

**ESTADO DE LAS CIUDADES
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2012**
Rumbo a una nueva transición urbana

ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

ESTADO DE LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2012

Rumbo a una nueva transición urbana

*Copyright © Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos,
ONU-Habitat, Agosto del 2012.*

Todos los derechos reservados.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos,
ONU-Habitat

P.O. Box 30030, GPO Nairobi 00100, Kenia

Tel +254 20 762 3120

Fax +254 20 762 3477 /4266/4267

habitat.publications@unhabitat.org

www.unhabitat.org

HS/053/12S

ISBN Serie 978-92-1-133397-8

ISBN Volumen 978-92-1-132469-3

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Las designaciones empleadas y la presentación del material en el presente informe no implican la expresión de ninguna manera de la Secretaría de las Naciones Unidas con referencia al estatus legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, o relativas a la delimitación de sus fronteras o límites, o en lo que hace a sus sistemas económicos o grado de desarrollo. Los análisis, conclusiones y recomendaciones del presente informe no necesariamente reflejan el punto de vista del Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas o de su Concejo de Administración.

Las imágenes publicadas en este informe fueron seleccionadas del concurso “Así veo mi ciudad”, organizado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de ONU-Habitat, o realizadas por personal y colaboradores de esta organización.

Creación y diseño: Frederico Vieira.

Foto portada: Recife, Brasil. © Sergio Amaral.

Impreso en Brasil

Prólogo

América Latina y el Caribe está considerada la región más urbanizada del mundo. Es, también, una de las zonas en las que se ha trabajado de forma más intensa en soluciones innovadoras para afrontar los diferentes retos que la gestión de una ciudad supone. Una revisión de ambos procesos, el de la urbanización y la innovación en América Latina y el Caribe, dota a este informe de una especial relevancia para aquellos interesados en analizar los desafíos y oportunidades del desarrollo urbano sostenible.

Su elaboración contó con el apoyo de varios socios como la Alianza de las Ciudades, la CAF, Banco de Desarrollo de América Latina, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), y los Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), entre otros. Nuestro agradecimiento a todos ellos por su inestimable contribución para convertir el proyecto en realidad e invertir en la difusión de conocimiento en un momento económico tan complicado a nivel mundial.

La primera transición urbana en América Latina y el Caribe ha quedado completada. Ahora, con casi el 80% de su población viviendo en ciudades, es necesario cambiar el actual modelo de urbanización y plantearnos el nuevo reto de lograr centros urbanos más inclusivos, más sostenibles, con mayores espacios públicos y mejor pensados para las personas. Las ciudades son creaciones humanas,

núcleos de oportunidades, fuente de desarrollo económico, social y político. Nuestro futuro está en ellas, en los espacios que debemos ser capaces de planificar para las nuevas generaciones.

En un contexto de nuevas realidades urbanas, podemos afirmar que en América Latina y el Caribe se están conformando las condiciones para una nueva transición urbana, tanto en lo que se refiere a recursos, como a capacidad, creatividad y a cierta voluntad política tanto de los gobiernos locales como nacionales. Para avanzar hacia un modelo de ciudades más sostenibles, más compactas, que doten a nuestras zonas urbanas de una mayor movilidad y eficacia energética, es preciso reafirmar el interés colectivo en la planificación urbanística, trabajar en políticas de cohesión social y territorial, en políticas nacionales urbanas y aplicar reformas al marco legal e institucional.

El informe “Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012” concentra en un solo documento información actual y variada de los principales centros urbanos de la región, ofreciendo una herramienta de gran utilidad en el planteamiento de políticas públicas que permitan avanzar hacia ciudades del siglo XXI con una mayor calidad de vida. Este informe también cuenta con innovaciones y planteamientos interesantes en varios aspectos. Desde el punto de vista temático, muestra un renovado interés por cuestiones como la financiación municipal, la planificación urbana y la movilidad. Desde una perspectiva metódica, agrupa, por primera vez, datos sobre temas urbanos de una forma sintetizada y accesible, que esperamos



contribuya al perfeccionamiento de sistemas de monitoreo, como sería la creación de un observatorio regional que cuente con información actualizada y relevante para el desarrollo de políticas urbanas adecuadas.

La planificación urbana es la garantía del primer paso hacia la sostenibilidad económica, social y medioambiental de los espacios en los que la mayor parte de la población va a convivir en las próximas décadas: las ciudades. Es el momento de tomar partido y decidir qué futuro urbano queremos.

A handwritten signature in black ink, which appears to read "Joan Clos".

Dr. Joan Clos

Secretario General Adjunto y
Director Ejecutivo del Programa
de las Naciones Unidas para los
Asentamientos Humanos
(ONU-Habitat)

Agradecimientos

Este informe ha sido fruto de un proceso de colaboración entre numerosos individuos e instituciones, resaltando en particular la cooperación entre el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) y la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA).

La coordinación y redacción general estuvieron a cargo de Frédéric Saliez, Oficial de Asentamientos Humanos en ONU-Habitat y de las consultoras Ana Gerez y Claudia Acosta, con el apoyo de Diego Hernández y Mariana García.

El trabajo se benefició de la orientación de Alioune Badiane, Director de la Oficina de Proyecto, Eduardo López Moreno, Coordinador del área de Investigación y Desarrollo de Capacidades, y Jos Maseland, Oficial Principal de Asentamientos Humanos en la sede de ONU-Habitat. Cecilia Martínez y Alain Grimard, respectivamente Ex directora y Director de la Oficina regional de ONU-Habitat para América Latina y el Caribe, supervisaron su desarrollo.

Se extienden agradecimientos especiales a Raquel Szalachman, Oficial de Asuntos Económicos en la CEPAL, y a los ex funcionarios de ONU-Habitat Roberto Ottolenghi y Alberto Paranhos, que acompañaron el trabajo con sus insumos y comentarios, así como a Dirk Jasper, Director de CELADE en la CEPAL, por sus orientaciones y por haber facilitado el acceso a su banco de datos.

La preparación de este documento incluyó la realización de un Comité Editorial, en el cual participaron los siguientes funcionarios, académicos y consultores: Claudia Acosta (Consultora, Colombia), Soraya Azan (CAF, Colombia), Alioune Badiane (ONU-Habitat, sede), Julio Calderón (Lincoln Institute, Perú), Fernando Carrión (FLACSO, Ecuador), Diego Erba (Lincoln Institute, Argentina), Ana Gerez (Consultora, España), Alain Grimard (ONU-Habitat, ALC), Diego Hernández (Consultor, Uruguay), Mariana Kara José (Cities Alliance, Brasil), Eduardo López Moreno (ONU-Habitat, sede), Pablo López (CAF, Argentina), Jos Maseland (ONU-Habitat sede), Asad Mohamed (University of West Indies, Trinidad y Tobago), Alberto Paranhos (Consultor, Brasil), Augusto Pinto (DNP, Colombia), Martha Schteingarth (Colegio de México), Frédéric Saliez (ONU-Habitat, ALC), Raquel Szalachman (CEPAL, Chile), Guillermo Tapia

(FLACMA, Ecuador), Jorge Torres (CENAC, Colombia) y Nuria Torroja (Presidencia de MINURVI de México).

Se contó con el apoyo especial de Fernando Carrión (FLACSO, Ecuador) para el tema de la gobernabilidad, Jon García (ONU-Habitat Colombia) para el medio ambiente, y Laura Ortiz (Consultora, Chile) para el procesamiento y análisis de datos estadísticos.

Contribuyeron también con sus comentarios Patricia Acosta (Universidad del Rosario, Colombia), Irene Campos (Ministra MIVAH, Costa Rica), Nora Clichevsky (Universidad de Buenos Aires, Argentina), Edesio Fernandes (Consultor, Brasil), Salvador Gomila (INV, Cuba), Paola Jirón (Universidad de Chile), Marco Kamiya (CAF, Venezuela), Robin King (World Resource Institute, Estados Unidos), Jorge Maguiña Ramírez (MIDUVI, Ecuador), Daniel Rodríguez (University of North Carolina at Chapel Hill, Colombia) y Julio Villalobos (consultor, Chile).

Desde la CEPAL, se contó con los insumos de Daniela González, Jorge Martínez, Paulina Rica y Jorge Rodríguez (CELADE); así como Mauricio Cuervo y Luis Riffo (ILPES).

Desde las oficinas de ONU-Habitat, participaron Claudio Acioly, Victor Arroyo, Jean-Yves Barcelo, Celia Bedoya, Matteo Cinquemani, Alvina Erman, Eliane Faerstein, Rayne Ferretti, Matthew French, Ivanova Galan, María Ibarra, Manuel Manrique, Diana Medina, Daniel Mulé, Mariana Nissen, Julio Norori, María-Alejandra Rico, Leila Sirica, Raf Tuts, Elkin Velasquez y Erik Vittrup (sede y Oficina Regional); Claudia Vargas (Bolivia); André Longhi, Fernando Marmolejo, Fernando Patiño, Lisandra Rocha (Brasil); Edgar Cataño, Patricia Guzmán, Alfredo Manrique, Myriam Merchán (Colombia); Patricia Jiménez, Ileana Ramírez, (Costa Rica); Marilyn Fernández (Cuba); Mónica Quintana (Ecuador); Josué Gastelbondo, Eduardo Rodríguez (El Salvador); Lorena Pereira (Guatemala); Jean-Christophe Adrian, Gwendoline Mennetrier (Haití); María-Dolores Franco, Gabriela Grajales, Diana Siller (México), y Jane Olley (Nicaragua); con el apoyo técnico y administrativo de Rosa Azambuja, Carolina Chiappara y Bruno Mendes.

El documento contó con el apoyo financiero de la Alianza de las Ciudades, de la CAF, banco de desarrollo de América Latina y del Gobierno de Noruega.

Tabla de contenido

Rumbo a una nueva transición urbana	XI
CAPÍTULO 1 Población y urbanización	17
1.1 Desaceleración del crecimiento demográfico y urbano	18
1.2 Nuevos patrones migratorios	21
1.3 Importancia de las ciudades secundarias	25
1.4 Patrón de crecimiento urbano	32
CAPÍTULO 2 Desarrollo económico y equidad	39
2.1 Desempeño económico y pobreza	40
2.2 Ciudades, motor económico y espacio de oportunidades	50
CAPÍTULO 3 Vivienda, espacios públicos y convivencia	61
3.1 Vivienda	62
3.2 Espacios públicos	70
3.3 Convivencia y seguridad	75
CAPÍTULO 4 Servicios básicos urbanos	79
4.1 Agua y Saneamiento	80
4.2 Residuos Sólidos Urbanos	94
4.3 Movilidad en el espacio urbano	99
CAPÍTULO 5 Medio ambiente y gestión del riesgo	111
5.1 Ciudades y su entorno ambiental	112
5.2 Cambio climático	116
5.3 Amenazas naturales y gestión del riesgo	121
CAPÍTULO 6 La Gobernabilidad urbana	131
6.1 Consolidación democrática	132
6.2 Descentralización fiscal y administrativa	137
6.3 Nuevas formas de gobernanza urbana	145
Abreviaciones	152
Índice de gráficos, recuadros, tablas, mapas y anexos	153
Anexos	157
Bibliografía	187



La Paz, Bolivia.
© Pablo Poeta.

Rumbo a una nueva transición urbana

América Latina y el Caribe es una región fundamentalmente urbana, aunque cuenta con grandes espacios poco poblados. Casi el 80% de su población vive actualmente en ciudades, una proporción superior incluso a la del grupo de países más desarrollados, por lo que la región está considerada como la más urbanizada del mundo.

En general, el proceso que ha llevado al subcontinente hasta ese grado de urbanización ha sido positivo y ha generado grandes esperanzas, pero también amargas desilusiones. Muchas de sus ciudades han conocido una transformación urbana traumática y a veces violenta por su celeridad, marcada por el deterioro del entorno y, sobre todo, por una profunda desigualdad social.

Hoy, las ciudades de América Latina y el Caribe se encuentran en un punto de inflexión. Después de décadas en las que los Gobiernos centrales y las autoridades locales parecían incapaces de hacer frente a un proceso de cambio demasiado rápido, están reunidos, en principio, todos los requisitos para lograr un desarrollo urbano con sostenibilidad en los años y décadas futuras.

Desde el punto de vista demográfico, se puede decir que la explosión urbana ya es asunto del pasado. Tras varias décadas de éxodo rural, los procesos de urbanización están virtualmente cerrados en casi todos los países de la región. Desde el año 2000, el crecimiento promedio anual

de población urbana es inferior al 2%, una cifra que corresponde al crecimiento demográfico natural.

Además, varios países se benefician actualmente de un bono demográfico, en el sentido de que la población activa es proporcionalmente mayor que en el pasado y supera ampliamente la de niños y ancianos. Es una situación privilegiada, que no durará más de treinta años y ofrece la oportunidad de realizar grandes inversiones para preparar a los países a los retos futuros, apoyándose en el dinamismo actual de la población activa.

La desaceleración del crecimiento urbano, bien aprovechada, permite eludir los problemas típicamente asociados a su rapidez, como el déficit de viviendas y servicios básicos, y concentrar los esfuerzos en la mejora de los espacios, las infraestructuras y servicios existentes. Los avances logrados en acceso a agua, saneamiento, transporte, comunicación y otros servicios han aumentado el atractivo de las ciudades intermedias, lo que apunta a un mayor equilibrio del sistema de ciudades de los países.

Desde el punto de vista económico, el panorama es también alentador. Los países de América Latina y el Caribe han salido de un largo periodo de espiral de deuda y parecen estar mejor preparados para resistir a las crisis mundiales. La región cuenta con grandes economías que están asumiendo un papel cada vez más importante en el contexto global

y regional, y los escenarios son igualmente favorables en muchos de los países más pequeños.

Todo ello se traduce en un renovado dinamismo de las ciudades existentes y en el surgimiento de nuevas áreas de crecimiento económico, fruto de las transformaciones en los procesos productivos y la globalización. Más de dos tercios de la riqueza de la región procede de las ciudades y, si bien la mayor parte del valor agregado producido está concentrado en un puñado de grandes áreas metropolitanas, se ha ampliado el abanico de ciudades que contribuyen a esa riqueza y aumentado el potencial productivo de centros urbanos secundarios.

En el área social, los países de la región han demostrado un mayor compromiso para abordar los problemas persistentes de la pobreza y la desigualdad. Se ha logrado reducir la proporción de personas viviendo en situación de pobreza en las ciudades y mejorar las condiciones de vida para la mayoría de sus habitantes.

En general, existe en la región abundante conocimiento, experiencia y capacidades institucionales para impulsar políticas urbanas orientadas al desarrollo económico y la inclusión social en los sectores de la vivienda, de los espacios públicos, de los servicios de agua y saneamiento, así como del transporte. Las ciudades cuentan también con una sociedad civil muy activa, organizada y comprometida con la reducción de

las desigualdades, gracias, entre otros factores, a los avances históricos en la emancipación de la mujer.

Veinte años después de la primera Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, es evidente que existe una mayor conciencia de las relaciones entre la ciudad y el medio ambiente. En muchas ciudades, se observan iniciativas prometedoras en las áreas de protección ambiental, reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, recuperación de ríos y áreas costeras, creación de corredores biológicos, así como para la prevención y la respuesta a los desastres.

Finalmente, se han logrado avances significativos en la gobernabilidad, principalmente mediante un impulso al proceso de democratización y descentralización.

La participación femenina en la política refleja el progreso en otras áreas, algo que se manifiesta en la creciente proporción de mujeres en los órganos legislativos locales. La elección de alcaldes mediante sufragio universal se ha generalizado. Se han reforzado los mecanismos para asegurar la participación ciudadana en los asuntos de gobierno, incluyendo la revocación de mandato, el presupuesto participativo y las juntas vecinales.

Además, se ha alcanzado una mayor responsabilidad, tanto en el manejo de los recursos por parte de las autoridades locales como respecto a la necesidad de contribuir por parte de los ciudadanos. Se han transferido competencias importantes a nivel local, lo que ha favorecido la emergencia de una cultura de gobernanza urbana más fuerte y, en muchos países, los gobiernos de las principales ciudades han ganado un espacio considerable en la política nacional.

Todo lo anterior permite afirmar que América Latina y el Caribe tiene la posibilidad de salir de los círculos de subdesarrollo, inequidad e insostenibilidad ambiental en los que ha estado inmersa durante décadas. En este sentido, la región está a punto de vivir un nuevo ciclo de transición urbana, pero esta vez, no para acomodar más personas llegando del campo, sino para garantizar una mejora fundamental de la calidad de vida en las ciudades. Lo que se perfila en el horizonte es una transición hacia la calidad, la equidad y la sostenibilidad.

Sin embargo, el alentador análisis que emerge de las tendencias descritas no es, por sí mismo, garantía de que se pueda mantener el círculo virtuoso de desarrollo o de que los beneficios puedan extenderse de manera equitativa.

Si bien es cierto que el salto cualitativo es posible, no es menos verdad que necesitaría una profunda reflexión sobre los modelos de crecimiento urbano promovidos hasta ahora, que han estado marcados por un alto grado de insostenibilidad. Sin una revisión del modelo de desarrollo urbano, existe un gran riesgo de ver las ciudades de la región revivir los demonios del pasado, ya que los desafíos que persisten son de grandes proporciones.

Desigualdad

Las ciudades de la región, vistas en su conjunto, son y se mantienen como las más inequitativas del planeta. Pese a los avances económicos y las iniciativas para combatir la pobreza, no ha habido mejoras significativas en materia de equidad. Las ciudades latinoamericanas y del Caribe son ciudades “duales”, “divididas”, “segregadas”, algo que se expresa tanto espacial como socialmente.

Esa división se manifiesta de manera flagrante en el alto coeficiente de desigualdad de ingreso en las ciudades, así como en la existencia de asentamientos informales. Aunque, a nivel regional, ha bajado la proporción de población viviendo en tugurios en las dos últimas décadas, ha aumentado la cantidad absoluta a 111 millones de personas. Los países de la región han adoptado políticas de vivienda diversas, algunas con bastante éxito, pero, por lo general, no han logrado responder a las necesidades de los sectores más pobres ni asegurado la plena integración de los barrios precarios a la ciudad.

En los últimos veinte años, la política pública relacionada con los asentamientos informales se ha caracterizado por un proceso de aceptación, legitimación, legalización y mejoras en diferentes grados. Salvo algunas excepciones, atrás han quedado las invasiones de tierras y las expulsiones forzadas a gran escala. La ciudad informal ha llegado a disfrutar de una especie de seguridad de la tenencia de facto. Sin embargo, en muchos casos esto también ha significado estancamiento, falta de desarrollo y continuidad de la segregación social y espacial.

La cantidad y calidad de viviendas disponibles no son suficientes para garantizar condiciones mínimas a todos los hogares. Varios países apoyan financieramente a las familias que lo necesitan para la compra o la mejora de viviendas, pero los mecanismos adoptados son raramente accesibles a los más pobres y, en varios países, han dado lugar a un importante número de viviendas que permanecen desocupadas. Plantean además desafíos importantes para la calidad y localización de las viviendas que se construyen, la oferta de servicios y, en general, el modelo de ciudad que genera.

La oferta de espacios públicos también es inequitativa. Los barrios periféricos o marginales cuentan con escasos espacios públicos y son de muy baja calidad. El énfasis ha estado, lógicamente, en lograr la seguridad de la tenencia y en proporcionar servicios básicos, percibidos unánimemente como la prioridad; pero, en la mayoría de los casos, el proceso no ha ido más lejos. No se han abordado deficiencias originarias, como la falta de instalaciones sociales y estructuras productivas. Es más, el enfoque de mejoramiento del “asentamiento por los asentados” ha forzado a ignorar cuestiones como la conectividad interurbana y la integración con el tejido urbano más amplio.

Iniciativas como el rescate de zonas centrales o abandonadas, la creación de ciclovías y los programas de mejora integral de barrios han destacado mundialmente, pero no son la tendencia general. Son muchos más frecuentes los casos de ciudades que crecen con urbanizaciones de baja calidad, centradas en sí mismas, sin que nadie parezca preocuparse por el entorno general, ni por la creación de espacios de socialización que no estén totalmente dedicados al consumo.

Si bien se ha logrado una amplia cobertura de los servicios de agua y saneamiento, en general, los pobres siguen pagando más por un servicio de agua de menor calidad, que a menudo reciben de forma intermitente. Existen limitaciones severas en cuanto a la asequibilidad y sostenibilidad financiera de los servicios que se prestan, aspectos que no parecen haber recibido la suficiente atención.

El número de vehículos individuales se ha más que duplicado en un periodo de 10 años, sin aportar muchas respuestas a los desafíos de la movilidad urbana. Existen programas

de incentivos y desincentivos en el uso de vehículos individuales, que, muchas veces, no logran sus objetivos porque no fueron adoptados como parte de una visión integral de la ciudad, incluyendo la expansión de la mancha urbana.

A pesar de la importante participación del transporte público, la caminata y la bicicleta en los desplazamientos, muchas ciudades sufren altos niveles de congestión y, a veces, de paralización, problemas que conllevan importantes costos económicos, sociales y ambientales.

Según las encuestas, la violencia es la principal preocupación de los ciudadanos, por delante de la movilidad y del empleo. De hecho, las ciudades de América Latina y del Caribe están consideradas, en su conjunto, como las más peligrosas del planeta. Este aspecto de la vida en la ciudad tiende a convertirse en el principal criterio a la hora de elegir un lugar para vivir o para trabajar.

Aunque la violencia no se da en todas las ciudades ni es homogénea en una misma ciudad, la población de menor ingreso es siempre la más expuesta a la violencia y la que más sufre sus consecuencias. Son también los pobres quienes, en general, más sufren el impacto de fenómenos naturales y los inducidos por el cambio climático, aun cuando por su patrón de consumo son los que, en general, menos contribuyen a este fenómeno.

La ocurrencia de fenómenos naturales destructivos no es nueva, pero la frecuencia y la escala de su impacto sí lo son. Esto se debe, en parte, a los pobres resultados obtenidos, hasta ahora, con la gestión y el desarrollo urbanos.

La urbanización caótica ha incrementado inevitablemente el abuso

en el uso de la tierra y de otros recursos naturales. Existe poca conciencia de cómo la urbanización mal pensada puede incrementar los factores de riesgo a desastres, con las consecuentes pérdidas materiales y humanas. Desafortunadamente, en muchos países de la región, se desconocen las medidas para reducir la vulnerabilidad, no se consideran o no se fiscalizan.

Expansión urbana

A pesar de la desaceleración del crecimiento demográfico, el espacio edificado sigue en expansión. Con la construcción de nuevos complejos residenciales, centros comerciales, zonas industriales y con la aparición de nuevos barrios informales, las ciudades se expanden físicamente a un ritmo que puede llegar a ser dos o tres veces superior al del incremento de población, lo que provoca una reducción de su densidad demográfica.

La dispersión de las ciudades en el territorio plantea grandes desafíos para su gestión y sostenibilidad. La pérdida de densidad significa el aumento de los costos de todas las infraestructuras y su mantenimiento. Las ciudades más extensas requieren más carreteras, más tuberías, cables y más sistemas de transporte, y hacen que disminuyan las economías de escala y las ventajas de aglomeración.

Existe además una tendencia a crear barrios y condominios cerrados, urbanizaciones periurbanas y zonas residenciales monofuncionales. Son modelos enfocados a la ganancia de corto plazo y que derivan de una visión de la sociedad en la que la comodidad individual siempre prevalece sobre el interés colectivo o la búsqueda de cohesión social. Al mantener o reforzar la segregación

espacial, estos modelos alimentan la reproducción de las desigualdades y contribuyen a la percepción de inseguridad.

A mayor escala, se observa en la región la emergencia de nuevas formas urbanas. La concentración de las inversiones en las grandes ciudades ha ejercido un poder de atracción demográfica y empresarial, y una demanda adicional de espacio urbano. La expansión urbana ha hecho que muchas ciudades desborden los límites administrativos de sus municipios y absorban otros núcleos urbanos en un proceso de conurbación. El resultado ha sido la aparición de áreas urbanas de grandes dimensiones territoriales, a veces formalizadas en una región metropolitana, integradas por múltiples municipios, y con una intensa actividad en todos los ámbitos.

Estas nuevas formas urbanas presentan muchas ventajas desde el punto de vista económico, pero también conllevan toda una gama de nuevos desafíos. En general, son inexistentes los mecanismos que permitirían la gestión integrada de estas áreas, con las consecuentes ineficiencias y contradicciones en las políticas de desarrollo y la prestación de servicios.

La gestión de las regiones metropolitanas, ya difícil de por sí, se hace más compleja cuando regiones adyacentes se encuentran y se unen en megarregiones y otras hiperconcentraciones urbanas. Todavía hay muy poca experiencia en el mundo sobre cómo gestionar estos sistemas urbanos regionales policéntricos, multinucleares y mutimunicipales de reciente aparición, o sobre cómo armonizar los, a menudo, intereses conflictivos del conjunto de actores institucionales de más bajo nivel,

las municipalidades. En la región también existen ciudades que están creciendo en áreas fronterizas, lo que añade aún más complejidades.

Finalmente, destaca en la región la existencia de ciudades pequeñas o intermedias que han reforzado su competitividad y su atractivo como lugares para vivir. Esto ha influido en la nueva importancia de las migraciones entre ciudades, que constituye sin duda un desafío para las autoridades locales. Algunas ciudades pequeñas o intermedias experimentan un crecimiento muy acelerado debido a inversiones industriales de gran escala y, en general, tienen poco margen de negociación con las entidades inversoras y escasa capacidad técnica para liderar un proceso de desarrollo urbano de gran envergadura. Sin el apoyo técnico y político adecuado, y a pesar de la oportunidad que representa la inversión, lo más probable es que asistamos a la multiplicación de asentamientos precarios en estas ciudades, con las consecuencias que ya se conocen.

Financiamiento y planificación estratégica

La evolución de las ciudades desde el punto de vista físico, político, social y económico plantea nuevos desafíos de gobernabilidad. Si bien se ha avanzado en la democratización y la adopción de métodos innovadores de participación ciudadana, existe un fenómeno preocupante, que es una tendencia a la captura de las instituciones por grupos no estatales e intereses privados, a veces ilegales.

La descentralización de competencias no siempre se ha acompañado de las necesarias transferencias de recursos y capacidades. Solo los municipios más poblados logran autofinanciarse, mientras que los

otros dependen enormemente de los gobiernos centrales. Tampoco se han creado capacidades suficientes a nivel local, ni se han modificado los mecanismos regulatorios, lo que, en muchas ocasiones, impide a las autoridades municipales superar su escasa capacidad recaudatoria, de financiamiento y de inversión.

Una oportunidad perdida para financiar el desarrollo urbano es la captación de las plusvalías del suelo urbano devengadas como resultado de las inversiones o decisiones públicas. Pocos países tienen los mecanismos legales apropiados para esto, pero, también en este caso, su aplicación sistemática se ve obstaculizada por la oposición de grupos de interés particulares. En general, el proceso queda frustrado en su implementación por falta de voluntad política a nivel local en nombre de la conveniencia política.

Hace veinte años se estimaba que los impuestos sobre la propiedad eran inferiores al uno por ciento de los ingresos gubernamentales. Si bien no hay datos concretos, se reconoce que ha habido mejoras substanciales, aunque se mantiene la esencia del problema: catastros obsoletos, sistemas de valoración deficientes y cobertura de cobro inadecuada, entre otras trabas.

El paradigma de desarrollo urbano de las dos últimas décadas ha sido el de la ciudad que, como resultado de una mayor descentralización administrativa, y en ocasiones financiera, estaría en mejor posición que en el pasado de atraer directamente inversiones en un clima de competitividad abierta. Las autoridades locales parecen decididas a incrementar la calidad de los servicios, la eficiencia administrativa, la seguridad, la conectividad y, en resumen, todas las características que

hacen de una ciudad atractiva para los inversores y para los habitantes. Sin embargo, una vez más, la evolución no es igual para todos y, sin mecanismos compensatorios que generen más armonía en el desarrollo urbano regional, algunas ciudades parecen tener más éxito en este proceso que otras. La concentración de las inversiones en las áreas mejor posicionadas comparativamente amenaza con profundizar las disparidades sociales y de ingreso.

Hay límites obvios a la capacidad que tienen los Gobiernos de determinar o incluso guiar las inversiones. Uno de ellos es la persistencia de una cultura de resolución de problemas de forma fragmentada y ad hoc, cuando sería necesario un enfoque sistemático y general de la planificación estratégica. Las agendas sectoriales asignadas a diferentes departamentos o secretariados municipales son raramente coordinadas, con frecuencia resultan ineficientes y en ciertos casos conflictivas. También falta, a menudo, una dimensión estratégica que incluya un marco espacial acordado para el desarrollo de la ciudad y su articulación en el espacio regional, que pueda inspirar, guiar y coordinar acciones de desarrollo individuales.

Hacia el futuro

Lo anterior demuestra que, si bien es posible una nueva transición urbana en América Latina y el Caribe, su aplicación aún enfrenta importantes obstáculos. De la capacidad de los gobiernos locales y nacionales para superarlos depende el futuro de las ciudades de la región.

El análisis realizado permite identificar algunas de las claves que harían posible el cambio que las ciudades de

la región tanto necesitan. Se puede impulsar un modelo de ciudad con mayores niveles de calidad y sostenibilidad implementando otras políticas de planificación, diseño y regulación.

Para ello, hace falta reconocer que el parámetro fundamental del desarrollo urbano debe ser el interés colectivo de la comunidad urbana y, por lo tanto, encontrar la voluntad y la manera de poner fin a prácticas que benefician a unos pocos y amenazan con una mayor marginación de muchos.

Esto también implica fortalecer los mecanismos redistributivos y de cohesión social y territorial. En la región, todavía está abierto el debate sobre las funciones devolutivas y redistributivas de las transferencias económicas y de capacidades entre niveles de gobierno. Considerando la heterogeneidad que existe entre los países y en su interior, parece indispensable promover políticas de armonización y cohesión territorial que garanticen el desarrollo equitativo de todas las ciudades y su articulación en el ámbito regional.

Frente a las limitaciones presupuestarias, es fundamental generalizar las políticas de planificación y gestión del suelo que permitan aprovechar el valor que genera la inversión pública. Es necesario fortalecer los mecanismos que permiten orientar los mercados inmobiliarios en función del interés colectivo, potenciarlos y, sobre todo, aprovechar las plusvalías urbanas para reinvertirlas en el desarrollo de nuevos servicios e infraestructuras.

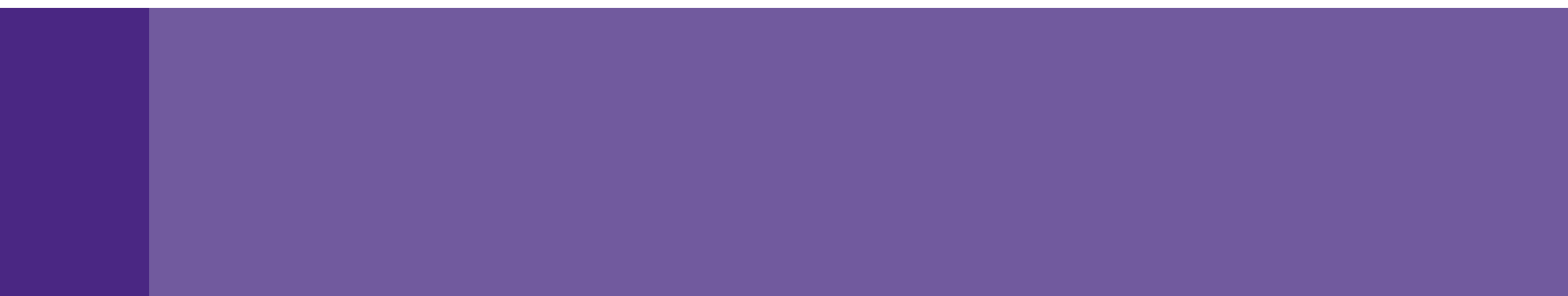
La nueva conciencia ambiental de los países de la región requiere acciones concretas en todos los sectores. La transformación de la ciudad hacia un modelo ambientalmente sostenible

supone cambios radicales en los patrones actuales de crecimiento urbano, incluso en el sector de la movilidad. Prevenir los desastres de carácter ambiental requiere un enfoque verdaderamente intersectorial y niveles de coordinación mucho más avanzados que los que se aplican actualmente.

Es urgente acelerar el ritmo de las reformas urbanas, un término que abarca la revisión de las normas y procedimientos legales, institucionales, operativos y de planificación para promover un desarrollo y una gestión urbanos sostenibles y equitativos. Los mecanismos de planificación, gestión y gobierno requieren ser adaptados a las nuevas realidades de la expansión urbana.

Finalmente, muchos de los obstáculos en el camino hacia la nueva transición urbana están relacionados con la poca disponibilidad de información, una carencia detectada en casi todos los capítulos de esta publicación. Para superarlo, sería necesario invertir más esfuerzos en el monitoreo de las ciudades y el análisis de su comportamiento, tanto a nivel local como nacional e internacional.

No cabe duda de que en América Latina y el Caribe, que ha sido el laboratorio de muchas innovaciones en los temas relacionados con la planificación y gestión de las ciudades, existen recursos y capacidad que permitirían impulsar un modelo de desarrollo urbano para el siglo XXI, un modelo centrado a la vez en el bienestar de las personas y su inclusión en la sociedad, un modelo que privilegie el empleo local, la diversidad social y cultural, la sostenibilidad ambiental y la reafirmación de los espacios públicos.



Bogotá, Colombia.
© ONU-Habitat/Rafael Forero

Población y urbanización



En pocas palabras

1. América Latina y el Caribe es la región más urbanizada del mundo, aunque también es una de las menos pobladas en relación a su territorio. Casi el 80% de su población vive actualmente en ciudades, una proporción superior incluso a la del grupo de países más desarrollados. El crecimiento demográfico y la urbanización, procesos que en el pasado fueron muy acelerados, han perdido fuerza. Actualmente, la evolución demográfica de las ciudades tiende a limitarse al crecimiento natural.
2. El número de ciudades se ha multiplicado por seis en cincuenta años. La mitad de la población urbana reside hoy en ciudades de menos de 500.000 habitantes y el 14% en las megaciudades (más de 222 millones en las primeras y 65 millones en las segundas). Los avances logrados en acceso a agua, saneamiento y otros servicios han aumentado el atractivo de las ciudades intermedias, lo que apunta a un mayor equilibrio del sistema de ciudades de los países.
3. El éxodo migratorio del campo a la ciudad ha perdido peso en la mayoría de los países. Las migraciones son ahora más complejas y se producen fundamentalmente entre ciudades, a veces traspasando las fronteras internacionales. También son relevantes los movimientos de población dentro de las ciudades, entre el centro de la ciudad y su periferia, así como entre centros urbanos secundarios.
4. La expansión urbana ha hecho que muchas ciudades desborden los límites administrativos de sus municipios y terminen absorbiendo físicamente otros núcleos urbanos en un proceso de conurbación. El resultado ha sido la aparición de áreas urbanas de grandes dimensiones territoriales, a veces formalizadas en un área metropolitana, integradas por múltiples municipios y con una intensa actividad en todos los ámbitos.

Claves para el cambio

5. La estabilidad demográfica conlleva oportunidades y desafíos. Por un lado, tener una población activa proporcionalmente más importante que en el pasado ofrece la oportunidad de realizar grandes inversiones y preparar a los países para afrontar los retos futuros. La disminución del ritmo de crecimiento urbano también permite esdruir los problemas resultantes del crecimiento acelerado y concentrar los esfuerzos en la mejora de los espacios, las infraestructuras y servicios existentes.
6. Por otro lado, es preocupante observar que la mancha urbana sigue expandiéndose, a pesar de la desaceleración demográfica. Las ciudades crecen cada vez menos compactas y se expanden físicamente a un ritmo que supera el incremento de su población, un patrón que no es sostenible.
7. Es posible impulsar un modelo de ciudad con mayores niveles de calidad y sostenibilidad implementando otras políticas de planificación, diseño y regulación. Para ello, sería necesario fortalecer los mecanismos que permiten orientar los mercados inmobiliarios, potenciarlos y, sobre todo, aprovechar las plusvalías urbanas para reinvertirlas en el desarrollo de nuevas infraestructuras.
8. La región necesita impulsar una política territorial y un planeamiento urbano que mejoren los actuales patrones de crecimiento urbano, eviten una expansión dispersa de la ciudad y propicien la densificación, con un mejor aprovechamiento del espacio, evitando, así, una mayor segmentación física y social.

Población y urbanización

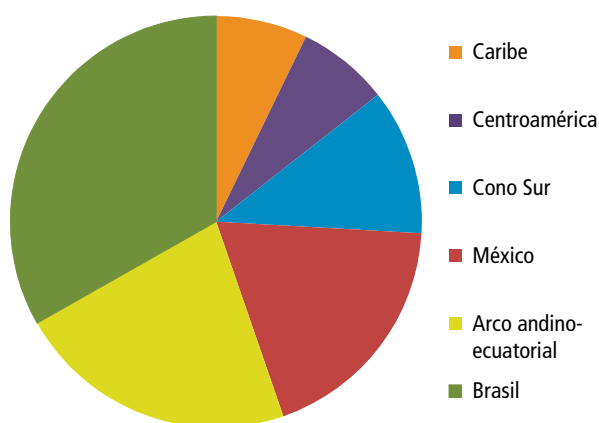
América Latina y el Caribe experimentaron en el siglo pasado un proceso de crecimiento demográfico y aumento veloz de la cantidad de población en áreas urbanas¹ que fueron determinantes para las condiciones de vida y la configuración actual de sus ciudades.

La región tiene actualmente una tasa de urbanización² de casi el 80%, la más elevada del planeta, prácticamente el doble de la existente en Asia y África y superior a la del grupo de países más desarrollados. Una característica del fenómeno en la región es que el giro rural-urbano se produjo en menos de 40 años (1950-1990), con un ritmo tan acelerado que se ha podido calificar de “explosión urbana”.

Hoy, la transición urbana de la región está prácticamente consolidada y la población urbana crece a un ritmo mucho menor, pero se están dando nuevos fenómenos como el aumento de las migraciones entre ciudades, la emergencia de las ciudades secundarias y la conformación de megaregiones y corredores urbanos.

Asistimos también a un amplio movimiento de dispersión de la mancha urbana en el territorio, asociada con densidades poblacionales más bajas, lo que conlleva numerosos desafíos para la prestación de servicios y la sostenibilidad económica, social y ambiental del modelo de desarrollo urbano.

Gráfico 1.1
América Latina y el Caribe. Distribución demográfica por subregiones y países de gran tamaño, 2010



Fuente: elaborado con datos de UNDESA (2010). Consultados en mayo de 2011.

1.1 Desaceleración del crecimiento demográfico y urbano

Desde inicios del siglo pasado, la población de América Latina y el Caribe se ha multiplicado por ocho, pasando de 60 millones de habitantes a cerca de 588 millones en el 2010³. La participación de la región en el total de población mundial es del 8,5%, una proporción que, según las proyecciones, disminuirá ligeramente hasta el año 2030.

Dentro de la región, la distribución demográfica es desigual. Se da una elevada concentración de población en dos países, México y Brasil, que suman más de la mitad de la población regional (18,5% y 33% de población respectivamente). Centroamérica y el Caribe representan, cada una, el 7% de los habitantes, mientras que el denominado Cono Sur reúne al 12% y los países del arco andino-ecuatorial el 22% (véase el recuadro 1.1 de este mismo capítulo sobre la división en áreas adoptada para este informe).

El peso demográfico relativo de cada una de esas áreas ha experimentado pocas variaciones desde 1970 y tampoco debería sufrir grandes transformaciones en el futuro. Las proyecciones indican que, para el año 2030, Brasil y el Cono Sur perderán algo de participación en beneficio de Centroamérica y el arco andino-ecuatorial, mientras que México se mantendrá estable.

El vertiginoso crecimiento de la población de América Latina y el Caribe en el último siglo no ha sido constante y, desde la década de 1960, tiende a la moderación. Al comenzar esa década, la población regional aumentaba en promedio un 2,75% anual; actualmente, se estima en el 1,15%, una tasa similar a lo que se observa a nivel mundial. Las proyecciones indican que la desaceleración continuará en el futuro, de manera que la población regional crecerá menos del 1% anual hacia el año 2030, con la excepción de El Salvador, donde se prevé una tendencia opuesta hasta el año 2025⁴.

Dos elementos clave en la evolución demográfica de la región han sido el drástico descenso de la tasa de fecundidad, que ha pasado de 5,8 hijos por mujer en 1950 a 2,09 en 2010⁵, y la mejora notable de la esperanza de

vida, que en ese mismo lapso ha aumentado de los 51,4 años a los 74,5.

La evolución de ambos indicadores explica un menor crecimiento demográfico y el envejecimiento de la población en las últimas décadas, un fenómeno que previsiblemente será aún más pronunciado en el futuro. En promedio, en América Latina y el Caribe, hay proporcionalmente más personas de 15 a 64 años (65% de la población), que niños menores de 14 años (28%) y mayores de 65 años (7%).

Esa estructura de población, con más personas en edad productiva que dependiendo de ellas, hace que la región atraviese en la actualidad una coyuntura favorable para impulsar el desarrollo y destinar recursos financieros al ahorro y a la inversión pública en áreas sociales, incluida la lucha contra la pobreza. El fenómeno, conocido como bono demográfico, está lejos de ser homogéneo y, mientras en países como Cuba o Chile se acerca al final del período, en otros, como Guatemala, Paraguay o Bolivia, prácticamente acaba de comenzar.

La transición demográfica descrita anteriormente plantea desafíos importantes en la región. La evolución de las tasas

de fecundidad y la esperanza de vida ha sido muy rápida y, por tanto, ha dejado poco espacio para la adaptación. Al mismo tiempo, los sistemas de protección social están poco desarrollados en América Latina y el Caribe, donde además se dan índices de pobreza y desigualdad elevados. Dentro de dos o tres décadas, cuando la población activa de hoy llegue a la edad de jubilación, existirá una mayor presión sobre los sistemas de pensiones y de salud por las necesidades propias de una población anciana cuantitativamente en crecimiento.

Fin de la explosión urbana

El proceso de urbanización, entendido como el crecimiento de la proporción de la población residiendo en ciudades, ha conocido una dinámica similar a la del crecimiento demográfico. En América Latina y el Caribe, la urbanización fue muy acelerada entre 1950 y 1990. La región pasó de tener 40% de la población residiendo en ciudades al inicio de ese periodo, a 70% cuarenta años después. A partir de los años noventa, la proporción de población urbana siguió aumentando, pero de una manera progresivamente más lenta. Las proyecciones

Recuadro 1.1

América Latina y el Caribe, una región y muchas realidades

Población, superficie, condiciones climáticas y geográficas hacen de América Latina y el Caribe una región heterogénea. Los países de la región están unidos por fuertes lazos históricos y culturales, pero, al mismo tiempo, su distinta evolución y la diversidad de influencias recibidas hacen que presenten condiciones y realidades diversas.

Dividir a los países de América Latina y del Caribe en subgrupos es un ejercicio arriesgado considerando tanto los aspectos políticos, económicos y culturales como la variación en tamaño y población. Para los efectos de este informe, se ha adoptado una agrupación híbrida basada principalmente en criterios geográficos, que permite visualizar algunas tendencias y sintetizar en cierta medida situaciones complejas.

Para evitar que los países más grandes oculten a los más pequeños en las estadísticas, se ha separado a Brasil y México, que juntos representan más de 50% de la superficie y población de la región.

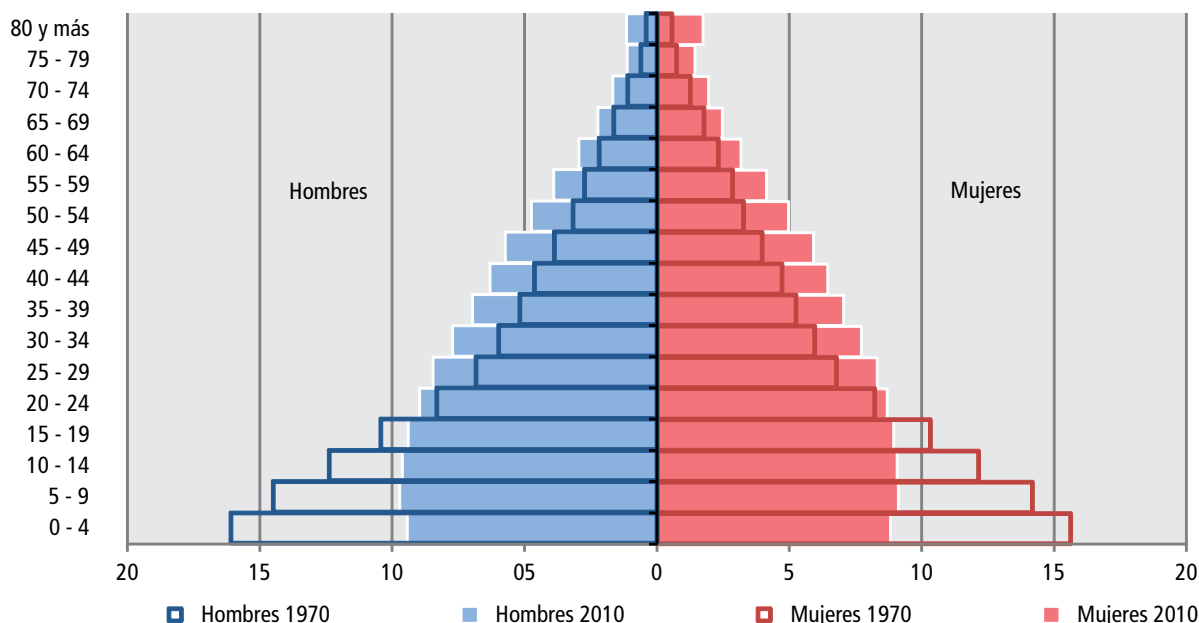
Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay se han agrupado en el denominado "Cono Sur", que representa el 20% del territorio regional. Otro 25% de superficie reúne un conjunto de países continentales de tamaño intermedio que va desde Surinam a Bolivia. Son los países del oeste-noroeste de Sudamérica, al se ha denominado "Arco andino-ecuatorial".

El grupo de "Centroamérica" abarca, naturalmente, desde Guatemala a Panamá (3%) mientras que "el Caribe" incluye a todas las islas (apenas 1% del territorio estudiado, pero 7% de su población).



Gráfico 1.2

América Latina y el Caribe. Estructura de la población por sexo y grupo etario, 1970 y 2010



Fuente: elaborado con datos de CEPALSTAT y UNDESA (2010). Consultados en mayo de 2011.

indican que esa desaceleración continuará en el futuro y que la proporción de población urbana se acercará al 90% hacia el 2050.

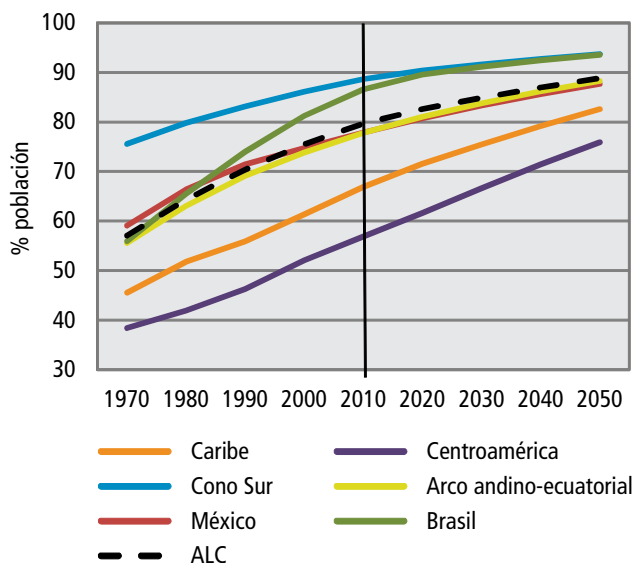
Como en otros aspectos, existen diferencias en la velocidad del proceso de urbanización entre subregiones y países. Dos grandes áreas siguen muy de cerca el patrón general: México y el conjunto de países del arco andino-ecuatorial. Según este análisis por áreas geográficas, los habitantes del Cono Sur, son los más urbanizados, seguidos de cerca por la población de Brasil, país que, desde los años 70,

ha experimentado una urbanización particularmente rápida. El Caribe y Centroamérica muestran tasas de urbanización inferiores al resto de la región, pero igualmente en progresión constante.

Cabe mencionar que la heterogeneidad descrita a escala subregional se da también al interior de cada grupo. En Centroamérica, las tasas de urbanización oscilan entre el 50% de Guatemala y el 74% de Panamá. El Caribe es más peculiar puesto que reúne un conjunto de Estados y territorios de pequeña superficie, con definiciones

Gráfico 1.3

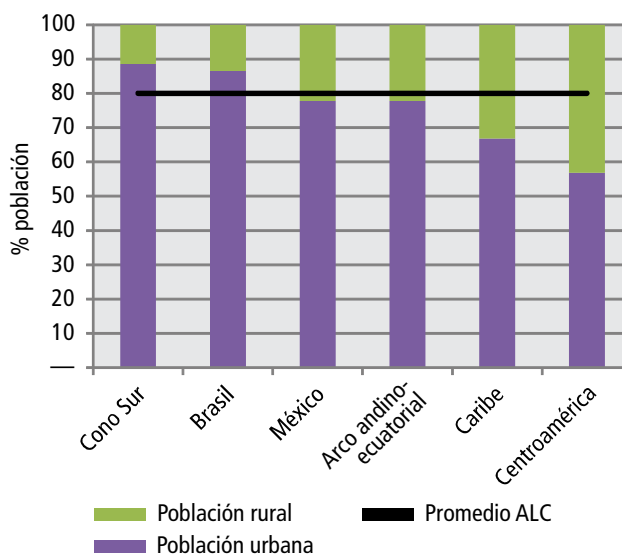
América Latina y el Caribe. Evolución y proyección de la tasa de urbanización, 1970-2050



Fuente: elaborado con datos de UNDESA (2010). Consultados en mayo de 2011.

Gráfico 1.4

América Latina y el Caribe. Población urbana y rural por subregiones y países de gran tamaño, 2010



Fuente: elaborado con datos de UNDESA (2010). Consultados en mayo de 2011.

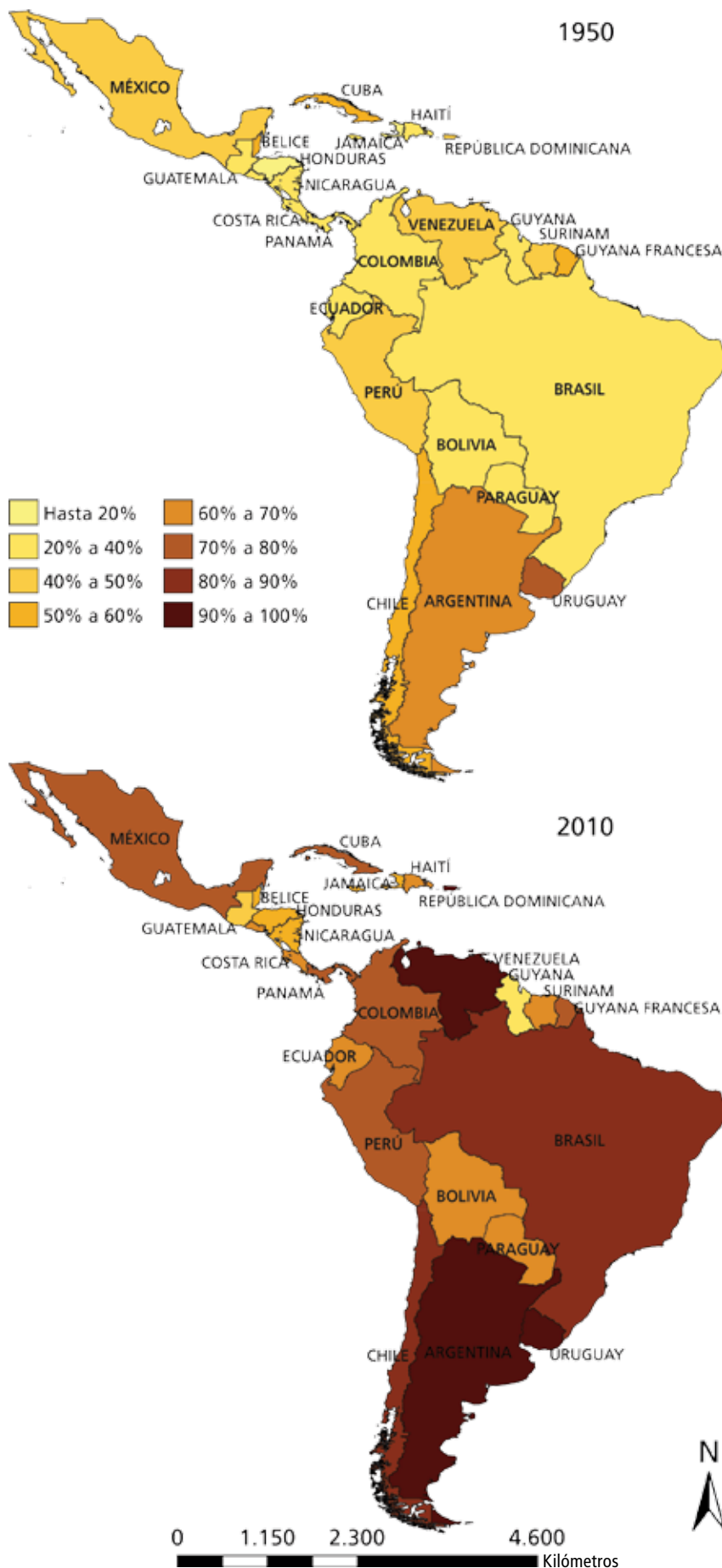
variadas de población urbana y niveles de desarrollo socioeconómico muy dispares. Si bien, en promedio, el 66% de la población caribeña es urbana, la situación también es mixta, con variaciones que van del 30% de Antigua y Barbuda hasta el 84% de Bahamas (en territorios como Anguila y las Islas Caimán se considera urbana a toda la población). Existen también diferencias significativas en las otras áreas, y, por ejemplo, Uruguay, Argentina y Venezuela ya contaban con una mayoría urbana (muy amplia en los dos primeros casos) en la década de 1950, mientras que Paraguay o Ecuador no la tuvieron hasta un cuarto de siglo después.

El análisis de las tasas de urbanización debe relativizarse por la diversidad que existe en la definición de áreas rurales y urbanas. La calificación de una zona como urbana es una decisión de carácter meramente administrativo, que presenta variaciones considerables entre países⁶. Dependiendo de los casos, la definición aplica criterios numéricos censales, cualitativos o una combinación de ambos. En la región, un criterio común, aunque muy parcial, es considerar como urbanos los asentamientos de más de 2.000 o 2.500 habitantes.

Es importante destacar que el área edificada –que intuitivamente llamamos “ciudad”– no suele coincidir con los límites administrativos. Es común, por un lado, que el área administrativa de ciudades pequeñas sea mucho más extensa que su “casco urbano” y, por otro, que los límites físico-espaciales de ciudades que han crecido mucho desborden su propio municipio. Los procesos de ajuste, sea del área administrativa o de los criterios que se aplican para definir el nivel de urbanización, pueden generar variaciones significativas en los niveles de urbanización que aparecen en las estadísticas, sin que esto se corresponda necesariamente con cambios de la realidad objetiva de un territorio.

Mapa 1.1

América Latina y el Caribe. Tasa de urbanización, 1950 y 2010



Fuente: elaborado con datos de UNDESA (2010). Consultados en mayo de 2011.

Finalmente, si bien América Latina y el Caribe se presenta como la región más urbanizada del planeta, también debe mencionarse que es una de las menos pobladas. La densidad demográfica media es de 29 habitantes por kilómetro cuadrado (hab/km²), una cifra inferior al promedio mundial⁷, fundamentalmente por la muy baja ocupación de la zona Amazónica. Una vez más, se destacan diferencias entre las regiones, entre los países y en el interior de estos. Brasil y los países del arco andino-ecuatorial tienen poblaciones bastante conformes con el peso relativo de su territorio, mientras que la densidad demográfica es significativamente baja en el Cono Sur (17 hab/km²) y muy superior en Centroamérica (83 hab/km²) y, sobre todo, en el Caribe (167 hab/Km²).

Las diferencias subregionales en materia de urbanización y en el ritmo del proceso plantean desafíos diversos que requieren de políticas adaptadas a los requerimientos de cada país. Los países que todavía atraviesan procesos activos de crecimiento urbano necesitan prepararse para una mayor demanda de suelo y la extensión de redes de infraestructura y servicios que serán necesarios para cubrir las necesidades de los que lleguen a la ciudad. En los países que presentan un proceso de urbanización más consolidado, el principal desafío está relacionado con la mejora de las condiciones de vida actuales de sus habitantes y la presión para la creación y la mejora de infraestructura, servicios sociales y equipamientos para las nuevas familias.

1.2 Nuevos patrones migratorios

Otro componente fundamental de las transformaciones demográficas de la región son las migraciones. América Latina y el Caribe, que históricamente fue un subcontinente receptor de inmigrantes, pasó a ser, a partir de la segunda mitad del siglo XX, una región de emigración. La búsqueda de mayores ingresos, servicios y oportunidades de vida, los conflictos sociales y políticos, las violaciones de los derechos humanos y desastres causados por fenómenos naturales han motivado diversos flujos migratorios internacionales en la región.

Se estima que, en 2010, más de 30 millones de ciudadanos latinoamericanos y caribeños (5,2%) residían fuera de su país de origen⁸, tanto dentro de la región como en el exterior. Los principales destinos de esa emigración han sido los Estados Unidos de América, donde han fijado residencia una mayoría, España y Canadá⁹.

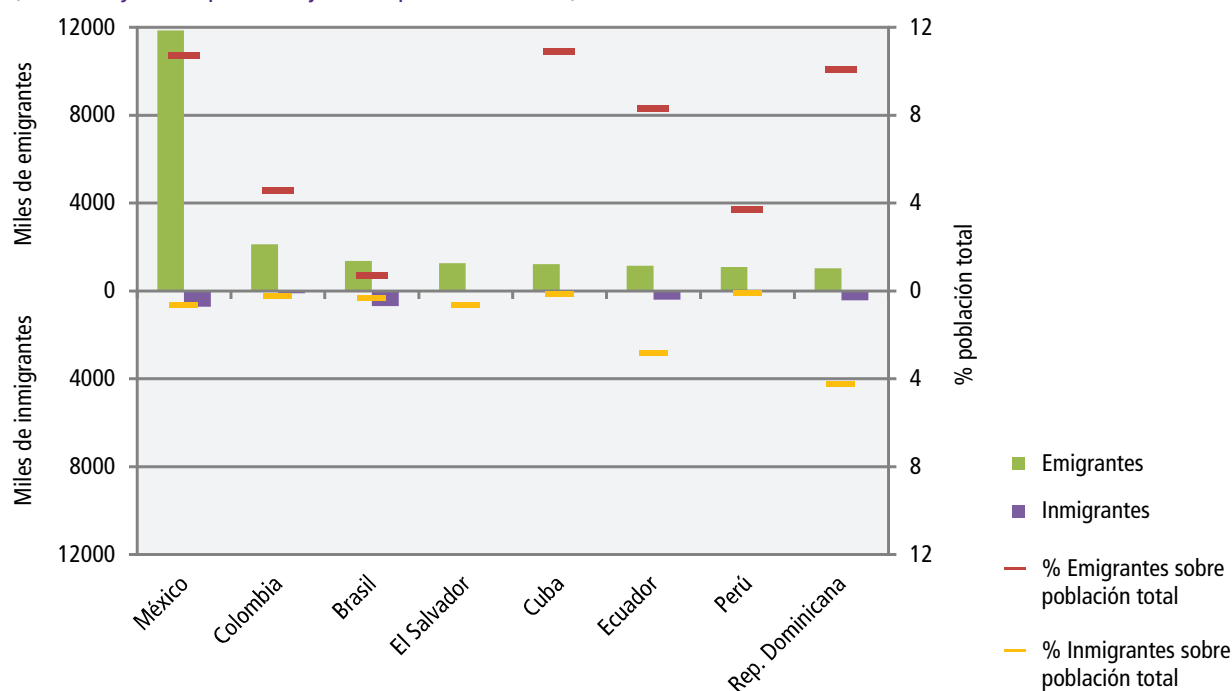
México se distingue por ser el país con mayor número de emigrantes del mundo (casi 12 millones de mexicanos residen en el exterior, lo que equivale al 10,7% de su población)¹⁰ y por ser territorio de tránsito para emigrantes de otras nacionalidades que se dirigen a los Estados Unidos. Después de México, los países de la región con mayor cantidad de emigrantes (en números absolutos) son en orden descendente: Colombia, Brasil, El Salvador, Cuba, Ecuador, Perú, República Dominicana, Haití y Jamaica. El caso de Brasil destaca porque, si bien es uno de los principales emisores latinoamericanos en



Caracas, Venezuela. Contraste entre las torres del parque central y el barrio Chareneca. © Frahydel Falczuk

Gráfico 1.5

Emigrantes e inmigrantes en los principales países receptores de la región
(en miles y como porcentaje de la población total)



Fuente: elaborado con datos de Banco Mundial (2011).

cifras absolutas, los emigrantes brasileños son una porción muy pequeña de la población del país (apenas el 0,4%) y sus principales puntos de destino están fuera de la región (Estados Unidos, Japón y España).

Por su parte, los países de América Latina y el Caribe acogen a un total de 7,5 millones de inmigrantes internacionales (el 1,3% de la población regional)¹¹, una cifra que, desde el año 2000, ha aumentado en 1 millón de personas¹², lo que refleja una mayor movilidad internacional. Argentina y Venezuela son los principales receptores de la región, con 1,4 y 1 millón de inmigrantes respectivamente (aproximadamente 3,5% de sus poblaciones). México se coloca en el tercer lugar, seguido por Brasil¹³, y, aunque los números absolutos de estos pueden parecer considerables, apenas representan el 0,7 y el 0,4 de la población respectiva.

Esos movimientos de población se producen tanto con países ajenos a la región como en su interior. La migración intrarregional se apoya en la proximidad geográfica, histórica y cultural, incluida la facilidad que representa para muchos el hecho de compartir un mismo idioma.

Existen corrientes entre Estados fronterizos motivadas por consideraciones económicas o políticas. En Guatemala, El Salvador y Nicaragua, la violencia política de los años setenta y ochenta motivó movimientos migratorios hacia Belice y Costa Rica¹⁴, los dos mayores receptores de la región en términos porcentuales junto con Antigua y Barbuda, y Granada. A las causas políticas se han agregado posteriormente razones económicas y las consecuencias de desastres por fenómenos naturales. La situación política, la

violencia y razones económicas han motivado también la salida del país de un número importante de colombianos.

Especial mención merece la emigración de Haití hacia República Dominicana, donde el 64% de los extranjeros proceden de ese país. Al mismo tiempo, el 10% de la población dominicana ha emigrado a otros países, principalmente a los Estados Unidos.

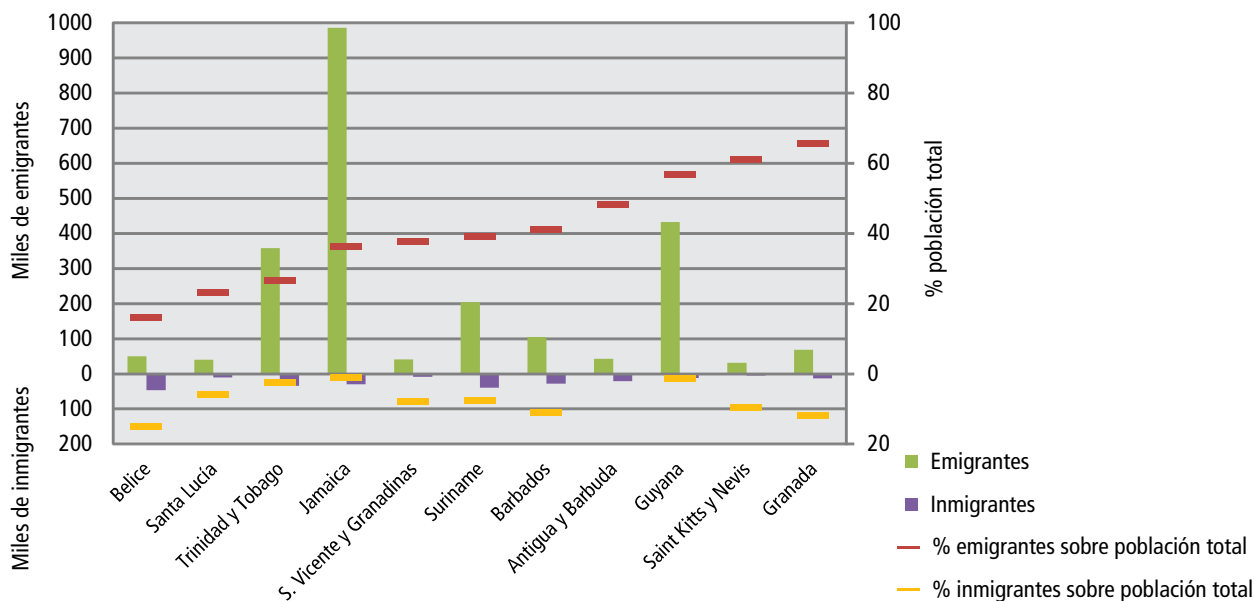
La Comunidad del Caribe (CARICOM)¹⁵ presenta una dinámica propia, movida, en gran parte, por las oportunidades laborales en el sector turístico y el mayor desarrollo socioeconómico relativo de algunos países. Hacia 1990, se estimaba en más del 50% la población inmigrante procedente de la propia subregión¹⁶. Los datos más recientes también indican que los porcentajes de emigrantes en relación a la población total del país de origen son especialmente elevados en este grupo¹⁷.

Migración entre ciudades

Las migraciones no se dan solamente entre países. La velocidad de la transición urbana analizada en el apartado anterior se explica en gran medida por el éxodo masivo de población del campo a la ciudad ocurrido en los últimos cincuenta años. Es un flujo que va perdiendo importancia para el crecimiento demográfico de las ciudades de América Latina y el Caribe, aunque todavía es un factor determinante en algunos países¹⁸, especialmente en aquellos con una transición urbana menos avanzada¹⁹.

Gráfico 1.6

Emigrantes e inmigrantes en países del Caribe seleccionados (en miles y como porcentaje de la población total)



Fuente: elaborado con datos de Banco Mundial (2011).

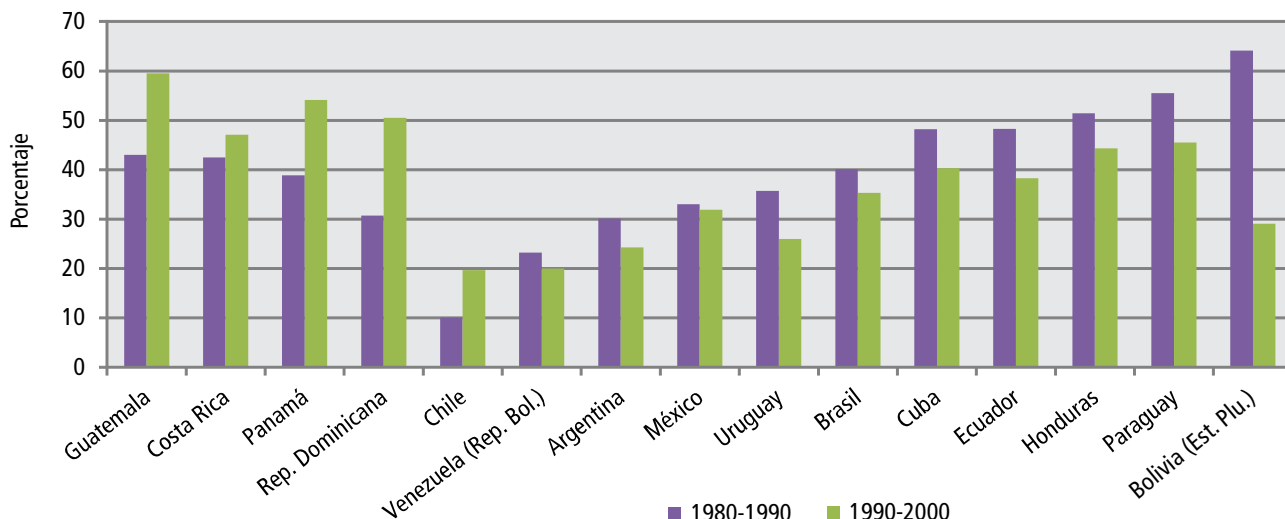
Si en la década de 1980, la migración desde el campo contribuyó con un 36,6% al crecimiento de la población urbana en el conjunto de la región, en la década de 1990 esa participación había bajado al 33,7%²⁰, una cifra que esconde comportamientos atípicos en algunos países (esto se puede apreciar en el gráfico 1.7). En Brasil, que por su tamaño demográfico distorsiona los promedios regionales, sigue habiendo una corriente importante del campo a la ciudad de gran volumen en números absolutos, pero inferior en porcentaje a otros países de la región.

Más novedoso, diverso y difícil de analizar es el flujo migratorio entre ciudades, que se ha convertido en la corriente más importante cuantitativamente en la región²¹, un aspecto que distingue a América Latina y el Caribe del resto del mundo emergente y en desarrollo.

En términos generales, esta migración se produce desde las ciudades menos atractivas desde el punto de vista económico, laboral y social (áreas expulsoras), hacia las más dinámicas y con mayor potencial en esos aspectos (áreas receptoras). Pero esta explicación es insuficiente para abarcar su pluralidad. Al factor del atractivo económico, hay que agregar otros, que van desde las ventajas de comunicación y localización –por ejemplo, las que brindan ciudades secundarias situadas cerca de una ciudad principal– hasta las externalidades negativas, reales o percibidas, vinculadas con muchas grandes aglomeraciones urbanas (entre ellos, mayores índices de violencia, la congestión del tráfico, altos niveles de contaminación o un coste de vida y del suelo urbano más elevado).

Gráfico 1.7

Contribución de la migración campo-ciudad al crecimiento de la población urbana en países seleccionados (1980-1990 y 1990-2000)



Fuente: CEPAL (2010d).

Los datos correspondientes a un grupo de diez países analizados en los estudios de población de CEPAL muestran que la mayoría de las ciudades más grandes de la región todavía atraen más población que la que expulsan (inmigración neta). Sin embargo, hay indicios de un cambio en el comportamiento migratorio, ya que se daba emigración neta (el número de emigrantes superaba al de inmigrantes) en una de cada tres ciudades del grupo analizado²². Es una tendencia perceptible, sobre todo, en las ciudades de más de 5 millones habitantes.

Esa evolución, poco estudiada todavía, podría explicarse, como se verá en el capítulo 2, por el desplazamiento de las inversiones y la actividad económica a otras áreas, y por movimientos de población desde el área central hacia zonas periféricas, fuera de los límites administrativos del municipio de origen. De mantenerse esa tendencia, podría propiciar una disminución de la centralidad de algunas grandes urbes y mudanzas en las jerarquías urbanas, especialmente por el crecimiento y las nuevas funciones de ciudades de tamaño intermedio.

En grandes áreas metropolitanas, como en São Paulo, Río de Janeiro, Quito y Guatemala²³, se ha observado un patrón migratorio denominado de “desconcentración concentrada”. Una parte de la población de la ciudad ha fijado residencia en otros municipios, que, por lo general, se encuentran cerca del área principal. Esta, a su vez, ha seguido recibiendo inmigrantes llegados de otras regiones del país.

Según los casos, las migraciones pueden alterar la distribución demográfica y eventualmente las disparidades territoriales²⁴, positiva o negativamente. La prevalencia de jóvenes entre los migrantes puede aumentar la cantidad de población activa en áreas receptoras, mientras que, en

las áreas expulsoras, crece el nivel de dependencia debido a una mayor presencia proporcional de niños y ancianos, con el riesgo de profundizar el rezago económico y social.

En cuanto a la posible relación entre las migraciones y la composición étnica en la región, los datos de las tres aglomeraciones principales de diez países muestran comportamientos migratorios similares entre la población indígena y no indígena en la mayoría de esas urbes, pero hay excepciones, como Asunción, Ciudad de México, Cochabamba, Guadalajara, La Paz y Tegucigalpa. Son ciudades en países con una alta proporción de población indígena, que, en el caso específico de Bolivia y México, reciben inmigrantes de este grupo de población al tiempo que pierden población no indígena²⁵.

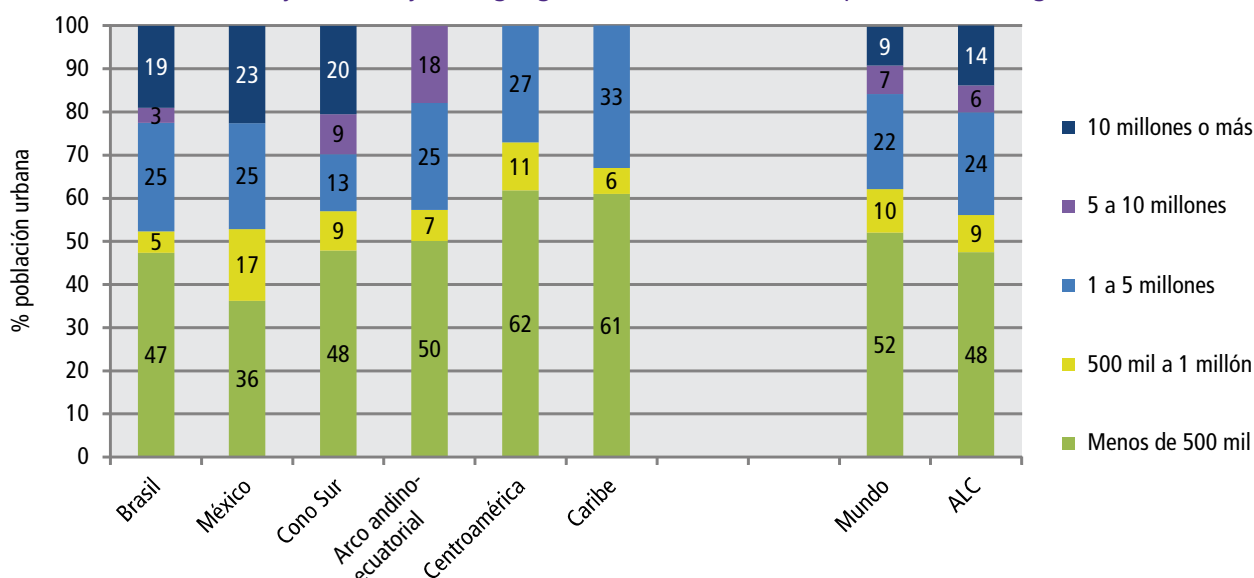
1.3 Importancia de las ciudades secundarias

América Latina y el Caribe se caracterizaron siempre por la concentración de la población en unas pocas ciudades, que, por lo general, acaparaban también la riqueza, los ingresos, las funciones socioeconómicas y administrativas y, en la mayoría de los casos, la capitalidad política. Durante el proceso de urbanización, se ha mantenido un modelo urbano en el que una o dos ciudades principales predominaban sobre el resto.

Sin embargo, en las últimas décadas, las ciudades intermedias y pequeñas, donde reside la mayor parte de la población urbana, han crecido a un ritmo algo más

Gráfico 1.8

Mundo, América Latina y el Caribe y áreas geográficas. Población urbana por tamaño de aglomeración, 2010



Fuente: elaborado con datos de UNDESA (2010). Consultados en mayo de 2011.



La Paz, Bolivia. Contraste del centro de la capital boliviana.
© Pablo Poeta

elevado que las grandes ciudades, apuntando a un posible reequilibrio de la red de ciudades en la región y a una mayor diversificación.

Distribución de las ciudades por tamaño

El proceso de urbanización ha supuesto un aumento importante del número y el tamaño de las ciudades de América Latina y el Caribe. En 1950, había 320 ciudades con al menos 20.000 habitantes; medio siglo después, la cifra se acercaba a las 2.000 ciudades²⁶.

La distribución de la población urbana según el tamaño de la ciudad en la región es muy similar a la mundial, aunque con una importante diferencia: las megaciudades de América Latina y el Caribe concentran el 14% de la población total (65 millones de personas), situándola como la región del mundo con mayor porción de habitantes en ese rango de ciudad²⁷. Aun así, cabe destacar que más de la mitad de la población urbana de la región vive en ciudades con menos de un millón de habitantes, una realidad que contradice la percepción bastante generalizada de que la mayoría de la población vive en las urbes más grandes y visibles.

Dentro de ese contexto general, destaca la inexistencia de ciudades de 5 a 10 millones de habitantes en México, donde, además, la proporción de personas viviendo en las ciudades más pequeñas es considerablemente inferior al resto del subcontinente.

En 1950, no existían las megaciudades en América Latina y el Caribe. Hoy, son ocho: Ciudad de México, São Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro (todas ellas con más de 10 millones de habitantes), Lima, Bogotá, Santiago y Belo Horizonte (con una población de entre 5 y 10 millones). Se trata de un grupo pequeño que destaca no sólo por su tamaño demográfico, sino también por ser el eje económico, social, cultural y, en la mayoría de los casos, político, del país.

Muy superior a las anteriores es el número de ciudades con una población de 1 a 5 millones de personas, que se eleva en la actualidad a 55. Comprende tanto capitales de país (Caracas, Ciudad de Guatemala, San Salvador o Ciudad de Panamá), como grandes metrópolis, de las cuales, algunas se encuentran en zonas fronterizas (Tijuana y Ciudad Juárez), crecieron en espacios sin asentamientos humanos anteriores (Brasilia) o se desarrollaron de manera acelerada (Belém y Manaus).

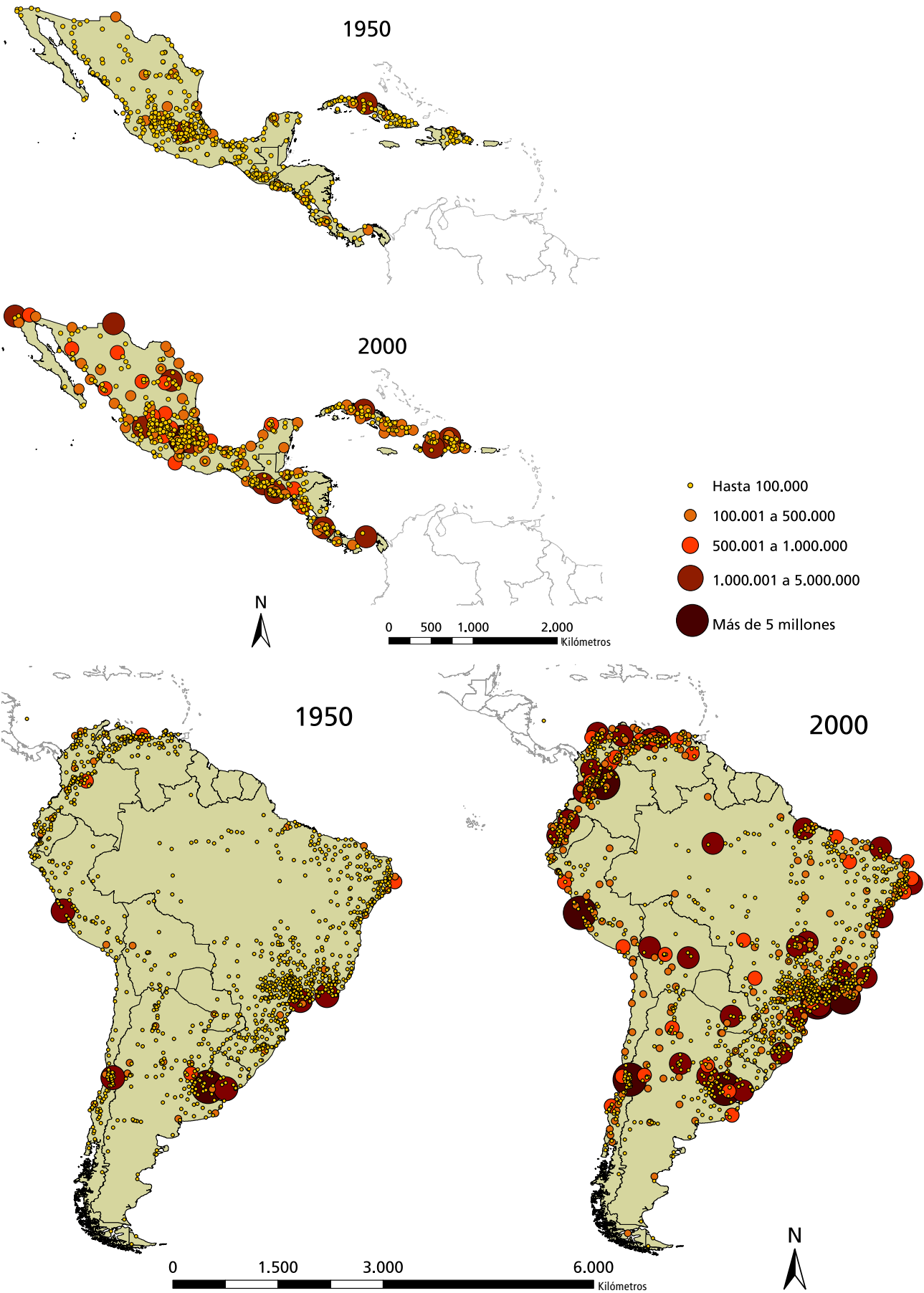
En un rango inferior de tamaño, entre medio millón y 1 millón de ciudadanos, se ubican 62 aglomeraciones, que acogen entre el 5% por ciento de la población urbana, como en el caso de Brasil, hasta el 17% por ciento, en el de México.

El universo de ciudades menores de 500.000 habitantes es grande y heterogéneo, abarcando desde las muy pequeñas, con características cercanas al medio rural, hasta ciudades que han logrado desarrollar un tejido económico importante gracias a la explotación de recursos naturales o por disfrutar de alguna ventaja competitiva.

Los datos estadísticos de UNDESA no distinguen tamaños dentro de este último grupo. No obstante, datos disponibles para 20 países de la región²⁸ presentaban 1.872 ciudades con poblaciones de 20.000 a medio millón de habitantes, lo que da una idea del salto cuantitativo que representan las ciudades de menor tamaño. Además, existe un grupo poco estudiado, y tan numeroso y diverso que escapa a cualquier intento de sistematización, formado por ciudades de 2.000 a 20.000 habitantes, cuyo peso relativo es progresivamente menor, pero que todavía representa una porción nada despreciable de la población urbana (el 19%, frente al 30% de 1950)²⁹.

El Caribe presenta algunas particularidades que se explican, al menos parcialmente, por las pequeñas dimensiones de los Estados y territorios³⁰. La base de datos de la División de Población de Naciones Unidas, que incluye a todos los países del mundo, muestra que solo hay cuatro ciudades con más de un millón de habitantes en el Caribe: La Habana (Cuba), Puerto Príncipe (Haití), San Juan (Puerto Rico) y Santo Domingo (República Dominicana). Kingston (Jamaica) cuenta con más de medio millón de residentes, mientras que Nassau (Bahamas) se acerca a los 250.000. En el resto de países del Caribe, las poblaciones de las capitales varían entre los 3.700 de Cockburn Town (Islas Turcos y Caicos), y los 57.000 de Puerto España (Trinidad y Tobago).

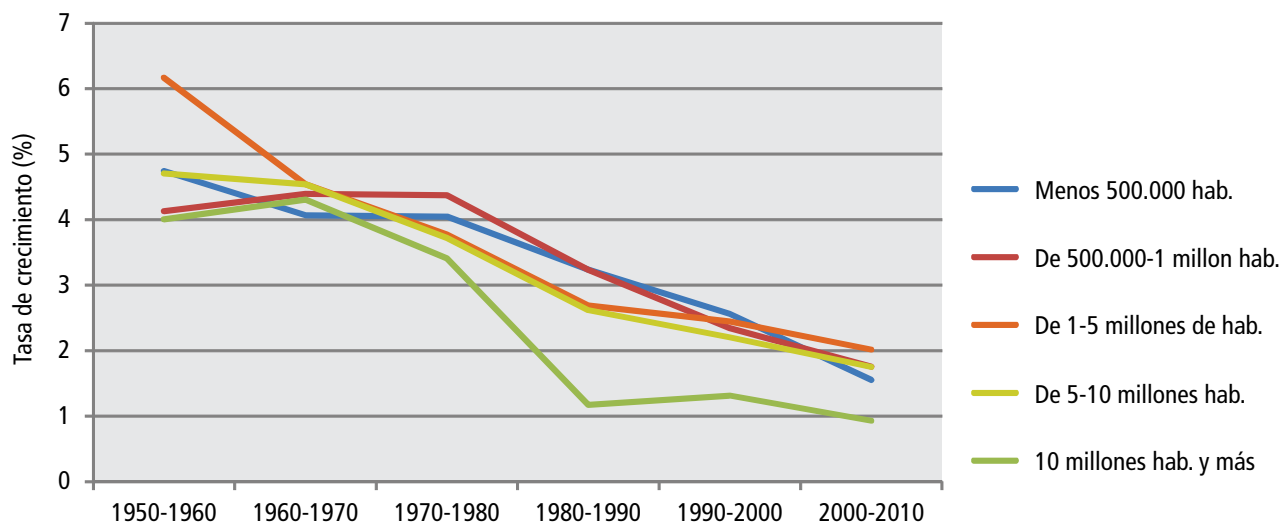
Mapa 1.2
 América Latina y el Caribe. Ciudades de más de 20.000 habitantes, 1950 y 2000



Fuente: elaborado con datos de CELADE, UNDESA y censos nacionales.

Gráfico 1.9

Crecimiento de las ciudades de América Latina y el Caribe en función de su tamaño absoluto, 1950-2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Urbanización en Perspectiva, División de Población (CELADE).

Las ciudades crecen a ritmos diferentes

Más importante que el número absoluto de ciudades o la cantidad de habitantes de cada una, es el ritmo y la manera en que están creciendo estas aglomeraciones por las implicaciones que tiene para su planeación y gestión, para su evolución económica y la posibilidad de que este desarrollo urbano sea sostenible.

El análisis realizado con los datos demográficos disponibles a partir de 1950 y hasta 2010 muestra que la tasa promedio de crecimiento de las aglomeraciones de América Latina y el Caribe está en descenso independientemente del tamaño poblacional del país y de la ciudad. Si en la década de 1950 esa tasa se situaba en torno al 5%, en 2010 no llegaba al 2%, lo que significa que, a escala regional, el crecimiento poblacional de las ciudades se ha acercado

progresivamente a tasas de estabilidad y parece estar cada vez más asociado al crecimiento natural o vegetativo (en un contexto de descenso de las tasas de fertilidad) y menos a movimientos migratorios del campo a la ciudad. No obstante, en ciudades grandes, esas tasas de crecimiento representan cifras absolutas considerables.

La interpretación de estos datos debe hacerse con precaución. Es claro que, en este análisis regional, el peso demográfico de algunas áreas geográficas, sobre todo de Brasil y México, podría estar marcando la pauta para la región.

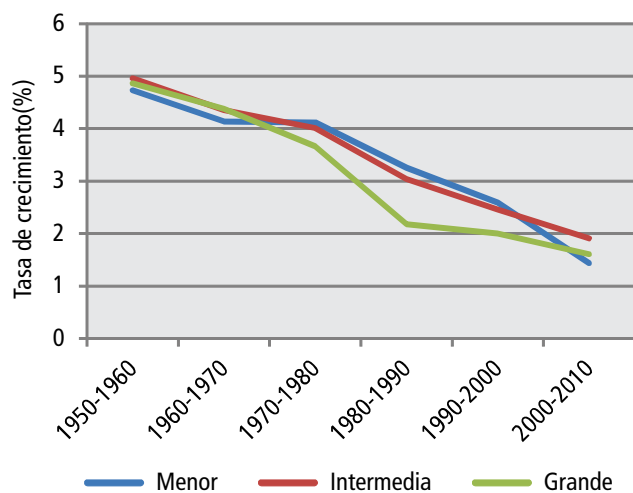
Por otra parte, no se debe olvidar que los datos y su interpretación pueden sufrir distorsiones por el hecho de que algunas ciudades cambian de categoría de una década a otra por su propia evolución demográfica. Por ejemplo, São Paulo tenía 2,3 millones de habitantes en 1950, pero en 1970 ya contaba con casi 8 millones y en 1980 superaba ampliamente los 10 millones, una evolución que afecta cualquier clasificación de las ciudades por su tamaño. Además, ha habido cambios en la denominación y delimitación espacial de las aglomeraciones, agregando áreas nuevas y creando entidades antes inexistentes.

En líneas generales, las ciudades de mayor tamaño son las que han estado creciendo menos en población desde los años setenta, posiblemente por tratarse de espacios geográficos más consolidados. Por el contrario, las ciudades de menos de 1 millón de habitantes son las que más han crecido en término medio, aunque dentro de ese escenario de desaceleración descrito anteriormente que, para este grupo de ciudades, ha sido más pronunciado en la última década.

De los datos demográficos para cada “subregión” se desprende que la tasa de crecimiento de las ciudades del arco andino-ecuatorial tiende a converger desde el año 2000 y todas ellas crecen hoy prácticamente al

Gráfico 1.10

Crecimiento de las ciudades de América Latina y el Caribe en función de su tamaño relativo, 1950-2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Urbanización en Perspectiva, División de Población (CELADE). Ver detalles en anexo 3.

Recuadro 1.2 Ciudades intermedias

La noción de ciudad intermedia es relativa al tamaño del país y la estructura de su sistema de ciudades.

Tegucigalpa y Kingston son las mayores ciudades de Honduras y Jamaica, y las más importantes para sus respectivos países en todos los ámbitos, aunque, por población, equivalen a una ciudad de tamaño medio de Brasil y México.

En la región, se considera que las ciudades intermedias tienden a tener funciones similares dentro de su país independientemente de las importantes variaciones en términos de cantidad de población.

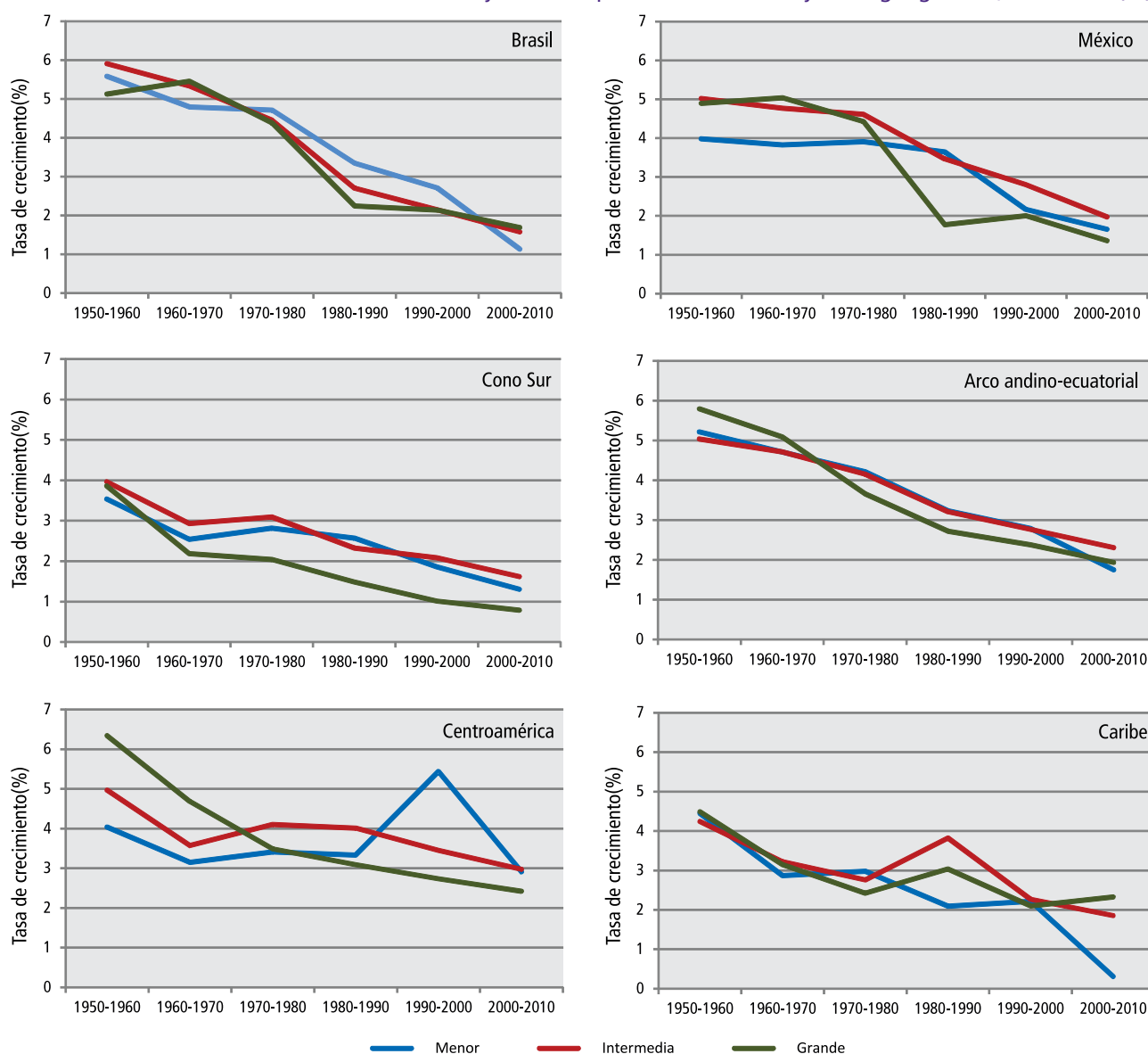
Desde esta perspectiva, una ciudad intermedia como Puerto Plata, en República Dominicana, u Oruro, en Bolivia, cumple funciones y ofrece servicios dentro de su país similares a los que tienen Corrientes en Argentina o Goiania en Brasil.

Tamaño país	Tamaño ciudad intermedia
< 2 millones hab.	Sin sistema urbano de ciudades
2-10 millones hab.	50.000-250.000 hab.
10-20 millones hab.	70.000-350.000 hab.
20 a 50 millones hab.	300.000-550.000 hab.
> 50 millones hab.	500.000-1 millón hab.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Urbanización en Perspectiva, División de Población (CELADE). Ver detalles metodológicos en anexo 2.

Gráfico 1.11

Crecimiento de las ciudades de América Latina y el Caribe por tamaño relativo y áreas geográficas, 1950-2010 (%)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Urbanización en Perspectiva, División de Población (CELADE). Ver detalles en anexo 3.

mismo ritmo. El Cono Sur se distingue en que sus tasas de crecimiento son inferiores y más estables que en las otras áreas. Los mayores contrastes se perciben en el Caribe y, especialmente, en Centroamérica, donde el ritmo de crecimiento de las ciudades es superior, lo que se corresponde con una transición rural-urbana aún en marcha.

Para tener en cuenta las grandes diferencias demográficas y geográficas entre los países, es relevante el análisis que no solo considera la cantidad de población en cada ciudad, sino también su tamaño relativo dentro del sistema de ciudades del país.

En esta comparación se han considerado tres grupos de ciudades (menor, intermedia y grande), cuyo tamaño viene determinado por el de las ciudades intermedias de cada país (oscila entre 50.000 y 1 millón de habitantes). En líneas generales, este análisis (ilustrado en el gráfico 1.10) corrobora las tendencias mencionadas.

Desde esta perspectiva, se nota que en Brasil, México, el Cono Sur y los países del Arco andino-ecuatorial, las ciudades mayores son las que menos crecieron entre 1970 y 2000, fecha a partir de la cual se nota la desaceleración de las ciudades menores.

En Centroamérica y el Caribe cada grupo presenta grandes fluctuaciones. En estos países, la lectura de los datos es mucho más sensible a cambios en la clasificación al tener un número de aglomeraciones menor.

El crecimiento del número de ciudades y la variación de su tamaño tienen implicaciones importantes sobre los sistemas de ciudades y las políticas públicas de desarrollo urbano. El mayor dinamismo de las ciudades pequeñas e intermedias alude a una diversificación de la trama urbana y la posibilidad de un mayor equilibrio territorial.

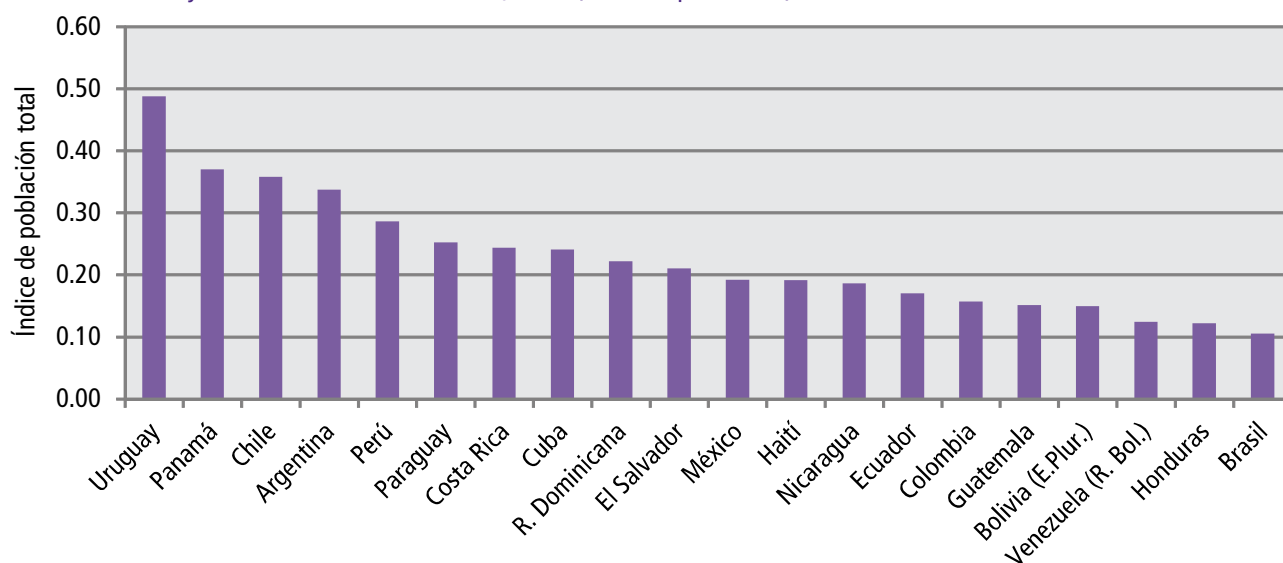
Con la desaceleración del ritmo de crecimiento en todos los grupos de ciudades se reducen los desafíos inmediatos, pero también las oportunidades para impulsar patrones urbanos más orientados hacia la sostenibilidad³¹. Los casos puntuales de ciudades con crecimiento muy acelerado justifican una atención especial, como se analizará más adelante.

Diversificación del sistema de ciudades

La importancia que ha tenido el mayor crecimiento de ciudades intermedias y pequeñas para la red urbana de cada uno de los países puede ser valorada, aunque de forma imperfecta, mediante dos índices: el índice de población total (IPT) y el índice de las cuatro ciudades (ICC). Ambos expresan en términos cuantitativos el grado de primacía urbana, es decir, ofrecen dos maneras complementarias de medir la preponderancia demográfica de la mayor ciudad dentro de un país y en relación al resto de su red urbana. Son indicadores que también permiten describir algunas características de los sistemas de ciudades de la región y algunas tendencias, aunque no causalidades³².

El IPT es el cociente que resulta de dividir la población de la primera ciudad entre la población total del país. Su cálculo en Brasil nos muestra que solo 1 de cada 10 brasileños vive en São Paulo, lo que significa una “baja” concentración demográfica en el país aunque esta es una de las grandes megaciudades de la región. En el extremo opuesto se sitúa Uruguay, donde casi 5 de cada 10 ciudadanos viven en Montevideo. Otros países con alta primacía por el IPT son Panamá, Chile y Argentina. El comportamiento del IPT en el tiempo muestra, además, que, desde 1950, la preponderancia demográfica de las mayores ciudades de cada país ha ido en aumento en la mayoría de los casos, aunque hay indicios de estabilidad.

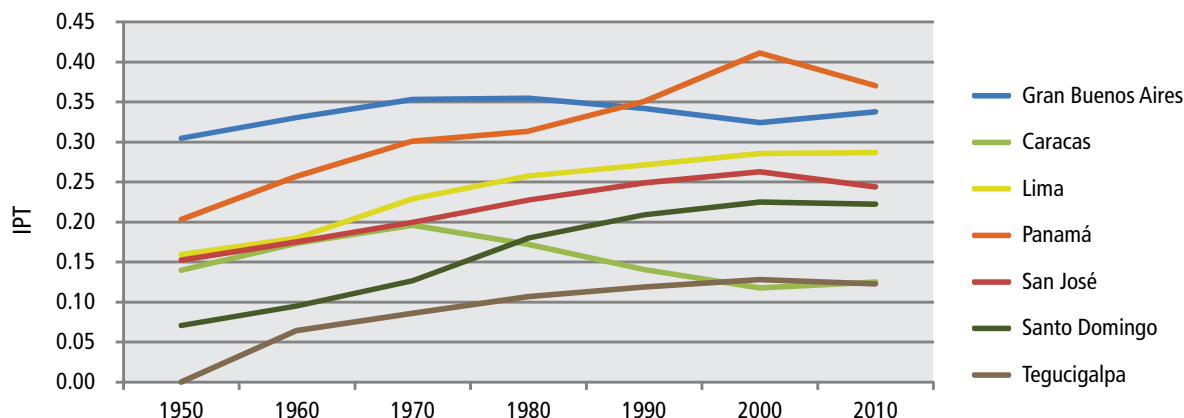
Gráfico 1.12
América Latina y el Caribe. Primacía urbana, 2010 (medido por el IPT)



Fuente: elaborado con datos de CELADE, UNDESA y censos nacionales.

Gráfico 1.13

Índice de primacía de grandes ciudades seleccionadas, 1950-2010 (medidas por el IPT)



Fuente: elaborado con datos de CELADE, UNDESA y censos nacionales.

Evidentemente, estos resultados están muy influenciados por la dimensión del país que se considera, por lo que puede resultar poco pertinente comparar países de escala tan distintas como Brasil y Uruguay. El análisis sería muy distinto si, en vez de considerar la escala nacional, se contrastaran entidades territoriales de tamaño similar, como en el caso de Brasil los Estados que conforman la federación.

El índice ICC³³ permite tener una idea más global de la estructura urbana al valorar el tamaño de las cuatro ciudades más grandes en cada país. Según este índice, Uruguay encabeza de nuevo la lista de primacía urbana en la región, pero es seguido muy de cerca por Guatemala, país que en la comparación anterior mostraba un índice moderado, puesto que solo 1,5 de cada 10 guatemaltecos vive en la capital. Eso significa que Ciudad de Guatemala ejerce un gran poder monopólico sobre el territorio del país que no se refleja en concentración demográfica debido a que aún cuenta con una elevada proporción de población rural. Una situación parecida se da en Perú, con la diferencia de que demográficamente es mayor la concentración en Lima (2,9 de cada 10 peruanos)³⁴.

En la región destaca el caso de Brasil, que presenta un valor bajo en los dos indicadores, tanto por contar con dos megaciudades como por existir un grupo de ciudades grandes que hacen contrapeso, lo que implica una red urbana más diversa. Lo mismo se observa, aunque en menor medida, en Colombia. En ambos, las condiciones geográficas, políticas y económicas han dado lugar a modelos más policéntricos.

Se observa, además, una tendencia incipiente a un mayor equilibrio en algunos países. Caracas ha perdido centralidad y Venezuela despunta como uno de los países con una malla urbana más propensa al equilibrio. Lo mismo ocurre en Bolivia, pero, a diferencia del anterior, lo logra gracias al crecimiento de Santa Cruz de la Sierra que, cada vez más, se acerca en tamaño a La Paz, lo que se traduce en realidad en un sistema bicefálico. La primacía

también parece disminuir ligeramente en México, Paraguay e incluso Uruguay.

En el Caribe, mientras en República Dominicana y Haití la población se ha concentrado cada vez más en sus capitales, Santo Domingo y Puerto Príncipe, otros países, como Granada, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, y Santa Lucía, se han mantenido estables en las últimas décadas.

Los cálculos del IPT y del ICC de los países de la región indican que, pese a que hay ciudades de tamaño intermedio que han crecido en población, comienzan a destacar y alzarse como una alternativa a las grandes aglomeraciones, aún no tienen suficiente fuerza como para ejercer un impacto notable en el sistema de ciudades.



Bogotá, Colombia. Excavación para mejora de las vías públicas.
© Víctor Alfonso González



Esmeraldas, Ecuador. La expansión física y el desarrollo económico han propiciado nuevas expresiones urbanas. © ONU-Habitat

El patrón urbano monocefálico o bicefálico, afianzado por el proceso de transición urbana en América Latina y el Caribe, sigue siendo, por tanto, la nota dominante en la región, aunque la red de ciudades se ha vuelto más compleja y hay señales de una cierta desconcentración demográfica. Hará falta que transcurra más tiempo para verificar si esa tendencia incipiente se consolida y si la malla urbana de los países de la región ofrecen un panorama más balanceado.

El tamaño del país, su orografía, el grado de integración territorial (determinado por condiciones de infraestructura y geográficas principalmente), las actividades económicas y la madurez del proceso de urbanización son determinantes en la formación de concentraciones de población y económicas y el nivel de primacía³⁵. Factores de este tipo pueden explicar, por ejemplo, que una ciudad diferente de la capital del país sea la de mayor peso demográfico o económico, como ocurre con Guayaquil, cuya localización y su propia historia la han convertido en la capital comercial de Ecuador.

En el caso de países pequeños en territorio, la conjunción de los múltiples factores refuerza la capacidad monopolista que ha tenido históricamente la ciudad primada sobre la totalidad del territorio, como en Ciudad de Panamá, San Salvador o Kingston.

1.4 Patrón de crecimiento urbano

El emplazamiento, la distribución y el dinamismo de las ciudades en la región están fuertemente determinados por las condiciones geográficas, políticas y económicas. Históricamente, las ciudades de América Latina y el Caribe se desarrollaron principalmente en una zona costera y algunos lugares estratégicos del interior, respondiendo a los objetivos políticos, militares y comerciales de la potencia colonial. Son los casos de Potosí (Bolivia), Asunción (Paraguay) o Córdoba (Argentina). En ocasiones, las ciudades fueron creadas sobre asentamientos precolombinos, de lo que son ejemplos conocidos Ciudad de México y Cuzco (Perú).

En periodos más recientes, la expansión física de las ciudades y el desarrollo económico han propiciado la aparición de nuevas expresiones urbanas sobre el territorio y consolidado fenómenos como las conurbaciones, las áreas metropolitanas, las megarregiones o los corredores urbanos.

Si las grandes conurbaciones plantean nuevos retos a la gobernabilidad urbana, ha surgido un desafío adicional de grandes dimensiones con la dispersión del espacio construido. Las ciudades tienden a ocupar más suelo del necesario por crecimiento demográfico y urbano, pese a que existen herramientas para una mejor ocupación del territorio, el aprovechamiento de las redes infraestructura y la ampliación de los servicios básicos, elementos que garantizan mejor calidad de vida.

Nuevas oportunidades, nuevas localizaciones

Actualmente, un 42% de la población de América Latina y el Caribe vive en una franja terrestre a una distancia máxima de 100 kilómetros de la costa. Sin embargo, esa zona del litoral representa tan solo el 20% del territorio de la región³⁶. En Sudamérica se observa, además de las ciudades costeras, un conjunto relativamente disperso de ciudades atravesando el sistema andino, varias de las cuales corresponden a asentamientos prehispánicos o núcleos urbanos creados por su favorable ubicación productiva, comercial o militar. Los contrastes orográficos han podido favorecer una organización más bien linear en la zona del Pacífico y más policéntrica en la del Atlántico, donde el relieve es menos acentuado.

En la mayoría de los casos, las ciudades creadas por la potencia colonial, fuertemente concentradas en el área litoral por la importancia estratégica de las rutas marítimas, han prosperado durante el proceso de industrialización manteniendo las ventajas competitivas de su localización.

Existen en la región algunos ejemplos, aunque pocos, de ciudades creadas artificialmente o planificadas con un propósito específico. Fue el caso de la capital brasileña, Brasilia, que nació por una decisión político-administrativa y rápidamente desbordó las expectativas de crecimiento demográfico de sus creadores; de la venezolana Ciudad Guayana, fundada en 1961 a partir de las comunidades de Puerto Ordaz y San Félix como centro industrial y puerto fluvial, y de la paraguaya Ciudad del Este, creada por decreto en 1957 en la zona de la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay), que se ha convertido en la segunda ciudad del país.

La globalización ha supuesto cambios importantes para las ciudades y abierto oportunidades para aglomeraciones intermedias y pequeñas. Con el incremento de los intercambios comerciales internacionales, se ha reforzado

la importancia de las condiciones legales, fiscales y políticas ofrecidas por las ciudades. Asimismo, se han desarrollado numerosas ciudades fronterizas –una categoría en la que entran, entre otras, Ciudad Juárez, Nogales, Nuevo Laredo y Tijuana, en el norte de México.

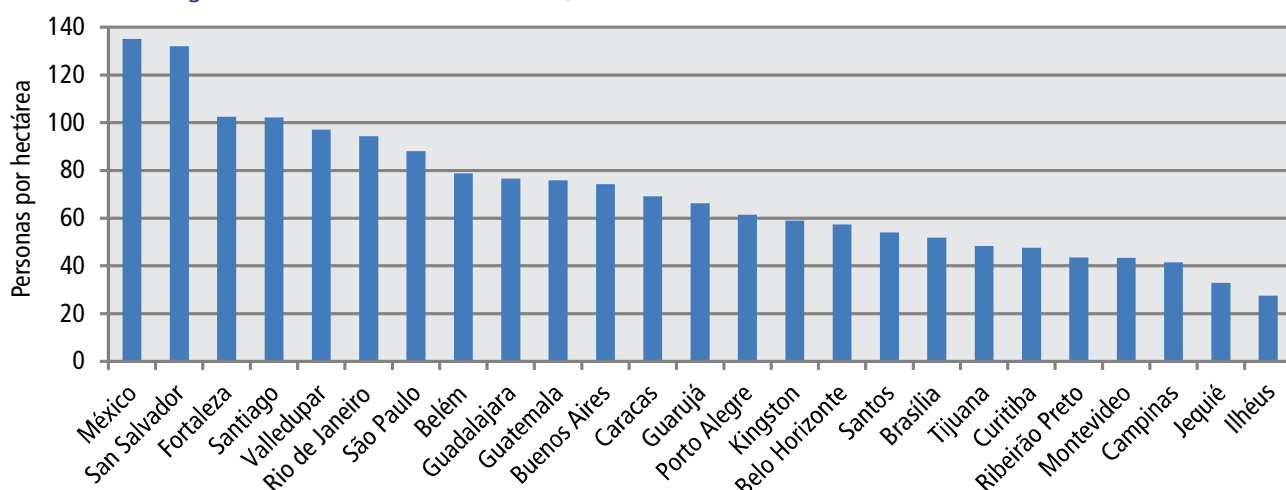
De la misma forma que la decadencia económica puede inducir a la población a emigrar, nuevas oportunidades económicas, como la explotación de recursos naturales o turísticos, estimulan la formación y crecimiento de áreas urbanas. A partir de 1950, hubo un proceso de ocupación progresiva de zonas vacías o tierras del interior que estuvo en buena parte relacionado con el avance de la frontera agrícola y con proyectos de desarrollo económico. Fue así como se expandieron Manaus y Belém, en Brasil. Un caso emblemático de crecimiento urbano basado en el sector turístico es Cancún (México), un pueblo pesquero en los años cincuenta que, en los ochenta tenía 30.000 habitantes y ahora cuenta con 700.000.

Grandes conurbaciones

La expansión urbana ha hecho que muchas grandes ciudades desborden los límites administrativos de sus municipios y terminen absorbiendo físicamente otros núcleos urbanos mediante un proceso de conurbación. El resultado ha sido la aparición de áreas urbanas de grandes dimensiones territoriales, a veces formalizadas en un área metropolitana, integradas por múltiples municipios y con una intensa actividad económica. Es lo que ha ocurrido con muchas de las capitales latinoamericanas y algunas grandes aglomeraciones, como Caracas, Fortaleza, Guayaquil o Medellín.

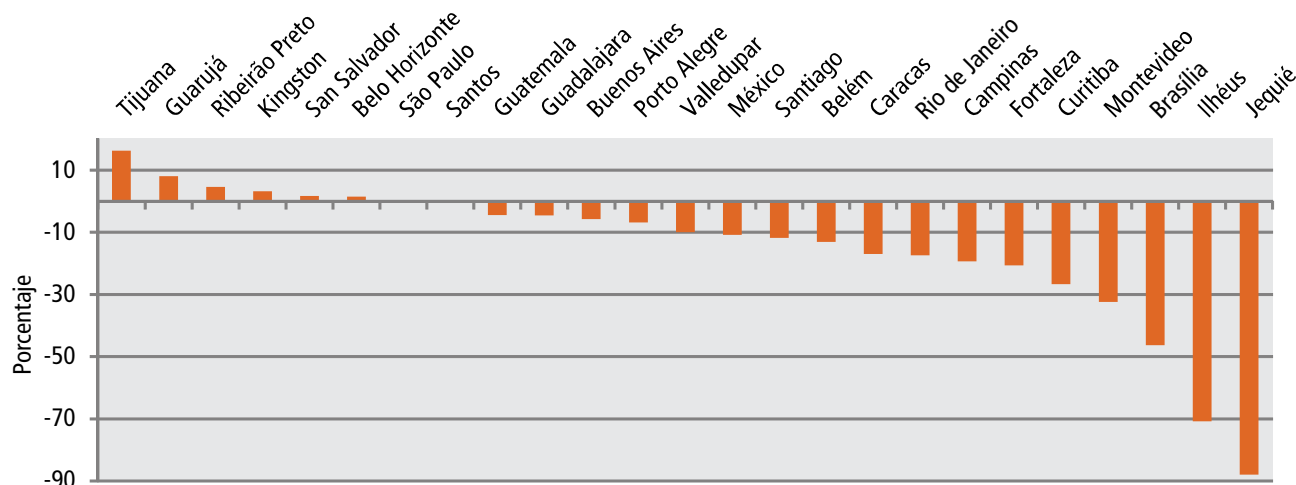
Un fenómeno propio de las últimas décadas del siglo XX fue la conformación de ciudades satélite y ciudades dormitorio por el desarrollo o emergencia de núcleos urbanos ubicados cerca de grandes ciudades y en estrecha relación con el desarrollo económico de estas; algunos son

Gráfico 1.14
Densidad demográfica en ciudades seleccionadas, 2000



Fuente: elaborado con datos del Atlas of Urban Expansion, Lincoln Institute of Land Policy.

Gráfico 1.15
Variación de la densidad en ciudades seleccionadas, 1990-2000



Fuente: elaboración propia con datos del Atlas of Urban Expansion, Lincoln Institute of Land Policy.

totalmente dependientes y otros tienen cierta autonomía funcional, pero la vida en ellas está estrechamente vinculada a la de la ciudad principal.

Con la interacción progresiva de diferentes áreas metropolitanas y ciudades próximas de menor tamaño (industriales, de servicios, comerciales o ciudades-satélite) han comenzado a surgir megarregiones urbanas, también conocidas como corredores urbanos cuando la integración económica se articula en torno a una vía de comunicación terrestre. Un ejemplo de megarregión es el sistema formado por las regiones metropolitanas de São Paulo, Campinas y la Baixada Santista, un área que representa 26 millones de habitantes y que se ha alzado como el principal polo económico, financiero e industrial del país.

Áreas metropolitanas, conurbaciones, ciudades-región, megarregiones y corredores urbanos son nuevas expresiones territoriales del fenómeno urbano que favorecen y se apoyan en el desarrollo económico regional. Son espacios que ofrecen grandes oportunidades socioeconómicas, aunque también conllevan retos de enormes proporciones desde el punto de vista social, medioambiental y de gestión política e institucional.

Tendencia a la dispersión y a la periurbanización

Parecen ser muy escasos o muy puntuales los estudios sobre la forma en la cual se materializa la expansión de las ciudades en América Latina y el Caribe. Hacer análisis comparativos resulta particularmente complejo considerando la dificultad que existe para delimitar la “mancha urbana”, o sea el territorio considerado como “urbano” con base a sus características de ocupación del suelo y edificación; pero se han identificado patrones comunes que indican un crecimiento disperso de baja densidad.

Las ciudades de América Latina y del Caribe son actualmente medianamente densas comparadas a las de otras áreas urbanas del mundo. Datos del año 2000 indicaban que la densidad urbana promedio en la región –calculada sobre una base de 25 aglomeraciones elegidas al azar– era de 70 personas por hectárea³⁷. Las ciudades de la región presentaban una densidad similar a la observada en Europa y en África; eran mucho más densas que las principales ciudades norteamericanas (menos de 25 hab/ha) y mucho menos que las grandes ciudades asiáticas (200 a 400 hab/ha)³⁸.

Evidentemente, esos datos no reflejan la variación de densidad demográfica existente dentro de cada ciudad, en los diferentes sectores o manzanas, elementos que tienen mucho impacto sobre el modelo de ciudad, la percepción de densidad y su aceptación social. En muchas ciudades se observa una densidad elevada en el centro, que disminuye rápidamente hacia la periferia. El caso de la ciudad de México es atípico, ya que solo presenta densidades medio-altas, pero en un área muy extensa e incluso en barrios situados a 20km del centro de la ciudad³⁹.

Si bien no es posible sacar conclusiones de estudios parciales, la desdensificación aparece como una tendencia en el conjunto de ciudades analizadas. En el periodo 1990-2000, el número de habitantes por hectárea disminuyó en la mayoría de las aglomeraciones incluidas en el análisis, lo que significa que la ciudad se expandió territorialmente con nuevas áreas menos densamente pobladas que las existentes.

En promedio, cada habitante ocupaba en 2000 un área mayor del que utilizaba en 1990, o sea las ciudades se expandieron espacialmente a un ritmo mayor que su crecimiento demográfico. Es algo que se puede ver, con cálculos más recientes⁴⁰, en México, donde en promedio las ciudades se han expandido territorialmente tres veces más que el crecimiento de su población.

Recuadro 1.3

Tres dinámicas, una sola tendencia de expansión dispersa

En la ciudad de Buenos Aires existe una tendencia a la expansión periférica para el desarrollo de conjuntos cerrados habitacionales de alta y media renta. Como se observa en la imagen, estos "barrios cerrados" se localizan sobre las grandes autopistas en el radio periurbano del Gran Buenos Aires, con la consecuente dependencia del vehículo privado.

Desde una lógica completamente opuesta, caracterizada por la dificultad económica para acceder a condiciones habitacionales formales y dentro de estándares adecuados,

los asentamientos irregulares en la ciudad de Montevideo (Uruguay) también muestran una importante tendencia a la periurbanización.

En Santiago de Chile, los proyectos de vivienda social subsidiada tienden a localizarse en las áreas donde el suelo es más barato, es decir en las áreas más lejanas, mal conectadas y poco servidas de la periferia, un fenómeno que también se observa en Ciudad de México.

Unidades de vivienda social construidas en la región metropolitana de Santiago

Área	Área periurbana	Área metropolitana	Total
1978-1983	3467	37908	41375
1984-1989	3575	68804	55268
1990-1995	10628	55268	65896
1996-2002	9076	37369	46445
Total	26746	199349	226095

Fuente: Hidalgo et al. (2008), publicado en CEPAL/Helmholtz Association/GTZ (2010).

Mapa 1.3

Asentamientos irregulares en Montevideo



Fuente: Intendencia Departamental de Montevideo. En <http://sig.montevideo.gub.uy>

Mapa 1.4

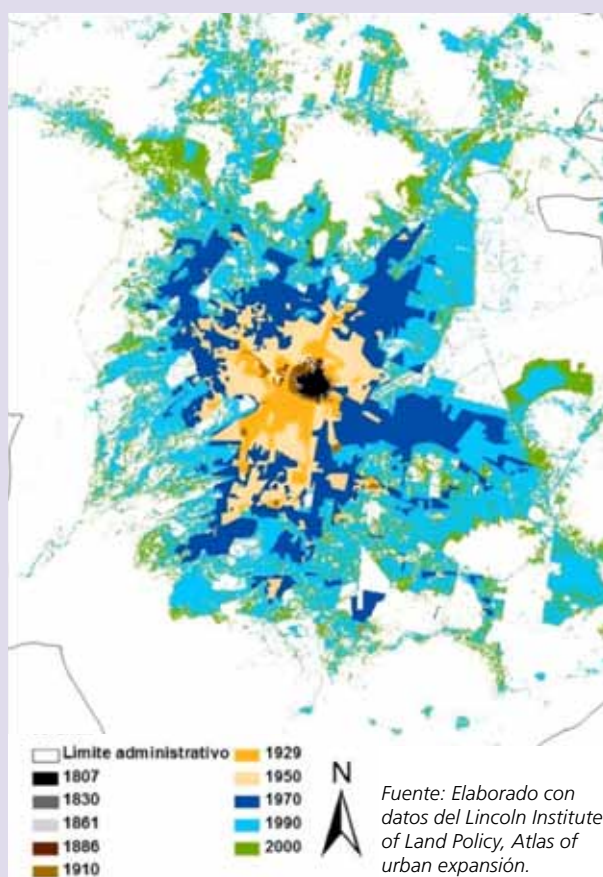
Organización socioespacial de Buenos Aires



Fuente: Thuillier, Guy (2005).

Mapa 1.5

Evolución de la mancha urbana de México, 1810-2000



Fuente: Elaborado con datos del Lincoln Institute of Land Policy, Atlas of urban expansion.

La propensión a la expansión dispersa de la ciudad tiene orígenes complejos, en los que se combinan muchos factores, como el control urbanístico, la planificación urbana, la oferta de transporte, vivienda y comunicaciones, el precio del suelo, las oportunidades laborales, la calidad de los servicios y hasta la identidad y el estilo de vida. Es además una expansión que no se reduce a un grupo social o un tipo de estructura urbana.

En la región se encuentran ejemplos de expansión dispersa por iniciativas tan diferentes como el desarrollo de conjuntos habitacionales cerrados de alta y media renta o la realización de proyectos de vivienda social subsidiada por el Estado. También se observa la existencia de ciudades que se expandieron de forma desordenada, con áreas precarias e informales –carentes de infraestructura y servicios, transporte público o accesos por carretera– surgidas como consecuencia de la pobreza y la urbanización acelerada. Cada uno de estos ejemplos responde a dinámicas propias, pero todos contribuyen a esa tendencia general de dispersión espacial, con sus consecuentes impactos y costos sociales, ambientales y económicos.

Densidad y expansión urbana

La densidad demográfica urbana es un elemento decisivo para la provisión duradera de infraestructuras y servicios públicos y sociales. Es una de las principales ventajas de la urbanización, ya que reduce costos marginales e impactos ambientales, y estimula la cultura y la creatividad. Sin embargo, la ciudad densa no es el modelo mayoritariamente deseado en la región, al menos de forma consciente, ya que, por el mal diseño y el déficit de gestión, no se perciben sus ventajas en el corto plazo.

Son muchas las ciudades de América Latina y el Caribe que tienen como esquema de expansión de sus periferias un modelo basado en la multiplicación de carreteras, centros comerciales y conjuntos habitacionales cerrados. Es un modelo que responde de manera puntual a las múltiples demandas de los mercados inmobiliarios, sin que en ningún momento parezca haber una intervención consciente del poder público para crear estructuras urbanas que trasciendan los proyectos inmobiliarios individuales. De esta forma, las áreas urbanas se expanden con viviendas, en el mejor de los casos dotados de infraestructuras y servicios, pero sin crear un verdadero tejido urbano interconectado.

Al expandirse sin visión integradora, las periferias pueden exacerbar la segregación y estigmatización socioespacial de las comunidades que las habitan. Las periferias pueden convertirse en trampas de pobreza para grupos de población que no logran aprovechar las ventajas que ofrece la urbanización.

El modelo de expansión también es influenciado por el funcionamiento del mercado de suelo e inmobiliario.

Los mecanismos de promoción inmobiliaria determinan en gran medida la localización y las características de los ensanches urbanos, mientras la urbanización informal resulta de fallas en el funcionamiento del mercado y la planificación territorial, así como del sistema de protección social.

En la región es habitual la llamada especulación urbana. En su búsqueda por mayores ganancias, propietarios de terrenos y desarrolladores inmobiliarios incorporan con sus proyectos de construcción nuevo suelo a la ciudad, aunque por su lejanía no cuenten con infraestructura y conectividad adecuadas o no se necesiten por existir suelo libre, mejor localizado, ya adecuado. Grandes terrenos rodeados de inversiones públicas en infraestructuras y listos para su uso urbano permanecen sin construcción o subutilizados a la espera de un mejor precio, generando una falsa escasez de suelo y, con ella, la necesidad de expandir la ciudad y extender las redes e infraestructuras a áreas cada vez más lejanas.

Con frecuencia, propietarios y desarrolladores tienen el suficiente poder jurídico y político como para obtener autorizaciones de usos de suelo según su discrecionalidad, mientras que los marcos jurídicos de planeación son, en ocasiones, muy débiles, no disponen de instrumentos de gestión de suelo o adolecen de la falta de voluntad política para su implementación.

Una expansión urbana con mayores niveles de calidad y sostenibilidad es posible si los gobiernos locales se anticipan con políticas de planificación, diseño y regulación que permitan no solamente orientar la inversión, sino también potenciarla y captar los beneficios de las plusvalías



Belo Horizonte, Brasil. Transición hacia una ciudad más vertical.
© Gabriel de Sousa

derivadas de la urbanización para el financiamiento de las infraestructuras y servicios. También se puede lograr con una actitud más proactiva frente a los mercados inmobiliarios, de modo que, en lugar de tratar de corregir *a posteriori* las consecuencias de la urbanización desordenada, permita impulsar visiones positivas, más sostenibles y equitativas del desarrollo urbano.

Notas

1. No existe una definición única y mundialmente aceptada de "área urbana". El concepto difiere considerablemente entre países y ha variado con el tiempo. El anexo 1 ofrece una lista con la definición de área urbana en los países de la región.
2. Por urbanización se entiende el crecimiento de la población urbana en relación a la población total de un país, una región o el mundo en su conjunto.
3. Las series históricas de datos estadísticos y las estimaciones futuras sobre población incluidas en este capítulo se basan en los datos de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, UNDESA (2010). Consultados en mayo de 2011.
4. Eso se debe en gran medida a la alteración que tuvo su pirámide demográfica como consecuencia del conflicto armado que duró hasta finales de los años ochenta.
5. Base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALSTATS). Consultado en mayo de 2011.
6. Ver más detalles en el anexo 1.
7. El promedio mundial de densidad demográfica es de 51 hab/km². UNDESA (2010).
8. Banco Mundial (2011). Unidad de Migración y Remesas del Banco Mundial disponible en <http://www.worldbank.org/migration>
9. OIM (2010).
10. The World Bank's Migration and Remittances Factbook 2011. Disponible en línea en <http://www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances>
11. Estimaciones para 2010. Base de datos de UNDESA. División de Población. International Migration 2010.
12. OIM (2010).
13. UNDESA (2009).
14. Martínez, Jorge y Vono, Daniela (2005).
15. El CARICOM cuenta actualmente con 15 países miembros plenos: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago. Además, Anguila, Bermudas, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos y las Islas Vírgenes Británicas son miembros asociados.
16. Martínez, Jorge y Vono, Daniela (2005).
17. Banco Mundial (2011).
18. CEPAL (2007).
19. CEPAL (2010d).
20. *Ibidem*.
21. Rodríguez Vignoli, J. (2011).
22. Rodríguez, J. (2007).
23. CEPAL (2010).
24. Los efectos de las migraciones han sido analizados en numerosos estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, a partir de datos provenientes de los censos y estimaciones indirectas, en los que se basa parte de las informaciones contenidas en este epígrafe.
25. Rodríguez, J. (2007).
26. Cálculos basados en datos censales para 20 países. Rodríguez (2011).
27. En Norteamérica, que es la segunda área geográfica con mayor población en megaciudades, representa el 11,55%.
28. Base de datos de la División de Población del CELADE sobre Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC). Los países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.
29. Rodríguez, J. (2011).
30. En el Caribe hay una veintena de países independientes y territorios insulares. Algunos de estos territorios forman parte de otros Estados (caso de Martinica o Guadalupe, que son departamentos franceses de ultramar) y otros están considerados por las Naciones Unidas como territorios no autónomos (Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, y Montserrat, en otros), por lo que tienen un alto grado de autonomía, pero no gozan de una independencia total de su antigua potencia colonial.
31. El capítulo cuarto de este informe desarrolla los aspectos de infraestructura, redes, servicios públicos y hábitat urbano, y el cuarto aborda los aspectos relacionados con las afectaciones de las ciudades al medio ambiente.
32. El análisis solo se realiza para los países con más de 2 millones de habitantes en 2010, que poseen un sistema de ciudades y disponen de datos para una serie temporal dada. En este análisis se han tomado los datos correspondientes al límite funcional de la aglomeración como un todo (criterio de aglomeración) y no al límite administrativo. Para un análisis más comprehensivo sería necesario incluir un grupo de indicadores multidimensional en el tiempo, pero actualmente no se cuenta con datos de estas características. Para realizar un análisis de causalidad de la concentración y la primacía urbana, se requeriría de estudios que incluyan condiciones económicas y de poder político en largos períodos de tiempo, lo que supera los objetivos de este documento.
33. El ICC es el cociente resultante de dividir la población de la ciudad de mayor tamaño entre la suma de las tres siguientes.
34. Los datos nacionales más recientes muestran que la concentración es algo mayor. Se pueden dar casos parecidos si se toman cifras estadísticas nacionales. Para este estudio, se han tomado series históricas comparables para todos los países.
35. Cuervo González, Luis Mauricio (2004).
36. Banco Mundial (2009).
37. Estudio denominado "Atlas of urban expansion" realizado por el Lincoln Institute of Land Policy. El estudio usa una metodología basada en píxeles, es decir, puntos de color en una imagen digital, y analiza las manchas urbanas de las aglomeraciones seleccionadas en función de la ocupación efectiva del suelo, sin atender a sus límites político-administrativos. Tanto las cifras como los mapas utilizados en adelante se encuentran disponibles en: <http://www.lincolninstitute.edu/subcenters/atlas-urban-expansion/global-sample-cities.aspx>
38. Véase <http://sapiens.revues.org/914>
39. Berteau, Alain, Order without design, 2002.
40. Estimaciones para 2009. ONU-Habitat (2011e).



Desarrollo económico y equidad



En pocas palabras

1. Las ciudades son verdaderos motores para la economía de los países de América Latina y el Caribe. Las 40 ciudades principales producen anualmente un PIB de más de 842.000 millones de dólares. Se calcula que casi dos tercios del producto interno bruto de la región proceden de áreas urbanas, donde se concentran los servicios y la industria. Con el aumento de las migraciones, se ha multiplicado el flujo de remesas, que llega a representar más del 10% del PIB en varios países.
2. Desde 1970, el ingreso per cápita latinoamericano y caribeño casi se ha triplicado, aunque con amplias disparidades. Muchas ciudades tienen una renta por habitante mayor que el promedio de su respectivo país. La progresión de las tasas de urbanización ha sido constante en todos los países mientras que la evolución del ingreso por habitante ha sido más variable, pasando por ciclos y, en algún caso, por retrocesos.
3. Los países de América Latina y el Caribe han logrado avances considerables en la lucha contra la pobreza en los últimos 10 años. La proporción de población urbana pobre se ha reducido, pero, en números absolutos, las cifras siguen siendo muy altas. Aproximadamente 124 millones de habitantes de ciudades viven en la pobreza, o una de cada cuatro personas en áreas urbanas.
4. Además de la pobreza, la región sufre de un problema de inequidad grave y persistente. La desigualdad de ingreso es extremadamente elevada. Hay un déficit considerable de empleo y una abundante informalidad laboral, que se concentran en los jóvenes y las mujeres. La desigualdad se manifiesta en ciudades divididas social y espacialmente, pese a las múltiples oportunidades de desarrollo económico y social que ofrece la urbanización.
5. En términos económicos, el peso relativo de las megaciudades está disminuyendo en beneficio de ciudades más pequeñas que ofrecen condiciones más competitivas. Resalta el dinamismo de ciudades fronterizas, ciudades que se benefician de grandes inversiones industriales y ciudades localizadas en corredores económicos o en la periferia de grandes conurbaciones.

Claves para el cambio

6. Para superar progresivamente la fragmentación social y urbana de las ciudades, hace falta combinar estrategias de crecimiento económico con políticas orientadas a corregir la desigualdad de ingreso y de calidad de vida, así como medidas de integración territorial y social. Para ello, resulta fundamental la articulación de las políticas económicas nacionales con las estrategias de desarrollo urbano definidas en las ciudades y regiones.
7. La emergencia de nuevos polos económicos y la consolidación de nuevas configuraciones urbanas, por la interconexión entre ciudades, amplían las posibilidades de desarrollo socioeconómico, pero también conllevan el riesgo de crear nuevas y mayores disparidades sociales y territoriales. Para mitigar ese riesgo y mantener su competitividad, las grandes áreas urbanas requieren definir políticas más inclusivas.
8. El crecimiento acelerado en los nuevos polos económicos amerita una particular atención por la importancia de los desafíos que plantea. Pocos gobiernos locales están preparados para asumir cambios de esta magnitud. Sin acompañamiento técnico y político, las ciudades se exponen a repetir los escenarios de crecimiento desordenado y de asentamientos precarios con las consecuencias económicas, sociales y ambientales que se conocen.

Desarrollo económico y equidad

América Latina y el Caribe pasó, en el siglo XX, por una serie de transformaciones en el modelo económico imperante que produjo, a su vez, profundos cambios demográficos y sociales. Esos cambios se reflejan en la evolución de sus ciudades por la concentración de población en áreas urbanas y por el creciente papel que éstas han ido desempeñando en la actividad económica de los países.

Las economías de la región han crecido en las últimas décadas, aunque en un contexto de volatilidad, especialmente a finales del siglo¹. La riqueza generada y los modestos avances logrados en la lucha contra la pobreza desde 1990 no han significado una reducción significativa de la brecha de desigualdad. Amplios sectores de población urbana viven atrapados en círculos viciosos de pobreza e inequidad, cuyo resultado son ciudades divididas social y espacialmente, pese a las múltiples oportunidades de desarrollo económico y social que ofrece la urbanización.

2.1 Desempeño económico y pobreza

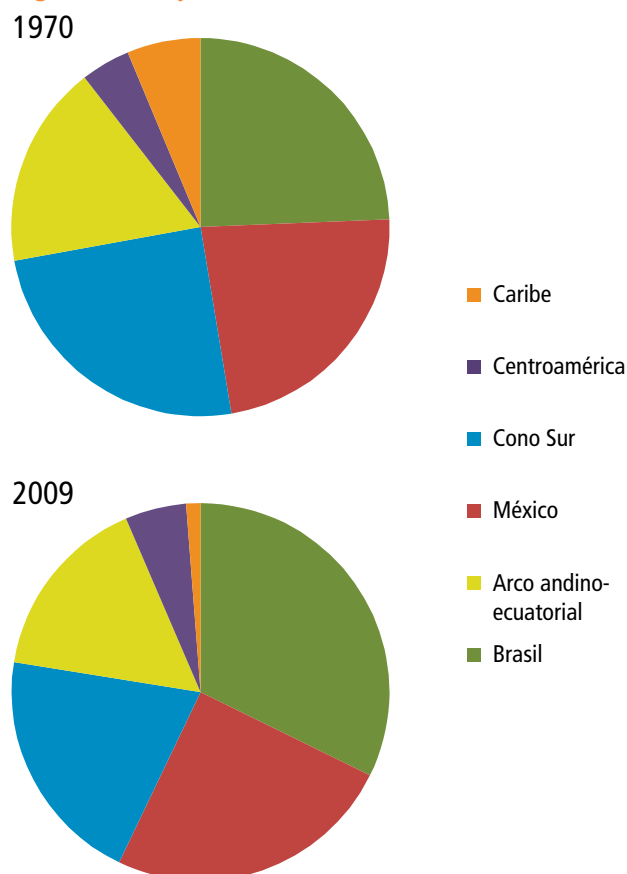
Desde una perspectiva global, la participación de América Latina y el Caribe en la economía ha variado poco en las últimas décadas. En 1970, su contribución en el valor agregado mundial era del 6,5%, una tasa que, actualmente, se sitúa en el 7% para una región que representa el 8,5% de la población mundial².

La situación económica regional es heterogénea, con economías emergentes que han cobrado relevancia mundial, con Brasil a la cabeza, y otras que avanzan más lentamente.

El producto interno bruto (PIB) de la región se reparte de manera irregular: el 32% corresponde a Brasil, 25% a México, 21% a los países del Cono Sur, 16% a los países del arco andino-ecuatorial, 5% a Centroamérica y tan sólo el 1% al Caribe³. La contribución económica de Brasil es proporcional a su peso demográfico; México y el Cono Sur aportan más a la producción que su cuota en

Gráfico 2.1

América Latina y el Caribe. Participación de subregiones y países de gran tamaño^a en el PIB regional, 1970 y 2009



^a La división en subregiones sigue los mismos criterios del capítulo 1 (véase el recuadro 1.1).

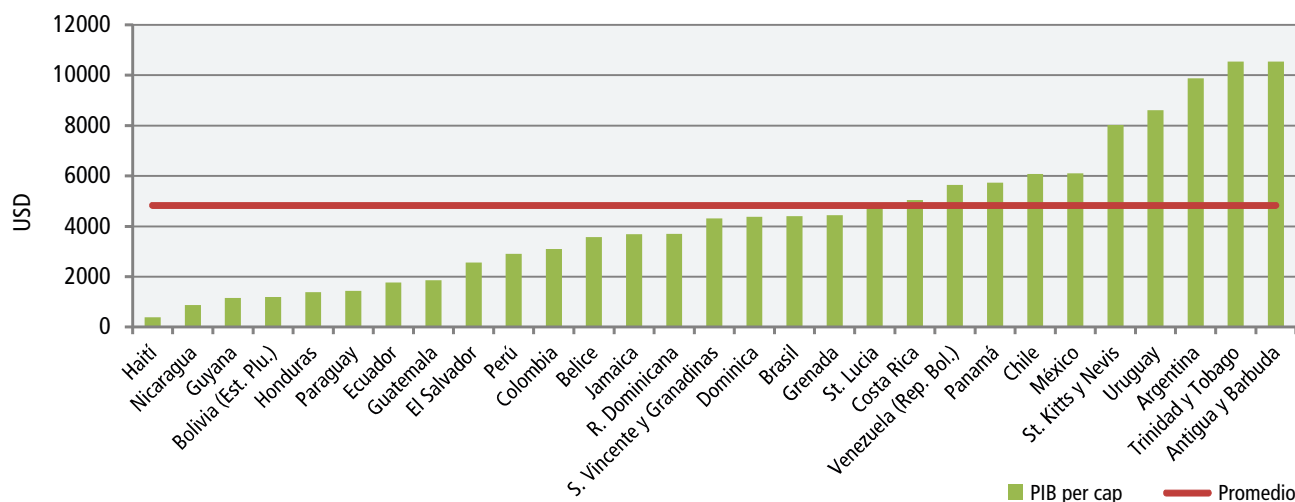
Fuente: elaborado con datos del Banco Mundial. Consultados en julio de 2011.

población, mientras que los países andinos, Centroamérica y el Caribe tienen una participación en el producto bruto inferior a la de sus habitantes en el conjunto regional.

Los principales cambios en el escenario económico regional entre 1970 y 2009 fueron el incremento del aporte de Brasil en el PIB (en ocho puntos porcentuales), un aumento modesto de México y Centroamérica, y la fuerte contracción del Caribe. En el caso del Cono Sur, la disminución se debió, en buena medida, a la menor participación de Argentina.

Desde 1970, el ingreso per cápita latinoamericano y caribeño casi se ha triplicado. Si bien el producto interno

Gráfico 2.2
América Latina y el Caribe. PIB per cápita de los países, 2010



Fuente: elaborado con datos del Banco Mundial, datos de cuentas nacionales. Consultados en julio de 2011.

bruto por habitante es un indicador parcial, puesto que no muestra la distribución real del ingreso, ofrece un panorama de la situación regional y permite una primera aproximación al complejo problema de la desigualdad de renta y de oportunidades entre diferentes grupos de población. En 2009, el ingreso per cápita promedio se situaba en 4.823 dólares⁴, frente a una media mundial de 5.868 dólares. Esta cifra oculta amplias disparidades a todos los niveles, entre países, en su interior y en las mismas ciudades.

Los dos extremos de renta se encuentran en el Caribe. En 2009, Antigua y Barbuda, un país con muy poca población cuya economía descansa fundamentalmente en el sector de servicios, tenía un PIB per cápita 27 veces superior al de Haití, que presenta el PIB por habitante más bajo de toda la región. En el Cono Sur, Argentina tiene una renta promedio por habitante siete veces más alta que Paraguay. Entre los países andinos, Venezuela casi quintuplica el ingreso per cápita de Bolivia. Y en Centroamérica, Panamá obtiene seis veces más PIB por habitante que Nicaragua, cuya economía todavía sufre el peso de la deuda externa.

Peso considerable de las remesas

Un fenómeno importante para la economía de muchos países, vinculado al aumento de las migraciones transnacionales, es el flujo de remesas, que se han multiplicado por diez en los veinte últimos años⁵. Según estimaciones del Fondo Multilateral de Inversiones, las transferencias de dinero de emigrantes sumaron casi 56.900 millones de dólares de los Estados Unidos en 2009 y 58.100 millones en 2010, una cifra que sería mayor si se tuvieran en cuenta las enviadas por canales informales⁶.

En términos absolutos, México es, con diferencia, el país que más cantidad de dinero recibe en remesas

(22.600 millones de dólares en 2010), seguido de Brasil y Guatemala (4.300 millones de dólares cada uno). Pero, si se mide por la importancia de las transferencias en el PIB del país, los principales destinatarios son Honduras (19,3%), Guyana (17,3%), El Salvador (15,7%), Haití (15,4%), Jamaica (13,8%) y Nicaragua (10,3%)⁷.

Las remesas no solo tienen un peso considerable en las economías nacionales, sino que, además, se han convertido en un componente básico del ingreso de muchas familias. En México, más del 60% de los hogares que se declaran beneficiarios de remesas pertenecen al grupo de población con menos ingresos, mientras que el 4% se clasifica en el quintil superior de ingresos y lo mismo ocurre, con



Victoria, El Salvador. Las tasas de pobreza en la región suelen ser mayores en las zonas rurales que en las urbanas. © Oscar Armando Payés

Recuadro 2.1 Métodos de medición de la pobreza y la desigualdad

Existen diferentes maneras de medir la pobreza, pero las más usuales se apoyan en el ingreso, un indicador vinculado a factores económicos coyunturales, y la satisfacción de necesidades básicas, que se caracteriza por ser un proceso a más largo plazo. Ambos tratan de medir situaciones en las que el nivel de vida de la población no llega a un estándar aceptable; la diferencia reside en que el primero valora si el ingreso per cápita mensual de los hogares permite satisfacer las necesidades básicas de la familia, mientras que el segundo evalúa si, en la práctica, se han cubierto o no esas necesidades⁸.

El Banco Mundial considera “pobre” a la población que no tiene un ingreso mínimo de 2 dólares por día, ajustados por paridad de poder de compra, e “indigente” (o en pobreza extrema) a la que vive con menos de 1 dólar diario.

La CEPAL aplica el método del costo de las necesidades básicas. Para ello, usa las líneas de pobreza e indigencia, es decir, un cálculo del ingreso mínimo necesario para que los miembros de un hogar puedan satisfacer sus necesidades esenciales teniendo en cuenta el coste en moneda local de una canasta básica de alimentos (específica para cada país), los hábitos alimentarios, la disponibilidad de alimentos y sus precios relativos (se toma en consideración la diferencia de precios entre áreas rurales y centros urbanos pequeños, y las áreas metropolitanas). Por este método, se consideran indigentes los hogares con unos ingresos de hasta

0,6 líneas de pobreza y pobre a los que perciben entre 0,61 y 1,2 líneas de pobreza.

Una limitación de este tipo de indicadores es que no considera el peso de los costos de habitación, ni las diferencias entre ciudades o en su interior.

Un concepto vinculado con la pobreza, que valora cobertura de necesidades básicas y complementarias, es el índice de desarrollo humano (IDH), elaborado desde 1990 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Actualmente, su cálculo implica cuatro indicadores: el ingreso per cápita en paridad de poder adquisitivo, el nivel educativo, la esperanza de vida y el “índice de pobreza multidimensional”. Este último incorpora variables sobre salud y calidad de vida, buscando aproximarse al problema de una manera más comprehensiva.

Existen también mediciones de los niveles de desigualdad, de las cuales, la más habitual es el coeficiente de Gini. Este coeficiente valora la desigualdad en un país o en una ciudad en función de la distribución individual del ingreso en una escala de 0 a 1, en la que 0 equivale a una distribución equitativa y 1 al máximo de inequidad. La medición de las desigualdades socioespaciales está todavía poco desarrollada.

En América Latina, los avances para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio relativos a la pobreza se valoran en función de las líneas de pobreza nacionales estimadas por la CEPAL.

proporciones algo diferentes, en Paraguay. En otros países, esa relación se invierte, como en Perú y Nicaragua, donde la proporción de hogares con ingresos superiores que recibe remesas es mayor que la de familias de bajos ingresos⁹. Aunque la cantidad y el perfil de beneficiarios difieren entre países, las remesas son un recurso indispensable para numerosos hogares, ya que permiten cubrir necesidades de vivienda, salud, alimentación o educación¹⁰.

Pobreza y desigualdad, la asignatura pendiente

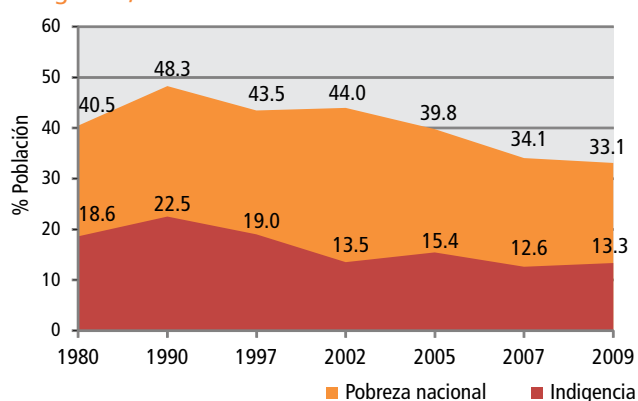
Desde la adopción de la Declaración del Milenio, en el año 2000, América Latina y el Caribe ha logrado algunos avances en la reducción de la pobreza (primero de los Objetivos fijados en ese documento), pero han sido modestos si se comparan con otras regiones en desarrollo¹¹. Actualmente, 180 millones de habitantes de la región (un 33%) viven en condiciones de pobreza y, de ellos, 71 millones son indigentes (un 13%)¹².

Los principales avances en el combate a la pobreza en la región se han logrado durante la última década¹³ y han sido resultado, en general, de la combinación de un crecimiento del ingreso medio y una ligera mejora en su distribución¹⁴. Según las mediciones de la CEPAL, la proporción de población viviendo en la pobreza se ha reducido de 48 a 33% en el periodo 1990-2009. El descenso progresivo de la tasa de pobreza coloca a la región en vías de cumplir

la primera de las metas del milenio, aunque el número absoluto de pobres no haya disminuido; por el contrario, es mayor que el que había en 1990.

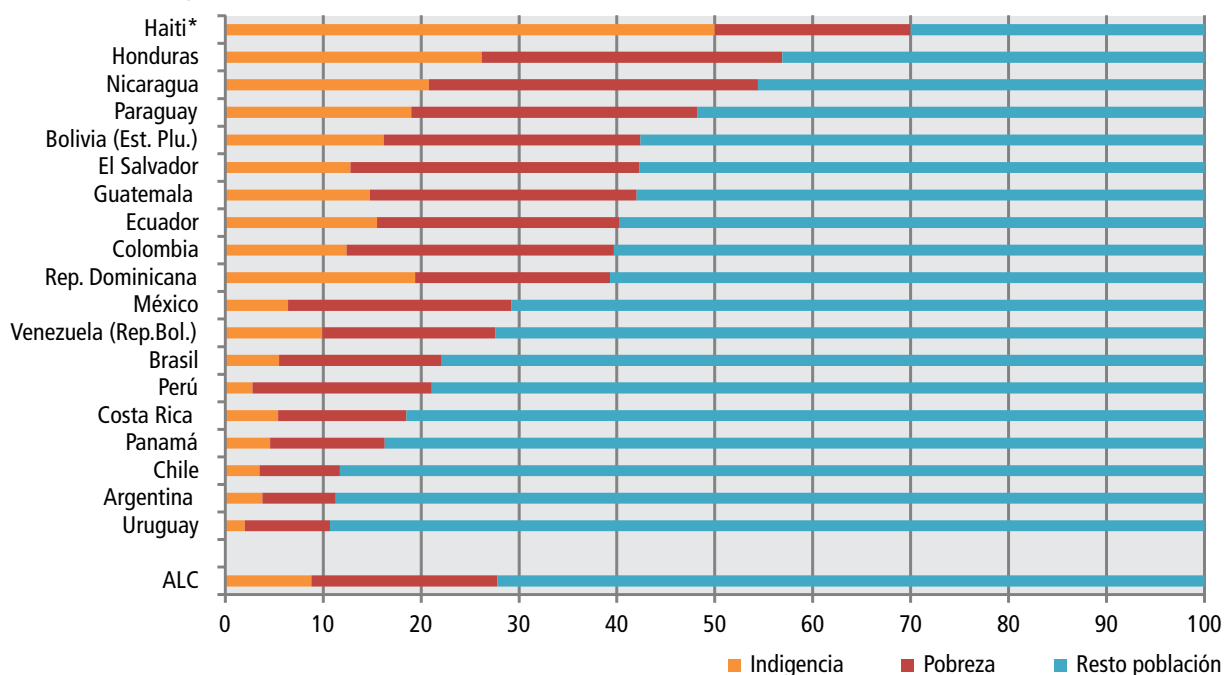
De los datos estadísticos se desprenden grandes contrastes en las condiciones de vida de la población. Mientras que países como Argentina, Chile y Uruguay tienen una incidencia de pobreza nacional baja (inferior al 12% de la población), más de la mitad de los habitantes de Bolivia, Guatemala y Paraguay es pobre, y en Nicaragua y Honduras la tasa supera el 60%. El caso más dramático es Haití, donde, según los estudios de las Naciones Unidas realizados tras el terremoto que devastó parte del país en 2010, la pobreza ha aumentado hasta situarse

Gráfico 2.3
América Latina y el Caribe. Evolución de la pobreza y la indigencia, 1980-2009



Fuente: Elaborado con datos de CEPAL (2010a).

Gráfico 2.4

América Latina y el Caribe. Tasas de pobreza urbana^a, 2009

^a Los datos de Nicaragua corresponden al año 2005, los de Guatemala a 2006; los de Bolivia y Honduras a 2007; y los de México a 2008. Los datos de Haití y Venezuela son los de pobreza e indigencia nacional.

Fuente: CEPAL (2010a).

Tabla 2.1

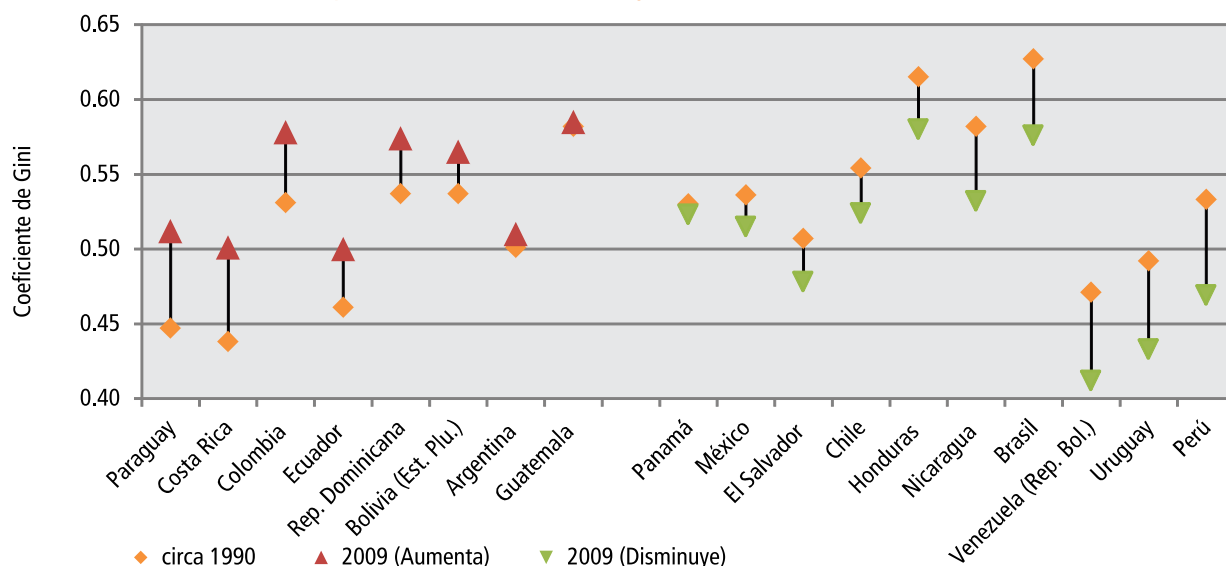
América Latina y el Caribe. Porcentaje de población urbana en situación de pobreza e indigencia, 1990-2010

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina					16					24			45		29	26	21			11	9
Bolivia (Est. Plu.)					52			52		49			52		54			42			
Brasil	41			40			31			33		34	34	36	34	33	30	27	23	22	
Chile	39				27		22		21		20			19		14				12	
Colombia		53			45			45		51			49	47	46	45			40	40	39
Costa Rica	25				21			19		18			18		19	20	18	18	16	19	17
Ecuador	62				58			56		64			49		48	45	40	39	39	40	37
El Salvador						46		44		39		39			41					42	41
Guatemala									49				45				42				
Honduras	70				75			73		72			67	63			59	57		55	56
México					37		46		39		32		32		33	29	27		29		32
Nicaragua				66					64			64				54					
Panamá		31			24			23		20			26		22	22	20	19	17	16	15
Paraguay					50		46			49		50			58	53		54	50	48	47
Perú								34		36		42		60	37	37	31	26	24	21	19
Rep. Dominicana													42		52	45	42	43	42	39	40
Uruguay	18				10			10		9			15		21	19		18	14	11	9
Venezuela (Rep. Bol.) ^a	39				47			48		49			49		45	37	30	29	28	27	28
ALC	41				39			36		37			38			34	31	29	27	27	26

^a A partir de 1997, los datos de Venezuela corresponden a pobreza nacional.

Fuente: CEPALSTAT. Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Para detalles sobre áreas incluidas y detalles metodológicos, consultar: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>

Gráfico 2.5
Evolución del índice de Gini en países seleccionados, 1990 y 2009



Fuente: Elaboración con datos de CEPALSTATS. Consultados en agosto de 2011.

en los niveles que tenía una década antes, cuando los pobres representaban más del 70% y los indigentes la mitad de la población¹⁵. En términos absolutos, de los aproximadamente 124 millones de pobres en ciudades de la región, más de la mitad viven en Brasil (37 millones) y en México (25 millones).

Las estadísticas muestran también que la pobreza afecta especialmente a las mujeres jefas de hogar, entre quienes se da una incidencia mayor que entre los hombres que encabezan el hogar. También existen notables diferencias por origen étnico. Entre grupos indígenas y afrodescendientes, la tasa de pobreza puede llegar a representar entre 1,2 y 3,4 veces la del resto de población¹⁶.

Existen, igualmente, grandes diferencias en el interior de los países en función del área de residencia. Las tasas de pobreza en la región suelen ser mayores en las zonas rurales que en las urbanas (27,8%¹⁷ en promedio), pero, debido a los altos índices de urbanización, hay muchos más pobres en las ciudades que en el campo. En términos absolutos, el número de pobres en las ciudades duplica al de pobres en áreas rurales.

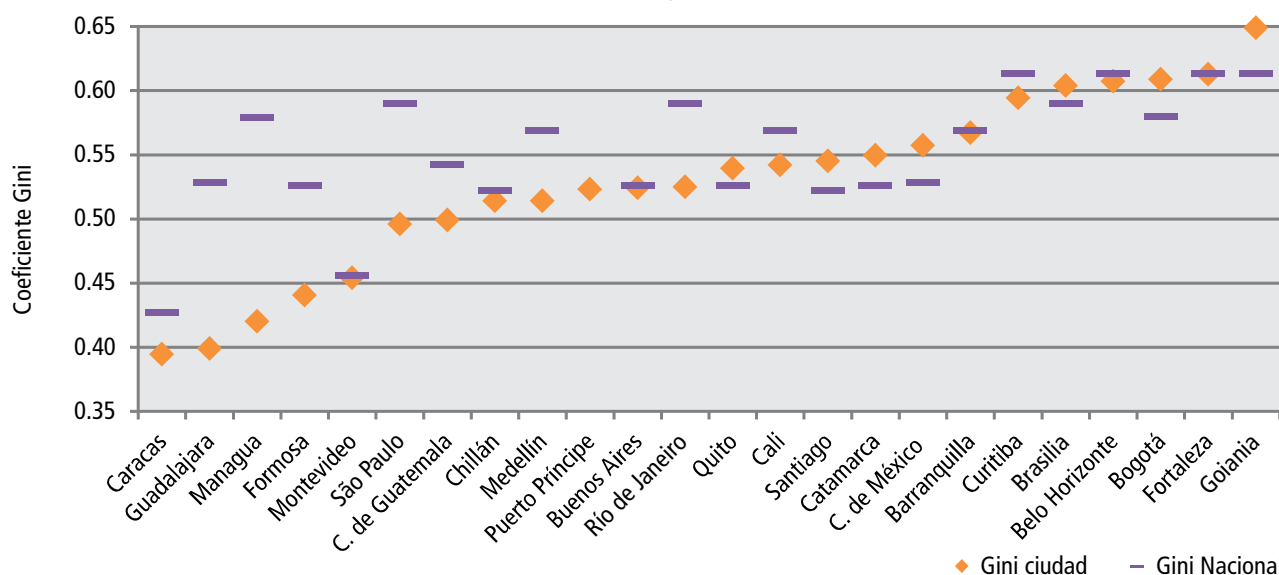
La comparación de los niveles de pobreza relativa en áreas urbanas en 2009 con los de hace dos décadas muestra avances considerables en Chile, Ecuador y Brasil, y bastante significativos, aunque inferiores, en Panamá, Colombia, Honduras y México. En Paraguay el descenso



Mazatlán, México. La pobreza afecta especialmente a las mujeres jefas de hogar. ©Luis Brito

Gráfico 2.6

Comparación del índice de Gini de ciudades seleccionadas y sus países respectivos, circa 2005.



Fuente: UN-Habitat: Global Urban Indicators y CEPALSTATS. Consultados en agosto de 2011.

es casi imperceptible, mientras que en Argentina, donde la pobreza urbana aumentó considerablemente en los primeros años del decenio de 2000 debido a la crisis económica, tiene actualmente la mitad que en 1999 en términos relativos.

Además de la pobreza, el principal problema que afronta América Latina y el Caribe es la desigualdad. La región está considerada la más desigual del mundo¹⁸. Es una desigualdad patente principalmente en la distribución de la renta, pero también en el hábitat, el acceso a bienes y servicios (de educación, salud, financiamiento, etc.), a oportunidades de empleo, al patrimonio, y al espacio público, entre otros factores que determinan el bienestar del individuo.

En la región, el 20% de población más rica tiene en promedio un ingreso per cápita casi 20 veces superior al ingreso del 20% más pobre¹⁹. No obstante, las diferencias son considerables y, mientras en Venezuela y Uruguay, que son los menos inequitativos de la región, la diferencia de ingreso entre el quintil más rico y el más pobre no supera las diez veces, en los países con mayor desigualdad puede exceder las 30.

El promedio del índice de Gini²⁰ correspondiente a América Latina y el Caribe ha estado por encima del que han tenido las demás regiones del mundo desde, por lo menos, 1970²¹. En la región, los países más desiguales por la distribución de la renta son (ordenados de mayor a menor coeficiente) Guatemala, Honduras, Colombia, Brasil, República Dominicana y Bolivia, todos ellos con un coeficiente por encima de 0,56. Por debajo de 0,50 se encuentran Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Perú y Uruguay. Venezuela, el país con menos inequidad de ingreso (0,41 de Gini), era, según cálculos para 2009, más desigual que Estados Unidos o el país más inequitativo de la zona euro (Portugal), ambos con un valor de 0,38²².

A grandes rasgos, al igual que ha disminuido la pobreza en la región en términos relativos, se ha reducido ligeramente la concentración de la renta. La evolución ha sido positiva en diez países, pero se ha deteriorado en ocho, entre ellos, Costa Rica que históricamente figuraba entre los que tenían un coeficiente más bajo en la región²³. Las mejoras registradas se atribuyen a los mayores ingresos laborales, un descenso de la brecha salarial y la expansión de los programas de transferencia en varios países²⁴.

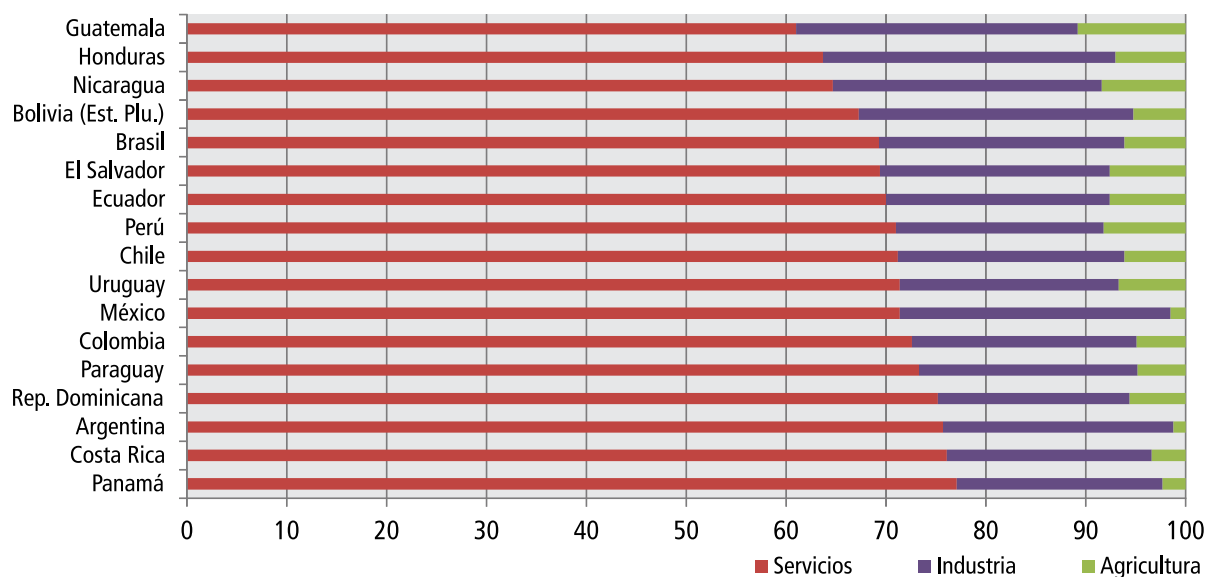
Son pocas las aglomeraciones para las que se conoce el coeficiente de Gini de manera individual. En líneas generales, se ven similitudes entre el coeficiente a nivel de ciudad y el del país respectivo y, aunque en algunos casos puede haber diferencias entre uno y otro, la realidad es que todos muestran niveles muy elevados de desigualdad.

Predominio del sector de servicios

La industria y, sobre todo, el sector de servicios son, en la actualidad, los motores económicos de las ciudades. El predominio de los servicios se refleja en la composición de su fuerza laboral. En promedio, un 70% de la población urbana ocupada de América Latina y el Caribe trabaja en este sector y el 24% lo hace en el área industrial²⁵. Guatemala es el país con menos porcentaje de población ocupada en el área de servicios y, aun así, este grupo representa más del 60% de los trabajadores urbanos. El sector manufacturero da trabajo, en el mejor de los casos, a cerca del 30% de los habitantes urbanos, pero en algunos países es de tan solo el 20%.

La participación de la población urbana en actividades agrícolas es del 6%. Ese nivel puede estar relacionado con la participación de este sector en ciudades de tamaño pequeño, especialmente las de menos de 20.000 habitantes, y el hecho de que muchos trabajadores del campo tienen

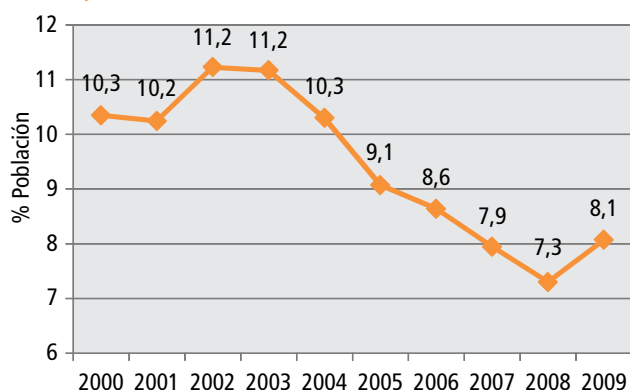
Gráfico 2.7

Población urbana ocupada según grandes sectores de actividad económica en países seleccionados, circa 2009^a

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005, los de Guatemala a 2006, los de Bolivia y Honduras 2007 y los de México a 2008.

Fuente: Cepalstats. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Estadística y Proyecciones Económicas. Unidad de Estadísticas Sociales. Consultado en julio de 2011.

Gráfico 2.8

América Latina y el Caribe. Evolución de la tasa de desempleo urbano, 2000-2009^a

^a Ver notas técnicas y específicas para cada país en edición 2010 del Panorama Laboral de OIT. Fuente: Panorama laboral 2010, OIT.

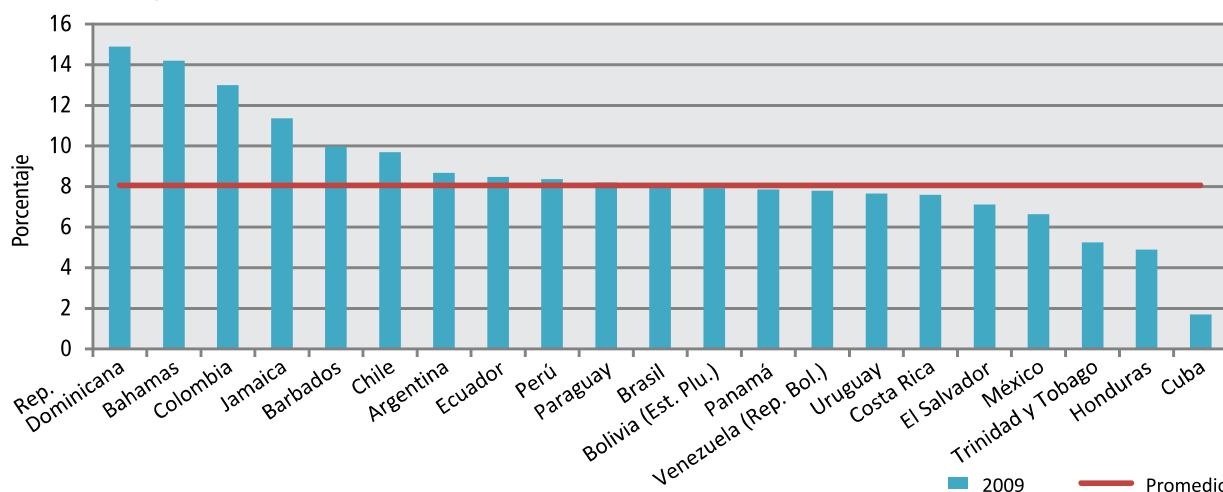
como lugar de residencia la ciudad. En promedio, el 20,7% de los trabajadores agrícolas de 14 países para los que se dispone de cifras vive en áreas urbanas²⁶.

La composición actual de la población económicamente activa (PEA) en América Latina y el Caribe es el reflejo de la urbanización y el envejecimiento de la población, fenómenos expuestos en el capítulo primero. En 2010, la PEA de América Latina y el Caribe era de 276 millones de trabajadores y, de ellos, 223 millones (81%) eran urbanos y 53 millones (19%) trabajadores del campo.

En algunos países con un avanzado proceso de urbanización, como Argentina, Venezuela y Uruguay, la población activa del campo no ha crecido o incluso ha disminuido en términos absolutos desde 1990; en los que tienen una tasa más baja de población urbana, la PEA rural ha ido en

Gráfico 2.9

América Latina y el Caribe. Tasa de desempleo urbano, 2009



Fuente: Panorama laboral 2010, OIT.

Recuadro 2.2

Repunte de la industria de la construcción

La industria de la construcción ha estado siempre considerada como un sector clave en el apoyo al crecimiento y la generación de empleo. En América Latina y el Caribe, el sector se caracteriza por ser una actividad cíclica y volátil, que, en las dos últimas décadas, ha reflejado el desempeño económico regional. Es también un sector muy fragmentado, con numerosas pequeñas y medianas empresas.

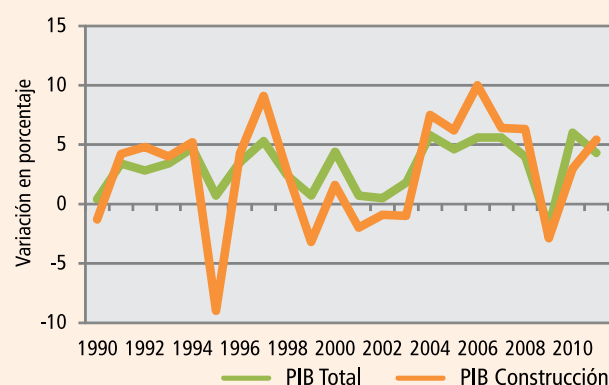
Desde 1997, esta industria ha representado entre el 5 y el 6% del PIB de la región, con variaciones importantes según los países, que van desde el 2,7% de Bolivia hasta el 13,2% de Saint Kitts y Nevis.

Además, emplea un porcentaje significativo de trabajadores urbanos, con tasas especialmente elevadas en Panamá y Nicaragua, donde superan el 10 y el 33% de la población ocupada respectivamente.

El sector se ha beneficiado del impulso dado por los Gobiernos de la región a grandes proyectos, que incluyen redes de carreteras y ferrocarril, aeropuertos, hidroviás y puertos, para afrontar la crisis financiera internacional, según la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción (FIIC). En Chile, por ejemplo, la cartera de proyectos previstos hasta 2014 asciende a 11.700 millones de dólares y la de Perú a 5.600 millones. En Brasil, la actividad está siendo estimulada por el Programa de Aceleración del Crecimiento, la celebración de la Copa del Mundo de Fútbol y los Juegos Olímpicos, así como por un boom inmobiliario y el desarrollo de la industria petrolera.

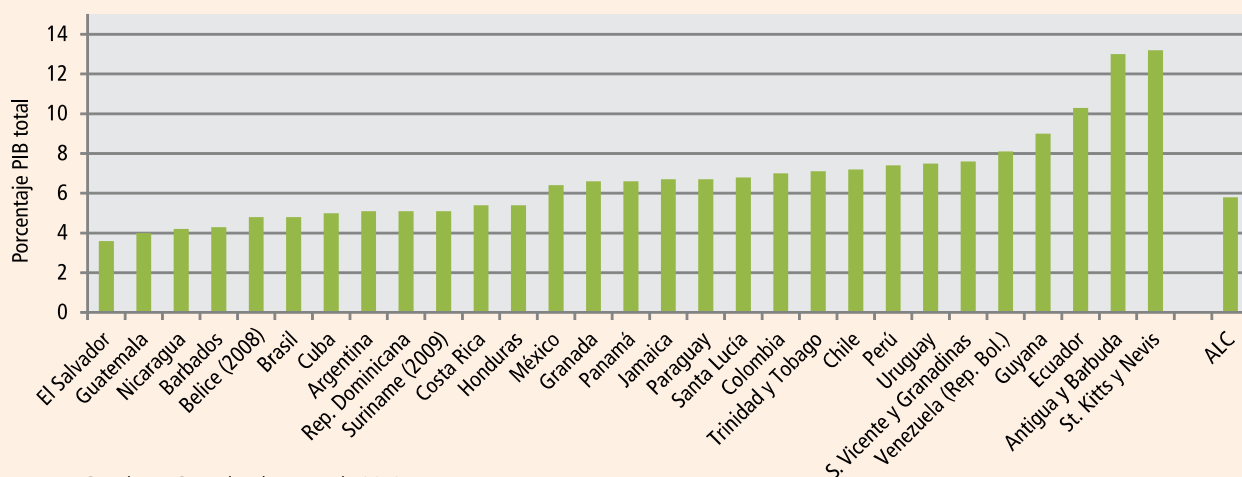
La FIIC prevé que el repunte del sector continuará en los próximos años, influenciado por el entorno económico favorable, la presión cada vez mayor para mejorar la infraestructura existente y los nuevos modelos de financiación adoptados desde los años noventa, con una mayor participación del sector privado y otros mecanismos, como el uso de capital de fondos de pensiones. Además, se espera que se beneficie de la integración de las obras de infraestructura como herramienta en la lucha contra la pobreza.

Gráfico 2.10
Tasa de crecimiento del PIB regional y del PIB de la construcción



Fuente: Cepalstat. Consulta de mayo de 2012.

Gráfico 2.11
Participación de la industria de la construcción en el producto interno bruto, 2010



Fuente: Cepalstat. Consulta de mayo de 2012.

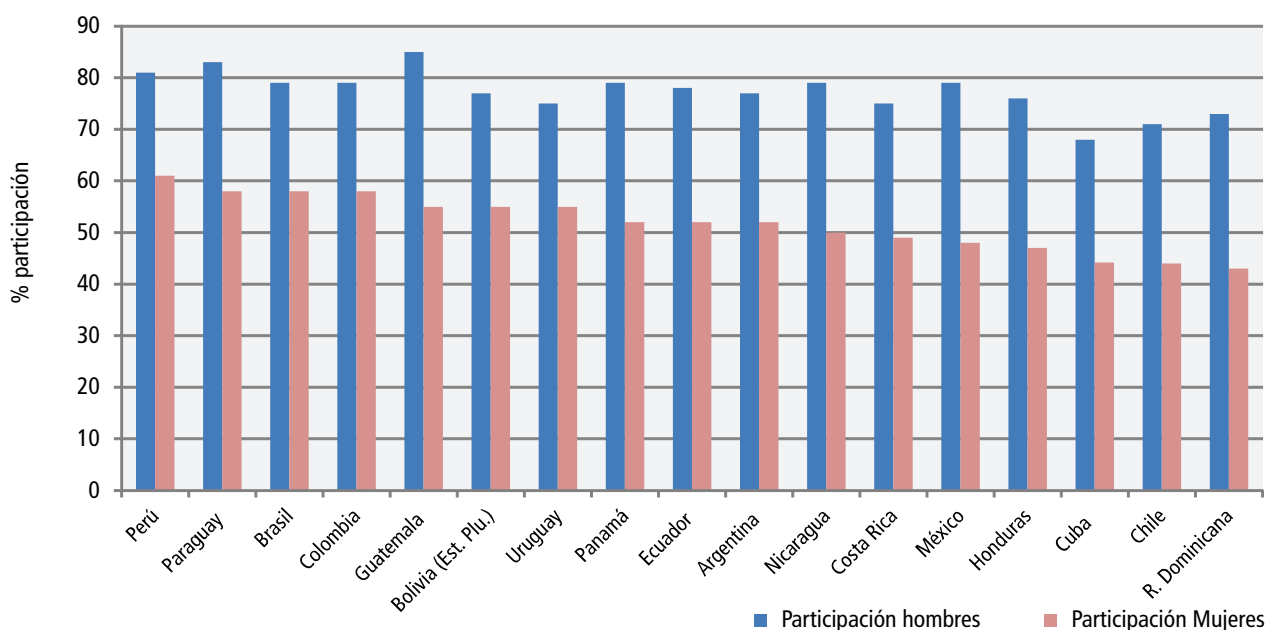
aumento en términos absolutos y relativos, pero siempre menos que la PEA urbana.

Los datos estadísticos disponibles en 2011 indicaban que más de 17 millones de personas de zonas urbanas de la región no tenían trabajo pese a que, a grandes rasgos, la situación del mercado laboral ha mejorado en la última década.

El déficit de empleo es especialmente preocupante entre los jóvenes. No solo es el grupo de población con mayores tasas de desempleo, sino que, además, es el más afectado por la precariedad en el empleo y la informalidad laboral. Incluso en el sector formal, las condiciones de trabajo para los jóvenes no son adecuadas si se tiene en cuenta que seis de cada diez no están cubiertos por la seguridad social²⁷.

Gráfico 2.12

Tasa de participación de hombres y mujeres en la actividad económica urbana en países seleccionados, circa 2009^a



^a Datos para Nicaragua, 2005; para Guatemala, 2006; para Honduras y Bolivia, 2007; Cuba y México, 2008; el resto de países, datos de 2009.

Fuente: CEPAL (2010c), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

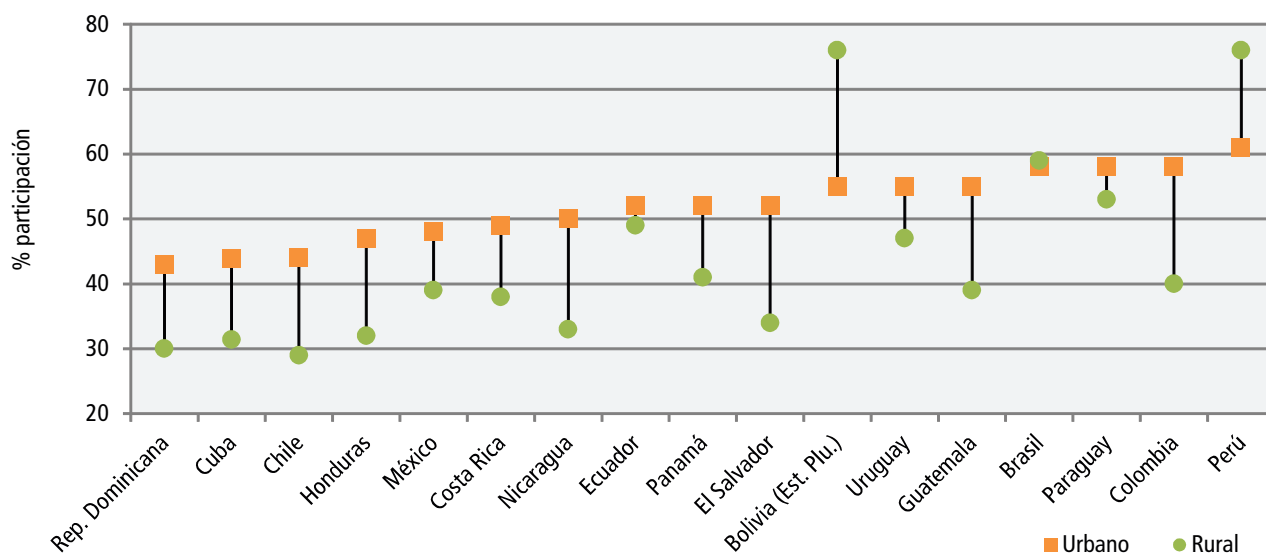
Participación de la mujer

El proceso de urbanización de los países ha estado acompañado de un incremento importante de la participación de la mujer en el mercado laboral. Entre los trabajadores urbanos, 128 millones son hombres (57%) y 95 millones mujeres (43%)²⁸, lo que representa un incremento de la fuerza laboral femenina de 7 puntos porcentuales respecto a 1990, una tendencia que debería continuar en las próximas décadas.

Los países que estadísticamente presentan mayores diferencias entre la tasa de participación de hombres y mujeres en el mercado laboral de áreas urbanas son México, Guatemala y República Dominicana (con una diferencia entre ambos sexos de al menos 30 puntos porcentuales)²⁹. Una mayor igualdad en cuanto a participación se observa en Uruguay y Perú, con una separación de 20 puntos porcentuales, seguidos por Brasil y Bolivia, donde es ligeramente superior³⁰.

Gráfico 2.13

Tasa de participación femenina urbana y rural en la fuerza laboral en países seleccionados, circa 2009



Fuente: CEPAL (2010c), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.



San Salvador, El Salvador. Comercio informal en el Centro Histórico.
© Astrid Alexia García

En general, las zonas urbanas presentan una participación femenina en la fuerza laboral mayor que el campo³¹. En Colombia y El Salvador, la participación de las mujeres en áreas urbanas es 18 puntos porcentuales superior a las áreas rurales. Brasil se distingue porque la diferencia de participación se ha reducido en la última década y actualmente es casi nula.

Si bien se han logrado avances en términos de participación femenina, la brecha entre sexos y edades está lejos de cerrarse y es, sobre todo, salarial. En todos los países, la proporción del sueldo promedio de las mujeres asalariadas urbanas de 20 a 49 años de edad que trabajan 35 horas y más por semana es bastante inferior al salario de los hombres en condiciones similares de edad y categoría profesional³². Según datos estadísticos disponibles para 17 países, el mayor grado de igualdad existe en Venezuela, donde el salario de las mujeres es el 94,8% del salario de los hombres. Perú, República Dominicana y Brasil son los países con la mayor diferencia, puesto que el salario femenino es en promedio más de un 20% inferior al masculino.

Importancia de la informalidad laboral

El sector informal, que existe de una u otra forma en todo el mundo, desempeña un papel fundamental en las economías de América Latina y el Caribe y preocupa por su impacto en las condiciones del empleo. Resulta difícil obtener una medición precisa del fenómeno, pero el Banco Mundial estima que, en términos generales, el sector informal representa un 40% de las economías de la región. En cuanto a la participación de esta actividad en el empleo, se calcula que es del 50 al 70%, dependiendo de las fuentes³³.

Recuadro 2.3

Maneras de definir el sector informal

Como en otras regiones del mundo en desarrollo, la informalidad económica tiene un peso considerable en el mercado laboral de América Latina y el Caribe. Las definiciones de actividad económica informal son diversas, lo que dificulta una recopilación de datos homogéneos para analizar mejor la temática.

Los organismos internacionales han optado por definiciones amplias que permiten abarcar las diferentes manifestaciones de la informalidad laboral. Estos datos se obtienen, principalmente, de los censos y encuestas de hogares, pero dependen de la medición de cada país, lo que plantea limitaciones en los análisis.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera el empleo informal urbano como el integrado por los trabajadores por cuenta propia (excluidas las profesiones liberales), los ocupados en microempresas de cinco o menos personas, los trabajadores miembros de la familia no remunerados y el servicio doméstico. El empleo formal urbano es el compuesto por profesionales y afines, y todos los ocupados en empresas de más de 5 empleados.

La CEPAL diferencia en sus estadísticas a la población urbana ocupada en empleos que presentan condiciones poco favorables desde el punto de vista de los salarios, la duración en el tiempo y la seguridad social, entre otras características. Se entiende como población ocupada en el sector de baja productividad (informal) aquella persona que es empleador o asalariado (con o sin calificación profesional y técnica) que trabaja en empresas con un máximo de 5 empleados (microempresas), en el empleo doméstico o que es trabajador independiente no calificado (por cuenta propia y familiares no remunerados, sin calificación profesional o técnica).

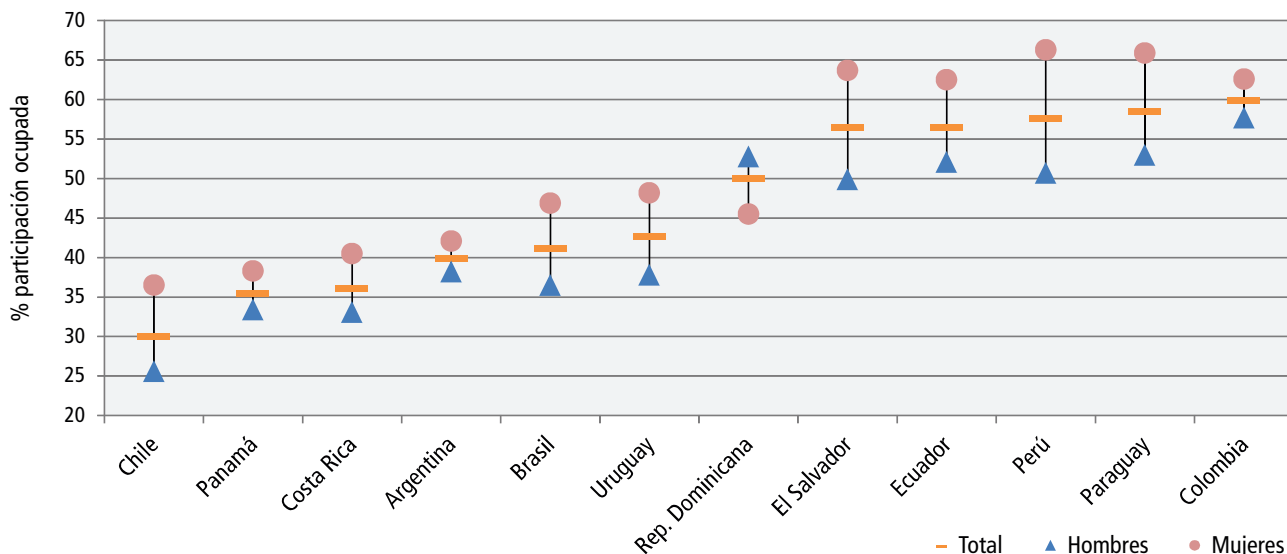
La mayoría de definiciones asocia el fenómeno con la precariedad de las condiciones de trabajo y el desarrollo de actividades que proporcionan bajos salarios –casi a un nivel de mera supervivencia– sin protección social, de baja productividad y en situación de mayor riesgo laboral que en la economía formal.



Cali, Colombia. Vendedora de fruta en el Barrio San Fernando
© Paola Andrea Mazuera

Gráfico 2.14

Informalidad urbana en países seleccionados, 2009 (% población ocupada total, masculina y femenina)



Fuente: CEPALSTATS. Estadísticas de América Latina y el Caribe. Consultado en julio de 2011.

La informalidad es un fenómeno de larga data que se agudizó en las décadas de los ochenta y los noventa, cuando la apertura comercial, la reducción del tamaño del Estado y otras reformas de inspiración neoliberal llevaron a una contracción dramática del mercado de trabajo formal, altos índices de desempleo y la precarización laboral.

En general, la formalidad laboral aumenta en periodos de crecimiento económico, pero no es una regla, como demuestran casos como el de Colombia, donde ha habido un aumento de la informalidad en un periodo de buen desempeño económico. Para los pequeños negocios, la informalidad es muchas veces la única opción disponible considerando los costos laborales y la carga tributaria que la actividad formal representa.

Las estadísticas disponibles para doce países de la región muestran variaciones notables en los niveles de informalidad. En Chile, representa el 30% de la población ocupada, pero en Colombia la cifra asciende al 60%. La informalidad laboral es una situación que afecta especialmente a las mujeres, puesto que, en todos los países incluidos en el análisis, la tasa es más elevada en este grupo de población que la de los hombres³⁴.

Lograr un empleo pleno y productivo, y trabajo decente³⁵ para todos es una de las metas marcadas para la erradicación de la pobreza. La informalidad no siempre conlleva pobreza, pero, en general, los datos estadísticos muestran un mayor riesgo de vivir en la pobreza entre los trabajadores del sector informal, quienes, además, tienden a sufrir mayor desigualdad de ingresos.

Segregación en la ciudad

La pobreza y la desigualdad son dos fenómenos complejos, con múltiples causas. En una región tan urbanizada como América Latina y el Caribe, la concentración de población significa también concentración de pobreza.

En la región, se están dando iniciativas para atacar la pobreza, pero la realidad es que las ciudades están profundamente divididas, social y espacialmente. La desigualdad es persistente, está acompañada de escasa movilidad social y tiende a transmitirse de una generación a otra, creando trampas de pobreza. Las diferencias de ingreso no son las únicas causas de la desigualdad en la región. También influyen factores como la brecha educativa, la debilidad de los sistemas de protección social, el desempleo y el mayor tamaño de los hogares pobres.

Existe además una fuerte relación, aunque poco sistematizada, entre desigualdad de ingreso y fragmentación espacial. Son fenómenos que se refuerzan mutuamente y representan un desafío para los gobiernos y la sociedad. Al vivir en un barrio precario o de alta concentración de pobres, se reducen el acceso y las oportunidades de empleo, educación y servicios, mientras aumentan la exposición a la violencia urbana y la vulnerabilidad a los desastres naturales, aspectos que serán estudiados en capítulos posteriores y para los cuales la acción de los gobiernos locales es determinante.

Si bien las zonas urbanas concentran la generación de la riqueza, como se expone en la próxima sección, el círculo vicioso de la desigualdad parece más fuerte que los beneficios de la urbanización. Asimismo, el mayor ingreso per cápita en las principales ciudades de la región no necesariamente significa menores desigualdades.

2.2 Ciudades, motor económico y espacio de oportunidades

El papel económico que desempeñan las ciudades de América Latina y el Caribe está estrechamente relacionado con la estructura productiva del país al que pertenecen³⁶. Esa estructura ha cambiado con el tiempo en función de las transformaciones económicas y tecnológicas, y de la política económica adoptada por el Gobierno de cada país.

La revolución industrial y la modernización del sector agrícola conllevaron un gran salto cualitativo en el protagonismo económico de las áreas urbanas. Las inversiones en el sector manufacturero, demandante de abundante mano de obra, fomentaron una concentración de personas y actividades, creando una espiral de crecimiento demográfico y económico. En América Latina, este movimiento arrancó con fuerza a mediados del siglo XX, aunque en algunos países, como Argentina, los procesos de industrialización y urbanización son anteriores. Al mismo tiempo, la liberalización económica y del comercio operada a partir de los años noventa ha supuesto cambios del modelo económico que han repercutido en las actividades y el desempeño de las ciudades.

Actualmente, las ciudades son el motor de las economías en la región. La producción anual de las 40 ciudades principales de la región supera los 842.000 millones de dólares (aproximadamente un tercio del PIB regional).

El peso individual de una ciudad en la actividad económica de su país depende de una variedad de factores. Aunque las grandes ciudades desempeñan todavía un rol económico esencial en la región, ha surgido una base de ciudades intermedias dinámicas, a las que se augura una participación creciente en la generación nacional de riqueza.

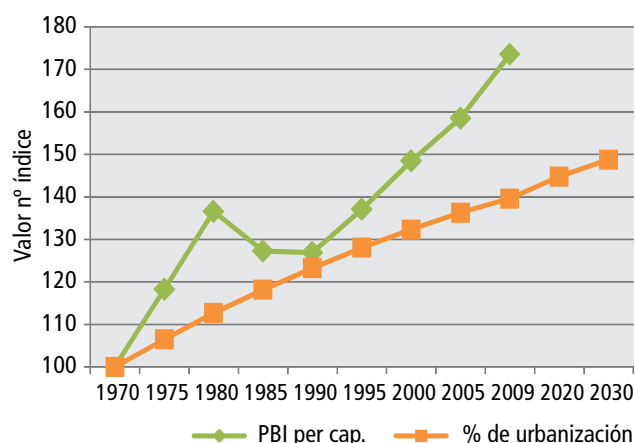
Urbanización y crecimiento económico

Estudios realizados por ONU-Habitat muestran que, en general, las regiones con mayor crecimiento económico tienden a experimentar una urbanización más rápida, y viceversa³⁷. No obstante, si bien el lazo entre ambos factores parece bastante claro en Asia, el análisis realizado en América Latina y el Caribe deja abierto el debate sobre la influencia que ejerce uno sobre otro.

En las últimas décadas, la economía de América Latina y el Caribe ha mantenido tasas quinquenales de crecimiento, pero no han faltado las dificultades económicas coyunturales. El comportamiento económico de la región ha sido volátil, con etapas de expansión, estancamiento y contracción.

Gráfico 2.15

América Latina y el Caribe. Tendencias de crecimiento económico y urbanización medidas en números índices^a, 1970-2009



^a Dado que son variables distintas, se han usado números índices para la comparación histórica entre crecimiento y urbanización

Fuente: Datos de urbanización de UNDESA (2010) y de PIB per cápita del Banco Mundial. Consultados en julio de 2011.

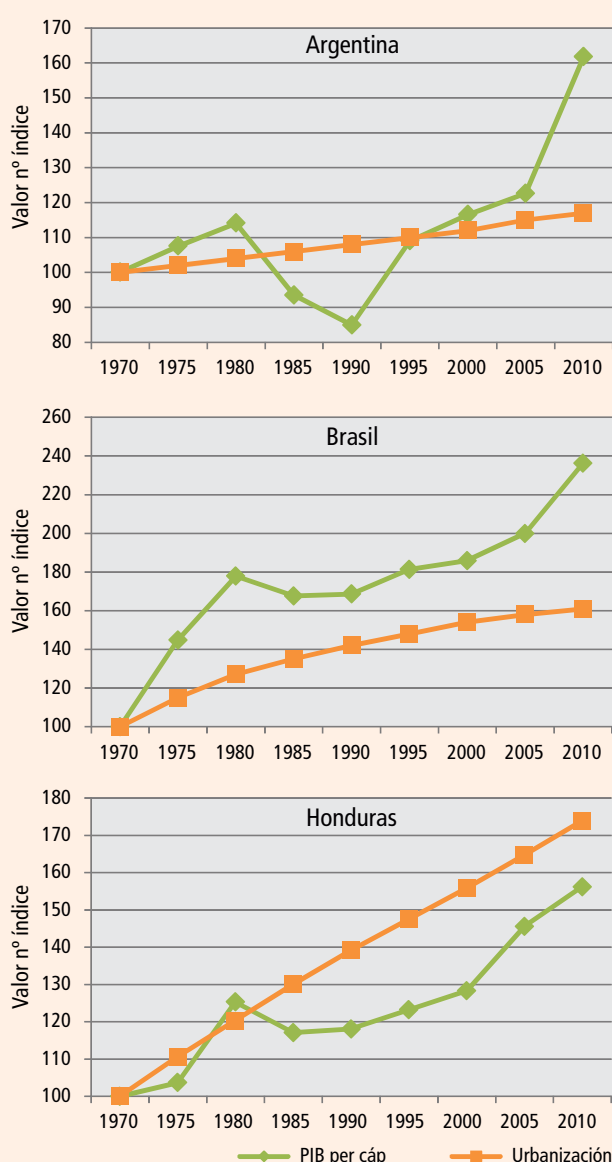
La urbanización, sin embargo, ha sido un proceso de tal fuerza que ha tenido una evolución positiva con independencia de las etapas atravesadas en el plano económico. El ritmo de crecimiento urbano fue



Buenos Aires, Argentina. Personas desplazándose al trabajo en hora punta.
© Guillermo Gallego González

Recuadro 2.4

Urbanización y PIB per cápita de países seleccionados medidos en números índice, 1970-2010



Nota: Para Haití, se ha mantenido un valor de PIB constante entre 1970 y 1990 dada la falta de datos estadísticos comparables antes de ese año.

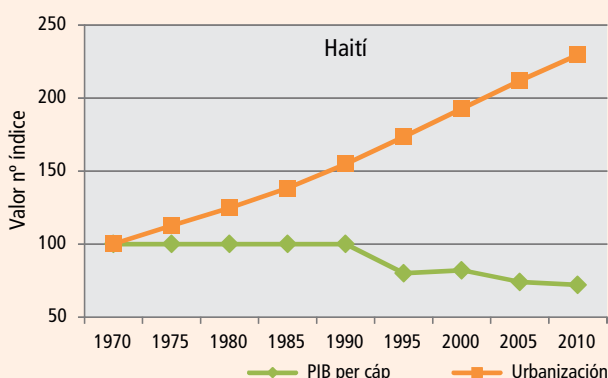
Fuente: datos de PIB per cápita del Banco Mundial y de urbanización de UNDESA (2010).

La urbanización en Argentina, históricamente uno de los países con mayor porcentaje de población urbana, muestra desde hace varias décadas una tendencia a la estabilidad. Al mismo tiempo, su comportamiento económico ha sido muy variable, marcado por una fuerte caída de su renta por habitante en los años 80 y 90. Desde entonces, la tendencia quinquenal ha sido de crecimiento y hoy se mantiene entre los países con mayor PIB per cápita de la región.

Brasil alcanzó el 65% de población urbana en 1980. En los últimos treinta años, este país ha vivido uno de los procesos de urbanización más acelerados de toda la región, hasta llegar al 85% de población urbana. En materia económica, el comportamiento ha sido menos estable, con una aceleración a partir de 2003.

Un escenario completamente diferente se presenta en Haití, país del que se tienen pocas estadísticas y cuyo PIB per cápita es hoy menor que hace veinte años. Pese a este continuo declive económico, su proceso de urbanización no ha dejado de avanzar a ritmo positivo. Si bien sigue siendo un país mayoritariamente rural, la población urbana ha pasado del 19% al 45% en los últimos 40 años y se espera que continúe aumentando en las próximas décadas.

Finalmente, Honduras sigue la tendencia económica regional, aunque con menor fuerza y, estando en plena transición rural-urbana, presenta un crecimiento progresivo y constante de la urbanización a lo largo del tiempo.



especialmente fuerte entre 1970 y 1990; después de ese último año, perdió vigor a medida que la urbanización alcanzaba niveles más altos; para el año 2030, está previsto llegar al 85% de población urbana en la región y, como se expuso en el capítulo primero, se tenderá a la estabilidad.

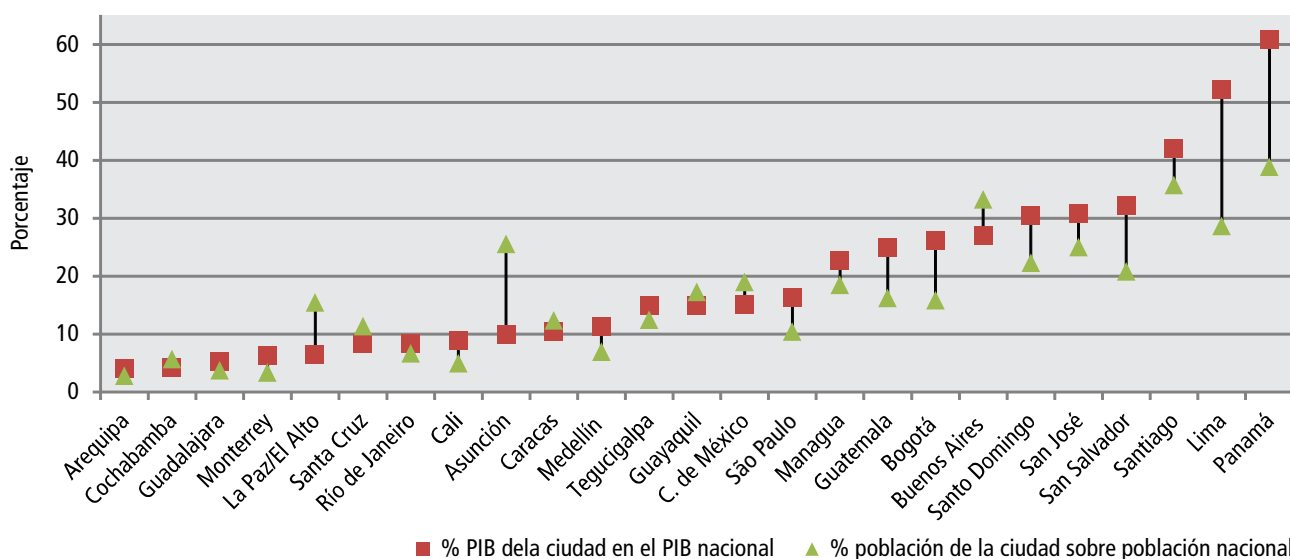
La dificultad de establecer si crecimiento económico y urbanización se estimulan mutuamente aparece igualmente a escala nacional y también en este caso se observa una evolución positiva de ambos fenómenos en el largo plazo, como se ilustra en el recuadro con los ejemplos de Argentina, Brasil, Honduras y Haití.

Potencial económico, productividad y competitividad

En la actualidad, entre un 60% y un 70% del producto interno bruto (PIB) regional se genera en el conjunto de áreas urbanas³⁸. Esa producción está, además, concentrada en unas pocas ciudades. Esto se debe, entre otras causas, a que la región adoptó durante décadas un modelo de gestión económica muy centralizado, que propició su concentración cerca de los centros de poder político³⁹. El análisis de datos realizado para este informe muestra que las 40 principales ciudades de América Latina y el

Gráfico 2.16

Participación del PIB de ciudades principales en el PIB nacional y peso demográfico de la ciudad en su país, circa 2008



Fuente: elaboración propia (Para metodología, fuentes de datos y detalles estadísticos, véase anexo 4).

Caribe producen más del 30% de la renta regional⁴⁰. De ese porcentaje, prácticamente la mitad procede de cuatro ciudades (São Paulo, México, Buenos Aires y Río de Janeiro).

América Latina y el Caribe, con su avanzado proceso de urbanización, provee un marco idóneo para la producción industrial y la oferta de servicios. El crecimiento de grandes centros urbanos ayuda a reducir las barreras físicas, abaratar costes y agilizar la producción y distribución de bienes y servicios, fomentando la productividad⁴¹. Son externalidades positivas que se conocen como economías de aglomeración, que determinan la localización de empresas en áreas densamente pobladas y estimulan el crecimiento económico.

En las últimas décadas, la baja y lenta productividad de los países de la región ha sido una de las razones de que su crecimiento económico fuera inferior al de otras economías emergentes⁴². La productividad de los países de la región ha aumentado en promedio un 1,4% en los últimos veinte años, mientras que en otras economías emergentes, como la de India ha crecido el 4,7% y la de China el 8,4%⁴³. Diferentes factores motivan esa situación, pero, entre ellos, figuran los altos índices de informalidad, la falta de acceso al crédito, la volatilidad macroeconómica, el coste del transporte y la poca innovación⁴⁴.

A escala local, la productividad de una ciudad y su relación con la producción nacional puede ser valorada mediante el PIB per cápita. Un inconveniente es que esta variable no distingue la contribución de actividades desarrolladas en el exterior y el interior de las ciudades. No hay que olvidar que grandes corporaciones de explotación minera o de hidrocarburos operan con frecuencia en áreas distantes de los centros urbanos, pero el valor agregado producido es contabilizado en las ciudades donde tienen su sede.

Muchas de las principales ciudades de la región tienen una renta por habitante mayor que la media de sus respectivos países y, hoy por hoy, protagonizan buena parte del dinamismo económico regional. La participación de estas ciudades en la economía nacional puede ser superior a su peso demográfico, como se ilustra en el gráfico con los casos de Ciudad de Panamá (39% de la población total de país genera 61% del PIB nacional) y Lima (29% de la población produce 52% del PIB).

Estudios del Banco Mundial han mostrado que las mayores rentas per cápita se concentran en lugares que, además de densidad demográfica y concentración económica,

Recuadro 2.5

Las ciudades más competitivas

Instituciones de índole diversa han comenzado a hacer estudios sistemáticos sobre el atractivo de las ciudades. Uno de los más conocidos es el de la revista América Economía, que cada año clasifica a un conjunto de 45 ciudades en base a un índice de competitividad urbana (ICUR). Esta medición abarca 8 dimensiones con diversas variables, como el PIB y el desempleo, y mediciones sobre aspectos como la seguridad, el precio de alquiler de espacio para oficina, la infraestructura y la conectividad física⁴⁵.

El Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas (CEPEC) de la Universidad del Rosario (Colombia) y la firma chilena Inteligencia de Negocios (IdN) han creado también un ranking de las 48 ciudades más atractivas para las inversiones utilizando un "índice de atractividad de inversiones urbanas" elaborado con más de 36 indicadores nacionales y metropolitanos.

Una iniciativa novedosa es la del McKinsey Global Institute⁴⁶, que ha calculado un "Índice de desempeño de las ciudades" teniendo en cuenta cien indicadores en el área económica, social, ambiental, y de financiación y gestión de gobierno, que ha aplicado a una muestra de ocho grandes ciudades.



Ciudad Juárez, México. Industria maquiladora. © Veronica Suchil

no sufren profundas divisiones, ya sean sociales, étnicas, lingüísticas o políticas (guerras o conflictos armados) y que han superado el factor que la distancia representa para los intercambios económicos⁴⁷.

Hay pocos estudios de competitividad referidos a ciudades de la región. La mayor parte de los existentes se centran, sobre todo, en países y empresas⁴⁸. En general, esos estudios analizan el grado de adecuación que ofrece una ciudad para atraer inversiones o realizar negocios. Para ello, utilizan indicadores económicos, demográficos, sociológicos, políticos, institucionales, tecnológicos y mediciones de aspectos relacionados con el entorno.

El dinamismo económico de una ciudad, y su participación en la economía, depende de su grado de competitividad. Esta, a su vez, depende de un conjunto de factores diversos⁴⁹. Una ciudad puede superar los inconvenientes que implica la falta de una o varias de esas características con estrategias que ofrezcan otras ventajas comparativas.

Monterrey, por ejemplo, ha sufrido un deterioro en los indicadores de violencia en los últimos años⁵⁰ y carece de una planificación urbana para el largo plazo, pero se beneficia de la colaboración entre el sector público y privado en educación superior y desarrollo tecnológico, así como de lazos estrechos entre su sistema educativo y el mundo empresarial; además, su productividad es alta comparada con otras ciudades de la región. Un caso parecido es el de Guadalajara (México), una ciudad cuyo grado de competitividad⁵¹ podría ser inferior si no fuera por sus infraestructuras y la conectividad física⁵², un aspecto en el que supera a muchas ciudades más grandes. La situación contraria se da en Valparaíso (Chile), que sufre de un déficit de infraestructuras, pero dispone de una alta sostenibilidad ambiental.

Recuadro 2.6

Apuesta de Curitiba por la alta tecnología

La capital del Estado brasileño de Paraná ha hecho una apuesta fuerte por la alta tecnología y la innovación con el objetivo de convertirse en un centro regional para empresas especializadas y estimular su crecimiento económico⁵³.

En 2008, la ciudad puso en marcha Tecnoparque, un programa que conecta a entidades educativas, compañías del sector informático y tecnológico e instituciones de investigación y desarrollo públicas y privadas para estimular la actividad y los intercambios en estos sectores.

La ciudad ofrece incentivos a las grandes compañías, como un impuesto sobre servicios limitado al 2% y exenciones fiscales de impuestos municipales y estatales de diez años. Gracias al programa y a otras ventajas comparativas, como una amplia infraestructura de comunicaciones, una política de desarrollo urbano sostenible, bajos salarios y un coste de vida inferior al de las mayores ciudades de Brasil, Curitiba ha logrado atraer a compañías extranjeras, incluidas grandes multinacionales.

El programa incluye más de 150 empresas que representan 16.000 empleos directos, mientras que las instituciones educativas participantes reúnen a 46.000 estudiantes, 3.300 profesores y 500 grupos de investigación académica.

El Tecnoparque está especialmente dirigido a los sectores de telecomunicaciones, informática, desarrollo de software, gestión de datos y distribución de informaciones electrónicas, diseño, control de calidad, instrumentos de precisión y automoción industrial, biotecnología, microtecnología y salud, todos ellos considerados sectores estratégicos.

La ciudad, reconocida internacionalmente por sus iniciativas innovadoras y su gestión ambiental, afronta algunas externalidades negativas que pesan sobre otras ciudades, como la congestión. Al mismo tiempo, tiene por delante el reto de mantener un suficiente ritmo de formación de personal especializado, o su capacidad para atraerlo, a fin de responder a la creciente demanda de las empresas.

En general, las ciudades de la región adolecen de poca iniciativa investigadora. En el área de innovación, en Santiago se registran 2.373 investigaciones científicas por cada millón de habitantes, una cifra inferior a la de Valparaíso (2.681) o Porto Alegre (3.515), aunque son ciudades de menor tamaño.

Otra dimensión importante está conformada por el marco político y social. Este indicador, que normalmente incluye variables de gobernabilidad política, institucionalidad, seguridad, desarrollo social y seguridad jurídica, influye en el hecho de que Santa Cruz, Caracas, La Paz y Tegucigalpa tengan menos atractivo⁵⁴ que muchas otras ciudades latinoamericanas.

Nuevos polos económicos urbanos

Los estudios mencionados reconocen que las grandes aglomeraciones urbanas seguirán siendo centrales para el crecimiento económico de los países, pero la evolución de las últimas décadas indica también que el peso relativo de las ciudades más grandes en términos económicos está disminuyendo.

Por un lado, algunas grandes ciudades han comenzado a dar señales de perder las ventajas competitivas que impulsaron sus economías. La comparación del PIB per cápita de determinadas ciudades y sus países respectivos en dos periodos diferentes⁵⁵, realizada para este informe, muestra que la renta por habitante en varias megaciudades está aumentando menos que la del país. Es, por ejemplo, el caso de São Paulo, Río de Janeiro y Ciudad de México. Esto no significa que se haya agotado el dinamismo de las megaciudades, pero puede reflejar las limitaciones que encierran grandes conglomerados urbanos que se han expandido rápidamente.

Recuadro 2.7

La transformación económica de México

El impacto de los cambios económicos nacionales en la estructura y la economía de las ciudades fue evidente en México, donde los procesos de apertura e integración económica favorecieron la localización de industrias manufactureras en ciudades mexicanas próximas a la frontera con Estados Unidos. En 1980, había un total de 620 maquiladoras en el país, número que, para el año 2000, había aumentado a 3.550⁵⁶. En ese intervalo, la cantidad de trabajadores en las maquilas se multiplicó prácticamente por diez, para llegar a 1,2 millones.

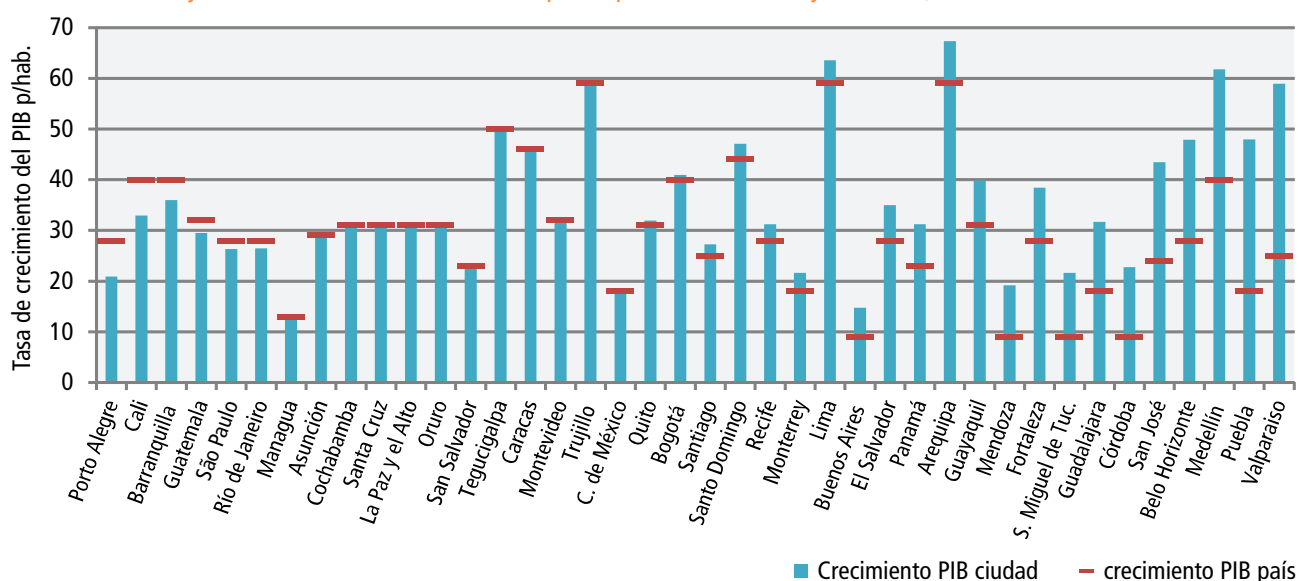
Durante ese período, se dieron dos tendencias contrarias: la desconcentración de la industria hacia ciudades intermedias, principalmente dentro de la región central del valle de México y la concentración de actividades terciarias en la propia Ciudad de México⁵⁷. Al mismo tiempo, ciudades del norte del país, como Mexicali, Tijuana, Torreón, Ciudad Juárez, Hermosillo, Saltillo y Monterrey, se beneficiaron de la desconcentración y sus ventajas de localización con EEUU, presentando un rápido crecimiento.

Otra consecuencia fue una modificación del peso relativo que las ciudades tenían en la economía nacional y del peso de cada sector en la economía local. La Ciudad de México redujo su importancia relativa en la industria manufacturera nacional, pero mantuvo su papel preponderante en el conjunto de la economía del país.

El proceso descrito favoreció, además, la aparición de corredores urbanos en el centro y norte del país. Se calcula que un 60% del producto bruto de México es generado por las actividades económicas de esos corredores⁵⁸. Estas arterias contribuyen al dinamismo económico de las ciudades conectadas, pero pueden ser igualmente fuente de nuevas desigualdades entre regiones, lo que pone de relieve la necesidad de una planeación que fomente el crecimiento local en todo el territorio.

Gráfico 2.17

América Latina y el Caribe. Crecimiento del PIB per cápita de la ciudad y nacional, 2010



Fuente: Elaboración propia. Para metodología, fuentes de datos y detalles estadísticos, véase anexo 4.



Canal de Panamá, Panamá. La región vive un momento propicio para la inversión y el desarrollo. © Mariana Nissen

Por otro lado, ciudades como Arequipa, Barranquilla o Cartagena ofrecen algunas ventajas que no siempre tienen las capitales de sus países y, aunque su competitividad es inferior, gozan de un potencial importante para mejorar. Además, tienen la oportunidad de adoptar estrategias que eviten las externalidades negativas que experimentan actualmente las ciudades de mayor tamaño.

En algunos países, se observa un crecimiento del PIB y del PIB per cápita bastante superior al promedio nacional en aglomeraciones importantes del sistema urbano diferentes de la ciudad primada. Así, entre 2003 y 2008, el PIB de Puebla creció un 48%, frente al promedio mexicano del 18%. Lo mismo ocurrió, con porcentajes y años diferentes, en Belo Horizonte (Brasil), Medellín (Colombia) y Valparaíso (Chile), por citar algunos ejemplos.

El proceso de liberalización económica y la mayor apertura a las inversiones extranjeras y al comercio internacional de las tres últimas décadas han ampliado el abanico de posibilidades de desarrollo para un buen número de ciudades que tenían escaso protagonismo en la economía, entre ellas, aquellas que ofrecen claras ventajas de localización o un clima muy favorable para la iniciativa empresarial y que están aplicando políticas y sistemas de gobierno innovadores⁵⁹.

La proximidad a la frontera, a la costa, a un centro urbano importante, a un mercado, a recursos hídricos, minerales o a yacimientos de petróleo es determinante para la competitividad de cada ciudad, pero hay otros factores. El impulso a vías de comunicación (puertos, aeropuertos, carreteras), la creación de zonas francas, la inversión en sectores relacionados con las tecnologías de la información y los servicios financieros se han revelado como elementos cruciales para atraer nuevas inversiones y trabajadores. Así ocurrió con el establecimiento en 1967 de la zona franca de Manaus para estimular la implantación industrial y promover la integración productiva de esta región brasileña.

El dinamismo de algunas de esas ciudades intermedias está vinculado al de grandes centros urbanos, que actúan como polos de atracción de capital humano y financiero. El crecimiento de la oferta de mano de obra con calificación suficiente para atender muchos de los requerimientos de la industria, sumado a precios de suelo inferiores a los de ciudades grandes, y, en algunos casos, mejoras de infraestructura y conectividad propician una descentralización espacial de empresas hacia estas aglomeraciones.

El desarrollo de una gran ciudad también influye positivamente en la actividad de ciudades periféricas de menor tamaño con las que progresivamente forman un área de intercambios de bienes y personas, creando un círculo virtuoso entre aglomeración, producción, demanda y rendimientos, del que hay numerosos ejemplos en áreas metropolitanas. Esto se observa aún más en megarregiones como la de São Paulo. No hay duda de que la proximidad entre esta megaciudad y las ciudades de Campinas y Santos, separadas por distancias inferiores a los 100 kilómetros, crea un área privilegiada de intercambios de todo tipo.

Otra expresión del mismo fenómeno son los corredores urbanos, es decir, la emergencia de importantes ejes de comunicación entre diferentes ciudades con economías interligadas y actividades que se retroalimentan.

La evolución que muestran las ciudades de mayor tamaño es una llamada de alerta sobre la necesidad de adoptar medidas de fortalecimiento institucional, social y ambiental que mitiguen las diseconomías de escala que limitan su competitividad y frenan la productividad. La experiencia de las megaciudades debería servir para evitar que otras ciudades grandes y algunas intermedias pasen por los mismos problemas y adopten modelos de desarrollo urbanos que amenazan su dinamismo futuro.

Las ciudades intermedias no solo ofrecen un ambiente propicio para impulsar el crecimiento económico y social, sino que, además, tienen la posibilidad de asumir un patrón de desarrollo urbano mejor planeado y sostenible con una gestión innovadora.

Desafío del crecimiento económico acelerado

La inversión en actividades productivas en áreas urbanas poco desarrolladas tiene un impacto favorable en la desconcentración de la estructura económica de los países y la formación de nuevos polos de generación de riqueza. Sin embargo, también pueden traer transformaciones profundas y negativas del espacio, produciendo una urbanización caracterizada por ser periférica, repentina, precaria, contaminante, depredadora, sin oferta de servicios y con exclusión social y económica, tanto de la población local como de los migrantes atraídos por las oportunidades de empleo y de negocios.

Estas transformaciones suelen ser consecuencia de un incremento de población que, por su velocidad, desborda la capacidad de respuesta de los gobiernos locales, y de la falta de planificación, apoyo y acompañamiento al territorio en el que se inserta. Es un problema estrechamente vinculado con la gobernabilidad, un tema que se aborda en profundidad en el capítulo sexto de este informe.

Cambios como los generados por el desarrollo industrial del norte de México se tradujeron, en muchas ciudades fronterizas, en escenarios de caos urbano y precariedad. En Brasil, la extracción de petróleo ha significado un incremento considerable del ingreso per cápita en áreas productoras, sin llegar a propiciar una menor desigualdad en el espacio. Las inversiones han conllevado algunas mejoras en las condiciones de vida, pero no para todos, y ha sido fuente frecuente de problemáticas ambientales y sociales.

Los impactos negativos de experiencias de desarrollo urbano desordenado, como la de Macaé, en Brasil, han servido para concientizar a los gobiernos nacionales y las administraciones públicas locales, las empresas, la sociedad civil y otros sectores de la necesidad de adoptar medidas preventivas y anticiparse a los problemas con políticas y metas orientadas a promover un desarrollo sustentable y con planes concretos para implementarlas.

Cada vez son más las empresas que reconocen la necesidad de implementar una política corporativa que vaya más allá de las exigencias ambientales y laborales de la ley, y que asegure que los mercados, el comercio y las finanzas avanza de tal forma que no sólo ofrezcan rentabilidad económica, sino que también favorezcan a las sociedades donde desarrollan su actividad. De ahí que haya sido creciente la participación en el Pacto Mundial⁶⁰ y el número de empresas que adopta la responsabilidad social corporativa como línea de actuación en su área de negocios.

Es una estrategia que, si bien algunos asumen para mejorar la imagen o por presiones externas (de asociaciones de consumidores, sindicatos u otros), gana adeptos, convencidos de que ofrece ventajas competitivas y del necesario equilibrio entre el rendimiento financiero y el desempeño social y ambiental.

América Latina y el Caribe vive un momento propicio para la inversión y el desarrollo socioeconómico de sus ciudades. La coyuntura económica, el bono demográfico, la fuerza de las grandes ciudades y la creciente capacidad productiva de ciudades intermedias ofrecen la posibilidad de lograr un mayor equilibrio económico de la red urbana y multiplicar los efectos benéficos de la urbanización.

El gran reto que tienen por delante los países es mejorar su productividad y aprovechar las oportunidades que ofrece este nuevo dinamismo para romper definitivamente con el círculo vicioso de la desigualdad, mejorando las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos. En ese sentido, resulta particularmente importante acompañar los grandes proyectos de inversión y desarrollo económico, que, por sus dimensiones, pueden derivar en un crecimiento demográfico acelerado, y tomar medidas que propicien la participación laboral y la integración social de la población local y los migrantes atraídos por la ciudad.

Recuadro 2.8

El crecimiento y desarrollo de Macaé e Itaboraí en Brasil

La ciudad de Macaé, en el Estado de Río de Janeiro, pasó de ser un pequeño municipio agrícola a convertirse en una base de operaciones petroleras. Su nueva vocación económica y la inmensa inversión asociada significaron un incremento enorme del PIB per cápita (casi 27.000 dólares), pero también una compleja transformación socio-espacial. Entre 1980 y 2010, la población creció el 170% (de 75.863 habitantes a 206.728). La ciudad ha tenido que atender una creciente demanda de servicios públicos e infraestructura y necesita responder a las carencias de diversos asentamientos precarios, algunos de los cuales están ubicados en áreas de riesgo o de preservación ambiental. Si bien la oferta de empleo formal es amplia, exige cualificación, de manera que muchos habitantes e inmigrantes no han podido obtener empleos en el sector.

La experiencia de Macaé alentó un abordaje completamente diferente para un nuevo emprendimiento anunciado en 2006, el Complejo Petroquímico de Río de Janeiro (COMPERJ). El proyecto se centra en Itaboraí, aunque su área de influencia incluye otros 10 municipios, que suman más de 2 millones de habitantes, 18% de los cuales viven en áreas precarias. Este proyecto, que iniciará operaciones en 2014, tiene una inversión estimada de 8.400 millones de dólares, creará unos 200.000 empleos directos e indirectos e, indudablemente, alentará la instalación de otras industrias y servicios asociados a los productos petroquímicos, lo que puede tener un enorme impacto social, económico y ambiental en la región.

Su implantación supondrá un incremento de la recaudación de impuestos y una transformación del perfil social, económico y medioambiental del territorio afectado. Un riesgo asociado a este tipo de proyecto es que desborde las capacidades institucionales y que aumente la población en condiciones de exclusión si no se toman medidas para el fortalecimiento de la gobernabilidad local.

Para mitigar ese riesgo, la empresa petrolera, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) y la

Universidad Federal Fluminense (UFF), han formado una alianza para apoyar al consorcio intermunicipal de desarrollo del este fluminense (Conleste), formado por los 11 municipios: Itaboraí, Niterói, São Gonçalo, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Guapimirim, Magé, Maricá, Río Bonito, Silva Jardim y Tanguá.

Esta alianza busca promover el desarrollo sostenible e incluyente mediante el monitoreo del impacto que la instalación de este complejo petroquímico tiene en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) entre las comunidades de esa región. Ese seguimiento ayudará a elaborar e implementar políticas públicas en materia económica, social y ambiental, y a fortalecer las competencias y capacitación de los responsables locales en el proceso de toma de decisiones.

A los ocho objetivos que contempla la Declaración del Milenio, relativos a la reducción de la pobreza y el hambre, las metas en educación básica, en igualdad entre géneros, reducción de la mortalidad infantil, mejora de la salud materna, lucha contra el SIDA, promoción de la sostenibilidad ambiental y fomento de una asociación mundial, las comunidades del este fluminense añadieron uno más. Ese noveno objetivo consiste en acelerar el proceso de desarrollo local con una reducción de las desigualdades en el Conleste. Esto implica hacer viable un crecimiento económico en la región superior al del Estado de Río de Janeiro y el del país. Se pretende también atraer hacia la región mano de obra cualificada, mejorar las tasas de ocupación y participación laboral, dinamizar el modelo de especialización productiva de la región y fortalecer la capacidad emprendedora.

El proceso de desarrollo requiere adecuar al crecimiento de la región la oferta de vivienda, el suministro de energía, la red de transporte, de telecomunicaciones y la infraestructura de salud, reducir los indicadores de violencia y mejorar las condiciones físicas y la capacidad de inversión de los municipios. Cada una de las metas tiene indicadores propios para ver si las comunidades avanzan en la buena dirección.

Notas

- De Gregorio, José (2008). "El crecimiento económico de América Latina. Del desencanto del siglo XX a los desafíos del siglo XXI". Revista "El trimestre económico", vol. LXXV (1), núm. 297, enero-marzo de 2008.
- Las estadísticas mundiales sobre producción corresponden al año 2009. Los cálculos sobre PIB se basan en información del banco de datos del Banco Mundial, consultados el 19 de julio de 2011.
- La división en subregiones y países de gran tamaño se han realizado de manera similar al capítulo primero en base a criterios geográficos y de peso demográfico (Véase recuadro 1.1).
- Datos del Banco Mundial en dólares constantes del año 2000.
- BIRF/Banco Mundial (2007).
- La cifra de 2009 representa el 1,5% del PIB regional de ese año. Banco Mundial (2011).
- Banco Mundial (2011).
- En este se tienen en cuenta aspectos como la adecuación de la vivienda y espacio disponible según el número de ocupantes, el acceso a servicios de agua potable, saneamiento, electricidad, etc.
- BIRF/Banco Mundial (2007).
- Maldonado, R., Bajuk, N., Hayem, M. (2012).
- Asia oriental, por ejemplo, ha reducido la pobreza al 16% de la población, un logro mucho más mayor que el objetivo previsto para 2015, y Asia sudoriental al 19%, justo por debajo de la meta marcada. Naciones Unidas (2011).
- CEPAL (2010c).
- Para un análisis más detallado de la evolución de la pobreza y los avances en la región, ver Naciones Unidas (2010).
- CEPAL (2011b).
- Gobierno de Haití. Haiti Earthquake PDNA: Assessment of damage, losses, general and sectorial needs. Documento de trabajo del Gobierno de Haití con apoyo técnico de Naciones Unidas, el BID, la CEPAL, el Banco Mundial y la Comisión Europea. 2010.
- CEPAL (2010g).
- Promedio de pobreza urbana para 2009 de 18 países de la región con cifras disponibles y comparables: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
- PNUD (2010).
- CEPAL (2010c).
- Ver recuadro 2.1 sobre medición de la pobreza y la desigualdad.
- Ver Medina, Fernando y Marco Galván (2008) y PNUD (2010).
- OCDE (2009).
- Comparación basada en los datos de CEPALSTATS. Disponible en línea: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1&idTema=363&idioma=>
- CEPAL (2011b) y Naciones Unidas (2012).
- OIT (2010). En esta división, el sector industrial agrupa electricidad, gas y agua, industria manufacturera y construcción; el sector servicios incluye servicios comunales, sociales y personales, transporte, almacenamiento y comunicaciones, comercio, establecimientos financieros y actividades no especificadas.
- CEPAL (2005b).
- OIT (2011).
- Datos basados en estadísticas y proyecciones de CEPAL (2010a) y CEPAL (2006).
- Venezuela parece presentar también una importante diferencia de participación entre hombres y mujeres, pero este país ha sido excluido del cuadro comparativo dado que los últimos datos disponibles se remontan a 1994 (en ese momento había una distancia de 40 puntos porcentuales entre hombres y mujeres).
- Los cálculos se basan en datos de CEPAL (2010c). La CEPAL advierte de que la actividad femenina no siempre ha estado completamente reflejada en las encuestas, especialmente en las zonas rurales, y que algunas variaciones pueden responder a una mejor captación de datos.
- CEPAL (2010c). Incluye datos de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
- CEPALSTATS.
- La estimación más baja corresponde a CEPALSTATS. El cálculo más alto aparece en Loayza, N.V., Servén, L. y Sugawara, N. (2009).
- CEPALSTATS. Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
- El trabajo decente, según el concepto acuñado por la OIT, es un trabajo productivo para todos, hombres y mujeres, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad. Eso significa un empleo productivo, que proporcione un ingreso adecuado y justo, seguridad en el lugar de trabajo y protección social, mejores perspectivas para el desarrollo personal y que propicie la integración social; además, debe garantizar la igualdad de oportunidades y de trato, y permitir el diálogo social.
- Ferrari, C. (2010).
- ONU-Habitat (2008).
- BID (2011b).
- McKinsey Global Institute (2011).
- Véase anexo 4 para más detalles.
- McKinsey Global Institute (2011), p.9.
- BID (2010b).
- McKinsey Global Institute (2011).
- BID (2010b).
- Revista América Economía. Disponible en <http://rankings.americaeconomia.com/2011/ciudades/ranking.php>
- Se trata de la unidad de investigación económica y de negocios de la consultora del mismo nombre.
- Banco Mundial (2009).
- Uno de ellos, es el informe del Banco Mundial "Doing Business", que clasifica a los países por la facilidad para hacer negocios.
- Manzano, N. (2009)
- McKinsey Global Institute (2011).
- Según el índice de competitividad urbana (ICUR) aplicado por la revista América Economía.
- El índice de conectividad combina variables relativas a la magnitud y a la calidad de la movilidad terrestre, marítima y aérea de las personas y de la carga comercial, tanto al interior de los países como hacia el exterior, así como indicadores complejos de inversión y de desarrollo de las infraestructuras pública y privada. Ver metodología en <http://rankings.americaeconomia.com/2011/ciudades/metodologia.php>
- Para más información, véase Agencia de Desarrollo de Curitiba: <http://www.agencia.curitiba.pr.gov.br/publico/conteudo.aspx?codigo=10>
- Ranking de la revista América Economía.
- El año de los datos para cada país difieren en función de la disponibilidad. Más detalles en anexo 4.
- Datos publicados por García de Fuentes, A.; Morales, J. y Pérez Medina, S. (s/d)
- Aguilar, Adrián G. (2002).
- ONU-Habitat (2011e).
- McKinsey Global Institute (2011).
- El Pacto Mundial es una iniciativa de las Naciones Unidas para conciliar los intereses de las empresas con las demandas de la sociedad civil mediante un conjunto de principios basados en la derechos humanos, laborales, medioambientales y de lucha contra la corrupción.



Valparaíso, Chile.
© Juan Baialardo

Vivienda, espacios públicos y convivencia



En pocas palabras

1. La inequidad y la pobreza se expresan en la importancia de los tugurios en las ciudades de la región. En general, se ha logrado disminuir la proporción de habitantes que vive en tugurios, pero la población actual en esas áreas es todavía de 111 millones de personas, una cifra mayor que hace veinte años.
2. El alquiler y el mercado del suelo están poco desarrollados y reglamentados, pese a su participación decisiva en la problemática habitacional. En general, ha aumentado la seguridad en la tenencia en los barrios informales, aunque el proceso de integración es incompleto.
3. La cantidad y calidad de viviendas disponibles no es suficiente para garantizar condiciones mínimas a todos los hogares. Varios países apoyan financieramente a las familias que lo necesitan para la compra o la mejora de viviendas. Los mecanismos adoptados han demostrado su eficacia, pero no son siempre accesibles a los más pobres y plantean desafíos importantes para la calidad y localización de las viviendas que se construyen, la oferta de servicios y el modelo de ciudad que genera.
4. Los centros comerciales se están convirtiendo en la principal oferta de espacio de socialización. Los gobiernos prestan poca atención a la creación y el mantenimiento de espacios públicos formales, que son más escasos y frecuentemente de menor calidad en los barrios periféricos o marginales. Las ciudades de la región presentan altos niveles de violencia e inseguridad, un problema con importantes consecuencias sociales y económicas, que también tiene impacto sobre la organización y el diseño de las ciudades.

Claves para el cambio

5. La región tiene una reconocida experiencia en términos de políticas públicas de vivienda y de mejoramiento de barrios. Sin embargo, el volumen del déficit habitacional es tan elevado que pocos países podrían aspirar a una universalización de la vivienda digna en el corto o mediano plazo. Frente a las limitaciones presupuestarias, es fundamental generalizar las políticas de planificación y gestión del suelo que permitan aprovechar el valor que genera la inversión pública, así como asignar mayor apoyo a la mejora de viviendas existentes y la incorporación de áreas segregadas.
6. Las políticas habitacionales siempre deberían incluir una dimensión urbana, con medidas específicas para el acceso a servicios básicos, la movilidad y los espacios públicos. Existen en la región experiencias de revitalización de centros históricos y de mejoramiento integral de barrios que podrían ser replicadas.
7. La inseguridad en las ciudades es un problema de gran alcance que requiere una acción coordinada de las diferentes instituciones del Estado, incluidas las autoridades locales. Estas pueden, además, contribuir con acciones de pequeña escala, en las que participen las comunidades, que incentiven la convivencia y la cohesión social.
8. Los datos e indicadores que permiten evaluar las condiciones habitacionales son muy parciales. Mejorar los sistemas de medición del déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda y de los espacios públicos permitiría conocer mejor la problemática, focalizar las políticas y hacer los ajustes presupuestarios que sean necesarios.

Vivienda, espacios públicos y convivencia

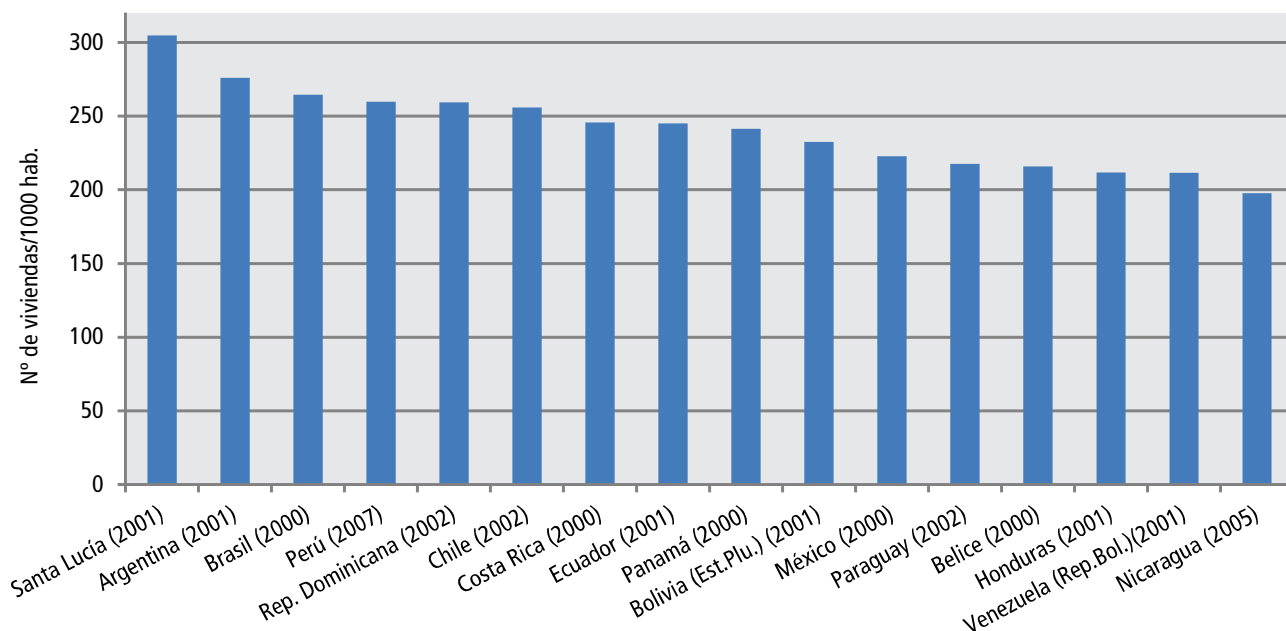
En los últimos veinte años, ha mejorado la situación habitacional de la población de América Latina y el Caribe. Los gobiernos han dado pasos importantes para materializar el derecho a una vivienda digna, pero todavía hay graves deficiencias que impiden garantizar a todos un hábitat adecuado.

La vivienda no es solo un techo para abrigarse, también es un lugar para vivir y reunir a la familia. Para muchos, es el patrimonio más importante en términos monetarios y, a veces, afectivo; la mayor inversión de una vida y, frecuentemente, el lugar donde se generan los recursos que sustentan el hogar. La vivienda es, además, la unidad básica del crecimiento urbano. Define los barrios, las demandas de movilidad, de servicios y gran parte de nuestra relación con la ciudad y el entorno ambiental.

Para abordar las necesidades habitacionales en las ciudades, es preciso adoptar un enfoque multidisciplinario debido a la fuerte vinculación del tema de la vivienda con diferentes aspectos de las ciencias sociales, económicas y del entorno. Si bien los límites de esta publicación no permiten abarcar todas estas facetas, las secciones de este capítulo son una aproximación a algunas de ellas, con un intencional enfoque en la situación de la población más vulnerable.

Gráfico 3.1

Vivienda existente por cada 1.000 habitantes



Fuente: Elaborado con datos de CELADE. Base de datos de Censos de Población y Vivienda (últimos censos disponibles). Consultado en julio de 2011.

3.1 Vivienda

Tres aspectos básicos definen la situación de la vivienda: la cantidad de viviendas existentes (stock habitacional), la cantidad que hace falta en función del número de hogares (déficit cuantitativo) y cuántas incumplen estándares mínimos de habitabilidad que permitan una calidad de vida digna y adecuada (déficit cualitativo).

Las mediciones actuales sobre vivienda presentan importantes limitaciones ya que se centran en los aspectos más fáciles de cuantificar. No incluyen criterios más subjetivos, como la habitabilidad, la privacidad y todo lo que tiene que ver con el diseño de la vivienda¹, y desatienden problemas del entorno determinantes para la calidad de vida.

Déficit cuantitativo

El stock de viviendas en la región muestra un rezago importante respecto al tamaño de la población en cada país, que impacta las condiciones habitacionales y su precio². Según las cifras derivadas de la ronda de censos del 2000, las más recientes disponibles a nivel comparativo sobre este tema³, los países de la región disponían de 200 a 300 viviendas por cada mil habitantes.



Mazatlan, México. El problema de vivienda incluye el acceso a servicios básicos. © Luis Brito

Resulta difícil determinar con exactitud cuántas viviendas serían precisas para atender las necesidades de la población, pues supone la definición de estándares de habitabilidad culturalmente variables. La cantidad no depende únicamente del número de unidades existente y de habitantes. También está ligada al crecimiento demográfico, al avance de la transición urbana, a la reducción del tamaño de las familias, a prácticas de retención de viviendas por los mercados y a políticas de acceso al suelo y a la vivienda para los pobres. Para determinar el déficit cuantitativo, es necesario conocer el número de hogares secundarios que cohabitan en una misma vivienda y cuántas son tan precarias que es preciso sustituirlas.

No existen cifras oficiales sobre el déficit cuantitativo de viviendas para el conjunto de América Latina y el Caribe. En algunos casos, los censos ofrecen información insuficiente y aún no está disponible la actualización, de forma comparada, de los datos de hogares basados en los censos del 2010. Sin embargo, estudios realizados para varios países de la región muestran que el déficit cuantitativo de vivienda supera el 50% del total de hogares en Honduras y Nicaragua, y es cercano o superior al 30% en Argentina, Bolivia, El Salvador, Paraguay, República Dominicana y Venezuela⁴. Las cifras evidencian una cohabitación que, en la región, tiene raíces culturales, pero también responde a una estrategia de supervivencia económica ante la inestabilidad laboral, la pobreza y el gasto que significa una vivienda, principalmente para las mujeres y los jóvenes⁵.

Más allá del stock actual, preocupa la evolución del déficit, que ha aumentado de los 38 millones de viviendas calculados para 1990 a un cifra de entre 42 y 51 millones

en 2011⁶. Sin un cambio de tendencia profundo, la escasez de vivienda va a seguir siendo uno de los mayores desafíos en América Latina y el Caribe en los próximos años.

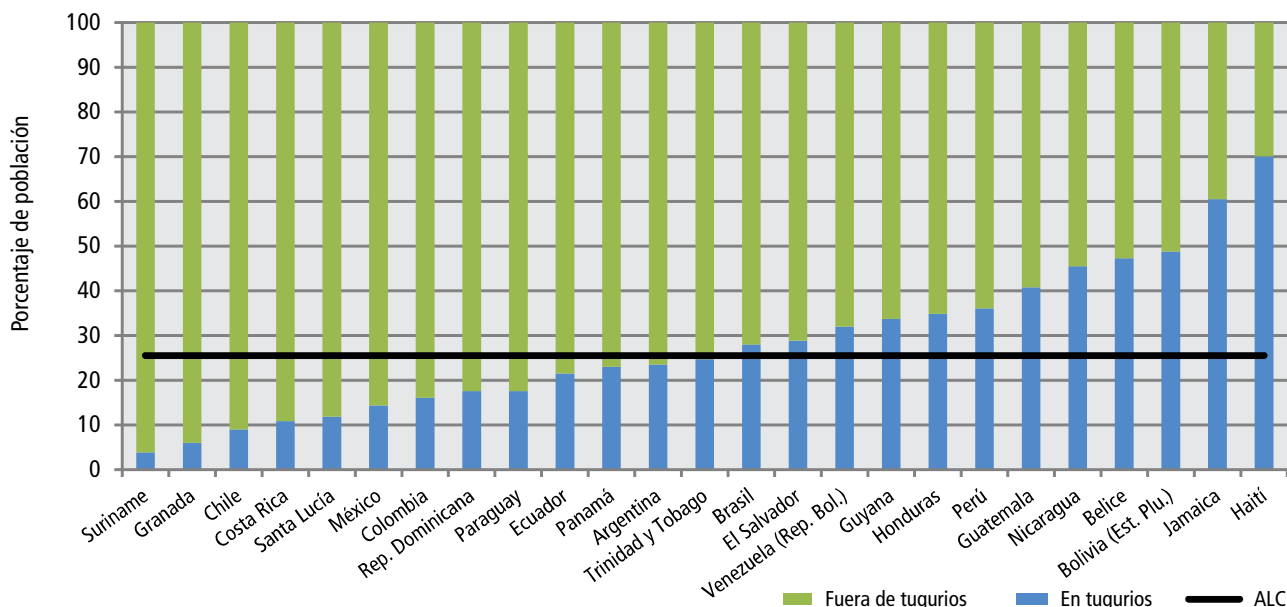
Importantes carencias habitacionales

El problema de la vivienda no es sólo la insuficiente cantidad, sino también las condiciones en las que se encuentra una alta proporción de ellas en acceso a servicios públicos, espacio y materiales de construcción⁷. Muchas se concentran en áreas segregadas social y espacialmente, que reciben denominaciones diversas según los países, como tugurios, ranchos, villas, favelas o cinturones miseria.

Evaluar las carencias habitacionales resulta aún más difícil que estimar el déficit cuantitativo puesto que se trata de un fenómeno amplio, con múltiples causas y manifestaciones. Si bien en muchos países se ha mejorado el sistema de recopilación de datos y unificado algunos criterios, el tipo de información recabada todavía está lejos de permitir un análisis comparado y aceptado del fenómeno⁸.

Un hogar de tugurio es, de acuerdo con ONU-Habitat⁹, un grupo de individuos que vive bajo un mismo techo en un área urbana, privado de una o varias de las condiciones detalladas en el recuadro 3.1, entre ellas, disponer de una vivienda de materiales duraderos, con suficiente espacio, acceso a fuentes mejoradas de agua y a instalaciones de saneamiento, y sin riesgo de desalojo. Esta definición ha sido el marco de la meta 7D de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se propone “mejorar considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios”¹⁰.

Gráfico 3.2

América Latina y el Caribe. Población urbana viviendo en tugurios, circa 2005^a

^a El promedio para América Latina y el Caribe incluye 27 países y territorios. Datos de 2005, con excepción de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y Guatemala, que corresponden a 2007.

Fuente: ONU-Hábitat. Global indicators database. Procesamientos especiales de encuestas de hogares utilizando los 4 componentes de tugurio (agua mejorada, saneamiento mejorado, vivienda durable y área habitable suficiente).

Recuadro 3.1

Asentamiento precario: Definición

ONU-Habitat define "hogar de asentamiento precario" como un grupo de personas que vive bajo el mismo techo en una zona urbana que carece de una o más de las siguientes condiciones:

1. Una vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones climáticas adversas.
2. Un espacio vital suficiente, lo que significa que no más de tres personas compartan una habitación.
3. Acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente y a un precio razonable.
4. Acceso a saneamiento adecuado: letrina privada o pública compartida con una cantidad razonable de personas.
5. Tenencia segura para evitar los desalojos forzados.

No todos los asentamientos son homogéneos y no todos los habitantes de los asentamientos precarios sufren el mismo grado de privación. Este depende de cuántas de las cinco condiciones mencionadas anteriormente se dan en el hogar.

Ante la dificultad de encontrar palabras que satisfagan las diversas sensibilidades culturales, los organismos internacionales usan de forma indiscriminada los términos "asentamientos precarios", "tugurios" y "barrios marginales".

Fuente: ONU-Habitat http://www.unhabitat.org/documents/media_centre/sowcr2006/SOWC%204%20Slum%20Definitions%20and%20Deprivations-Espa%C3%B1ol.pdf

En virtud de esa definición, uno de cada cuatro habitantes de la región vive en condiciones de tugurio¹¹, una manifestación física y espacial de la pobreza y la desigualdad que, como se vio en el capítulo segundo, son fenómenos persistentes en la región.

La situación regional es heterogénea. La proporción de población urbana viviendo en tugurios varía entre el casi 5% de Suriname hasta el 70% de Haití¹². Además de este país, destacan por sus elevados índices (ordenados de mayor a menor) Jamaica, Bolivia, Belice, Nicaragua y Guatemala. En general, los países con menor oferta y/o mayor déficit cuantitativo de viviendas, presentan las peores condiciones físicas y de acceso a servicios básicos.

Muchas deficiencias habitacionales tienen su origen en opciones temporales de vivienda que se convirtieron en permanentes ante la falta de otras alternativas. La producción social de vivienda en condiciones de informalidad sigue siendo la única o la mejor opción objetiva para quienes viven en la pobreza o excluidos del mercado formal.

Son viviendas ubicadas en asentamientos precarios, generalmente en áreas periurbanas, áreas centrales deterioradas y áreas de riesgo ambiental, dentro y fuera de los límites urbanos. Los grados de consolidación, tipo de carencias y problemáticas que presentan son diversos, pero suelen estar privadas total o parcialmente de servicios básicos, accesos adecuados a espacios públicos y sistemas de transporte, y están particularmente expuestas al fenómeno de la violencia urbana y las amenazas ambientales, como

se analizará en las secciones y capítulos siguientes. La precariedad habitacional afecta con mayor fuerza a las mujeres y a los jóvenes, en especial por fenómenos como el hacinamiento y la falta de seguridad y de oportunidades.

Para evaluar las condiciones habitacionales en toda su complejidad, sería necesario considerar la vivienda, no de forma aislada, sino en relación con el entorno y la ciudad, aspectos que aún no están contemplados en las mediciones internacionales.

En la región existen algunas experiencias interesantes en este campo, como las realizadas durante los años noventa en Venezuela y Chile con mediciones basadas en fotografías aéreas¹³. Si bien estas experiencias en su momento no fueron replicadas, el aumento de la capacidad computacional, el abaratamiento de las imágenes satelitales y la georreferenciación de censos —un procedimiento que ya ha sido empelado en los últimos censos de Brasil y Chile— abren una nueva oportunidad para incluir la dimensión espacial en los análisis habitacionales. Los avances tecnológicos también permiten realizar cálculos más complejos y procesar un volumen de información mayor, incluso proveniente de los propios habitantes y usuarios de los servicios.

Mejoras relativas de los tugurios

En los últimos veinte años, se han mejorado considerablemente las condiciones de acceso a los servicios básicos para los hogares de la región. Actualmente, la electricidad en áreas urbanas es un servicio casi universal (entre el 97% y el 100% de cobertura). El 97% de la población urbana tiene acceso a agua mejorada y el 86% dispone de saneamiento, pero esas tasas no tienen en cuenta las condiciones de provisión del servicio, ni su precio o calidad¹⁴.

Durante ese mismo período, la proporción de población urbana viviendo en condiciones de tugurio disminuyó en 9 puntos porcentuales (pasando de 33% a 24%)¹⁵. Los esfuerzos realizados no fueron suficientes para reducir la cantidad absoluta de personas en estas condiciones, que aumentó de 106 a 111 millones.

A nivel de país, destacan los avances en Colombia, Nicaragua y Perú, donde el número de personas sin condiciones habitacionales adecuadas se redujo en una cuarta parte entre 1990 y 2007; también logró avances México, mientras que la situación se ha estabilizado en Argentina y República Dominicana. En Brasil, se estima que, a pesar del descenso en términos relativos, la población viviendo en asentamientos precarios aumentó en más de 5 millones de personas en el mismo periodo¹⁶; y lo mismo ocurre en Haití, donde la cifra absoluta casi se ha duplicado en las dos últimas décadas, una estimación que, sin duda, ha empeorado como consecuencia del terremoto de 2010.

Recuadro 3.2 Emergencia habitacional en Paraguay

En 2011, el Gobierno de Paraguay decretó oficialmente la emergencia habitacional en el país y propuso un plan de choque para ampliar la oferta de vivienda para familias pobres, incluyendo el esquema de subsidios inspirado en el modelo chileno, y una modificación importante a la tradicionalmente baja inversión pública en vivienda.

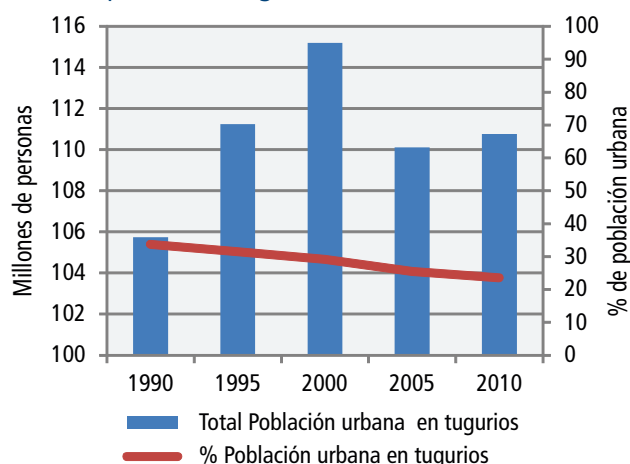
A partir de los censos de 1992 y 2002, se realizó un análisis para precisar la situación real del parque habitacional y estimar el déficit cuantitativo y cualitativo. Se construyó un índice de calidad global de las viviendas a partir de tres indicadores (materiales, saneamiento y tipologías habitacionales) y se clasificó a las viviendas en función del hacinamiento y del agrupamiento (núcleos familiares que convivían bajo el mismo techo y dependiendo de si tenían presupuestos comunes o independientes).

El análisis mostró un déficit oficial de viviendas urbanas de cerca del 58% del stock actual. Se requería de unas 72.000 unidades nuevas para cubrir el déficit cuantitativo y mejorar las condiciones de 327.000 de las viviendas existentes para acabar con el déficit cualitativo.

Información adicional disponible en www.senavitat.gov.py/pdf/deficit.pdf

La interpretación de los datos anteriores debe tener en cuenta las limitaciones de la medición, ya que depende mucho de los criterios empleados. Además del indicador de ONU-Habitat, se dispone de datos producidos con otras metodologías, como el “índice de tenencia segura” de CELADE¹⁷. El diagnóstico sobre la situación habitacional puede diferir considerablemente según el indicador que se considere, como ilustra el caso de Paraguay.

Gráfico 3.3
América Latina y el Caribe. Tendencia de población urbana que vive en tugurios, 1990-2010



Fuente: Elaborado con datos de ONU-Hábitat (2009). Base de datos Global Urban Indicators.

Predominio de los propietarios

Las encuestas realizadas periódicamente a los hogares de la región muestran que la vivienda en propiedad es la principal forma jurídica de tenencia en la región, independientemente del tamaño de la ciudad. Pese a las grandes diferencias económicas existentes en la región, no se ha detectado una relación clara entre el nivel económico de un país y la distribución de la tenencia entre propietarios, arrendatarios y otros moradores.

En todos los países con disponibilidad de datos, más de la mitad de los hogares urbanos se declara propietario del lugar donde vive. Sin embargo, esto no significa que posean un título de propiedad conforme a la legislación vigente. En muchos países, entre ellos Argentina y Brasil, el término se identifica con la propiedad de la estructura física, es decir, la propia vivienda, no con la propiedad del suelo, ni con la existencia o no de un título de propiedad. Tampoco hace referencia a si la vivienda o el barrio tiene reconocimiento urbanístico o cumple con los requisitos jurídicos exigidos para tener condición urbana según las normas de planeación de la ciudad.

La tenencia en alquiler presenta variaciones, entre el 5% de hogares en el caso de Nicaragua y 9% de Perú al 34% de República Dominicana o el 38% de Colombia¹⁸. Se estima que, en general, el mercado de alquiler es proporcionalmente mayor en áreas formales debido a que en éstas existen mecanismos jurídicos de protección más eficaces¹⁹.

En cuanto a las figuras incluidas como otras formas de tenencia, el porcentaje difiere según el país, pero siempre representa un número significativo, que oscila entre el



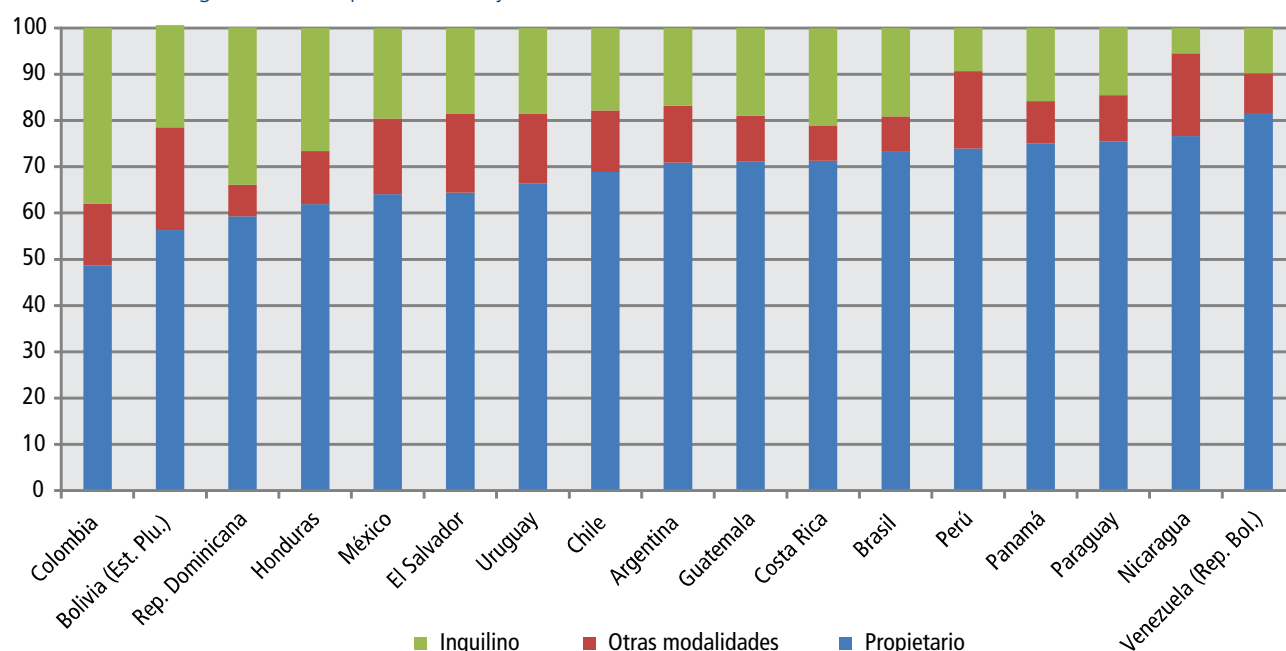
Morelia, México. La vivienda en propiedad es la principal forma jurídica de tenencia en la región. © Jorge Adrián Ortiz

10 y el 20% de los hogares. Es una categoría que puede concentrar altas carencias habitacionales. Estas cifras podrían ser superiores en países de tradición anglosajona del Caribe debido a sus sistemas tradicionales o colectivos de la propiedad (actualmente en un proceso de transición hacia regímenes privados), las herencias de los sistemas coloniales y la debilidad en los sistemas de registro y propiedad, pero resulta difícil de estimar a falta de datos oficiales.

Pese a su importancia económica y social, las políticas enfocadas al alquiler están poco desarrolladas en la región. Los grupos de bajos ingresos podrían encontrar alternativas

Gráfico 3.4

Distribución de hogares urbanos por condición jurídica de la tenencia de la vivienda. Circa 2007



Fuente: Elaboración con datos de la CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Países seleccionados para esta ilustración gráfica.

Tabla 3.1
Tendencias recientes en la condición jurídica de la tenencia. Áreas urbanas

Países	Periodo comparado	Variación en el porcentaje de hogares		
		Propietario	Arrendatario	Otras modalidades
Venezuela (Rep. Bol.)	1990-2007	7,3	-7,7	0,4
Perú	1997-2003	6,9	-4,6	-2,3
Brasil	1990-2007	6,5	-2,7	-3,8
El Salvador	1990-2006	6,3	-8,3	2
Chile	1990-2006	5,3	-1,9	-3,4
Honduras	1990-2007	4,3	2,3	-6,7
Bolivia (Est. Plu.)	1990-2007	3,9	2,6	-6,4
Guatemala	1998-2004	2,6	-1,7	-0,9
Paraguay	1990-2007	1,7	-5,0	3,4
Uruguay	1990-2007	-0,3	-2,7	3
Costa Rica	2000-2007	-4,9	4,5	0,3
Nicaragua	1993-2006	-4,9	0,2	4,8
Argentina	1991-2006	-5,6	2,2	3,4
México	1992-2006	-7,2	3,3	3,8
R. Dominicana	1995-2006	-7,8	6,5	1,4
Colombia	1990-2007	-12,5	3,6	8,8

Fuente: Elaboración con datos de CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares en áreas urbanas seleccionadas de los respectivos países.

de vivienda en áreas urbanas consolidadas si se adoptaran programas de subsidio para el alquiler focalizados en ellos. Esto tendría una incidencia positiva sobre su nivel de ingresos reales, sus condiciones habitacionales y la calidad de vida de las familias, mientras que evitaría a la ciudad gastos públicos asociados a la urbanización ilegal²⁰.

Una tarea pendiente en América Latina es la protección de la seguridad jurídica de la tenencia de los arrendatarios. Buena parte de los hogares no dispone de un contrato escrito o, incluso cuando lo tiene, desconoce la legislación; también se dan casos en que, aun conociéndola, no se aplica.

Respecto a la tenencia de los asentamientos de origen irregular, cabe destacar que la región cuenta con más de cuarenta años de experiencias de redefinición de los derechos de propiedad en estos contextos. Numerosas ciudades han procedido a lo que genéricamente se conoce como titulación, es decir legalizar la tenencia de lotes individuales a favor de las familias que los ocupan²¹. Con diferentes focos y alcances, se han identificado este tipo de políticas en al menos 17 países de América Latina y el Caribe²².

Recuadro 3.3 Regularización de títulos en Perú y Brasil

Un caso especialmente conocido es el de Perú, donde se han desarrollado ampliamente programas masivos de titulación individual. Entre 1996 y 2006, fueron entregados más de un millón y medio de títulos, de los cuales más de un tercio correspondieron a Lima²³. Este esquema, sin inversiones ni mejoras en la redes de servicios básicos, vías o plazas públicas, no ha dado todos los resultados esperados puesto que su impacto sobre el alivio de la pobreza es muy discutible. Contrariamente a las expectativas creadas, no se ha observado un cambio importante en el acceso al crédito formal para las familias ya tituladas²⁴.

En Brasil, un caso representativo ha sido el de Recife, donde buena parte de los asentamientos informales más antiguos estaban localizados en terrenos de propiedad pública. La propia legislación impedía el reconocimiento de derechos para los habitantes de estos barrios. Para superar este obstáculo se creó la figura de "Concesión del Derecho Real de Uso", que contribuyó a establecer un nuevo paradigma sobre la función social de la propiedad pública y privada. La concesión fue un primer paso para la regularización de los barrios y su mejora urbanística mediante intervenciones e inversiones públicas. Este caso es de especial relevancia pues la figura jurídica fue posteriormente incorporada al Estatuto de la Ciudad (legislación federal aprobada en 2001), convirtiéndose así en una herramienta al alcance de todos los municipios brasileños.

Subsidios a la construcción y mejora de viviendas

América Latina y el Caribe destacan en el escenario internacional por la calidad y diversidad de sus programas de subsidio a la vivienda. Los subsidios, recursos públicos no reembolsables, en general en dinero, pero también en materiales, facilidades de crédito, reducción de costos asociados a la vivienda y otros complementos, han sido utilizados en la región como un importante instrumento de las políticas públicas de vivienda y hábitat.

Desde la década de 1980, varios países de la región han adoptado progresivamente políticas de vivienda de interés social orientadas al mercado mediante el llamado “subsidio a la demanda”. Por este mecanismo, el Estado concede directamente al hogar o persona de bajos ingresos un dinero o bono para complementar su capacidad económica y facilitar su acceso a una vivienda social producida por el mercado. Además de ayudar a las familias, este tipo de política busca incrementar el stock de viviendas mediante la producción privada e incentivar el sector de la construcción y, con ello, la dinámica económica del país.

Siguiendo el modelo chileno, pionero en la región, países como Colombia, Costa Rica, México y Brasil han adoptado esquemas de subsidios similares para la construcción, adquisición o mejora de las viviendas.

Según el país y la población beneficiaria, el esquema de subsidios a la demanda, se completa con créditos hipotecarios más favorables y otros subsidios directos o indirectos para la producción de vivienda. Son los “subsidios a la oferta”, que apoyan a empresas y prestadores de servicios para la adquisición de terrenos, la producción de materiales, la construcción de viviendas e infraestructuras, la disponibilidad de servicios bancarios y créditos. También incluyen descuentos en pagos asociados a los trámites, la escrituración y el registro de la propiedad para las viviendas de interés social.

En el pasado, las tentativas de subsidio masivo a la oferta de vivienda no fueron muy exitosas ya que no permitían optimizar los costos. Sin embargo, vale la pena destacar el interés de este mecanismo para facilitar o acelerar la adaptación de la oferta de viviendas y servicios hacia tipologías y productos de interés social, que no se generan espontáneamente por no tener suficiente rentabilidad inmediata.

También existen programas de subsidios directos de pequeñas cuantías para la mejora de las condiciones físicas de las viviendas con altas carencias habitacionales, en especial para la cocina y los baños. Generalmente, llegan a un mayor número de beneficiarios al no estar vinculados a condiciones jurídicas de propiedad o reconocimiento formal del asentamiento. Son programas que tienen una visibilidad política importante al permitir mejoras

Recuadro 3.4 El modelo chileno y sus límites

Considerado como un paradigma regional, el modelo desarrollado por el Gobierno chileno logró reducir a mínimos el déficit cuantitativo de viviendas y prácticamente universalizar la cobertura de servicios básicos en áreas urbanas. Con una orientación de mercado, el Estado se valió de subsidios directos a los hogares para que pudieran adquirir una vivienda social nueva producida por el sector privado, un mecanismo que en los años ochenta fue innovador. Este esquema incorporó la desregulación sobre localización, diseño y estándares de las viviendas, y la liberalización normativa del suelo.

Hoy, si bien el stock habitacional ha aumentado ampliamente y el déficit cuantitativo ha disminuido a mínimos, problemas de calidad, segregación, fragmentación, inseguridad, violencia urbana y hacinamiento, principalmente en barrios y áreas donde se localiza la vivienda social subsidiada, ocupan un espacio importante en las preocupaciones públicas.

Investigaciones académicas como “Los con techo”²⁵ y “Crimen y violencia urbana”²⁶ hablan del impacto del diseño y ubicación de las viviendas subsidiadas en estos problemas sociales. La calidad y localización de la vivienda y su entorno destacan como elementos centrales a ser considerados en las políticas habitacionales.

El gran dinamismo y construcción de viviendas sociales junto con la desregulación de las áreas de expansión urbana y la falta de una política de suelo coordinada con la política de vivienda, contribuyó, al menos en el caso de Santiago, al incremento desproporcionado de los precios de los terrenos en la periferia de la ciudad. La consecuencia ha sido un peso cada vez mayor del suelo en el costo total de la vivienda y crecientes distancias al centro y los subcentros de la ciudad. Este efecto dificulta el acceso de los pobres a una vivienda, al tiempo que reduce la calidad de las viviendas ofrecidas²⁷.

concretas de la vivienda, pero no resuelven problemas de fondo, como la falta de acceso a agua entubada, a una red de recolección de excretas y de aguas residuales.

Las ventajas e inconvenientes de los mecanismos de subsidios descritos han sido objeto de numerosos debates. Los subsidios son herramientas poderosas pero, al introducir distorsiones en el mercado, requieren ser utilizados con cuidado y transparencia para no generar costos sociales, económicos o ambientales que puedan comprometer el alcance de sus objetivos y su sostenibilidad.

El subsidio debería beneficiar a quien más lo necesita. La lógica del mercado tiende a excluir a sectores muy vulnerables que no ofrecen el perfil económico, de ahorro y cofinanciación exigidos. Esta exclusión se refuerza por la ineficiencia y bajo desarrollo de los mercados de suelo urbanizado, financiero y de crédito en la región. La solución pasa por incluir criterios de selección acordes con las realidades socioeconómicas de las familias pobres. Además, debe reconocerse que no siempre es viable una vivienda en propiedad y un crédito bancario, y que, en estos casos, hay que buscar otras alternativas, como los subsidios para el alquiler.

Una debilidad de los esquemas de subsidios está ligada a la localización, el diseño y la calidad de las viviendas subsidiadas. Cuando estos dos componentes son determinados por el mercado, la presión por rebajar los costos lleva a elegir terrenos extremadamente periféricos y generar condiciones habitacionales y de servicios insuficientes. Por ello, es necesario articular los subsidios con estándares mínimos de calidad o, de lo contrario, se termina creando nuevas trampas de pobreza. Sin orientación del poder público, el mercado sigue su lógica económica, y reproduce espacialmente el patrón de segregación social que predomina en la región.

Si bien no se ha identificado una solución universal para todos los contextos, es razonable afirmar que los programas más efectivos son los que logran combinar las ventajas de las modalidades de oferta y demanda, la actuación pública en la regulación de estándares y el dinamismo de los mercados de suelo.

Un factor relevante a tener en cuenta es que buena parte de las necesidades habitacionales de los hogares pueden ser satisfechas con el stock de vivienda. Por ello, es importante atender también la calidad de las unidades existentes mediante programas de mejoramiento de viviendas y barrios, intervenciones para reducir su vulnerabilidad estructural y la renovación de áreas urbanas.

Políticas de suelo y planificación urbana

En la mayoría de las economías de la región, se iniciaron en las últimas décadas procesos de liberalización del mercado de suelo urbano que, unidos a otros factores, han sido caldo de cultivo de fenómenos especulativos. El mercado del suelo tiene la particularidad de no ser elástico. Es un recurso natural, disponible en cantidad limitada y altamente determinado por criterios de localización y de infraestructura, que no son transferibles.

El problema es que la tierra no solo tiene una función económica, también tiene un fin social inherente. La adquisición de suelo, ya sea en el mercado formal o informal, es uno de los vehículos principales de acceso a la vivienda. También determina las formas y condiciones de la expansión urbana. Las políticas de vivienda, las políticas urbanas y las políticas de reducción de la pobreza no pueden abordarse ignorando las condiciones del mercado de la tierra, incluyendo su componente informal.

Paradójicamente, el suelo urbano raramente ha sido objeto de una política de Estado y, en la mayoría de los países, solo se han tomado medidas *a posteriori* con el objetivo de regularizar situaciones de ilegalidad o informalidad. Salvo algunas excepciones, en las ciudades de América Latina y el Caribe, el mercado de suelo está poco reglamentado y no existen políticas públicas claramente orientadas a favorecer su distribución más equitativa.

La concentración de recursos económicos en la ciudad y el incremento sostenido del precio del suelo urbano hacen que la fiscalidad del suelo sea un instrumento clave para la financiación de proyectos y del propio gobierno local. Frente a la tradición regional de baja tributación inmobiliaria, varias ciudades, como São Paulo y Bogotá, cuentan con experiencias importantes de obtención de recursos a partir del beneficio económico que los propios gobiernos generan cuando otorgan usos y densidades de suelo, y cuando realizan inversiones públicas en un área de la ciudad.

Recuadro 3.5

Subsidios a la vivienda en Colombia y Brasil

En Colombia, desde 1991, existe un sistema institucional y financiero para el desarrollo de subsidios públicos a los hogares, principalmente para la compra de vivienda nueva. El dispositivo distingue dos grandes grupos: viviendas de interés prioritario, para las familias más pobres, y viviendas de interés social, para hogares con recursos limitados. El monto del subsidio es progresivo en función de la capacidad económica y la puntuación que reciben las familias en el sistema nacional de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales (SIBEN).

Según una reciente evaluación del BID²⁸, solo un 15% de los hogares colombianos tiene capacidad económica para cubrir los costos de una hipoteca. Una consecuencia importante es que la efectiva utilización de los subsidios asignados es bastante inconstante, pues los hogares no siempre reúnen las exigencias de ahorro o de perfil bancario. La evaluación mostró, también, que el costo de la vivienda en propiedad y el crédito bancario llegan a comprometer la canasta básica de consumo de un 25% de los hogares beneficiados, es decir, para estos hogares la vivienda opera como un inductor de pobreza.

En 2009, el Gobierno de Brasil lanzó un programa nacional para crear un millón de viviendas en dos años, "Mi casa, mi vida". El programa comprende varias modalidades estructuradas en función del nivel de renta de los hogares. Para las familias que ganan hasta 3 salarios mínimos, el programa opera con organizaciones de base y alianzas público-privadas. Para los otros grupos el mecanismo está más alineado con los enfoques tradicionales del sector privado.

El programa combina subsidios a la demanda y financiamiento de vivienda asequible mediante prestamos reembolsables. En los dos primeros años, se han construido y entregado más de 338.000 viviendas, y contratado más de un millón. Además, fueron invertidos 53.140 millones de reales (28.000 millones de dólares) y creado 665.000 nuevos empleos.

Por su envergadura y las cantidades de dinero que implica, está considerado un hito en la consolidación de una política de vivienda en Brasil. Entre los desafíos que enfrenta el programa figura el de contribuir a crear ciudades más compactas, integradas y sostenibles, incluyendo la prestación de servicios, un aspecto que se prevé reforzar en la segunda fase.

Información disponible en:

http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/pmcmmv/

Recuadro 3.6

La fiscalidad del suelo como recurso para financiar infraestructuras

Las contrapartidas que puede obtener el gobierno local de los usos y aprovechamientos urbanísticos, cuando están articulados a mecanismos de planificación y gestión del suelo, ha quedado patente en Bogotá y São Paulo²⁹.

En Bogotá, la implementación de la "Participación en Plusvalías" permitió recaudar entre 2009 y 2011 aproximadamente 38 millones de dólares³⁰ con una finalidad de redistribución, principalmente mediante el financiamiento de vivienda social y el mejoramiento de asentamientos precarios.

En São Paulo, se han realizado importantes recaudos para cubrir costos de infraestructura y garantizar viviendas para los residentes de bajos ingresos por medio de los "Certificados de Edificabilidad Potencial Adicional Constructiva" (CEPAC). Se trata de un tipo de venta en subasta pública de superficie construible adicional a la prevista dentro de operaciones urbanas. A modo de ejemplo, en la "Operación Urbana Faria Lima", entre 1995 y 2004 fueron comprados por los promotores inmobiliarios cerca de 1 millón de metros cuadrados adicionales de construcción para ser utilizados dentro del perímetro de la operación, con un recaudo de más de 150 millones de dólares³¹.

Existen experiencias en otras ciudades, con instrumentos adaptados a su propia dinámica urbana, capacidad técnica y marco jurídico. Las herramientas pueden ser tributarias, como en el caso de Bogotá, u obligaciones no tributarias asociadas al planeamiento, tales como las cuotas de suelo para la construcción de infraestructuras, las cuotas de vivienda social dentro de los proyectos inmobiliarios, etc. Estas medidas aumentan la oferta de suelo urbanizable disponible, permiten el financiamiento urbano de infraestructuras y desincentivan las prácticas de retención especulativa del suelo³².

3.2 Espacios públicos

La evaluación de las condiciones habitacionales es inseparable de la oferta, disponibilidad, calidad y seguridad del espacio público. Los espacios públicos son lugares de convivencia e interacción social por excelencia. Constituyen los ejes articuladores de las ciudades y sus servicios, y desempeñan funciones sociales, institucionales, ambientales, de movilidad y recreación.

El espacio público urbano y los espacios de propiedad privada, pero de uso público, como los centros comerciales, tienen también un papel importante como extensión de la casa, particularmente cuando ésta es de dimensión reducida. La disponibilidad de espacios públicos en cantidad y calidad ocupa un papel central en el poder de atracción de las ciudades y la aceptación social de la densidad urbana, tan necesaria para la sostenibilidad.

Escasa medición y regulación

En la región hay estudios sobre el espacio público desde un punto de vista funcional, legal o social. Sin embargo, las mediciones cualitativas y cuantitativas del espacio público urbano, su disponibilidad, aprovechamiento y acondicionamiento son casi inexistentes y muy parciales.

Medir la oferta de espacios públicos plantea desafíos similares a los analizados en el caso de la vivienda. Las mediciones cuantitativas cambian según la definición de espacio público. La medición puede estar limitada a los espacios públicos tradicionales, constituidos por las plazas y parques, o, en el otro extremo, abarcar todo el área no edificada —incluyendo calzadas, aceras,



São Paulo, Brasil. Existe una escasa medición de los espacios públicos disponibles en la región. © Danielle Moody

espacios peatonales, zonas verdes de separadores viales, zonas deportivas, alamedas, jardines, zonas de reserva forestal o de protección ambiental, playas y terrenos no construidos que informalmente se usan como campo de fútbol— e incluso el centro comercial. Existe además una ambigüedad entre la medición de espacios públicos y de áreas verdes de la ciudad, las cuales no siempre son espacio accesible o de aprovechamiento público³³.

La cantidad de áreas verdes es una de las mediciones más frecuentes de espacio público³⁴, junto con la de calles peatonales, vías exclusivas para el transporte público y la bicicleta, plazas y equipamientos públicos, pero serían necesarias investigaciones complementarias para sistematizar la información y permitir la realización de síntesis a nivel nacional y regional.

La experiencia realizada en México por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el censo de 2010 para medir las condiciones de la vialidad, señalización, alumbrado público, accesos peatonales y vehiculares, alcantarillado, rampas y arborización en áreas urbanas ha establecido un primer referente de medición del entorno urbano³⁵. Otra iniciativa de interés es la medición mediante encuestas de satisfacción, como la realizada por la red “Ciudad, ¿Cómo Vamos?”. Sin embargo, la complejidad de la tarea, su carácter necesariamente subjetivo y la importancia del contexto específico de cada situación representan limitaciones estructurales para la búsqueda de respuestas al desafío de la medición de la calidad de los espacios públicos.

Frontera difusa entre espacio público y privado

En una región con altos índices de desigualdad de ingreso y oportunidades, el acceso real a las ofertas urbanas está estrechamente ligado al estatus socioeconómico del ciudadano. En las ciudades de América Latina y el Caribe, el espacio público se presenta fragmentado tanto en la oferta como en sus condiciones de diseño, mantenimiento, acceso, seguridad, localización y animación. Es una fragmentación relacionada con la segregación social y espacial⁴⁰, mecanismos que tienden a reforzarse mutuamente.

El déficit y la inequidad en el acceso a espacios públicos no se han solucionado con la expansión de las ciudades, más bien al contrario. Como consecuencia de la débil regulación del mercado de suelo, las cesiones de suelo para espacio público en el marco de proyectos de desarrollo urbano, cuando existen, no siempre son adecuadas, ni en proporción, ni en calidad o localización.

En las áreas precarias, una cancha de fútbol y un salón comunitario constituyen, en el mejor de los casos, la única oferta de espacio público al margen de las calles. El crecimiento urbano no planificado ha producido áreas

Recuadro 3.7 ¿Cómo vamos?

En la región, diversas iniciativas de la sociedad civil buscan medir la calidad de vida en el entorno urbano y contribuir al debate sobre espacio público y su inclusión en la agenda política.

Como parte de esas acciones, han surgido, en ciudades como Bogotá³⁶, Guadalajara³⁷, Lima³⁸ o La Paz³⁹, observatorios ciudadanos para el control de la gestión municipal y la generación de conocimiento que ayude a la toma de decisiones. Estos organismos se han unido en la Red Latinoamericana de Ciudades Justas y Sostenibles. Dicha red agrupa ya a más de 37 observatorios o entes locales en nueve países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay).

Con una mezcla de indicadores cuantitativos y de percepción ciudadana, estos observatorios evalúan y monitorean diversos componentes bajo la pregunta común ¿Cómo vamos?

En el caso de “Bogotá, cómo vamos”, pionero en la región, la condición y calidad del espacio público se mide, desde una visión que prioriza lo colectivo y al peatón, a partir de:

- Cambios, condiciones y cobertura de la malla vial que sirve al Transmilenio y a las ciclorutas.
- Cantidad de espacio público por habitante.
- Condiciones de los andenes y separadores según los usuarios.
- Calificación ciudadana a parques y zonas verdes, vías de acceso barriales, iluminación de espacios públicos, transporte público, estado de la malla vial y administración del tránsito.

con vías muy estrechas, sin pavimento ni desagües, en las que los terrenos que podían servir para actividades comunitarias han sido ocupados para usos privados. Es particularmente preocupante considerando que los impactos negativos de la falta de espacio público aumentan cuando la superficie interior de la vivienda por persona también es reducida, creando una doble reclusión urbana.

Sin embargo, sería un error no valorar los espacios públicos que resultan de la ocupación orgánica o informal del terreno, especialmente considerando el carácter de las actividades y eventos que acogen⁴¹. En general, los espacios públicos existentes en los barrios precarios tienen un significado particular para quienes los habitan⁴² y presentan el potencial de transformarse en espacios públicos totalmente consolidados y con altos grados de sostenibilidad económica y social mediante intervenciones físicas de alcance relativamente reducido.

Por otra parte, los proyectos inmobiliarios de barrios cerrados destinados a un público de poder adquisitivo medio y alto tienden a incluir espacios de recreo cuyo acceso está restringido a los habitantes del condominio, y con un tamaño y un diseño generalmente limitado o, en todo caso, muy lejos de lo que se podría alcanzar con una debida planificación y aprovechamiento colectivo de los esfuerzos de inversión.

Al mismo tiempo, han surgido los centros comerciales como lugares de encuentro común, en sustitución de los espacios públicos tradicionales, pero con una diferencia fundamental: son espacios privados, orientados exclusivamente al consumo, con reglas de acceso que dependen de la apariencia y del poder adquisitivo de las personas.

Muchas ciudades de la región están también confrontadas con la problemática de la ocupación de sus espacios públicos tradicionales por actividades económicas formales o informales. Este fenómeno es consecuencia, en gran medida, de la falta de reglamentación y control por parte de las autoridades locales. Frente a los inconvenientes que puede generar, es importante tener en cuenta que el comercio informal en la vía pública es una fuente de ingresos indispensable para sectores importantes de la población que viven de esa actividad. Las operaciones policiales de desalojo y confiscación de la mercancía —un recurso frecuente en la región— no resuelven el problema, especialmente si no se acompañan de alternativas que sean económica y socialmente viables.

Con tasas de motorización en constante aumento⁴³, las ciudades han visto sus calles cada vez más invadidas por los automóviles. Existen iniciativas recientes en la región de reapropiación del espacio vial por otros usuarios, mediante la apertura de ciclovías en fin de semana o la peatonalización temporal o definitiva de algunas calles. Son iniciativas que, en general, tienen un amplio grado de apropiación social.



Arequipa, Perú. Las calles de las ciudades están invadidas de automóviles.
© Claudia Lucía Palacios

Recuadro 3.8

El espacio público en la Carta por el Derecho a la Ciudad

Movimientos de la sociedad civil iniciaron en los años noventa un proceso, impulsado en el espacio del Foro Social Mundial, que tuvo como resultado la Carta por el Derecho a la Ciudad⁴⁴, un instrumento para luchar contra la exclusión y establecer compromisos y medidas en favor de una vida digna en la ciudad.

En relación al espacio público, la Carta afirma que el derecho a la ciudad se define como el disfrute equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social (Preámbulo).

La formulación e implementación de políticas urbanas deben promover el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del espacio y el suelo urbano, en condiciones dignas y seguras, y con equidad entre los géneros (Artículo II).

Para garantizar el derecho a un desarrollo urbano equitativo y sustentable, la planificación de la ciudad y los programas y proyectos sectoriales deberán integrar el tema de la seguridad urbana como un atributo del espacio público (Artículo V).

Las ciudades deben disponer y garantizar el derecho de asociación, reunión, manifestación y uso democrático de los espacios públicos (Artículo IX).

El derecho a un disfrute pleno de la ciudad y sus espacios públicos han tenido un reconocimiento singular en Ecuador, donde fue incluido en la Constitución de 2008 (Artículo 31)⁴⁵. En México, el gobierno del Distrito Federal firmó la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad en julio de 2010⁴⁶.

Iniciativas a escala urbana

Los países de la región han desarrollado en los últimos años proyectos integrales o multipropósito para atender asentamientos precarios y áreas deterioradas de la ciudad. Estas iniciativas pretenden, en general, superar las lógicas sectoriales a favor de intervenciones integrales, que incluyen la realización de importantes inversiones públicas orientadas a la apertura o recalificación de espacios públicos, vías, áreas verdes e infraestructuras, y a la ampliación de la oferta de servicios sociales, restableciendo incluso un estado de derecho mediante una presencia policial reforzada.

Trabajando simultáneamente en varios aspectos de la precariedad del barrio que es objeto de la intervención, se pretende crear una masa crítica y dinámica positiva que pueda autoalimentarse y anclarse en espacios públicos capaces de funcionar como ejes articuladores de los nuevos servicios educativos, sociales, culturales y comunitarios. Son intervenciones que han demostrado su éxito, pero que, al requerir una fuerte inversión, tienen posibilidades de réplica limitadas. Este tipo de iniciativas tendrían mayor financiación si se aplicaran instrumentos de captura de plusvalías y contribución por obras.

Recuadro 3.9

Río de Janeiro: integración de las favelas a la ciudad formal

En 1994, el gobierno del Municipio de Río de Janeiro inició el Programa "Favela-Barrio"⁴⁷, una iniciativa novedosa para la mejora física de asentamientos informales precarios (favelas) en diversas áreas de la ciudad. "Favela-Barrio" buscaba la integración física y social de esos barrios a la ciudad formal, por medio de mejoras en la infraestructura, servicios públicos, y espacios de uso colectivo, y no solo mediante la mejora de las viviendas.

La iniciativa adquirió una nueva dimensión en 2010 con el lanzamiento de un nuevo programa, "Morar Carioca", con igual foco de inclusión física y social, y la ambición de realizar una integración urbana y social completa y definitiva de todas las favelas de Río de Janeiro para el año 2020. El programa pretende profundizar las fases anteriores, adoptando un enfoque más integral, con mayor énfasis en la planificación urbana de largo plazo, la sostenibilidad ambiental y las condiciones de acceso a las favelas. Asimismo, el gobierno municipal pretende instaurar un sistema de mantenimiento de las obras realizadas y de control

y ordenamiento de la ocupación y usos del suelo, como ocurre en las áreas formales de la ciudad⁴⁸.

Para ampliar y consolidar la acción, el programa busca alianzas con los gobiernos federal y estatal, organizaciones no gubernamentales y representantes de la sociedad civil. Mediante un concurso realizado en colaboración con el Instituto de Arquitectos de Brasil (IAB-RJ), se seleccionaron 40 proyectos que tratan fundamentalmente de introducir más calidad en los espacios públicos de las favelas, ayudando a su plena integración⁴⁹.

Es demasiado temprano para evaluar la contribución específica de "Morar Carioca", pero no cabe duda de que la integración de las favelas de Río de Janeiro a la ciudad formal está en marcha, por lo menos en la zona sur de la ciudad. Iniciativas paralelas como la organización de carreras atléticas, la publicación de guías gastronómicas, la realización de visitas turísticas y la apertura de restaurantes y hoteles en las favelas son indicaciones claras de las transformaciones en curso.

En los centros históricos, la falta de inversión pública y el abandono progresivo han resultado frecuentemente en procesos de deterioro y transformación en tugurios. En la región se han dado iniciativas diversas de desarrollo integral, recuperación y renovación de centros históricos, particularmente en las capitales, como en La Habana, Quito o Ciudad de México. Más allá de su éxito, mundialmente reconocido, estas intervenciones no dejan de plantear desafíos importantes, particularmente para evitar, o por lo menos frenar, el fenómeno de elitización urbana que los acompaña. Sin medidas preventivas, la recuperación de centros históricos tiende a desplazar a la población más vulnerable hacia zonas periféricas precarias, que pueden convertirse en trampas de pobreza.

Las intervenciones sobre los espacios públicos resultan particularmente complejas teniendo en cuenta la cantidad de entidades e interlocutores que deben estar



Quito, Ecuador. En la región se promueve la recuperación de Centros Históricos.
© Aitor Pena Bilbao

Recuadro 3.10

Programa Piloto de Reasentamiento en sitio propio: Viviendas con corazón en la quebrada Juan Bobo (Medellín, Colombia)

En 2004, el gobierno del municipio de Medellín escogió un asentamiento informal en la quebrada Juan Bobo para un programa piloto de mejoramiento e integración social y espacial *in situ*, es decir, sin desplazar a la población a otros lugares.

La parte baja de la quebrada, por la que transcurren principalmente aguas residuales, estaba ocupada por 1.260 personas, en su mayoría mujeres, ancianos y niños, en extrema precariedad habitacional, con altos déficits de espacio público y accesibilidad, condiciones sociales críticas y un 35% de ellas en áreas de riesgo ambiental.

Entre las prioridades de la intervención estaban la concertación con la comunidad, la gestión del proyecto desde el gobierno y la protección contra desalojos, expropiaciones y expulsiones.

Para su financiamiento se movilizaban recursos nacionales, municipales y la contribución de la propia población. El respeto por el componente ambiental, para evitar nuevas ocupaciones en las áreas de riesgo, y el trabajo con la comunidad para el establecimiento de nuevos códigos sociales de convivencia, respeto y uso de áreas comunes y públicas, fueron aspectos claves del proyecto.

Entre los resultados obtenidos están el acceso a servicios de acueducto, alcantarillado, recolección de basuras, un sistema de movilidad y espacios públicos. Se ha logrado la titulación para las familias y el llamado "pacto urbano", entre las autoridades y grupos que ejercían el control del territorio, que hizo posible el acceso al asentamiento en condiciones de seguridad⁵⁰.

Fuente: Programa de Buenas Prácticas, Ciudades para un futuro sostenible. <http://habitat.aq.upm.es/lbbpp.html>

Recuadro 3.11

La recuperación del casco histórico de La Habana y Quito

El centro histórico de La Habana (Cuba), catalogado como patrimonio cultural e histórico de la Humanidad y caracterizado por una alta densidad de población de bajos ingresos, fue declarado en 1993 como zona prioritaria para intervenciones orientadas a su conservación, debido a su avanzado estado de deterioro.

La medida conllevó la adopción de un plan de rehabilitación para la restauración de más de 300 edificaciones hasta 2005. Las prioridades eran la mejora para uso habitacional, la accesibilidad y el equipamiento sanitario, educativo y comunitario.

Para financiarlo, se usaron recursos provenientes de fuentes tan diversas como el Gobierno, el sector hotelero, el inmobiliario, donaciones, la cooperación internacional y el aporte de trabajadores.

La restauración incluyó la mejora de instalaciones para usos sociales, culturales y la oferta de servicios asociados al turismo. El proyecto, que permitió recuperar el patrimonio histórico sin perder su carácter residencial, favoreció el desarrollo de nuevas actividades económicas y ha inspirado iniciativas similares en otras ciudades del país⁵¹.

El centro histórico de Quito (Ecuador), patrimonio de la Humanidad desde 1979, es uno de los más grandes de la región, con 376 hectáreas. Como en muchas otras ciudades, sufrió un vaciamiento de población con capacidad económica a partir de la

década de 1980 y ha experimentado muchos cambios, tanto en uso, como densidad y población.

El área central alojaba instituciones y comercios, mientras que las áreas adyacentes se convirtieron en “inquilinos”, habitaciones mucho más asequibles, pero con serias deficiencias, hacinamiento y altos riesgos, como incendios por sobrecarga en el uso de las redes eléctricas. Este panorama dio lugar a un proyecto de vivienda del centro histórico, de relocalización de vendedores ambulantes en centros comerciales y organización del tránsito vehicular (1994-2004).

Con financiamiento local e internacional y el apoyo del sector privado, el proyecto se centró en la recuperación de las edificaciones desocupadas para crear vivienda social y para la venta de vivienda sin subvenciones públicas. Entre los objetivos, figuraba lograr una ocupación heterogénea, con presencia de diferentes grupos sociales.

El patrimonio arquitectónico ha sido rehabilitado, se ha mejorado la infraestructura básica de agua y saneamiento y, con ello, las condiciones de vida de sus habitantes. La iniciativa, replicada en Cuenca (Ecuador), tiene el desafío de mantener la diversidad socioeconómica y la viabilidad financiera de la zona⁵².

Fuente: Programa de Buenas Prácticas, Ciudades para un futuro sostenible. <http://habitat.aq.upm.es/lbbpp.html>

involucrados, tanto del sector público, como privado y comunitario. Ante este desafío, es alentadora la adopción de políticas nacionales en algunos países, como México⁵³ y Colombia⁵⁴, que centran su atención en la preservación y recuperación del espacio público como instrumento para mejorar la calidad de vida.

Si bien, la conservación del espacio público es responsabilidad de todos los ciudadanos, la regulación del uso de los diferentes espacios, su planeación, recuperación, gestión y financiación son competencias que incumben principalmente a las autoridades locales. Las características

Recuadro 3.12

Programa de rescate de espacios públicos en México

El gobierno de México inició en el 2007 un Programa de Rescate de Espacios Públicos, cuyas evaluaciones recientes ponen de relieve planteamientos interesantes y aspectos positivos relacionados con las cuestiones de la pobreza y la inseguridad, y con las dificultades inherentes a su aplicación, en un país de grandes dimensiones y en un contexto de profundos problemas por el gran avance del crimen organizado.

Algunas encuestas realizadas en 2006 y 2008 en México mostraban que los espacios públicos eran percibidos como lugares inseguros, además de estar subutilizados, deteriorados y mal mantenidos, que no respondían a las necesidades de la población y presentaban una oferta insuficiente de actividades recreativas, lo que los transformaban en escenarios propicios para conductas delictivas y de riesgo.

El Programa de rescate está dirigido a zonas marginadas de ciudades y zonas metropolitanas de al menos 50.000 habitantes, apoyando, por un lado, el mejoramiento físico de los espacios (parques, plazas, unidades deportivas, jardines) y un abanico de acciones sociales dirigidas a promover la organización comunitaria, la participación social y la prevención de la inseguridad y de las conductas de riesgo. Así, trata de impulsar la participación de los beneficiarios en las distintas etapas de los proyectos de rescate. Las unidades de atención no son hogares ni viviendas, sino territorios definidos con base en condiciones

específicas, como espacios públicos deteriorados, abandonados e inseguros.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) es la instancia ejecutora del programa desde su inicio, así como los gobiernos estatales y municipales. Los recursos de los tres niveles de gobierno para financiar los proyectos provienen mayoritariamente de la federación y de los municipios. Los proyectos apoyados son presentados por los municipios, lo cual da lugar, conforme a sus necesidades, a registrar un proceso de cancelación o modificación, así como de reintegro de subsidios no ejercidos. En ocasiones, algunos municipios deciden no participar en el Programa, o no continuar con el mismo, al no contar con los recursos financieros para aportar al menos el equivalente al 50% del costo total del proyecto integral, tal como se estipula en las reglas de operación y lineamientos específicos del Programa.

El número de espacios públicos intervenidos en los 32 estados de la República fue de 1620 en el 2010. En cada espacio, alrededor de 5000 personas se benefician de las obras realizadas (colocación de luminarias, instalación de juegos infantiles, rehabilitación o habilitación de espacios, construcción de canchas deportivas, entre otras) y de las acciones llevadas a cabo (como cursos, talleres, actividades deportivas, eventos artístico-culturales, campañas de sensibilización, etc.)⁵⁵.

Fuente: Martha Schteingart. El Colegio de México, 2012.

del espacio público y las actuaciones que se realizan en él son determinantes en el modelo de ciudad, las condiciones de vida de la población y la capacidad de tener ciudades más inclusivas.

3.3 Convivencia y seguridad

El espacio público desempeña un papel central en la convivencia social. De la misma manera que espacios públicos deteriorados, mal planeados o la falta de espacios influyen en la aparición de conductas antisociales y violentas, su disponibilidad, calidad y libre acceso incitan a la integración social y la ruptura de las barreras físicas y sociales de la inequidad.

La convivencia en los espacios públicos de América Latina y el Caribe está seriamente comprometida por la inseguridad. La violencia y la delincuencia se han convertido, según las encuestas de opinión, en la principal preocupación de los ciudadanos de la región, junto con el desempleo, la corrupción y la pobreza⁵⁶. Los costes económicos vinculados a la inseguridad son elevados, de lo cual es una muestra el cálculo realizado por el Banco Mundial en Centroamérica⁵⁷, donde representan casi el 8% de su PIB⁵⁸. El coste en vidas humanas queda reflejado en las estadísticas: tan solo en 2008, en América Latina y el Caribe murieron más de 130.000 personas por arma de fuego⁵⁹.

Preocupante índice de violencia

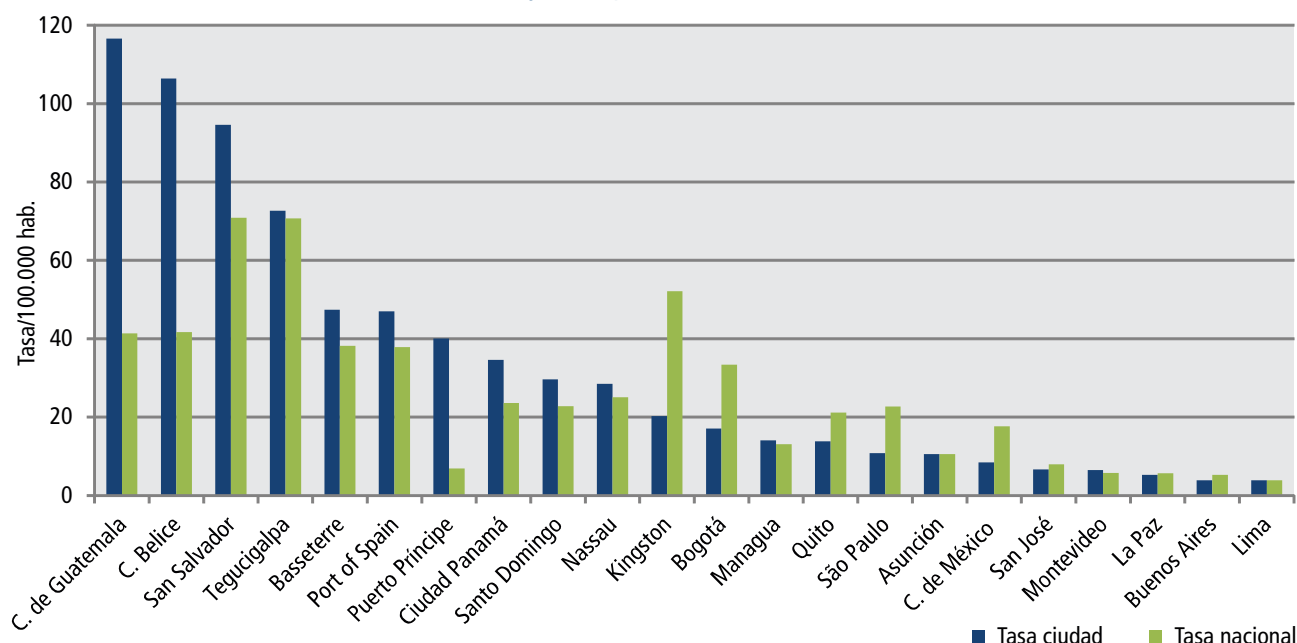
En el mundo, los niveles más altos de homicidios aparecen asociados a un bajo desarrollo humano y económico, y a grandes disparidades de ingreso entre la población⁶⁰. En su conjunto, América Latina y el Caribe es la región que presenta la tasa de homicidios más elevada del mundo (más de 20 por cada 100.000 habitantes)⁶¹, situándose muy por encima del promedio mundial (7 por cada 100.000 habitantes). En El Salvador, Guatemala, Honduras y Jamaica, la violencia urbana alcanza grandes proporciones y está causando un número de víctimas mortales superior al de los conflictos armados clásicos⁶².

La violencia no afecta de la misma manera a todas las zonas de la ciudad, ni a todas las ciudades. Si se compara la exposición a la violencia entre una ciudad y su país, no es posible identificar patrones generales. Existen ciudades que presentan una alta concentración de homicidios en relación a sus países, como ocurre en Caracas, Ciudad de Guatemala o Ciudad de Belice, y otras que tienen la situación opuesta, aunque con mucha menos diferencia entre la tasa nacional y local.

Un tipo de violencia especialmente preocupante por su intensidad, frecuencia y escasa visibilidad, es la violencia de género⁶³, que se manifiesta de diferentes formas. Muchos actos violentos contra la mujer están relacionados con los espacios públicos, pero también se dan en el transporte, en el lugar de trabajo y en el hogar⁶⁴. La falta de seguridad en los espacios públicos induce a su abandono por las mujeres, provocando a su vez el debilitamiento del tejido social y la reclusión femenina en los espacios privados⁶⁵.

Entre 2004 y 2009, de los 25 países con mayores tasas de feminicidio en el mundo 13 estaban en la región. El Salvador se ubicaba en primer lugar, seguido, en

Gráfico 3.5
Tasa de homicidios en ciudades seleccionadas y en su país, circa 2009



Fuente: Elaboración con datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Consultado en noviembre de 2011.

orden descendente, por Jamaica, Guatemala, Guyana, Honduras, Colombia, Bolivia, Bahamas, Venezuela, Belice, Brasil, Ecuador, y República Dominicana⁶⁶. Un caso particularmente conocido por su gravedad es el de Ciudad Juárez (México), que ha recibido especial atención de organizaciones internacionales y medios de comunicación por la duración, frecuencia y brutalidad de la violencia, así como por la lentitud en la respuesta de la justicia⁶⁷.

Agenda pendiente

En la región, el aumento de la criminalidad y la violencia ha respondido a elementos materiales e inmateriales, entre los cuales el principal es, sin duda, la ausencia de soluciones a los problemas de inequidad socioeconómica⁶⁸. La inseguridad urbana también se nutre del deterioro y mal diseño de los espacios públicos. Estrategias de localización, accesibilidad, iluminación y calidad del mobiliario urbano, que respondan a las demandas sociales y garanticen la igualdad, son determinantes para la apropiación y la convivencia social en el espacio urbano y el acceso a otros elementos y servicios.

La inseguridad obliga a mayores inversiones por parte de la sociedad para disminuir el riesgo de victimización, lo que supone un sobre costo adicional al funcionamiento de la economía. También repercute fuertemente sobre los valores en el mercado inmobiliario.

La violencia tiene un costo social muy alto al disminuir las opciones de interacción, generar desconfianza –tanto entre personas como hacia las instituciones⁶⁹– y, finalmente, pérdida de cohesión, lo que tiende a su vez a alimentar el problema. Los habitantes de barrios pobres y segregados social y espacialmente sufren altos niveles de violencia y coerción, especialmente cuando están expuestos a la presencia de grupos del crimen organizado.

Más allá de la violencia objetiva, el temor tiene consecuencias importantes sobre el modo de organización de la ciudad y el diseño de espacios públicos y privados. La inseguridad repercute negativamente en la disponibilidad física y temporal de espacios urbanos, en la medida en que el ciudadano tiende a evitar áreas consideradas peligrosas o frecuentarlas en determinados horarios. En casos extremos, puede conducir a una pérdida de la noción y práctica de la vida en comunidad, al inducir a los individuos a aislarse en casa o en condominios cerrados.

El crimen y la inseguridad parecen hoy superar la capacidad de respuesta de varios gobiernos⁷⁰ de la región, representando un elemento desestabilizador para las instituciones y hasta la existencia del Estado de derecho. El reto para la región es doble: disminuir los índices de violencia en general y aumentar los niveles de confianza interpersonal⁷¹.

Recuadro 3.13

Río de Janeiro: de la coerción a la confianza

El tráfico de drogas es la fuente de buena parte de la violencia organizada de Río de Janeiro, la segunda ciudad más grande de Brasil. Los grupos delictivos han actuado bajo el esquema de células autónomas que se aprovechan de la geografía de exclusión de la ciudad: áreas ocupadas por comunidades pobres, muchas de ellas en cerros, con pésimas condiciones de acceso y sin oferta adecuada de servicios sociales y de seguridad públicos. Son las llamadas favelas, donde niños y jóvenes sin oportunidades son cooptados por los narcotraficantes.

Durante décadas, las “favelas” han estado bajo el control de bandas criminales que han usado estas áreas para sus actividades económicas ilegales y que gradualmente se han apoderado de los territorios hasta proporcionar determinados servicios, como la venta de bombonas de gas o la televisión por cable, administrar la justicia “penal” y cobrar tasas por transacciones inmobiliarias. Estas estructuras se han beneficiado de la connivencia y corrupción de grupos de policías. Los habitantes de estas comunidades han quedado expuestos a un altísimo grado de inseguridad y violencia, excluidos de las ventajas que proporciona la ciudad y de los servicios del Estado.

En 2008, el nivel de violencia y criminalidad convirtió esta situación en una prioridad en la agenda gubernamental y, en diciembre de ese año, el Gobierno del Estado de Río de Janeiro comenzó el despliegue de las llamadas Unidades de Policía Pacificadora (UPP) para retomar los territorios sin violencia.

En enero de 2011, la municipalidad de Río de Janeiro dio el segundo paso de esta estrategia: la introducción de las UPP Sociales⁷² en las áreas ya pacificadas. Este nuevo programa aspira a consolidar la paz y el control de las áreas combinando los esfuerzos del sector público, privado y de los propios ciudadanos.

Hasta mayo del 2012, se había logrado la pacificación en 87 favelas repartidas en la ciudad, beneficiando a cerca de 300.000 habitantes con libertad de movimientos y acceso regular a los servicios. Estas unidades, que cuentan con un alto grado de aceptación social, han ayudado a construir una ciudad más segura.

Esta apuesta pública y social busca revertir el legado de violencia y exclusión socio-territorial, y consolidar la paz y la seguridad en la ciudad promoviendo el desarrollo social, fomentando la ciudadanía y la integración plena de estas áreas en el resto de la ciudad.

Para ello, es necesaria la acción decidida del Estado en contra de las estructuras criminales. Al mismo tiempo, la cohesión social es la principal herramienta de protección social y pública futura contra grupos criminales organizados. Para mantener la cohesión, son imprescindibles acciones propositivas por parte del Estado y la sociedad orientadas a proteger a las comunidades y favorecer la creación de oportunidades y capacidades, no solo para la recuperación y control de las áreas afectadas, sino también para superar las barreras de la exclusión social.

Notas

1. Torres, Jorge (2010a)
2. Ibídem.
3. La ronda de censos del 2000 incluye, en realidad, años diversos según los países (desde 2000 a 2007). Si bien algunos países han publicado información correspondiente a la primera década del siglo XXI, como Brasil y México, cada uno utiliza criterios propios para sus mediciones que luego son estandarizados por organismos internacionales como CEPAL.
4. Torres, Jorge (2010a)
5. Arriaga Luco, C. (2003).
6. Gilbert, Alan (2012).
7. Torres (2010a).
8. Aun cuando a nivel académico y para políticas públicas se suele hacer esta diferenciación, muy pocos países en la región miden ambos déficits a nivel general; lo más frecuente es la medición del déficit cuantitativo.
9. http://www.unhabitat.org/documents/media_centre/sowcr2006/SOWCR%205.pdf
10. http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2010_SP.pdf#page=64
11. Global Indicators Database. Procesamientos especiales de encuestas de hogares utilizando los 4 componentes de tugurio (carencia de agua mejorada, saneamiento mejorado, vivienda durable y área habitable suficiente).
12. El cálculo corresponde a la situación anterior al terremoto de 2010.
13. En Chile, se aplica una medición del déficit habitacional que incorpora el potencial de recuperación de las viviendas (aceptable, reparable, irreparable). MINVU (2004).
14. La provisión de servicios de agua y saneamiento se analizan en profundidad, junto con otros aspectos del hábitat urbano, en el capítulo 4.
15. Global Urban Indicators (2009).
16. Estos datos no incluyen los resultados que parecen haber sido obtenidos en los últimos periodos de gobierno.
17. Indicador que combina cuatro aspectos de la habitabilidad: acceso a servicios de electricidad, agua entubada, saneamiento conectado a un sistema de excretas y tenencia en propiedad o arrendamiento. La fuente de datos para este índice es el censo de cada país.
18. En algunos países, las cifras oficiales pueden presentar variaciones entre la medición realizada por las encuestas de hogares y los resultados que arrojan los censos. Un ejemplo es Perú, donde el censo del mismo año (2007) muestra que 15% de los hogares eran inquilinos, lo que sugeriría importantes diferencias en la medición y en la aproximación conceptual a la condición de tenencia, así como a los servicios y mercados habitacionales.
19. Lanjouw y Levy (2002).
20. Torres (2010b).
21. Fernandes, Edesio (2011). El autor señala que las primeras experiencias son los casos de Perú (1961) con la ley de regularización y México (1974) con el programa CORETT.
22. Angel et al. (2006)
23. Fernandes (2011), citando a Julio Calderón.
24. Fernandes (2011).
25. www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612004009100004&script=sci_arttext
26. www.seguridadenbarrios.cl
27. CEPAL (2000).
28. BID-OVE (2011).
29. Furtado et al (2012)
30. Estas cifras han sido tomadas directamente de la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá, Dirección Distrital de Tesorería, de la ejecución del presupuesto de rentas e ingresos a diciembre de cada año para el periodo de 2009 a 2011.
31. Todtmann Montandon, 2007
32. Smolka y Biderman (2011), capítulo 35.
33. El capítulo 5 analiza la situación e importancia de las áreas verdes en las ciudades de la región.
34. Es el caso de la medición realizada por el PNUMA en 2010 sobre áreas verdes en ciudades seleccionadas de la región, que ofrece variaciones que van desde los 30 metros cuadrados por habitante (m²/hab) en Río de Janeiro y 20 m²/hab en Bogotá, hasta 2 m²/hab en ciudades como Chiclayo, San José de Costa Rica, Santiago y Buenos Aires, y 0,5 m²/hab en Esmeralda. Fuente: PNUMA (2010).
35. Se puede ver información adicional en el sitio web <http://www.inegi.org.mx>
36. Para más información, véase <http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/01.27090901.html> y <http://www.bogotacomovamos.org>
37. <http://www.jaliscocomovamos.org>
38. <http://www.limacomovamos.org/>
39. <http://lapazcomovamos.org/>
40. Segovia, Olga y Jordán, Ricardo (2005).
41. ONU-Habitat (2012).
42. En inglés se dice que han logrado un "sense of place", o sentimiento de pertenencia, un concepto relacionado con las teorías de Christian Norbert Schultz sobre el "Genius loci".
43. El capítulo cuarto ofrece información detallada sobre la movilidad en las ciudades.
44. www.lapetus.uchile.cl/lapetus/archivos/1239291239Carta_mundial_derecho_ciudad.pdf
45. www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf
46. www.hic-al.org ; <http://derechoalaciudaddf.blogspot.com>
47. Programa "Favela Barrio". Disponible en: www.fau.ufrj.br/proub/cidades/favela/favelabairroES.rtf y BID (2010) Panorama de la efectividad en el desarrollo, 2010, disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35804529>.
48. Información basada en datos de la Alcaldía de Río de Janeiro. Disponible en <http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/exibeconteudo?article-id=1451251>
49. Fernandes (2011), citando a Abramo (2009).
50. Con base a información publicada en el sitio sobre Buenas Prácticas <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu08/bp1982.html>
51. Con base en la información ofrecida en: <http://habitat.aq.upm.es/dubai/06/bp1315.html>
52. Con base en la experiencia documentada en <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp517.html> y el libro Best practice on social sustainability in historic districts, publicado en 2008 por ONU-Habitat y UNESCO, disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001784/178405e.pdf>
53. Política de rescate de Espacios Públicos. Secretaría de Desarrollo Social. <http://148.245.120.155/index/index.php?sec=31> y Plan Nacional de Desarrollo <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>
54. Ver la "Política Nacional de Espacio Públicos" adoptada por la República de Colombia, documento 3718 del Consejo Nacional de Política Económica y Social, 31 enero del 2012.
55. El sitio web http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_Rescate_de_Espacios_Publicos ofrece una evaluación del programa.
56. Latinobarómetro 2011. <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>
57. El estudio no incluye a Panamá. Banco Mundial (2011b).
58. Banco Mundial (2011b).
59. La cifra incluye datos para 31 países y territorios. Se tomó 2008 como referencia, por ser el último año para el que se dispone de estimaciones completas para la región. UNODC (2011).
60. UNODC (2011).
61. La tasa promedio para todos los países del continente americano es de 16 por 100.000 habitantes, solo superada por África (17 por cada 100.000 habitantes). Si se excluye a los Estados Unidos y Canadá, la tasa es mayor al promedio continental en las tres subregiones: Centroamérica, Suramérica y el Caribe. UNODC (2011).
62. Geneva Declaration on Armed violence and development (2011).
63. Massolo, Alejandra (2005).
64. La violencia doméstica afecta a todas las sociedades y se traduce en violencia social. PNUD (2008).
65. Vargas, V. (2008).
66. Geneva Declaration on Armed Violence and Development (2011).
67. CIDH (2003).
68. ONU-Habitat (2007).
69. Beltran y Velasquez (2011).
70. Banco Mundial (2011b).
71. Beltrán y Velasquez (2011).
72. www.uppsocial.com.br



Lima, Perú.
© Pedro Chíncoa Rodríguez

Servicios básicos urbanos



En pocas palabras

1. América Latina y el Caribe ya ha alcanzado los Objetivos del Milenio en materia de abastecimiento de agua. Actualmente, el 92% de la población urbana dispone de agua por tubería y la cifra se eleva al 98% si se incluyen otras fuentes mejoradas de agua. Sin embargo existen carencias importantes en la calidad del servicio. Se estima que el 40% del agua tratada se pierde por un mal funcionamiento de la infraestructura, fugas y usos inadecuados, mientras que las políticas tarifarias no siempre cubren los costes de operación y raramente benefician a los más pobres.
2. Los avances en los servicios de saneamiento han sido menos espectaculares. En las ciudades, 74 millones de personas (16%) todavía carecen de saneamiento adecuado. En general, la situación es un poco mejor en las grandes ciudades que en las pequeñas, pero en todos los casos menos del 20% de las aguas residuales son tratadas antes de su vertido, con el consiguiente peligro sanitario y ambiental.
3. Cada habitante urbano de la región genera casi un kilogramo diario de residuos sólidos, una cantidad que ha ido en aumento. Si bien las ciudades han mejorado los servicios de recolección y disposición de basuras, extender el servicio a los barrios precarios sigue siendo un desafío. Fuera del sector informal, las actividades de reciclaje, reutilización y aprovechamiento son incipientes y se está muy lejos de utilizar todo el potencial que ofrecen.
4. Las ciudades de la región se destacan por la importante participación del transporte público (43%), la caminata y la bicicleta (28%) en los desplazamientos, así como por el desarrollo de sistemas de transporte colectivo integrados (BRT). Sin embargo, debido a la proliferación reciente de los vehículos individuales (su número se ha más que duplicado en 10 años) y la expansión de la mancha urbana, muchas ciudades sufren altos niveles de congestión, e incluso paralización, con importantes costos económicos, sociales y ambientales.

Claves para el cambio

5. La gestión de los servicios básicos urbanos se ha vuelto más compleja con las tendencias a la dispersión urbana y la conurbación. Se requieren enfoques integrales que vayan más allá de los límites administrativos tradicionales, que promuevan la ciudad compacta y tengan una mejor articulación con la planificación urbana y la gestión del suelo.
6. Garantizar el derecho al agua y al saneamiento no se limita a ofrecer infraestructuras. Los países han avanzado en la descentralización, regulación y control de ambos servicios, pero subsisten desafíos importantes en términos de eficiencia, disponibilidad, calidad, asequibilidad y continuidad. Superarlos requiere la revisión y el perfeccionamiento de los modelos de gobernanza, gestión y financiación.
7. El uso del automóvil particular determina el modelo de crecimiento urbano en la región, a pesar de su carácter insostenible. Existe la alternativa de consolidar el actual predominio de los desplazamientos activos y del transporte colectivo, abordando las políticas de incentivos y desincentivos de forma más integral, desde una perspectiva socioespacial y fomentando, donde sea necesario, soluciones conjuntas para varios municipios.
8. La definición de políticas de gestión de los servicios básicos urbanos requiere un monitoreo técnico relativamente avanzado. En la región, no existe un registro exacto de la calidad del agua, de las redes de alcantarillado, del tratamiento de las aguas servidas ni de los residuos sólidos. Tampoco se logra evaluar con precisión la oferta y demanda de movilidad. En general, los datos provienen de los propios proveedores, por lo que resulta fundamental definir indicadores precisos, completos y comparables que permitan adoptar las estrategias más adaptadas a cada escenario.

Servicios básicos urbanos

El acceso al agua potable y al saneamiento fue proclamado, en 2010, por las Naciones Unidas como un derecho humano esencial para garantizar el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos, entre ellos, el de vivir en condiciones dignas y adecuadas¹. Es una aspiración que va más allá de la consecución de la meta 7C establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

En los últimos años, los países de América Latina y el Caribe han desarrollado esfuerzos significativos para avanzar hacia la universalización de ambos servicios. También se han dado pasos importantes para mejorar la gestión de residuos sólidos urbanos y facilitar la movilidad de la población, pero persisten graves deficiencias en la calidad, eficiencia y continuidad de los servicios, así como en las condiciones de acceso que afectan particularmente a la población más pobre.

4.1 Agua y Saneamiento

En todo el mundo, la demanda creciente de agua, especialmente para uso agrícola, unida a la contaminación y la destrucción de cuencas y áreas de recarga ejercen una presión sobre los recursos hídricos que afectan el suministro, el desarrollo socioeconómico y la sostenibilidad de los asentamientos humanos.

América Latina y el Caribe es una región rica en fuentes renovables de agua dulce. Sin embargo, algunas áreas, especialmente zonas áridas y semiáridas de México, Centroamérica y de los países andinos, sufren una escasez natural o estacional que se ve acentuada por los efectos del cambio climático, como las sequías prolongadas y las bajas precipitaciones de lluvia².

En el Caribe, a los problemas mencionados, se suman la fuerte dependencia del agua de lluvia y los desafíos derivados del turismo, un sector que representa en promedio el 40% del Producto Interno Bruto de los países, pero también conlleva un consumo de agua entre 5 y 10 veces más alto que el consumo doméstico y una mayor generación de residuos³.

En toda la región, la falta de acceso a agua potable y saneamiento está asociada, sobre todo, a problemas de infraestructura, eficiencia y gestión del servicio, así como a la desigualdad en el suministro. Las deficiencias existentes y la insuficiente atención que recibe el sector en las agendas públicas hacen que grandes cantidades de residuos líquidos sean vertidos sin tratamiento en cuerpos de agua y en el suelo, con la consiguiente contaminación de las fuentes, un grave daño medioambiental y un alto coste social.

La brecha existente en cobertura de agua y saneamiento está relacionada con la urbanización acelerada de las últimas décadas, la situación socioeconómica de la población, la falta de oferta de vivienda formal para familias pobres y de políticas adecuadas para lograr el financiamiento urbano⁴.

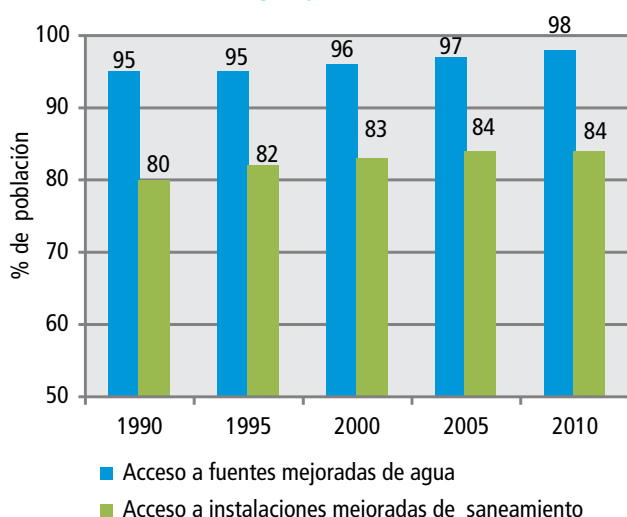
Según los datos recabados por el Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y Saneamiento (JMP, por sus siglas en inglés)⁵, la provisión de agua, medida básicamente en función de la infraestructura que lleva el recurso a los usuarios, cubría al 98% de la población urbana de América Latina y el Caribe y el saneamiento adecuado, calculado por oposición a sanitarios compartidos y una carencia completa de instalaciones, llegaba al 84%⁶.



Puerto Príncipe, Haití. Existe una brecha en cobertura de agua y saneamiento.
© Mariana Nissen

Gráfico 4.1

América Latina y el Caribe. Evolución de la población urbana con acceso a agua y saneamiento, 1990-2008



Fuente: Elaborado con datos de OMS/UNICEF Joint Monitoring Programme (JMP) for water supply and sanitation. Consultados en abril de 2012.

Según ese balance, las zonas urbanas de América Latina y el Caribe ya han alcanzado la meta implícita en los ODM en materia de abastecimiento de agua (97,5%) y están muy cerca de la universalización. Sin embargo, si no hay cambios en el ritmo de avance, la cobertura en saneamiento en áreas urbanas será inferior a la establecida en los ODM (91%) para el año 2015 y estará lejos de llegar a toda la población⁷.

Pese a lo anterior, en 2010, más de 10 millones de habitantes urbanos de América Latina y el Caribe todavía estaban privados de acceso a fuentes mejoradas de agua y 74 millones no contaban con instalaciones mejoradas de saneamiento. La situación presenta matices importantes. La estimación del rezago en saneamiento sería mayor si se incluyeran otros criterios importantes, entre ellos, si estas instalaciones tienen conexión a una red o si los residuos son tratados antes de volver a la naturaleza. En el caso del agua, la cifra aumentaría significativamente si se midieran la calidad del agua, la asequibilidad para los usuarios o la continuidad del servicio.

Al margen de estos datos, solo existen informaciones aisladas sobre las condiciones en que son prestados estos servicios y quienes las proporcionan son los operadores, sean estos públicos o privados. Se estima que del total de cobertura de agua, aproximadamente el 25% la obtiene por medios precarios y, en ocasiones, informales o clandestinos, mientras que en saneamiento, un 35% de la cobertura corresponde a servicios con esas características⁸.

El tipo y calidad de los datos están directamente relacionados con la existencia de entes reguladores, de un marco jurídico para la regulación y de las exigencias que éste contempla⁹. Por lo general, son todavía demasiado incompletos e inexactos, y excluyen los servicios prestados por pequeños operadores, cooperativas y grupos asociativos y vecinales.

Cobertura y acceso al servicio de agua

De acuerdo con el JMP, el acceso a fuentes mejoradas de agua implica que el recurso llegue al hogar mediante una conexión domiciliaria (en la vivienda, el patio o el solar) o por otras fuentes, incluidas grifos públicos, pozos entubados o de sondeo, pozos excavados y manantiales protegidos, y la recolección de agua de lluvia. Esta definición es útil para establecer si se tiene acceso a agua en un sentido básico, pero omite las condiciones de ese acceso.

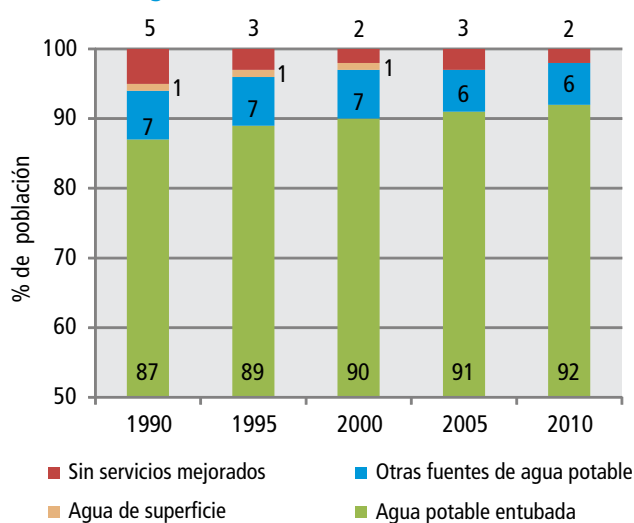
En la región, el principal logro de los últimos veinte años ha sido la reducción del número de personas que consumen agua de superficie y se abastecen de fuentes no mejoradas de agua en un 4% (aproximadamente siete millones de personas), así como el incremento del porcentaje que la reciben por tubería.

El panorama al interior de la región no es homogéneo. La cobertura de agua de fuentes mejoradas es universal en las áreas urbanas de Barbados y Costa Rica, así como en algunos territorios de ultramar, y casi total en Chile y Uruguay. El mayor atraso lo registran Haití, cuya situación es excepcional en la región, y República Dominicana, donde la cobertura disminuyó del 98% al 87% entre 1990 y 2010, un período con un importante crecimiento demográfico. Otros casos de retroceso son Panamá y Suriname, aunque en ambos países la cobertura es mayor (97% recibe el servicio).

Los datos son menos alentadores si se observa la cobertura de agua entubada. Al menos once países de la región se encuentran aún por debajo del 90%: Belice, Cuba, El Salvador, Guyana, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Suriname, y Trinidad y Tobago.

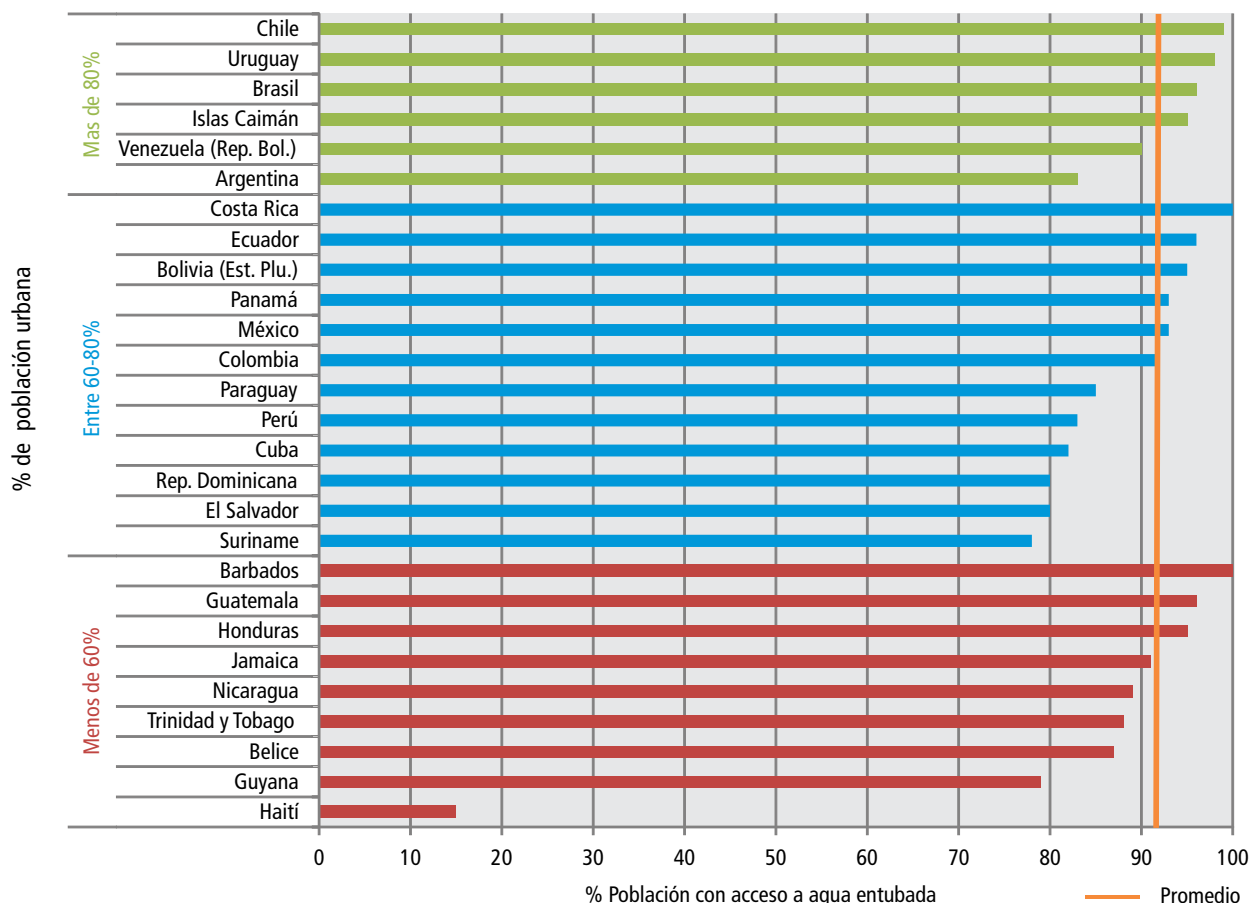
Gráfico 4.2

América Latina y el Caribe. Evolución en el acceso a fuentes de agua en áreas urbanas, 1990-2010



Fuente: Elaboración con datos de OMS/UNICEF Joint Monitoring Programme (JMP) for water supply and sanitation. Consultados en abril de 2012.

Gráfico 4.3

América Latina y el Caribe. Grado de urbanización y proporción de población urbana con agua entubada, 2010^a

^a Datos de Argentina y Venezuela corresponden a 2007. Para el resto de países, 2010.

Fuente: Elaborado con datos de UNDESA (2010) y del JMP (<http://www.wssinfo.org>) Consultados en septiembre de 2011 y abril de 2012.

Algunos países todavía necesitan mejorar para lograr la universalización del servicio, pero han dado pasos importantes en los últimos veinte años para proporcionar agua por cañería a la población, entre ellos, las Islas Caimán, donde el acceso aumentó en 58 puntos porcentuales; Bolivia, con un incremento de 17 puntos; Ecuador, Guatemala y Paraguay, con mejoras en torno a 27 puntos porcentuales en cada uno¹⁰.

En el caso de Haití¹¹, el 85% de la población urbana contaba con algún tipo de acceso a agua, pero solo el 15% la recibía por tubería, 70% la obtenía de otras fuentes y un 15% de la población simplemente carecía de acceso a fuentes mejoradas.

El acceso a fuentes mejoradas de agua en zonas urbanas es especialmente importante porque casi el 80% de la población de América Latina y el Caribe vive en ciudades¹². Si bien la velocidad de la transición urbana significó mayor presión sobre la provisión del servicio, en la actualidad no se perciben diferencias significativas entre países vinculadas a su grado de urbanización.

No existen datos estadísticos recientes a escala regional que permitan ver eventuales diferencias de cobertura según el tamaño de ciudad. Las últimas informaciones

disponibles para un análisis de ese tipo corresponden a los censos de la ronda del año 2000 y, aunque algunos tienen fechas posteriores, no son comparables con la medición del JMP. No obstante, la lectura de los datos de los censos considerando el tamaño relativo de las ciudades (siguiendo la metodología expuesta en el capítulo uno)¹³ arroja hallazgos interesantes, que permitirán identificar tendencias cuando se procesen los datos de los censos de 2010 para uso comparativo.

Los promedios regionales indican que el tamaño de la ciudad tiene escasa incidencia en el acceso a los servicios. Las urbes más grandes eran las que presentaban mayor acceso a fuentes mejoradas de agua (90%) seguidas de las pequeñas (88%). Las aglomeraciones intermedias aparecían como las peor dotadas (85%), posiblemente porque su mayor tasa de crecimiento demográfico en las décadas anteriores al censo¹⁴ conllevó un rezago más significativo. En esos promedios influye la abundancia de ciudades en México y Brasil. En el análisis individual, destacaba el retraso de las ciudades pequeñas de Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana respecto a las ciudades mayores, lo que se explicaría por su menor capacidad financiera, técnica e institucional.

Cobertura y acceso al servicio de saneamiento

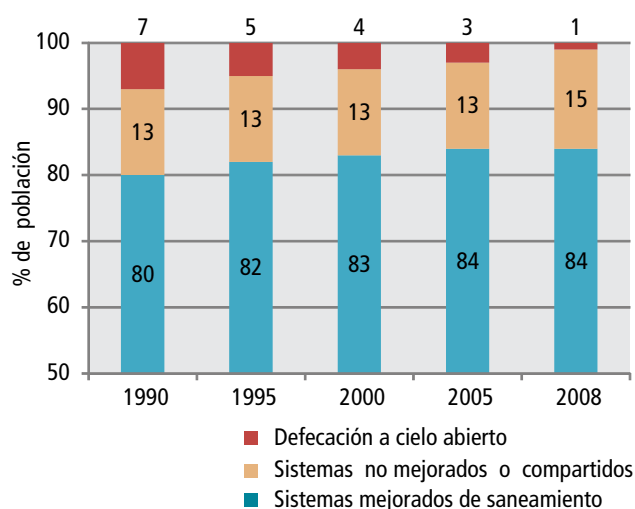
El saneamiento constituye un pilar fundamental de las políticas de salud pública y de la mejora de la calidad de vida. La ausencia de instalaciones básicas de saneamiento crea las condiciones propicias para la propagación de enfermedades diarreicas e infecciosas, entre cuyas consecuencias están la alta morbilidad y mortalidad. Pese a la importancia de la disposición final de los residuos líquidos, las mediciones generales sobre saneamiento se focalizan en la infraestructura privada por oposición a la carencia completa de instalaciones sanitarias y al acceso a servicios compartidos con un número excesivo de personas.

De acuerdo con el JMP, las áreas urbanas de América Latina y el Caribe han presentado en promedio una evolución positiva en los últimos 20 años (la cobertura ha pasado del 80 al 84%). En ese período se ha reducido en seis puntos porcentuales la cantidad de población privada de todo tipo de instalaciones sanitarias, aunque no en todos los casos se ha debido a un acceso a saneamiento mejorado, sino a un mayor uso de instalaciones compartidas y sino tecnologías mejoradas.

En términos absolutos, el número de personas que carecen de saneamiento mejorado en áreas urbanas ha aumentado de los 68 millones de 1990 a 74 millones en 2010 pese a la mayor cobertura en términos relativos. Los casos más visibles de rezago son Haití, Bolivia y Nicaragua, países donde solo dispone de sistemas mejorados de saneamiento el 24%, el 35% y el 63% de la población urbana, respectivamente¹⁵.

Los contrastes se dan igualmente entre ciudades y al interior de estas, y se acentúan en las zonas pobres y marginales, una situación reflejada por las encuestas

Gráfico 4.4
América Latina y el Caribe. Evolución en el acceso a servicios mejorados de saneamiento en áreas urbanas, 1990-2010



Fuente: Elaborado con datos del JMP. Consultado en abril de 2012.



San Lorenzo, Ecuador. Los contrastes en la cobertura y acceso se dan tanto entre ciudades como al interior de estas. © ONU-Habitat

de hogares realizadas en 2004, según las cuales, ocho de cada diez latinoamericanos y caribeños privados de saneamiento adecuado se situaban en los dos quintiles de población con ingresos más bajos¹⁶.

Los censos nacionales proporcionan una perspectiva complementaria al restringir los criterios a la disponibilidad de un inodoro con descarga y desagüe a una red pública o a una cámara séptica, y por ofrecer información para ciudades específicas, aunque, como se ha expuesto en el caso del agua, no son comparables con los del JMP por tener criterios diferentes y por la separación temporal entre ambos.

El análisis realizado para 16 países de la región¹⁷ mostró diferencias significativas, que permiten identificar necesidades de políticas diferenciadas según el tamaño de las ciudades. En promedio, el 66% de la población de ciudades pequeñas tenía acceso a servicios de saneamiento mejorados; en ciudades intermedias, la cifra subía al 69% y en ciudades grandes al 76%¹⁸, según datos censales.

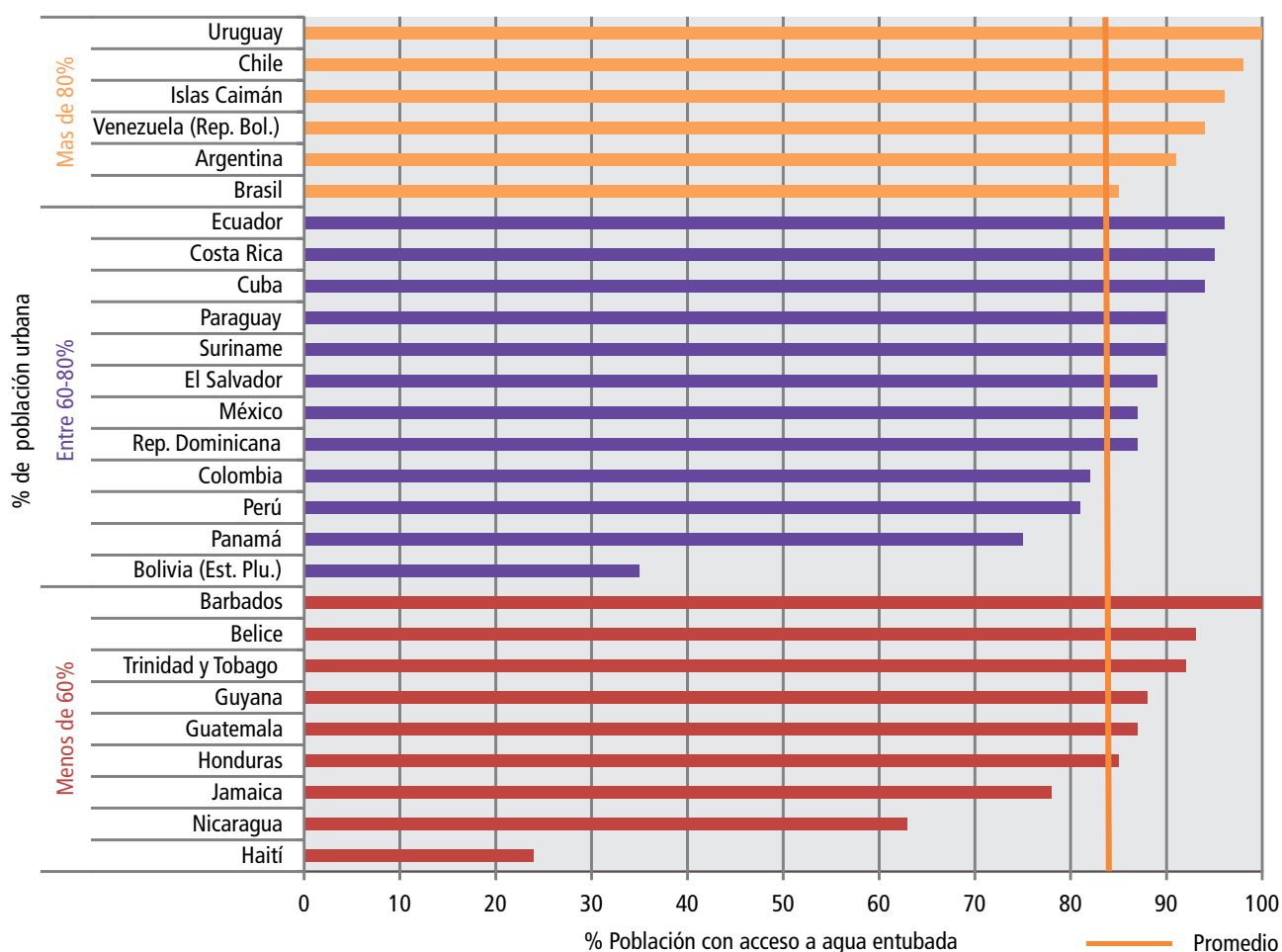
Varios casos destacan dentro de ese esquema general. Uno es el de Brasil, por ser las ciudades intermedias las que presentan una situación menos favorable; otro, Panamá, donde el mayor retraso se da en la mayor ciudad, mientras que en Argentina las menores tienen un muy ligero avance sobre el resto.

Además, en Nicaragua, Paraguay y República Dominicana las diferencias de acceso en función del tamaño son notables¹⁹, llegando, en el caso de los dos primeros países, a ofrecer en sus ciudades grandes el doble de acceso que en las más pequeñas.

Lo anterior pone de relieve la necesidad de implementar acciones para cerrar la brecha regional de universalización, que es superior a la del agua, y dar un apoyo directo a los municipios pequeños, pues, en general, son los más rezagados, posiblemente por su menor capacidad financiera y tecnológica y por su reducida escala poblacional.

Gráfico 4.5

América Latina y el Caribe. Grado de urbanización y proporción de población urbana con saneamiento mejorado, 2010^a

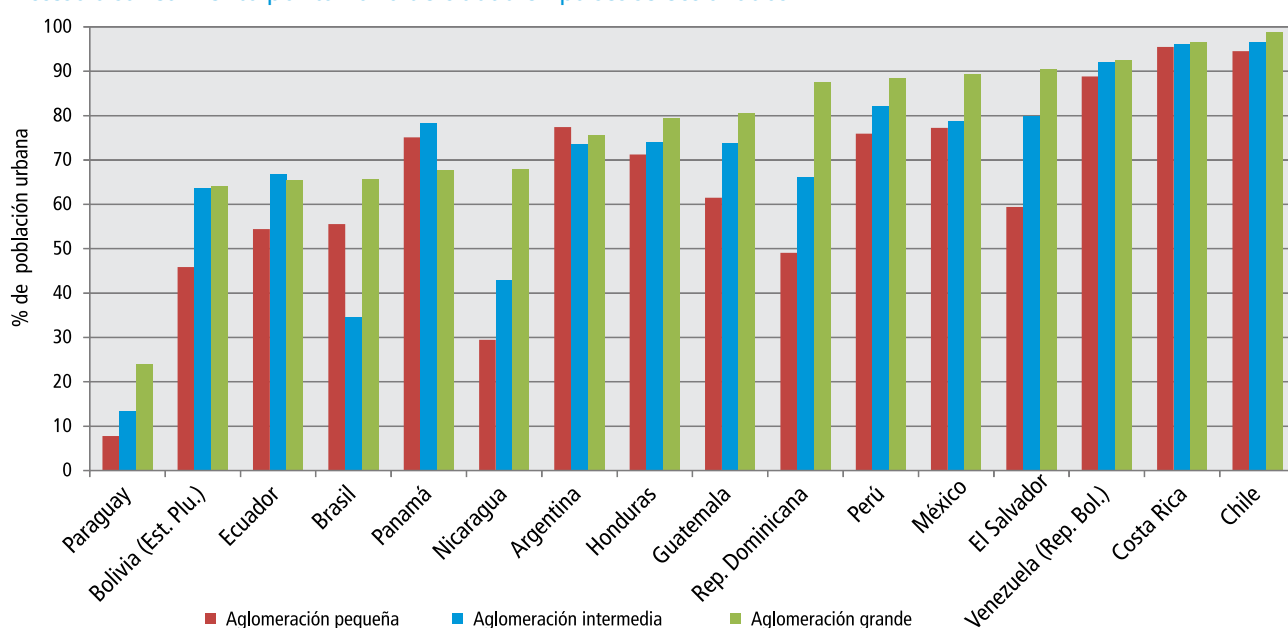


^a Datos de Argentina y Venezuela corresponden a 2007, los de Panamá a 2009. Para el resto de países, 2010.

Fuente: Elaborado con datos de UNDESA (2010) y del JMP (<http://www.wssinfo.org>) Consultados en septiembre de 2011 y abril de 2012.

Gráfico 4.6

Acceso a saneamiento por tamaño de ciudad en países seleccionados^a

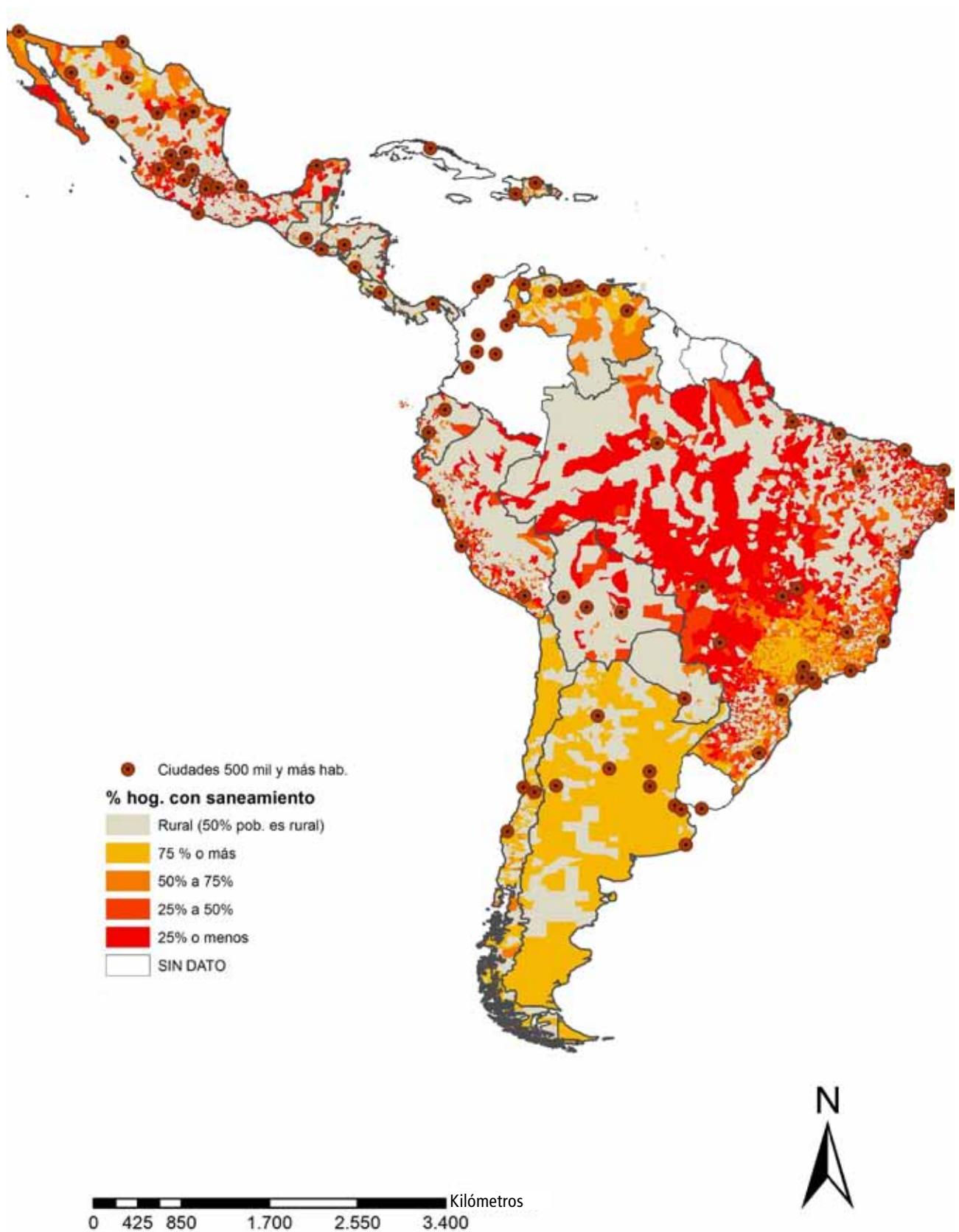


^a Para más información sobre el tamaño relativo de las ciudades, véase anexo 3.

Fuente: Elaborado con base de datos DEPUALC. Consultado en julio de 2011 (últimos censos disponibles).

Mapa 4.1

América Latina y el Caribe. Hogares con acceso a saneamiento en municipios urbanos^a



^a Los municipios de la región fueron divididos en: 1) rurales (menos del 50% de población urbana) y 2) urbanos (al menos 50% de población urbana). La condición de los hogares en acceso a saneamiento se desglosa para el segundo grupo. Para fecha de los censos en cada país, véase anexo 4.

Fuente: Elaborado con datos de CELADE y los últimos censos nacionales disponibles para cada país (ronda de 2000).

Condiciones de acceso a los servicios de agua y saneamiento

Un diagnóstico completo de la situación de los servicios de agua y saneamiento necesita considerar, además de la infraestructura, otros elementos que actúan como barreras para el acceso. Esto es especialmente importante en una región marcada por la inequidad en los ingresos, la segregación social en el espacio y grandes diferencias en la capacidad institucional y económica entre ciudades y países.

Conocer las condiciones del servicio de agua depende de la información que recaban y suministran los propios operadores. No existe un registro exacto sobre su calidad, y la oferta abarca desde agua realmente potable (o apta para el consumo humano) hasta agua contaminada, con residuos minerales tóxicos o entubada, pero sin el tratamiento previo que posibilita alcanzar estándares mínimos de calidad.

En saneamiento, el indicador del JMP²⁰ se centra en las condiciones higiénicas de la instalación para los usuarios, relegando a un segundo plano el destino de los residuos, un aspecto central para la sostenibilidad de los asentamientos humanos y la salud pública.

No existen datos exactos sobre cobertura de redes de recolección de las aguas servidas. En cuanto al tratamiento, las pocas informaciones disponibles muestran cifras que oscilan, dependiendo de la fuente de información, entre el 15% y el 28%²¹ del total de aguas residuales domésticas procedentes de viviendas conectadas a redes de alcantarillado. Para algunos operadores de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras,



Curitiba, Brasil. Esta ciudad cuenta con un programa de mejoramiento en la red de alcantarillado. © Sergio Amaral

México, Panamá, Perú y Uruguay, la cifra podría subir a cerca del 40% con variaciones amplias entre ciudades: desde el 100% en Mar del Plata (Argentina) y Guanajuato (México), a cifras cercanas al 10% en Barranquilla (Colombia) y Santa Fe (Argentina)²².

La escasez de tratamiento es particularmente crítica en el Caribe. Estimaciones de organismos internacionales indican que el 85% de las aguas residuales vertidas al mar no han sido tratadas y solo el 17% de los hogares tienen alguna conexión a un sistema de recogida y tratamiento de aguas negras²³. Entre los pequeños Estados insulares del Caribe, menos del 2% de los residuos del alcantarillado es sometido a tratamiento.

Se están dando iniciativas en la región para mejorar los niveles de tratamiento, como las emprendidas en São Paulo para limpiar el río Tieté o los ríos Matanzas-Riachuelo y Reconquista en Buenos Aires. En Santiago de Chile, se ha construido un colector subterráneo de 28,5 kilómetros para interceptar la descarga de aguas servidas, que antes eran vertidas al río Mapocho, y llevarlas a las plantas de tratamiento. Normalmente, son obras de carácter aislado, que carecen del enfoque global que requiere una gestión de las aguas residuales²⁴.

Tarifas de agua y alcantarillado

En muchas ciudades coexisten áreas que concentran soportes urbanos, inversiones públicas, capacidad económica y población de alta renta, con una situación privilegiada en provisión y continuidad del servicio de agua, y áreas pobres, alejadas y precarias, objeto de cortes e interrupciones. Esta brecha en la oferta del servicio se mantiene, en buena parte, por la segregación social en el espacio y la discriminación en la inversión para la extensión y manutención de redes.

Desde el lado del usuario, el consumo de agua en la región muestra dos escenarios extremos: mientras en algunas ciudades se llegaría a niveles de derroche —asociado generalmente a tarifas homogéneas y problemas de medición—, en otras habría consumos exigüos —explicados por problemas en la continuidad del servicio, ya sea por escasez real del recurso, dificultades operacionales o condiciones económicas.

La capacidad del hogar para pagar los costos de conexión y suministro de agua sin que comprometa otras necesidades básicas de la familia es, frecuentemente, el talón de Aquiles del servicio. Según datos obtenidos en las encuestas de hogares, de cada diez personas sin acceso a agua potable en la región, siete pertenecían a los dos quintiles más bajos de ingresos²⁵. Estos son obstáculos que se pueden vencer con mecanismos de precios progresivos, de manera que quienes consumen más, o incluso desperdician, paguen más, contribuyendo así a financiar el agua para los sectores con menos recursos.

Recuadro 4.1

Costos de conexión: una barrera al acceso para los pobres

En Bolivia, el costo de la conexión domiciliaria del servicio de agua entubada puede ser el principal obstáculo para el acceso al agua. Los precios para tres ciudades muestran el peso que representa para un hogar pobre el simple acceso al servicio.

Al compararlo con el precio típico de una factura mensual resulta más que alarmante la importancia de esta barrera, que podría llevar a una segregación socioespacial en el acceso y la falta de extensión de redes en áreas pobres, con la consecuente vulneración del derecho por no ser asequible.

Operador / Ciudad	SEMAPA (Cochabamba)		EPSAS (La Paz y El Alto)		SAGUAPAC (Santa Cruz)	
	BS	USD	BS	USD	BS	USD
Conexión agua Potable ^a	1.689,50	246,29	1.018,08	148,41	800	116,62
Factura Resid. típica (20m3 mensuales) ^b		6,55		4,5		12

^a Página web SEMAPA, Página web EPSAS y atención al cliente SAGUAPAC. El costo de conexión es calculado sin reposición de pavimento en los tres casos.

^b Aderasa (2005). Consultado en septiembre de 2011. Las tasas de cambio se han calculado con la Información Estadística de Análisis y Gestión de la Base de Datos del Banco Mundial.

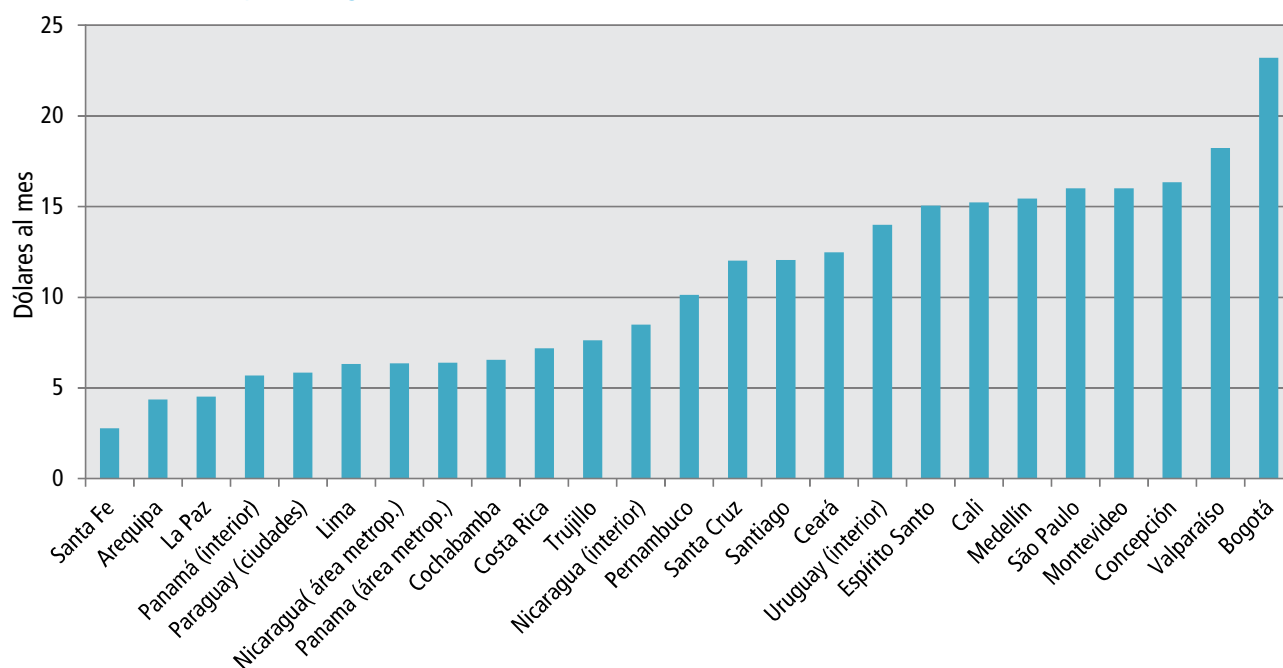
El precio del servicio suele estar directamente asociado a los costos del proceso de suministro y varía mucho según el país y ciudad de residencia. En 2005, el consumo típico de 20 metros cúbicos de agua en Latinoamérica costaba en promedio 11 dólares, pero el precio podía variar entre 5 y 15 dólares. Bogotá aparecía como la ciudad más cara, con precios que quintuplicaban los de Arequipa o La Paz²⁶.

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para garantizar el derecho al agua,

el coste de las instalaciones y el servicio no debería exceder el 3% de los ingresos del hogar²⁷. En 2005, el pago por agua representaba para un hogar pobre bogotano (los dos primeros quintiles de población) cerca del 14% de su ingreso si no tenía acceso a tarifa social y superar el 8% para quien la tenía. Dentro del contexto regional, este caso resalta por sus contradicciones, pues ofrece una cobertura prácticamente universal con altos estándares de calidad de agua potable, pero a precios proporcionalmente muy elevados para la población más pobre²⁸.

Gráfico 4.7

Factura residencial típica de agua en ciudades seleccionadas, 2005 (US\$/20m³/mensual)^a



^a Las tasas de cambio se han calculado en base a la Información Estadística de Análisis y Gestión de la Base de Datos del Banco Mundial.

Fuente: Aderasa (2005).

Agua, sí... pero con interrupciones

Otro problema asociado al servicio es la falta de continuidad. Muchas áreas urbanas solo disponen de agua durante unas horas al día y la frecuencia del suministro suele estar relacionada con las condiciones económicas de las familias. Un ejemplo se da en Honduras, un país en el que la mitad de la población es pobre; en Tegucigalpa casi el 80% de los hogares más ricos disponen del servicio más de 8 horas diarias, una continuidad que se da solo en la mitad de los hogares pobres²⁹.

Es evidente que, mientras los problemas de calidad suelen afectar de manera homogénea a todos independientemente de su condición económica, los cortes de suministro y la escasez por falta de capacidad de pago están asociados a la desigualdad de ingreso, y perjudican fundamentalmente a la población pobre y en asentamientos precarios.

Quien carece de acceso a agua de fuentes mejoradas consume mucho menos y paga más por cada metro cúbico que aquellos que viven en zonas de altos ingresos de la misma ciudad. Las importantes carencias han propiciado el uso de sistemas de provisión precarios o alternativos, como los carros cisterna, las conexiones ilegales y los pequeños operadores, generalmente con costos mayores. En el caso de Bolivia, por ejemplo, el usuario de Cochabamba que recibe agua por la red paga 3,72 bolivianos por cada metro cúbico (0,54 dólares), y quien la compra al carro cisterna abona 25 bolivianos por la misma cantidad (3,64 dólares).

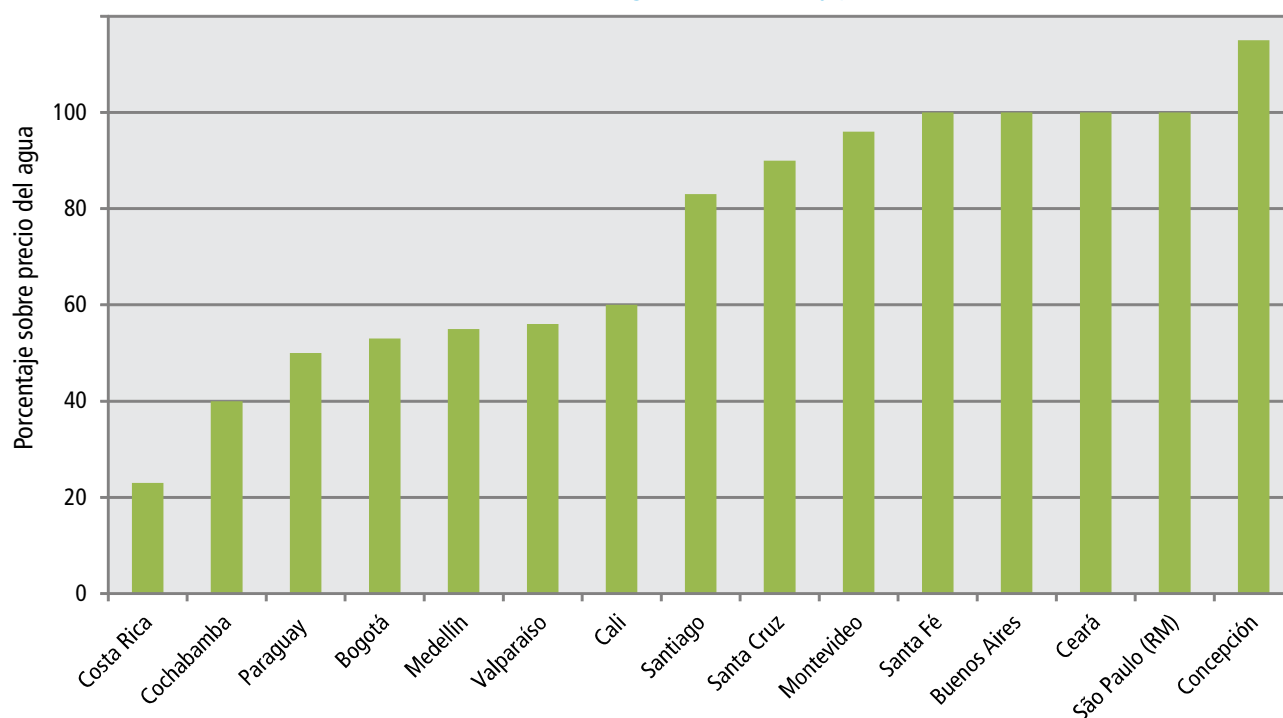
En materia de saneamiento, la situación de la infraestructura y la gestión son aún más heterogéneas,

aunque el proveedor del servicio es casi siempre el mismo que el de agua. Además, el sistema tarifario de este servicio está menos avanzado, lo que tiene un impacto real en el financiamiento. La factura no siempre separa ambos servicios y se calcula muchas veces como un sobrecargo porcentual respecto a la tarifa de agua y no por los costos reales de la prestación. El cobro por alcantarillado imputado en 2005 a los usuarios podía ser muy bajo, como en Costa Rica (23% de la factura de agua) o representar un monto similar o superior al del agua, como en São Paulo y Concepción³⁰.

El componente socioespacial también desempeña un rol central en este problema. El modelo de urbanización periférica de la región se caracteriza por la extensión territorial de la ciudad de baja densidad, con vacíos urbanos y falta de conectividad entre las distintas zonas. Esto propicia carencias, rupturas espaciales y precariedad en los sistemas de agua y saneamiento, especialmente en las áreas periféricas pobres.

Además, el paradigma dominante en tratamiento de agua sigue siendo la solución única centralizada, que implica grandes complejidades institucionales, políticas y financieras, puesto que las instalaciones tienen un alto costo. Esto explica que la recolección y el tratamiento de las aguas residuales no ocupen un lugar suficientemente predominante en las agendas gubernamentales de la región. Otra razón es que, para obtener resultados, requieren compromisos que superan generalmente un periodo de gobierno, de manera que son poco visibles o redituables en términos políticos.

Gráfico 4.8
Precio del servicio de alcantarillado en relación al del agua en ciudades y países seleccionados, 2005



Fuente: Elaborado con datos de Aderasa (2005).

Al mismo tiempo, se ha dado el caso de países, como Argentina, Brasil, Ecuador, México y Venezuela, donde los beneficiarios han rehusado la conexión domiciliaria de la red de saneamiento, pese a estar disponible, porque no veían beneficios inmediatos que compensaran el incremento del coste del servicio³¹.

Lograr mayores avances en saneamiento depende de la inclusión del tema en las prioridades y presupuestos de los Gobiernos, contar con la participación de las propias comunidades y utilizar tecnología adaptada a las realidades físicas, sociales, culturales y económicas de cada lugar.

La desigualdad en los servicios de saneamiento se puede reducir propiciando la densificación urbana y evitando la dispersión de los asentamientos que dificulta la extensión de las redes. Para ello, se pueden aplicar medidas de control del desarrollo urbano, al igual que es posible implementar mecanismos tributarios y no tributarios para financiar la urbanización. Además, se puede dotar a las áreas periféricas existentes de sistemas de saneamiento sostenible descentralizados basados en nuevas tecnologías de bajo costo, fácil y rápida operatividad, como el implementado en 2010 en la periferia de Cochabamba. Dichos sistemas se perfilan como una alternativa viable y más eficiente desde el punto de vista energético, contribuyen al bienestar de la población y a la equidad social reduciendo, al mismo tiempo el impacto ecológico. No obstante, para ser implementados, deben superar barreras ideológicas, normativas y de los propios financiadores.

Gestión del agua y el saneamiento

Los datos de los proveedores indican que, en general, la eficiencia en el sector es baja. En promedio, se estima que un 40% del agua tratada en la región se pierde por ineficiencias, mal funcionamiento de los equipos, fallos sistémicos, fugas y derroches. Esa cantidad está veinte puntos porcentuales por encima de la pérdida considerada como aceptable en países en desarrollo³².

En el caso de las redes de alcantarillado, los datos sobre fugas son casi inexistentes. De 28 operadores consultados en 2009 por la Asociación de entes reguladores de agua potable y saneamiento de las Américas (Aderasa), casi la mitad no ofrecieron información sobre este punto. La escasez de datos fiables y completos lleva al desconocimiento del nivel de agresión al medio ambiente y su evolución.

El sector de agua y saneamiento de América Latina y el Caribe ha experimentado en las dos últimas décadas una serie de reformas institucionales que buscaban una mayor eficiencia de los servicios mediante la separación de las funciones (dirección, regulación, supervisión y operación), la descentralización, la apertura a la empresa privada y la promoción de políticas ambientales.

Recuadro 4.2 Saneamiento sostenible descentralizado en Cochabamba

La ciudad de Cochabamba, con 618.000 habitantes, ha estado sujeta a una presión migratoria reciente que se manifiesta en nuevos asentamientos humanos en las zonas periurbanas. La capacidad de la planta centralizada de tratamiento de aguas residuales "Alba Rancho" es insuficiente para atender la demanda; además, existen dificultades para ampliar la red de alcantarillado a los nuevos asentamientos por las condiciones topográficas y las grandes distancias.

En el barrio Lomas del Pagador, localizado en el Distrito 14 de Cochabamba, a 40 minutos del centro, 150 familias defecaban al aire libre en una quebrada o, en el mejor de los casos, utilizaban pozos ciegos (letrinas). La mayoría de las familias vertían las aguas grises directamente a la calle, contaminando los suelos y creando riesgos para su propia salud.

Un proyecto municipal^a, que ha contado con la participación de la comunidad y apoyado por ONU-Habitat, permitió la construcción de una red de alcantarillado sanitario y la primera Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Descentralizada (PTAR-D), que presta servicios a 220 familias.

La planta, que utiliza humedales artificiales, no sólo ofrece un servicio antes inexistente, sino que también ha aliviado la presión sobre la planta central de la ciudad. Se trata de un sistema fácil de implementar, que ofrece un acceso rápido al saneamiento, elimina la contaminación y los malos olores. Este modelo es una opción viable para áreas periurbanas, donde puede ser gestionado por los propios vecinos, reduciendo las barreras sociales a la localización de este tipo de instalaciones. Las aguas tratadas son aprovechadas para el riego de áreas verdes y la reforestación del barrio.

^a La ficha técnica y fotos de este proyecto pueden ser consultados en <http://www.aguatuya.watsan.net/page/556>

La prestación de servicios de agua y saneamiento es, por su naturaleza, una actividad monopolística. Esta característica dificulta la creación de incentivos que acarreen mejoras de los servicios —algo que, en otros mercados, se logra gracias a la competencia. De ahí la importancia de los esfuerzos regulatorios, la participación social y el conocimiento público de indicadores de eficiencia como herramientas para avanzar sustancialmente en cobertura, calidad del servicio y equidad en el acceso.

La existencia de un ente regulador facilita la formulación de exigencias a los operadores, una mayor claridad y una mejor distribución de las competencias entre niveles e instancias sectoriales. Obligar a los operadores a informar sobre indicadores definidos y precisos es básico para garantizar el control por parte de las comunidades.

En muchas ciudades, la discusión abarca solamente las tarifas y la viabilidad financiera de las empresas, sin importar las condiciones ni el grado de eficiencia económica, social y ambiental en el que operan. Para

Tabla 4.1

Características del marco legal e institucional de los servicios de agua potable y saneamiento (APyS) en países seleccionados

País	Ente Regulador	Marco Regulatorio	Principal tipo de prestador	Situación
Argentina	*	*	Empresas públicas	Principales servicios del país prestados nuevamente por el sector público. Litigios internacionales con ex operadores.
Bolivia (Est. Plu.)	*	*	Empresas públicas locales	Se anunció la terminación "amistosa" del concesionario de La Paz (Aguas de Illimani).
Brasil	*	*	Empresas públicas estaduais	Se espera una mayor municipalización de los servicios en los próximos años.
Chile	*		Empresas privadas regionales	Participación privada por medio de venta de acciones y concesiones. Características únicas en regulación y sistemas de subsidios.
Colombia	*		Empresas públicas municipales	División institucional del control y la regulación del sector.
Ecuador				Se hicieron avances en la descentralización de la prestación y está pendiente un proyecto de ley marco.
El Salvador			Ente autónomo nacional	Se creó con apoyo del BID una unidad de descentralización.
Honduras	*	*	Empresa pública nacional	Instauración de la regulación e inicio de un proceso de descentralización a partir de la ley sectorial de 2003.
Jamaica	*		Ente nacional	Regulador multisectorial creado en 1994 y con actuación en AP y S desde 2002.
México	*		Entes públicos municipales	Dispar adhesión de los estados a los principios sugeridos a nivel nacional.
Nicaragua	*	*	Empresa pública nacional	Cada una de las funciones sectoriales han sido asumidas por distintos entes autónomos.
Panamá	*	*	Empresa pública nacional	Reorganización reciente y proceso de modernización del ente prestador.
Paraguay	*	*	Empresa pública nacional	Se espera un mayor desarrollo regulatorio a partir de la reciente consolidación organizativa del regulador.
Perú	*	*	Empresas públicas municipales	En diciembre de 2006 se aprobó la ley que otorga mayores potestades y libertad de acción a los prestadores para optimización de su gestión.
Rep. Dominicana			Empresas públicas metropolitanas	Participación del sector privado (PSP) en la gestión comercial del principal prestador y proyectos para otras empresas públicas.
Uruguay	*		Ente público autónomo nacional	Salida de concesionarias privadas en Maldonado luego de la prohibición constitucional de la PSP en APyS.
Venezuela (Rep. Bol.)	*	*	Empresas públicas regionales	Transición hacia una prestación descentralizada a nivel de municipios

* Indica que existe un ente regulador y un marco regulatorio en el país.

Fuente: BID (2007).

mejorar esta situación y establecer tarifas justas, son fundamentales un papel más activo y autónomo de los reguladores, e iniciativas sociales y ambientales.

La descentralización del sector es una tendencia generalizada en la región, pero es un proceso que necesita

ser completado. En nueve países, la provisión del servicio se ha convertido en una competencia subnacional por mandato legal. En otros 18, se ha avanzado en mayor o menor medida en el proceso³³, lo que se ha traducido en un traspaso de competencias, que no siempre ha estado acompañado de una descentralización financiera.

Los operadores

En los años noventa, los países de la región impulsaron la entrada de operadores privados internacionales, con la expectativa de atraer financiación y mejoras en los servicios. Sin embargo, a partir del año 2000, muchos se retiraron por razones estratégicas, financieras, por cambios en la política del país donde operaban o conflictos sociales asociados a problemas de regulación y tarifas. La mayoría de los servicios han vuelto bajo la tutela de entidades públicas, en muchos casos, sin tener una clara viabilidad económica y con tarifas que no responden a una política de precios adecuada.

En el Caribe, la participación del sector privado estuvo favorecida por la necesidad de mejorar el suministro en un contexto de mayor demanda por el aumento de la urbanización y el crecimiento económico. Algunos ejemplos de estas experiencias son los casos de Puerto Rico, Cuba, Trinidad y Tobago e Islas Caimán, que han tenido resultados mixtos³⁴.

Actualmente, un 90% de la población de América Latina y el Caribe recibe el servicio de agua y saneamiento de operadores públicos. La excepción más notable es Chile, donde la apertura al sector privado comenzó con concesiones antes de proceder a la desinversión pública. Si bien es un modelo exitoso desde la gestión, plantea el problema de la asequibilidad.

En la región, se están implementando nuevas formas de asociación público-privada, en las que el gobierno mantiene el control y la regulación, mientras que una empresa privada se encarga de la administración y la operación, reduciendo el riesgo político y comercial. Los casos de Saltillo en México y Agua de Puerto Cortés en Honduras son una muestra. Otra alternativa reside en las cooperativas de agua y alcantarillado, como la SAGUAPAC, que administra ambos servicios en la ciudad de Santa Cruz, en Bolivia.

Junto a las grandes empresas, están los operadores de pequeña escala. Estos operadores incluyen desde empresas con ánimo de lucro hasta proveedores independientes de carácter público, comunal o comunitario y cooperativas de agua. Son operadores con instalaciones fijas o móviles (generalmente camiones cisterna), que llenan vacíos dejados por los grandes operadores. Un ejemplo de pequeños operadores son los “aguateros” de Paraguay, que ofrecen servicio de agua en barrios periféricos de las ciudades más importantes, incluidas Asunción, Ciudad del Este y Encarnación.

Un estudio realizado en nueve países³⁵ mostró que, en 2005, los operadores locales de pequeña escala daban servicio a 40 millones de personas en áreas rurales, periurbanas y ciudades de hasta 30.000 habitantes³⁶ de Centroamérica y de los países andinos (30% de la población).



Cochabamba, Bolivia. Operadores de agua. © ONU-Habitat/ Watsan-LAC

La regulación, al igual que la estadística, se focaliza en los grandes operadores, lo que significa una seria debilidad tanto para el servicio como para los consumidores, pues las pequeñas empresas terminan marginadas de las aproximaciones a la problemática y su solución³⁷.

Recuadro 4.3

Competencia en el servicio de agua de Paraguay

La provisión de servicios de agua en Paraguay constituye un caso excepcional de competencia en el sector. Los llamados “aguateros” comenzaron la actividad con camiones cisterna, pero terminaron creando sistemas de abastecimiento, aprovechando la abundancia de agua subterránea e insuficiente cobertura de la red pública.

El sistema consiste en la perforación de pozos profundos (de 100 a 180m) y la distribución de agua mediante sistemas de bombeo o con tanques de elevación por redes de acueductos formando anillos.

Los aguateros asumen la inversión y el riesgo que conlleva la instalación. Sus principales ingresos proceden de la conexión, pagada por los usuarios. Cuando estos no tienen suficiente dinero para pagar, el empresario ofrece un sistema de pago a plazos con altos intereses. El precio del agua consumida es inferior al de la empresa pública y el operador muestra mayor flexibilidad cuando el usuario tiene dificultades de pago.

Si bien esta solución no es replicable en todos los lugares, puesto que requiere ciertas condiciones del suelo y cierto contexto institucional, la experiencia demuestra que es posible encontrar soluciones técnicas y financieras para suministrar agua de calidad, a precios asequibles, a los grupos de población disponiendo de pocos recursos. Además, invita a una reflexión sobre la necesidad de buscar políticas tarifarias y opciones tecnológicas más innovadoras y flexibles.

Fuente: ONU-Habitat (2004) y <http://habitat.aq.upm.es/dubai/00/bp561.html>

Las nuevas tecnologías, a las que son más abiertos los pequeños operadores, no siempre se ajustan a parámetros clásicos normalizados. Esta circunstancia y el escaso interés que en ellas tienen las grandes empresas del sector suponen un serio obstáculo para la extensión y mejora de los servicios de agua y saneamiento. Parte de las carencias en esta área, especialmente en zonas precarias y periféricas de difícil conectividad a las redes centrales, podrían reducirse con una mayor presencia de pequeñas empresas y con buenos marcos regulatorios y apoyo técnico y legal para el desarrollo de sus actividades.

Costo, financiación y sostenibilidad

Uno de los problemas para introducir los servicios es el elevado costo que tiene extender las redes para llegar a áreas distantes. Paralelamente, las inversiones públicas suelen concentrarse en las zonas que ya están mejor dotadas. Se refuerza así la brecha física entre la ciudad servida y la ciudad precaria, y la inequidad en el acceso a los beneficios de la ciudad.

En la región, el sector de agua y saneamiento se financia principalmente con recursos directos asignados por el Gobierno nacional a los municipios o canalizados a través de los Ministerios o Secretarías, la asistencia y la cooperación internacional y, en alguna medida, el recaudo por el sistema de tarifas.

Pocas empresas tienen un buen desempeño y la gran mayoría depende de los recursos fiscales para financiar las inversiones e, incluso, los costos operacionales. Hay un desajuste claro entre el cobro del servicio y el coste real. Con frecuencia, los precios responden a motivaciones políticas y no siempre son realistas, diferenciados, asequibles y justos, de manera que incentiven el consumo responsable y eficiente. Muchos sistemas de subvención benefician a familias con alto poder adquisitivo en detrimento de hogares con bajos ingresos. Además, hay problemas de morosidad en el pago de facturas.

El coeficiente de cobertura de costes de explotación puede llegar a ser muy bajo, como en la ciudad mexicana de Oaxaca (inferior al 15%), o superarlo ampliamente, como en la boliviana Santa Cruz de la Sierra (142%)³⁸. También varía enormemente la tasa de cobro de las facturas de agua, que pueden ir del 50% de la ciudad colombiana de Los Patios y el 57% en Catamarca (Argentina), al 99% de Monterrey (México) y Cartagena (Colombia)³⁹.

En los últimos años, ha habido una tendencia a incrementar las tarifas para reducir la brecha entre ingresos y costos. Aunque es una opción para mejorar la cobertura y la sostenibilidad financiera, es una medida que conviene aplicar con claros criterios de equidad social y asequibilidad para los pobres.

Para avanzar hacia la universalización del derecho al agua y al saneamiento, es importante un análisis costo-beneficio más comprehensivo. Además de los costos económicos directamente contables, se deben tener en cuenta otras ventajas importantes, como sus efectos positivos para las ciudades y los sistemas de salud. El acceso universal a ambos servicios se traduce también en ahorros económicos indirectos, por reducción de ausencias laborales y escolares, una disminución de la morbilidad y la mortalidad, y mejoras en la calidad de vida.

Estudios recientes muestran que la región podría cubrir la brecha de infraestructura existente en las ciudades con una inversión total de 250.000 millones de dólares hasta el año 2030⁴⁰. Eso representa 12.500 millones anuales, una cifra equivalente al 0,3% del PIB regional de 2010. Si bien ese monto implicaría triplicar las inversiones actuales en el sector, estudios de la CAF aseguran que es factible teniendo en cuenta el contexto actual en la región⁴¹. Para obtenerlo, haría falta, entre otras medidas, implementar mejoras de eficiencia, una revisión focalizada de las políticas de tarifas y cobros, manejar con un sentido de equidad los aportes fiscales y el apoyo de créditos multilaterales.

Recuadro 4.4

Mecanismos financieros de acceso para los pobres

Existen diversos mecanismos que contribuyen a facilitar el acceso a los servicios de agua y saneamiento. Entre ellos, está el subsidio que cruza las capacidades de pago de diferentes grupos de población, cobrando por encima del costo a quien tiene más ingresos y utilizando ese dinero para compensar las bajas tarifas aplicadas a sectores pobres. Este instrumento tiene un impacto favorable en la lucha contra la desigualdad de renta y ayuda al financiamiento del sector.

Además, se pueden aplicar contribuciones de mejoras, obra pública o valorización mediante sistemas generales de reparto. Este mecanismo tributario posibilita financiar parte de la extensión de redes e infraestructuras de los servicios de agua y saneamiento, así como grandes obras requeridas por la ciudad. También suele tener un efecto redistributivo y evita que los pobres que viven en las zonas beneficiadas se vean forzados a abandonarlas, pues reduce el impacto de las mejoras en el incremento del precio del suelo. Ejemplos de su aplicación se observan en Colombia, Ecuador y Venezuela.

La aplicación del principio "el urbanizador urbaniza" es otro recurso posible. Mediante diferentes mecanismos tributarios, urbanísticos y financieros, los constructores inmobiliarios cubren los costos de sus proyectos, de infraestructura y de extensión de redes requerido por los propios proyectos. El reparto equitativo de cargas y beneficios incorporado en las normas urbanísticas de Colombia y Brasil se basa en este principio.

Otros esquemas clásicos de financiamiento son los fondos revolventes para financiamiento a partir de microcréditos; los fondos de donantes contra mejora de indicadores y los créditos de la banca comercial y de desarrollo para la inversión en zonas precarias.

Tabla 4.2

América Latina y el Caribe. Estimaciones de ahorro por incremento en cobertura de agua y saneamiento, 2007
(millones de USD)

Fuentes de ahorro	Escenario de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio		Escenario de cobertura universal	
	Agua	Saneamiento	Agua	Saneamiento
Sistema de Salud	7	79	17	65
Otros costes de salud para el paciente	0	3	2	8
Días de trabajo	9	272	161	784
Vidas salvadas	18	226	231	775
Valor económico del tiempo	76	7.707	1.086	27.155

Fuente: Elaboración con base a OMS (2007).

Lograr el derecho al agua y al saneamiento

El agua y el saneamiento son un derecho humano reconocido. Por ello, las condiciones de los servicios deben propender a un acceso suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para un uso personal y doméstico⁴².

Afrontar los problemas descritos en las secciones anteriores y alcanzar la universalización de los servicios de agua y saneamiento está al alcance de la región, pero requeriría mayor compromiso de los gobiernos.

Los países que más lentamente avanzan en la consecución de las metas sobre agua y saneamiento necesitarán aumentar la inversión y racionalizar el reparto de recursos

en ambos sectores. La escasez de fondos y las limitaciones del gasto público exigen buscar nuevos actores y mecanismos de financiación, lo que, a su vez, requiere un entorno favorable a la inversión, garantías jurídicas y medidas que apoyen la viabilidad económica de las empresas operadoras.

Superar el atraso en saneamiento, sobre todo, el de las ciudades pequeñas, necesita de políticas diferenciadas. Se requiere con urgencia el desarrollo de estrategias a pequeña y gran escala e invertir en infraestructura, en soluciones descentralizadas y capacidades humanas.

En los estados insulares del Caribe, son necesarias medidas adicionales por la escasez de recursos en agua dulce, el tamaño de estos países, su modelo de desarrollo económico y su vulnerabilidad ambiental, a los efectos del cambio climático y a desastres naturales.

Los gobiernos de la subregión precisan encontrar un equilibrio entre la necesidad de proteger los recursos en agua, y ofrecer una cantidad suficiente y a precios asequibles para asegurar el desarrollo socioeconómico y la calidad de vida de la población. Dada la dependencia de varios países del agua de lluvia, parece ineludible mejorar los sistemas de almacenaje, proteger las fuentes de agua dulce y mejorar la eficiencia de los sistemas de distribución.

En los pequeños estados insulares existe también una necesidad urgente de aumentar la cobertura de tratamiento de aguas residuales. La reciente creación de un Fondo Regional para la Gestión de Aguas Residuales, apoyado por el BID y el PNUMA, es una iniciativa importante para establecer mecanismos de financiación e impulsar la reforma legal y política.

A ello se agrega la necesidad de paliar la falta de mano de obra calificada y la pérdida de la existente por la migración del personal de mejor perfil; reducir la presión del consumo, el aumento de residuos (sólidos y líquidos) y la contaminación ligados al turismo.

Tabla 4.3

Costos y metas propuestas para el sector de agua potable y saneamiento 2010-2030

Servicio	Millardos de USD	Millardos de USD Promedio/año	Meta para el 2030
Agua potable ^a	45,4	2,27	100% cobertura
Alcantarillado ^a	79,4	3,97	94% cobertura
Tratamiento de aguas residuales ^a	33,2	1,66	64% depuración
Drenaje ^a	33,6	1,68	85% área urbana
Fuentes de agua ^b	27,1	1,35	100% demanda incremental
Formalización de conexiones AP y S	30,5	1,52	50% reducción
Total	249,2	12,45	

^a Expansión, rehabilitación y renovación.

^b Nuevas fuentes de agua.

Fuente: CAF (2012).



Santa Marta, Colombia. El adecuado manejo de los residuos sólidos mejora la calidad de vida. © Camilo Mosquera Mejía

En general, para la extensión de redes, plantas y la implementación de nuevas tecnologías resulta imprescindible el apoyo de las instituciones centrales o federales. Otras acciones, como mejorar la eficiencia de las redes y operaciones, y una mayor apertura a tecnologías modernas y soluciones a pequeña escala, no dependen necesariamente de ellas. Para desarrollar esquemas de financiación, tarifas justas y subsidios focalizados es preciso fortalecer el marco institucional y regulador, mayores controles de las redes de suministro y de su financiamiento, y una mayor transparencia en la gestión.

Los operadores pequeños y las nuevas tecnologías ofrecen la posibilidad de ampliar la provisión de servicios, ya sea por cuestiones de escala, de localización (zonas marginales y periféricas) o costos, siempre que se adapten a las necesidades concretas de la comunidad beneficiaria y se ajusten a una normativa y a los controles que garantizan la fiabilidad del servicio. Además, es importante el fortalecimiento del asociativismo para asegurar la continuidad y mejora de estos servicios y avanzar en la universalización del derecho.

Un factor determinante para la definición de políticas adecuadas es la disponibilidad de indicadores completos y comparables, así como tener en cuenta las implicaciones sociales y ambientales del sector. Para implementar esas políticas, es importante una mayor coordinación entre sectores y niveles de gobierno que tienen competencias en el sector. Y para lograr mayor transparencia en la gestión, también es posible desarrollar la participación de la sociedad civil en el control de los servicios públicos de agua y saneamiento, una tendencia aún incipiente en la región.

4.2 Residuos Sólidos Urbanos

El Plan de Acción adoptado en 1992 por todos los países del mundo en Río de Janeiro⁴³, conocido como Agenda 21, consideró el adecuado manejo de los residuos sólidos como un elemento central para mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades y preservar el medio ambiente, es decir, para la sostenibilidad urbana.

Veinte años después, se observan una mayor concienciación de la importancia del buen manejo de los residuos y avances en la cobertura de los servicios de limpieza, recolección y disposición final. Sin embargo, las actividades de reducción, recuperación, reciclaje y aprovechamiento todavía son incipientes en América Latina y el Caribe. Además, persisten amplias diferencias entre países, ciudades de diferentes tamaños y áreas de una misma ciudad, una situación que perjudica sobre todo a la población pobre.

La escasez de recursos financieros, humanos y tecnológicos son un obstáculo frecuente para la buena gestión de los desechos. No obstante, se puede mejorar notablemente esta actividad y contribuir a ciudades más limpias, saludables y sostenibles ambientalmente con una mayor planificación y con estrategias encaminadas a cubrir todos los aspectos del ciclo de los residuos.

Panorama general de los residuos sólidos

En todos los países de la región, la gestión de los residuos sólidos es uno de los temas más importantes que enfrentan las áreas urbanas por sus efectos adversos para la calidad de vida, la salud humana, los recursos naturales y las actividades económicas.

Las denominaciones y definiciones de residuos sólidos varían de un país a otro, e incluso dentro de los propios países. No todos los municipios distinguen entre residuos urbanos y domésticos, ni coinciden en el tipo de materiales que corresponde a cada uno. En el contexto de este informe, el término residuos sólidos urbanos (RSU) designa a los desechos procedentes de los hogares en áreas urbanas, de establecimientos comerciales, industriales y edificios de instituciones públicas que tienen carácter domiciliario y de la limpieza de espacios públicos urbanos⁴⁴.

En América Latina y el Caribe, se generan a diario 436.000 toneladas de residuos sólidos urbanos⁴⁵ (0,93 kilogramos per cápita), casi un 60% más que en 1995, cuando la cantidad de RSU era de 275.000 toneladas diarias (aproximadamente 0,75 kilogramos per cápita)⁴⁶.

La situación varía entre el medio kilogramo por habitante diario (kg/hab/día) estimado en Bolivia y 1,25 kg calculado en Chile. Esa cifra es ampliamente superada en varios países del Caribe, que por el turismo reciben una

Tabla 4.4
Generación per cápita de residuos sólidos municipales en países seleccionados y territorios del Caribe

País	Población	Población transitoria (%)	Generación per cápita ^a (kg/hab/día)	Producción RSU (T/día)
Anguila	12.768	10,0	1,22	17,1
Antigua y Barbuda	75.078	7,5	1,75	141,2
Dominica	71.242	2,2	0,91	66,2
Granada	10.477	2,7	0,85	91,4
Islas Vírgenes Británicas	20.647	38,0	2,65	75,5
San Kitts	34.930	4,1	2,08	75,6
Nevis	11.181	-	1,52	17,7
Santa Lucía	159.133	4,0	1,18	195,2
San Vicente	106.916	1,2	0,79	85,5
Islas Granadinas	9.896	41,6	0,79	11,1
Trinidad y Tobago	1.266.797	23,7	1,59	2,0

^a El dato tiene en cuenta la influencia del turismo a largo plazo. Fuente: OPS (2005).

Tabla 4.5
Generación estimada de residuos sólidos en ciudades seleccionadas

	Doméstica (kg/cap/año)	Total (kg/cap/año)	Eliminación de desechos sólidos (toneladas/año)	No recolectados/incorrectamente eliminados (porcentaje estimado)	Emisiones de los vertederos (CH ₄) (toneladas/año)
Bogotá	267	442	1.792.211	2-40	25.200
Buenos Aires	281	606	5.300.000	10-27	
Lima	246	310	2.164.893	14-30	
México	210	438	6.518.900	23	168.240
Santiago	462	949	2.578.697	Aprox. 0	60.000
São Paulo	380	726	5.235.195	10	176.000

Fuente: CEPAL/Helmholtz Association/GTZ (2010).

población flotante importante. En general, los turistas generan un mayor volumen de residuos per cápita que la población fija. En Barbados, por ejemplo, la población residente es inferior a 300.000 personas, pero cada año recibe 800.000 turistas, además de los 500.000 que llegan en crucero.

La cantidad de residuos sólidos producidos depende de varios factores. En general, las ciudades mayores producen más residuos sólidos por persona que las ciudades más pequeñas. También se da una correlación entre la cantidad de desechos generados, el nivel de desarrollo del país y

el nivel de ingresos de las familias⁴⁷. Un bajo índice de desarrollo humano (IDH) suele ir aparejado con menos cantidades de residuos urbanos⁴⁸. Las diferencias dentro de una misma ciudad han sido observadas en grandes áreas metropolitanas como Buenos Aires, donde el grupo de población con mayores ingresos produce 0,96 kg por día de residuos, cantidad que va descendiendo a medida que baja la renta del hogar⁴⁹.

El aumento de residuos sólidos desde 1995 está muy relacionado con el crecimiento demográfico, pero también obedece a cambios en las actividades económicas, nuevas

Tabla 4.6
Composición de los residuos sólidos municipales^a generados en países y ciudades seleccionadas (porcentajes)

País/Ciudad	Cartón y papel	Metal	Vidrio	Textiles	Plásticos	Orgánicos putrescibles	Otros inerte
Barbados	20,0	...	...	...	9,0	59,0	12,0
Belice	5,0	5,0	5,0	...	5,0	60,0	20,0
Costa Rica	20,7	2,1	2,3	4,1	17,7	49,8	3,3
Ecuador	9,6	0,7	3,7	...	4,5	71,4	...
Guatemala	13,9	1,8	3,2	0,9	8,1	63,3	8,8
Perú	7,5	2,3	3,4	1,5	4,3	54,5	25,9
México D.F.	20,9	3,1	7,6	4,5	8,4	44,0	11,5
Caracas (área metro.)	22,3	2,9	4,5	4,1	11,7	41,3	11,2
Asunción	10,2	1,3	3,5	1,2	4,2	58,2	19,9

^a Incluyen residuos residenciales, comerciales, institucionales, de construcción y demolición, servicio de barrido municipal, restos de incineración y residuos industriales no peligrosos. Fuente: OPS (2005).

prácticas de producción y comercialización, un creciente poder adquisitivo de las familias, variaciones en el estilo de vida y los patrones de consumo, con más productos empaquetados, así como la escasez de programas y campañas educativas para promover comportamientos más ecológicos.

Los factores anteriores influyen también en un progresivo cambio en la composición de los residuos sólidos. Como en otras regiones en desarrollo, los desechos generados en América Latina y el Caribe son predominantemente orgánicos (56%), según los datos disponibles de 2005⁵⁰, pero se detecta una creciente presencia de papel, vidrio, plásticos y otros materiales reciclables o reutilizables⁵¹.

Recolección y disposición

Una gestión que aborde el ciclo completo de los residuos sólidos, desde la recolección y transporte hasta la disposición final, el tratamiento y su eventual reutilización y aprovechamiento, conlleva claros beneficios para la salud humana, ya que reduce el riesgo de enfermedades transmisibles por agua contaminada, animales e insectos, y para el medio ambiente.

La región presenta una alta cobertura de recolección de desechos (el 93% de la población urbana dispone del servicio), aunque se dan variaciones entre países, como se puede ver en el gráfico.

Existen diferencias en la cobertura que afectan negativamente ciertas áreas, sobre todo las más pobres, lo que aumenta la vulnerabilidad de esta población a enfermedades y desastres. La desigualdad del servicio puede ser extrema, como ocurre en Haití y Guatemala,

Recuadro 4.5

Servicios de limpieza con base comunitaria en Puerto Lempira (Honduras)

Puerto Lempira es una comunidad urbana de 15.000 habitantes en la ribera de la Laguna Caratasca, que forma parte de un sistema de humedales costeros declarado Reserva Biológica. La comunidad, integrada por indígenas miskitas y ladinos, ha experimentado un crecimiento urbano desordenado importante y la cantidad de residuos domésticos, comerciales y sanitarios generados ha ido en aumento.

Los desechos eran quemados o vertidos en el campo o en el lago, que también recibía residuos de la navegación (carburentes, aceites y plásticos).

Ante la gravedad del problema, la Asociación de Mujeres Indígenas Miskitas en la Costa Atlántica hondureña (MIMAT) propuso a la municipalidad la creación de un servicio de transporte y clasificación de desechos a fin de limpiar el núcleo urbano y la laguna. La iniciativa permitía, además, crear empleos para las mujeres indígenas y reducir la incidencia de enfermedades como la malaria y el dengue hemorrágico entre la población. Desde que comenzó su trabajo, en 2006, la asociación ha ampliado sus actividades al reciclaje y realizado campañas de concienciación, y ofrece un ejemplo de los resultados que se pueden obtener con un trabajo de base comunitaria.

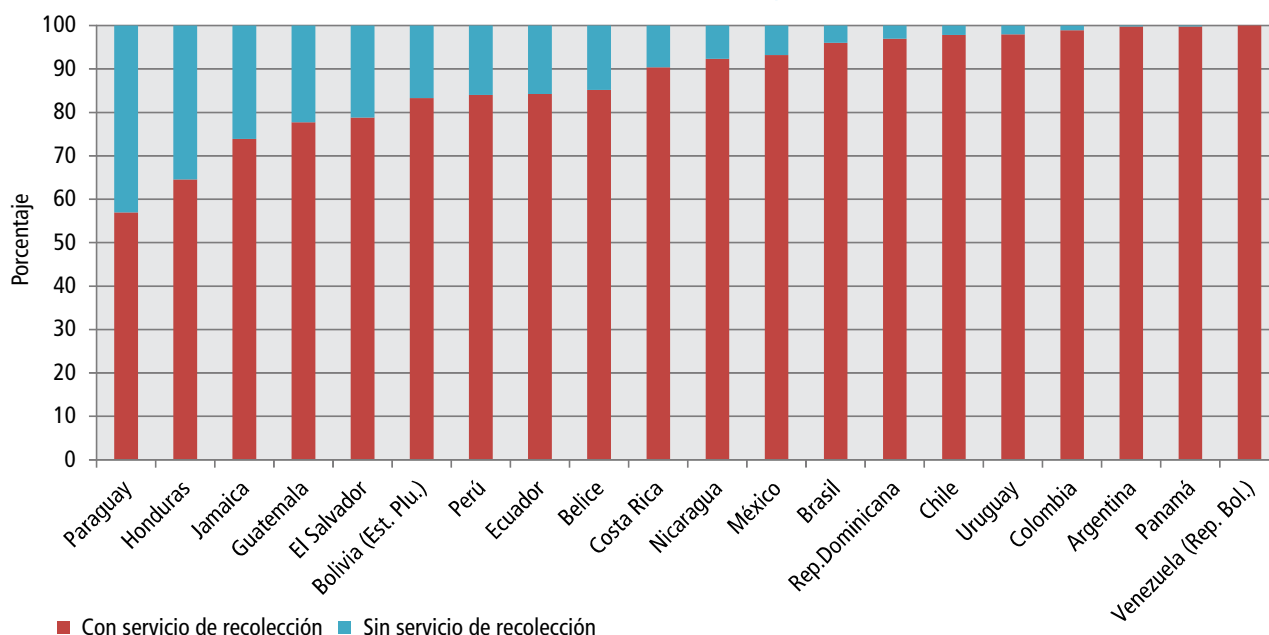
El proyecto, que cuenta con apoyo financiero de donantes multilaterales y bilaterales, ha logrado la colaboración de la comunidad y de instituciones públicas. La MIMAT, cuya iniciativa ha sido reconocida a nivel internacional, preveía extender el servicio a todos los barrios de la comunidad entre 2011 y 2013.

Fuente: Programa de Pequeñas Donaciones:

http://sgp.undp.org/web/projects/12611/%E2%80%9Csistema_karataska_tawahka_klin_munankaisa_manejo_de_desechos_toxicos_en_el_sistema_lagunario_de_kar.html

Gráfico 4.9

Cobertura del servicio de recolección de residuos sólidos urbanos en países seleccionados, 2008



Fuente: Elaboración con base a datos de OPS-AIDIS -BID. Consultados en octubre de 2011.

o reducida, como en Colombia⁵². Ante la ausencia total o parcial del servicio público, se recurre a esquemas informales privados, que operan sin instalaciones adecuadas y, en muchos casos, con gran vulnerabilidad social y económica, con participación de mujeres y niños.

Para alcanzar una cobertura total de recolección en la región hace falta ampliar el servicio en las áreas urbanas precarias, en las ciudades con poca capacidad financiera y en los países más rezagados. Para ello, hay que partir del análisis de las condiciones locales y considerar esquemas innovadores de pequeña escala donde sea necesario. Esto involucra ajustes en los equipamientos de recolección (por ejemplo, camiones de menor tamaño o mecanismos no motorizados y manuales para áreas de difícil acceso), plantas de transferencia descentralizadas y sistemas asociativos basados en el reconocimiento e integración de quienes ya están desarrollando esta actividad en los territorios sin tener un reconocimiento oficial.

Experiencias novedosas, con las que se incrementa la cobertura y se protege la salud pública, se observan en ciudades como Managua (Nicaragua), con el establecimiento de cooperativas de recolección y estaciones de transferencia en la ciudad, y en pequeñas localidades, como Puerto Lempira (Honduras).

Una etapa importante en el proceso, es la separación de los residuos antes de su disposición para su aprovechamiento, pero éste es un aspecto de la gestión escasamente desarrollado.

En la región, los residuos generados por un 54% de la población urbana son depositados en un relleno sanitario, la técnica más sostenible ambiental y sanitariamente;

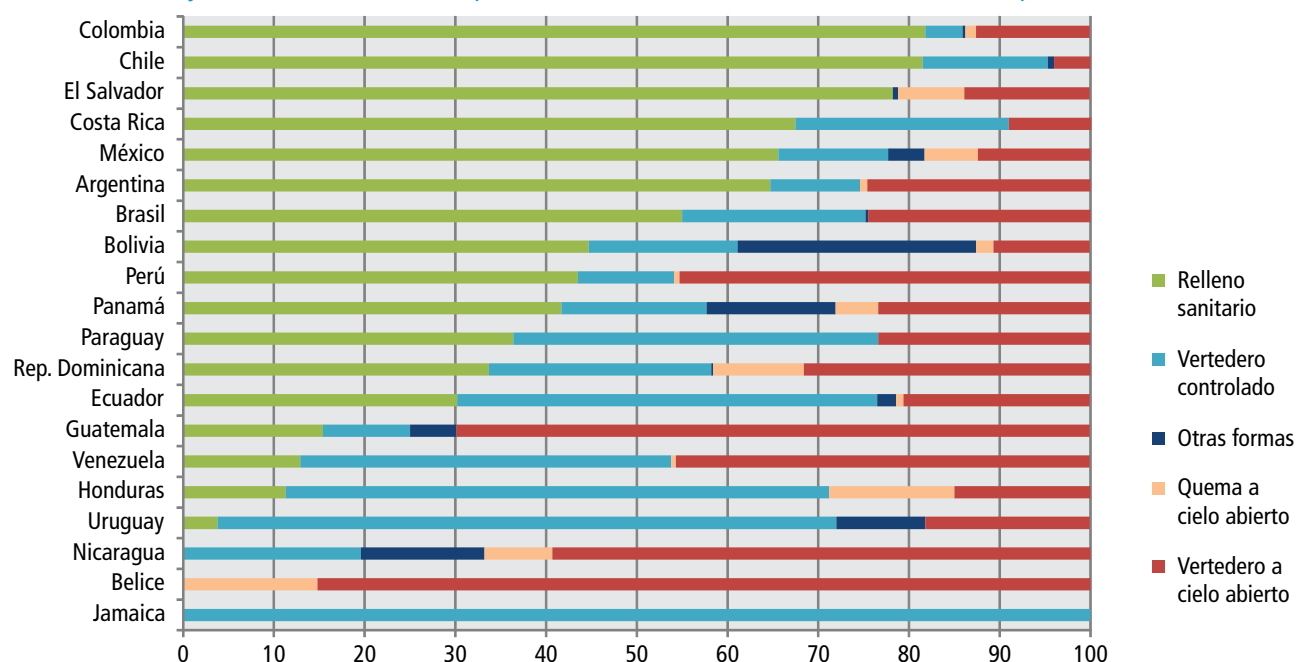
los desechos de un 18% de los ciudadanos terminan en vertederos controlados, una opción que, sin ser ideal, evita los botaderos clandestinos. Los vertederos a cielo abierto reciben los residuos del 25% de la población, lo que deriva en enormes riesgos sanitarios e impactos ambientales. Además, en algunos países todavía se practica la combustión a cielo abierto⁵³.

Colombia y Chile son los países que ofrecen un mejor panorama, ya que el 80% de los residuos sólidos recolectados son confinados en rellenos sanitarios. En países con transiciones urbanas más recientes, como Belice, Honduras y República Dominicana, se observan porcentajes nada despreciables de quema a cielo abierto, una práctica muy dañina para el ambiente. Por su parte, Jamaica no parece contar con rellenos sanitarios, pero todas sus basuras son enviadas a vertederos controlados. Esas cifras reflejan el importante déficit de infraestructura y la falta de control en la disposición.

Cambios en los marcos institucionales, legales y financieros tienen un impacto directo en la mejora de la disposición final. En El Salvador, por ejemplo, el gran avance en disposición en rellenos sanitarios obedeció a una combinación de instrumentos legales y medidas de estricto cumplimiento, incluido el desarrollo de mancomunidades para la regionalización de la infraestructura. La cooperación entre municipalidades es fundamental si se consideran las economías de escala, los patrones de expansión urbana y las tendencias a la conurbación. Es una vía emprendida en Guatemala, República Dominicana, Venezuela y México. En este último país, por ejemplo, ocho municipios en el norte del Estado de Guerrero se unieron para desarrollar infraestructura y reducir costos de inversión y operación.

Gráfico 4.10

América Latina y el Caribe. Formas de disposición final de residuos sólidos urbanos (% disposición total)



Fuente: Elaborado con base a datos de AIDIS-OPS-BID 2010. Consultados en octubre de 2011.

Reciclaje y aprovechamiento

Los países de América Latina y el Caribe aún no han superado la visión tradicional de recolectar, transportar y disponer los residuos en el exterior del casco urbano. Las acciones dirigidas a reducir, reutilizar y reciclar están poco integradas en los procesos. Reducir la cantidad de residuos sólidos generados requiere un cambio de comportamiento de todos los implicados, que se puede lograr con políticas impositivas, de incentivos y de fomento del consumo responsable, una agenda pendiente en la región.

Muy pocos países tienen plantas formales para la segregación y reciclado de los residuos. El reciclaje formal representa poco más del 2% de los residuos municipales⁵⁴. La actividad está estrechamente ligada a la informalidad y la inseguridad sanitaria, y está basada fundamentalmente en el valor económico de materiales que ya tienen demanda en el mercado (papel, cartón, latas y vidrio).

Según estimaciones de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), aproximadamente 400.000 habitantes de la región trabajan en el sector informal de los residuos⁵⁵ –en su gran mayoría, población que vive en extrema pobreza. En algunos países, se observan iniciativas de inclusión del sector informal, como en Colombia, Brasil, Perú y de forma incipiente en Costa Rica y Nicaragua. También existen proyectos de asociación público-privada para la recuperación y reciclaje, como en los casos de Belo Horizonte (Brasil), Lima (Perú) y Cuenca (Ecuador),

Recuadro 4.6 El valor de la basura en Curitiba (Brasil)

Curitiba es citada frecuentemente por su modelo de gestión de residuos sólidos^a. La ciudad fue una de las primeras en implantar un sistema de recolección segregada de desechos para reciclaje (en 1990). Desde entonces, se han desarrollado campañas educativas para estimular a las familias y las empresas a la separación de los residuos. Las autoridades establecieron, además, convenios con supermercados y grandes productores de desechos para reducir las cantidades generadas y concientizar a sus clientes y proveedores.

Posteriormente, la municipalidad creó el programa de "Compra de Basura"^b para atender las necesidades de sectores pobres. Por cada saco de 8 a 10 kg de residuos entregado, el ciudadano recibe un vale de transporte. El mecanismo prevé también el pago de un porcentaje del valor de los productos recolectados a la asociación de vecinos del barrio para invertirlo en obras o servicios de interés común.

Más recientemente, se completaron ambos mecanismos con el programa "Cambio Verde"^c, en asociación con productores rurales, por el que familias de baja renta reciben productos alimentarios a cambio de residuos reciclables.

^a Más información disponible en <http://geocoletalixo.curitiba.pr.gov.br/reciclavel.aspx>

^b <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/cambio-verde-smab-secretaria-municipal-do-abastecimento/246>

^c <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/compra-de-lixo-smma-secretaria-municipal-do-meio-ambiente/343>

pero hacen falta más iniciativas que tengan en cuenta la necesidad de incluir a los actores informales y el potencial económico de la actividad.

En Centroamérica, entre el 40 y el 70% de los residuos es material orgánico biodegradable y entre el 20 y el 40% productos inorgánicos y orgánicos secos reciclables. Eso significa que el 88% de los residuos domésticos de esos países pueden ser recuperados mediante el reciclaje, el compostaje y otras tecnologías de tratamiento⁵⁶. Un aprovechamiento en función del tipo de residuos fortalece la cadena de valor agrícola, ya que los desechos putrescibles son fuente de nutrientes para el suelo, y es importante para la seguridad alimentaria.

Marco institucional, prestación del servicio y sostenibilidad financiera

Desde el año 2000, la región ha logrado avances considerables en políticas y normativas relativas a la gestión de los residuos sólidos. En numerosos países, se han adoptado leyes o planes nacionales sobre residuos sólidos que incluyen criterios de sostenibilidad financiera y ambiental. Sin embargo, la planificación y los sistemas de control todavía muestran debilidades y el cumplimiento de la normativa tropieza frecuentemente con la escasez de recursos⁵⁷.

La gestión de los RSU esta normalmente a cargo de los municipios –la principal excepción es el Caribe, donde es una responsabilidad nacional, pero diversas entidades en distintos niveles de gobierno tienen competencias relacionadas con el sector. La falta de claridad en las responsabilidades de ministerios y otras instituciones es frecuente y se traduce en perspectivas y prioridades divergentes.

Una evaluación regional sobre el manejo de residuos sólidos en ciudades de la región llevada a cabo en 2010⁵⁸ mostró que solo el 20% de los municipios contaba con un plan de gestión de residuos sólidos. Las carencias más fuertes se observaron en los municipios con menos de 15.000 habitantes. Un problema adicional es que la existencia de un plan no siempre significa una mejora notable del sector si el municipio no tiene suficiente capacidad para implementar lo establecido.

Las fórmulas para la prestación del servicio en las ciudades de la región son variadas y suelen depender de la actividad. En general, el barrido de las calles, la recolección y transporte de desechos, que no requieren una alta especialización, son realizadas por los municipios, mientras que la disposición y aprovechamiento, que exigen maquinaria y tecnologías modernas, tienden a estar a cargo de empresas privadas.

Pocos países disponen de información sistemática que posibilite un análisis financiero del servicio. El costo promedio de la recolección, traslado y tratamiento de



Brasília, Brasil. Resíduos sólidos. © João Guilherme Barbosa

basura en la región ha sido estimado en casi 67 dólares por tonelada⁵⁹. Ese promedio esconde situaciones heterogéneas, con valores muy bajos en el caso de Guatemala o Paraguay y altos para Argentina y Brasil.

Se calcula que la limpieza urbana consume entre el 15 y el 20% de los presupuestos municipales en la región⁶⁰. Un problema es que la cultura de cobro es muy débil, puesto que el número de municipios que lo factura no llega al 65%⁶¹. Las municipalidades recuperan entre el 40 y el 50% de los costos⁶² y cubren el resto con ingresos por otros conceptos, como el impuesto predial, y con las transferencias de los gobiernos nacionales o subnacionales⁶³. Tampoco suele haber una partida presupuestaria claramente asignada al sector ni un control sobre el uso de lo recaudado, como sí ocurre en Perú, donde por ley, los ingresos por este servicio están exclusivamente destinados a cubrir los gastos del rubro.

En esas condiciones, estimar tarifas, planificar el servicio, asignar recursos o establecer un punto de equilibrio financiero es tarea casi imposible. Una de las prioridades debería ser, por tanto, el desarrollo de sistemas de tarifas adecuados y el fomento de una cultura de cobro y pago. Los servicios de recolección, transferencia y transporte, la creación de infraestructuras, la operación de rellenos sanitarios y el aprovechamiento de los residuos son actividades que normalmente requieren economías de escala para ser financieramente viables. Existen fórmulas para incrementar la viabilidad, como la asociación entre municipios, las asociaciones público-privadas y la aplicación de proyectos de mecanismos de desarrollo limpio⁶⁴.

La participación social es central para mejorar la gestión y se puede ampliar con un adecuado marco legal nacional y local. Los servicios de residuos sólidos se apoyan actualmente en actores que operan en el sector formal e informal; algunos están organizados y otros actúan de manera individual. Por sus condiciones de extrema

vulnerabilidad, es fundamental la integración de los trabajadores informales, con criterios de inclusión social y económica.

Para una gestión adecuada, es necesario, además, adoptar un enfoque integral y adaptar los actuales modelos administrativos, tecnológicos y de aprovechamiento económico a las circunstancias de cada contexto local. Para ello, es fundamental un conocimiento más profundo de la situación en los municipios mediante un mayor desarrollo de los sistemas de indicadores.

4.3 Movilidad en el espacio urbano

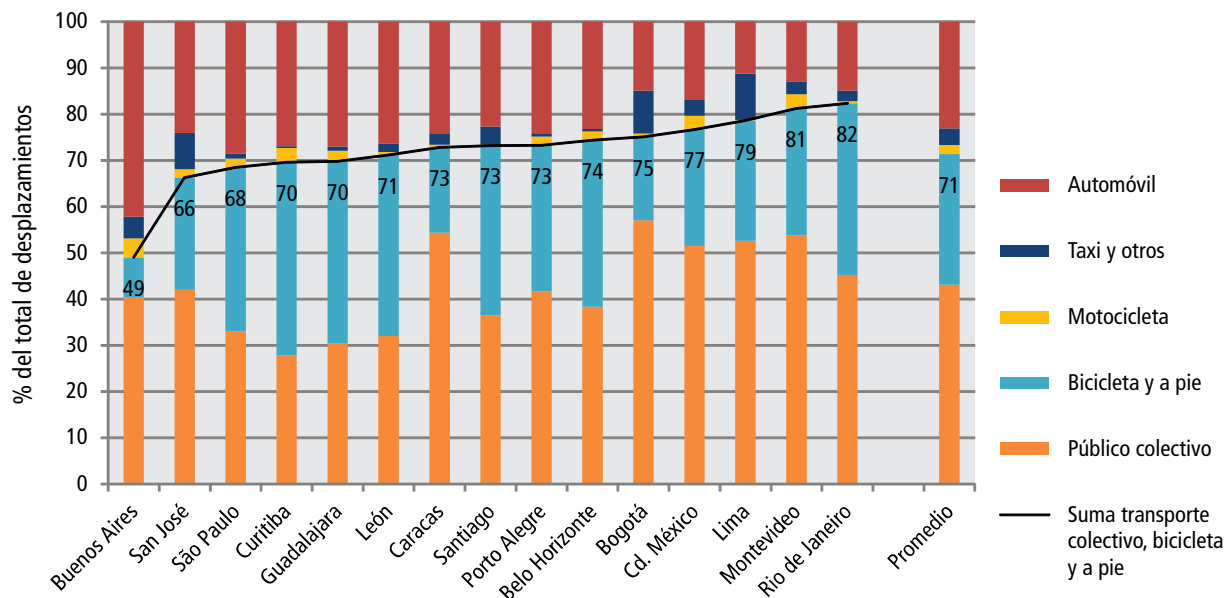
La movilidad urbana es esencial para el desarrollo social y económico en tanto permite a las personas acceder a servicios, oportunidades laborales, educativas, de relaciones sociales y disfrutar plenamente de la ciudad.

Dos rasgos definen la movilidad urbana de América Latina y el Caribe: en primer lugar, la importancia del transporte público colectivo y de los viajes a pie y en bicicleta; en segundo lugar, el hecho de que la región no escapa a las tendencias mundiales de un aumento significativo de la motorización y el problema de la congestión.

Como en otros aspectos del desarrollo urbano, los sistemas de movilidad en la región presentan cierto grado de madurez en materia de organización, infraestructura básica, cobertura y calidad del servicio. No obstante, los desafíos son todavía relevantes. La región está lejos de contar con un sistema de movilidad eficiente que contribuya a promover un modelo de ciudad más sostenible.

Gráfico 4.11

Distribución de los desplazamientos urbanos según medio de transporte, 2007



Fuente: CAF, Observatorio de la Movilidad Urbana. Consultado en septiembre de 2011.

Predominan los peatones, ciclistas y usuarios del transporte colectivo

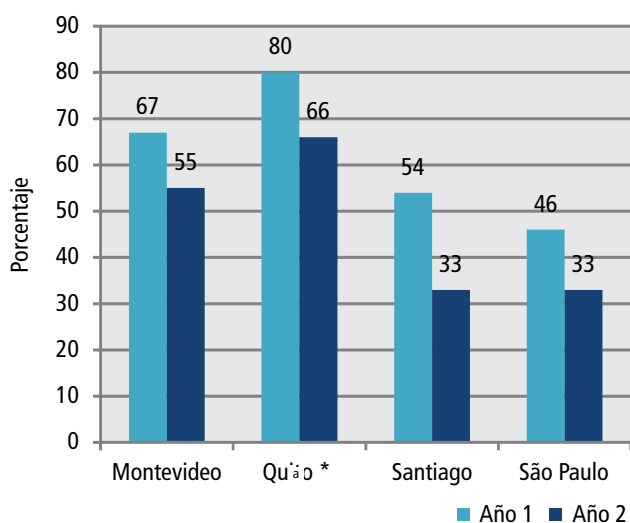
Cada día millones de personas se mueven en las ciudades. Se desplazan de forma activa (a pie o en bicicleta), en transporte motorizado colectivo (autobuses, trenes, etc.) y en vehículos individuales (automóvil o motocicleta). El entendimiento y la gestión de la movilidad urbana es un desafío para las autoridades, particularmente considerando que la mayoría de las ciudades no cuentan con datos estadísticos sistematizados. A pesar del alcance limitado de cualquier análisis basado en las pocas informaciones disponibles, el trabajo desarrollado por el Observatorio

de la Movilidad⁶⁵ (OMU) apunta claramente a algunos problemáticas y desafíos.

Según un estudio realizado en 2007 en quince ciudades de nueve países latinoamericanos, que representan un total de 113 millones de habitantes⁶⁶, más de dos tercios de los viajes (71%) realizados por esa población fueron en transporte público colectivo, caminando o en bicicleta. Esta distribución difiere de otras regiones del mundo con mayores niveles de desarrollo, donde la proporción de viajes a través de estos modos es bastante inferior (se reduce al 50% en Europa occidental y al 14% en Estados Unidos)⁶⁷.

Gráfico 4.12

Cambios en la participación del transporte público colectivo en ciudades seleccionadas



* Se trata del porcentaje de viajes en transporte colectivo sobre el total de viajes motorizados.

Fuentes: Urse y Márquez 2009; Municipio del Distrito Metropolitano de Quito et al. 2008, y CAF, Observatorio de la Movilidad Urbana.

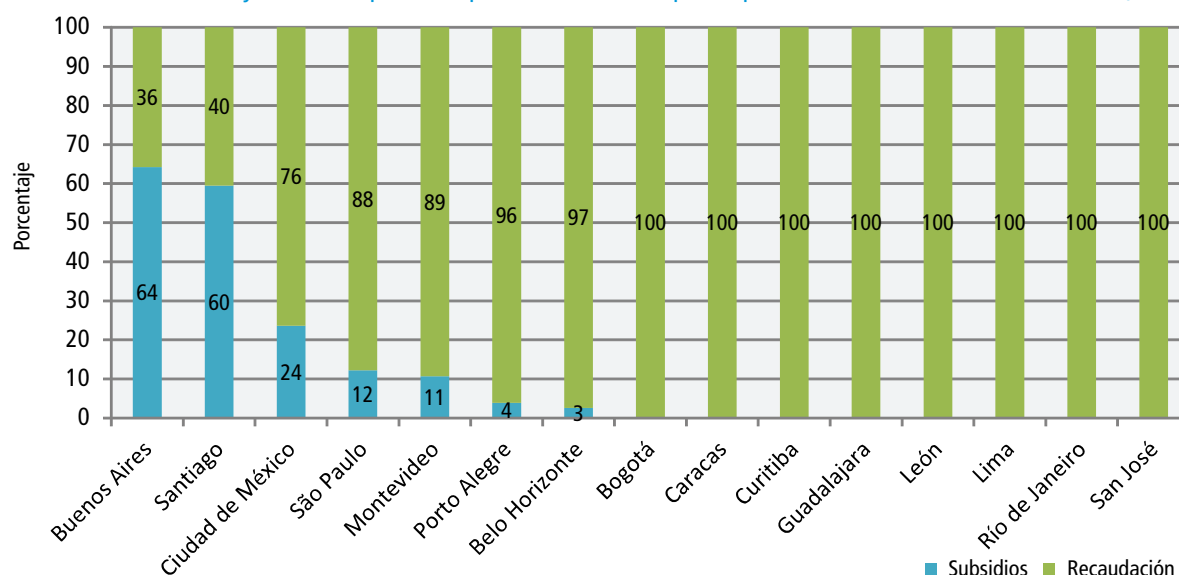
Transporte colectivo e informalidad

Los autobuses y microbuses constituyen el principal medio de transporte colectivo en las ciudades de la región, representando un 85% del total⁶⁸. Estos medios utilizan principalmente el diesel como combustible, mientras que los trayectos cubiertos con medios alimentados por energía eléctrica (metros o trenes) son minoritarios.

Pese a la importancia del transporte colectivo en la región, en las últimas décadas se ha observado una disminución de su participación relativa en algunas de las ciudades estudiadas (Montevideo, Quito, Santiago o São Paulo).

Los sistemas de transporte público colectivo en la región presentan diferentes configuraciones organizativas y regulatorias. En la mayoría de las ciudades estudiadas por el OMU⁶⁹, la red de transporte público está a cargo de operadores privados que explotan recorridos asignados mediante concesiones y permisos emitidos por las autoridades. También existen operadores públicos, principalmente concentrados en la gestión de ferrocarriles y metros. En otros aspectos, relacionados con el nivel

Gráfico 4.13 Recaudación y subsidios para la operación del transporte público en ciudades seleccionadas, 2007



Fuente: CAF, Observatorio de la Movilidad Urbana. Consultado en septiembre de 2011.

de servicio, la modalidad de operación y la cantidad de operadores, la diversidad es mayor. Así, mientras que en Buenos Aires hay 231 empresas, en Montevideo y Santiago son apenas 5 y 6 respectivamente.

En general, la inversión en la infraestructura inicial de transporte se beneficia de subsidios públicos, a veces muy elevados, mientras que las operaciones suelen ser financiadas mediante la recaudación tarifaria.

Otra característica del sector de la movilidad en América Latina y el Caribe es la importancia de ofertas de transporte colectivo de carácter informal. Esta oferta se distingue por escapar totalmente o parcialmente de la órbita de la autoridad regulatoria, por lo que la organización del servicio, las características y estándares de calidad dependen básicamente del criterio y capacidad de los operadores. En muchas ciudades, existe una oferta de transporte informal por autobuses, microbuses, taxis y moto-taxis.

Una de las principales ventajas del transporte informal es su capacidad para adaptarse a la demanda y llenar los “vacíos” dejados por el transporte organizado desde el poder público⁷⁰. El transporte informal es, muchas veces, la única opción disponible para residentes de zonas de desarrollo urbano no planificado, áreas apartadas o de difícil acceso⁷¹. En este sentido, es importante reconocer su utilidad social, ya que aportan una solución pragmática a numerosas demandas de movilidad que no están atendidas por los operadores públicos tradicionales.

Sin embargo, la informalidad también conlleva efectos negativos, como la sobreoferta de servicios, su contribución a la congestión y la posible carencia de condiciones mínimas de seguridad y comodidad para los pasajeros⁷². Más importante aún es que la informalidad no permite la realización de esquemas de subsidios cruzados, en los cuales las rutas o los horarios más rentables contribuyen a financiar las que lo son menos⁷³.

Recuadro 4.7 Los “robots” de Kingston

El área metropolitana de Kingston constituye un caso claro de informalidad en el servicio de transporte. La crisis en el transporte público urbano favoreció la irrupción de operadores ilegales, conocidos como “robots”, que terminaron ocupando una posición dominante en el sector.

En los años 1950, los usuarios pudieron contar con un servicio organizado, gestionado de forma centralizada, decente y a precios razonables operado por una empresa privada, la Jamaica Omnibus Services (JOS). Una década después, la caída de usuarios y de ingresos, sumado a la negativa del Gobierno de aumentar las tarifas, llevó a recortes en las prestaciones y un deterioro rápido de la flota. En 1974, las autoridades tomaron el control del servicio, pero no lograron suficientes mejoras.

Desde entonces, las autoridades han intentado diversas reformas para regularizar el transporte urbano, usando franquicias, licitaciones e incluso la legitimización de los operadores informales. La oferta de un servicio de buena calidad a tarifa razonable permitió reducir inicialmente el número de “robots”. Sin embargo, el problema resurgió por el incumplimiento de acuerdos (sobre rutas y horarios, por ejemplo), la escasa capacidad institucional y financiera de los operadores^a.

En 2008, había casi 2.500 operadores ilegales en el área metropolitana de Kingston, que suponían una pérdida de unos 150.000 pasajeros diarios para la compañía pública de transportes (JUTC)^b. La ciudad sufre todavía los problemas asociados a los operadores informales y una competencia excesiva, tales como la congestión y la inseguridad en los desplazamientos.

^a Cervero (2000), pp. 121.

^b Informe del Comité de Administración Pública y Asignaciones de la Cámara de Representantes sobre deliberaciones del 27 de marzo de 2008 relativas a la Compañía de Tránsito Urbano de Jamaica.

La presencia de actores que no responden a la normativa oficial ejerce una presión económica sobre el sector formal y dificulta la implementación de políticas tarifarias y reformas orientadas a la eficiencia, como la introducción

de tecnología limpia, la organización de corredores y la creación de dispositivos de integración multimodal.

En general, la inversión en la infraestructura inicial de transporte se beneficia de subsidios públicos, a veces muy elevados, mientras que las operaciones suelen ser financiadas mediante la recaudación tarifaria.

Lograr sistemas de movilidad más eficientes, más inclusivos y sustentables, requiere una mayor integración de todas aquellas modalidades que puedan aportar verdaderas soluciones para la accesibilidad de las personas. Para ello, es necesario que las autoridades asuman un rol protagónico y proactivo en la organización del sistema de la movilidad, algo que en muchas ciudades supera las capacidades actuales. A nivel metropolitano el desafío de la coordinación es aún mayor y requiere estructuras institucionales adaptadas, capaces de incidir en varios aspectos de la movilidad y de la vida urbana en general sobre territorios muy extensos.

Dentro de las medidas que han buscado la mejora de los sistemas de transporte masivo, se encuentra la construcción de nuevas líneas de metro y la ampliación de las redes existentes, como en Buenos Aires y Santiago. La que más destaca por su difusión es la implementación de sistemas de transporte neumáticos de alta capacidad, conocidos como Bus Rapid Transit (BRT). Aunque varían en términos de estaciones, integración y forma de pago, tienen en común la racionalización del espacio vial urbano, reservando carriles de circulación en los ejes principales⁷⁴. Esto permite la descongestión del transporte público, mejorando sustancialmente su velocidad y capacidad de carga, al estilo de la red subterránea (metro), pero con costos mucho más bajos.

Los sistemas de BRT existen desde la década de 1970, con la primera implementación en la ciudad de Curitiba. En la década del 2000, se ha dado una explosión de sistemas de este tipo, especialmente en ciudades latinoamericanas⁷⁵. Una clave de las experiencias exitosas es que su implementación ha ido de la mano de medidas globales de planeamiento territorial que buscaron densificar a lo largo de estos corredores y generar espacios más propicios para la movilidad activa. La ciudad de Curitiba aparece como un caso exitoso de densificación urbana planificada a partir de la red de transporte público⁷⁶.

Con diferente cobertura y extensión, son varias las ciudades que han implementado modalidades de transporte masivo inspiradas en el BRT o, al menos, con algunas características de estos sistemas. Entre ellas, figuran Bogotá (Transmilenio), Buenos Aires (Metrobus por Juan B. Justo), Ciudad de Guatemala (Transmetro), Ciudad de México (Metrobus), Montevideo (Plan de Movilidad en ejecución), Quito (Trole), Guayaquil (Metrovía), Santiago de Chile (Transantiago), São Paulo (Interligado) y Mérida (Trolmerida)⁷⁷. Al igual que ocurre con otros medios de transporte, la heterogeneidad en la



Río de Janeiro, Brasil. Campaña "I'm a City Changer" de ONU-Habitat.
© Mariana Nissen

región es inmensa y su clasificación dentro de una u otra modalidad no es tarea sencilla.

Iniciativas a favor de los ciclistas y peatones

No cabe duda de que los modos activos constituyen opciones muy valiosas en términos de salud pública, prevención de la contaminación y uso eficiente de los recursos. Desde estas perspectivas, caminar o andar de bicicleta son claramente las opciones de desplazamiento más sostenibles, aunque no siempre se desarrollan en las mejores condiciones.

Para la gran mayoría de los ciudadanos, la decisión de usar un modo de transporte u otro no responde tanto a una elección ideológica como, simplemente, a la presión económica. Por esta razón, los sectores populares son los que más dependen de los modos activos. Como ilustra el caso de Santiago de Chile (representado en la siguiente sección), los modos activos pueden representar más de la mitad de los desplazamientos realizados por este grupo de población.

En la región predomina una cultura del tránsito que privilegia a los vehículos motorizados en detrimento de los peatones y ciclistas, aunque estos son más numerosos y más vulnerables en lo que a seguridad vial se refiere. En general, las ciudades carecen de infraestructura adecuada para las bicicletas y de aceras suficientemente amplias y adaptadas a todo tipo de viandantes. De las 15 ciudades estudiadas por el OMU, sólo cinco contaban con una extensión de vías para la bicicleta equivalente o superior

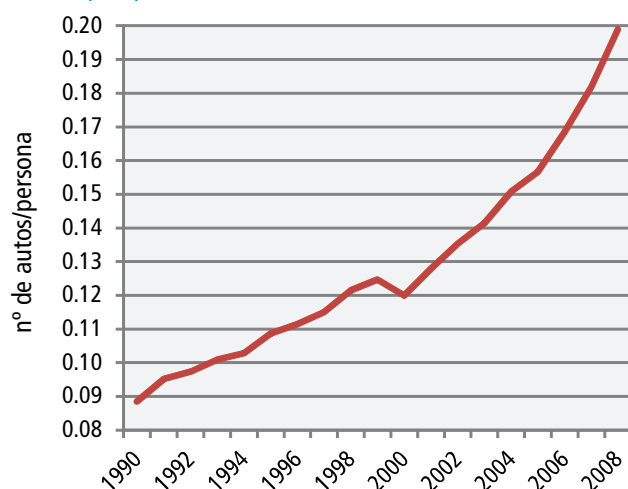
al 1% de la longitud total de las vías metropolitanas. Los mayores porcentajes se detectaron en Bogotá (3,8%), León (2,1%) y Curitiba (1,8%).

En paralelo, se observa la emergencia de iniciativas orientadas a promover el desarrollo de los modos activos. Ciudades como Bogotá y Santiago de Chile tienen planeada la construcción de centenas de kilómetros de ciclovías⁷⁸. En Buenos Aires, Río de Janeiro y Ciudad de México –por citar algunos ejemplos– se han creado espacios seguros en estaciones de metro para dejar bicicletas y sistemas de alquiler o préstamo de bicicletas públicas. Además, se están implementando medidas de moderación de la circulación en las zonas centrales y liberando grandes vías urbanas durante los fines de semana.

Sin embargo, los avances no deben ocultar los obstáculos culturales, en un contexto donde aún se tiende a concebir los medios activos como una simple actividad de ocio, sin considerar su potencial para desplazamientos “obligados” (trabajo, escuela o compras) ni el peso social y económico que tiene, incluso para las entregas a domicilio y transporte de pequeñas cargas. Iniciativas como la creación de ciclovías en detrimento del espacio para el peatón, como ha ocurrido en Río de Janeiro, son medidas que no resultan en ninguna redistribución del espacio entre medios motorizados y no-motorizados, y, por lo tanto, de alcance muy limitado.

En algunas ciudades, como en Bogotá, se han impulsado programas de concienciación y educación vial, para reducir la velocidad de los vehículos a motor, ofrecer más espacio a los usuarios no motorizados y alentar actitudes más respetuosas en el uso colectivo del espacio público. También existen movimientos de la sociedad civil, todavía muy incipientes, que reclaman un reparto más equitativo

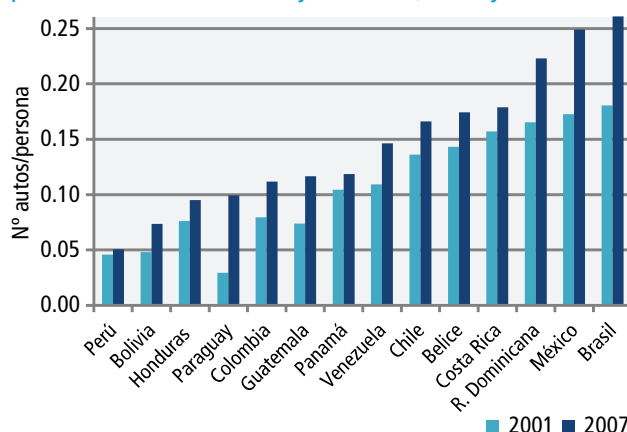
Gráfico 4.14
Evolución de la tasa de motorización
(autos por persona), 1990-2008^a



^a Promedio ponderado para nueve países: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.

Fuente: CEPAL, Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe (2009c).

Gráfico 4.15 Evolución de la tasa de motorización en países de América Latina y el Caribe, 2001 y 2007



Fuente: CEPAL, Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe (2009c).

del espacio de las calles. Son iniciativas prometedoras, pero que, hasta la fecha, han tenido poco impacto.

La promoción de los medios activos de transporte implica una inversión en infraestructura, una mejor articulación con otros modos de desplazamiento, especialmente el transporte público, el desarrollo de servicios específicos, la adaptación de las leyes del tránsito y cambios de actitud, tanto por los conductores como por los propios peatones y ciclistas. También supone una forma de urbanización basada sobre un modelo de la ciudad compacta, con una combinación adecuada de funciones en cada sector, condición necesaria para reducir la distancia de la mayoría de desplazamientos y hacerlos accesibles a peatones y ciclistas.

Motorización y congestión vehicular

Las tasas de motorización en la región han crecido de manera rampante como fruto del crecimiento económico y del progreso social. De un promedio de 0,09 vehículos a motor por persona que había en 1990, se pasó a 0,20 en el año 2008. Si se limita este análisis a los años posteriores al 2000, es posible observar que esta tendencia está presente, con mayor o menor intensidad, en todos los países con información disponible.

Un factor novedoso, que influye en la creciente tasa de motorización, es la multiplicación de las motocicletas y su accesibilidad para importantes sectores de la población. Según datos del OMU, las motocicletas representaban aproximadamente la cuarta parte del parque automotor de las ciudades de Montevideo y San José; y en otras seis de las quince ciudades estudiadas, se ubicaban entre el 10 y el 16%; en República Dominicana, se calculaba que en 2011 dicha cifra llegaba al 49% del total⁷⁹.

La opción de la motocicleta responde a una demanda de movilidad motorizada eficiente y flexible, pero conlleva nuevos desafíos en términos de salud pública. La siniestralidad de este modo de transporte es significativa



Bogotá, Colombia. El uso de automóviles en la ciudad. © Carlos Andrés Yepes Rodríguez

en cuanto a las lesiones recibidas por sus usuarios, algo que, en parte, se explica por la aplicación muy parcial de las normas de seguridad sobre vehículos, conductores y pasajeros. A modo de ejemplo, para 10 ciudades del continente, las motocicletas contribuyeron con el 42% de los muertos en accidentes viales protagonizados por automóviles, motocicletas o autobuses⁸⁰.

La tenencia de un vehículo propio presenta ventajas objetivas innegables tales como mayor flexibilidad de recorridos, comodidad, seguridad y velocidad. También entraña aspectos simbólicos y de estatus social, especialmente en el caso del automóvil. De mantenerse los actuales modelos de desarrollo urbano y las ofertas de transporte público, es bastante probable que la tasa de motorización siga aumentando hasta los niveles que existen actualmente en países más desarrollados.

Entre los efectos asociados al aumento del uso intensivo del automóvil se cuenta el agravamiento de la congestión vehicular, un problema importante en la región. En efecto, se estima que cada ocupante de un automóvil produce en horas punta once veces la cantidad de congestión atribuible a un pasajero de autobús⁸¹.

El fenómeno de la congestión tiene costos económicos, sociales y ambientales, que paga el conjunto de la sociedad independientemente de quien los genera. Vías congestionadas significan mayores emisiones de gases nocivos, más ruido y más tiempo destinado al desplazamiento en detrimento de otras actividades. En términos económicos, se calcula que el tiempo de transporte urbano representa en la región el 3% del PBI de las ciudades de más de 100.000 habitantes⁸². La congestión vehicular afecta también al sistema de transporte público, reduciendo así su atractivo y rentabilidad. En la ciudad de São Paulo, se calculó por ejemplo que la congestión vehicular ocasionaba para el transporte público un coste operativo adicional del 15,8%⁸³.

Sin embargo, hay que distinguir entre el fenómeno de la motorización y la efectiva utilización de este medio. Un transporte colectivo eficiente, predecible y de calidad puede incitar a un menor uso del vehículo privado, en particular para los viajes programados (trabajo, escuela). De la misma manera, una ciudad compacta, con condiciones adecuadas para la movilidad peatonal y en bicicleta, y con espacios urbanos multifuncionales, que no demande grandes traslados, también ayuda a desalentar el uso del automóvil.

La cantidad de vehículos no solo es un desafío cuando circulan en la ciudad; también lo es cuando están parados. Frecuentemente, más de la mitad del espacio disponible en las calles está ocupado por vehículos estacionados, reduciendo el espacio para la circulación y otras actividades productivas. Sin embargo, como indicó Enrique Peñalosa, ex-alcalde de Bogotá, en el Foro Internacional del Transporte celebrado en mayo de 2011, ninguna Constitución prevé el derecho a estacionar el automóvil y no es obligación de las ciudades poner a disposición del usuario el espacio correspondiente.

Ampliar la oferta de espacios no es la respuesta ideal a los problemas vinculados al estacionamiento. Independientemente de cuál sea el nivel de comodidad del transporte público, no puede competir con la del vehículo individual cuando es gratuito, o casi gratuito, aparcar en los lugares de origen y destino. A medio o largo plazo, la creación de espacios de estacionamiento incentiva el uso del automóvil y la expansión urbana, lo que, a su vez, incrementa tanto la congestión como la propia demanda de estacionamiento. Al contrario, limitar la oferta de estacionamiento permite controlar la presión vehicular, lo que también posibilita dedicar más espacio al transporte público, incrementar su cobertura, frecuencia y accesibilidad, para el beneficio de todos.

Una opción es la creación de estacionamientos disuasorios en puntos estratégicos. Es una medida que ha comenzado a concretarse en Buenos Aires, donde se ha adoptado un plan urbano de largo plazo que contempla la construcción de estacionamientos en zonas alejadas del centro, junto a estaciones de transporte público colectivo. El objetivo es agilizar el tránsito y reducir los efectos nocivos del transporte privado, alentando el transporte público. En Rosario (Argentina), se trabaja en un plan con igual objetivo y se proyectan remodelaciones para crear espacios para guardar, estacionar y alquilar bicicletas, junto con medidas de restricción de la velocidad de los automóviles.

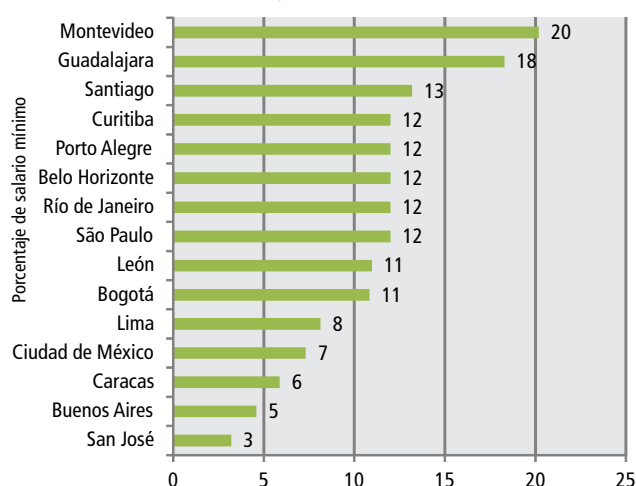
Lo anterior pone de relieve la necesidad de abordar de forma integral las políticas de incentivos y desincentivos en materia de transporte. Aquellas ciudades que han tomado decisiones de gran alcance en relación a la movilidad han tratado de abarcar simultáneamente la ampliación de la capacidad para el tránsito de automóviles y la mejora de los sistemas de transporte masivo⁸⁴. Sin embargo, es necesario analizar estas inversiones con mucho cuidado, pues los efectos de políticas contradictorias pueden neutralizarse. Los desafíos de la motorización justifican abordar el tema de forma amplia, desde una perspectiva de movilidad sostenible.

Desigualdad en la movilidad

En América Latina y el Caribe, la desigualdad entre los distintos grupos sociales se refleja igualmente en la capacidad para desplazarse de un lugar a otro.

Como ilustran los ejemplos de Bogotá y Santiago de Chile, los sectores sociales más populares usan de forma más intensiva el transporte público que los de nivel socioeconómico más alto. De hecho, los sectores populares dependen de forma prácticamente exclusiva del transporte colectivo para sus viajes motorizados⁸⁵. Además, los asentamientos periféricos no siempre cuentan con vías básicas de acceso, por lo que sus residentes encuentran

Gráfico 4.17
Costo del sistema de autobuses para los usuarios en ciudades seleccionadas^a, 2007



^a En las ciudades brasileñas se toma el porcentaje de 50 vales transporte que es la tarifa aplicada a quienes ganan menos de 2 salarios mínimos.

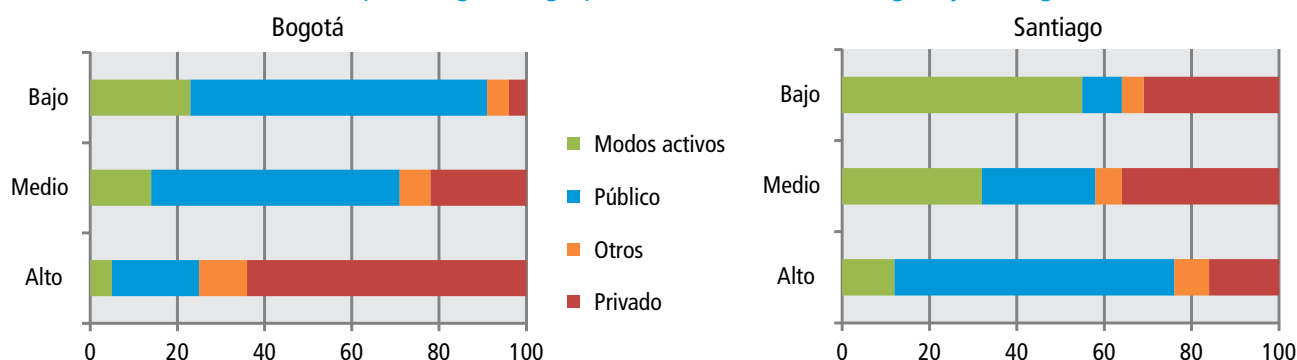
Fuente: CAF, Observatorio de la Movilidad Urbana. Consultado en septiembre de 2011.

obstáculos tanto para llegar a la red de transporte como en su opción más básica de movilidad, que es la caminata. Vivir en áreas periféricas de la ciudad impone para los sectores más pobres costos muy excesivos en términos monetarios, de tiempo y energía.

El uso del transporte público puede llegar a representar un rubro importante en la economía familiar. A modo de ejemplo, en Bogotá, el gasto en transporte urbano constituía en 2009 entre el 11% y el 16% de los ingresos de los hogares con menos renta⁸⁶. Esa cifra se ubicaba en el 8% de los ingresos del quintil más pobre en la ciudad de Montevideo⁸⁷. Adquirir una cantidad básica de billetes implica erogar hasta el 20% de los ingresos de un hogar que percibe el salario mínimo.

El nivel socioeconómico también influye en el costo de la movilidad en tiempo. El grupo de población con menos ingresos tarda en promedio más tiempo en sus

Gráfico 4.16
Distribución de modos de transporte según los grupos socioeconómicos en Bogotá y Santiago de Chile (%)^a



^a La distinción por estrato socioeconómico responde a la clasificación realizada en los informes locales de las encuestas origen destino que dan lugar a la información.

Fuentes: Bogotá en 2005 (Alcaldía de Bogotá 2009); Santiago en 2007, con datos de SECTRA.

Recuadro 4.8 Hombres y mujeres: prioridades diferentes

Las condiciones de movilidad tampoco son las mismas para hombres y mujeres. Como resultado de los patrones de distribución de tareas, las mujeres tienden a realizar viajes mucho más fragmentados y menos pendulares, lo que implica cumplir varias etapas entre el origen y el destino final, por ejemplo, para acompañar a los niños a la escuela antes de ir a trabajar.

La movilidad de las mujeres también está pautada por aspectos de seguridad personal, que las afectan en mayor medida que a los hombres. Tanto durante el trayecto en el transporte público como en sus desplazamientos en la calle, las mujeres están más expuestas a las agresiones. Un caso típico es el de Ciudad de México, donde el 39,4% de las usuarias del metro declararon haber sido sometidas a tocamientos^a. En varias ciudades, esto ha motivado la implementación de programas de espacios exclusivos para mujeres en la red de autobuses y en los convoyes del metro^b, aunque son medidas que atacan la manifestación puntual del problema sin abordar sus raíces.

^a De Almeida Lobo (2010).

^b Como Ciudad de México o Ciudad de Guatemala.

desplazamientos que el estrato más rico. A modo de ejemplo, los estudios realizados en Bogotá, Montevideo, Rosario y São Paulo muestran diferencias en el tiempo de viaje según el grupo social que varían desde el 17% hasta el 58%⁸⁸.

Un tiempo excesivo dedicado a la movilidad deteriora la calidad de vida y reduce las oportunidades. Un ejemplo es Ciudad de México, donde el 20% de los trabajadores invierte más de 3 horas para ir y volver al trabajo cada día⁸⁹. También puede implicar la supresión de desplazamientos “no productivos”, como visitas a familiares o actividades deportivas, lo que les ocurre a habitantes de la periferia sur de Santiago de Chile⁹⁰, y la cancelación (y consecuente pérdida de turno) de exámenes médicos, un problema que afecta a familias pobres de asentamientos irregulares de Montevideo⁹¹.



Bogotá, Colombia. Sistema de transporte TransMilenio. © Fernando Jaramillo Vélez



Río de Janeiro, Brasil. Sistema teleférico de la favela "Complexo do Alemão". © Cuizinaud Philippe

Movilidad, expansión urbana y urbanismo

Las aglomeraciones urbanas de la región han experimentado, como se vio en el capítulo primero, una expansión territorial superior al ritmo de crecimiento demográfico, lo que significa que se ha registrado un crecimiento de baja densidad. Este tipo de expansión origina crecientes demandas de transporte, que comprometen significativamente la sostenibilidad del modelo de desarrollo urbano⁹².

La expansión de zonas residenciales suburbanas, lejos del trabajo, sin servicios próximos ni infraestructura de ocio, implica grandes distancias que no permiten rentabilizar un esquema de transporte público. Al reforzar el modelo de ciudad para el automóvil, se profundiza la dependencia de los hogares de este medio de transporte y la exclusión de quienes no cuentan con él.

Determinadas inversiones, como la ampliación de las vías existentes o las autopistas urbanas, que podrían aparecer como una solución sencilla al problema de la congestión, con frecuencia tienen efectos indeseables, que van más allá de la propia inversión o la capacidad adicional de circulación que genere a corto plazo.

Buenos Aires, México D.F., São Paulo y Santiago constituyeron casos regionales emblemáticos de expansión y modernización vial, cuyo efecto no fue duradero en el tiempo⁹³. Su experiencia pone de relieve que la construcción de infraestructura, sin criterios claros de desarrollo urbanístico armónico, puede llegar a ser contraproducente en el mediano o largo plazo y agravar la congestión⁹⁴.

Por estas razones, cualquier planteamiento sobre movilidad no puede estar ajeno al debate sobre planificación urbana, el urbanismo y la dinámica del mercado del suelo urbano. No basta con proyectar recorridos o vías, es necesario atender aspectos como la forma en que

crece la ciudad, la configuración del uso del suelo o la localización de las oportunidades laborales. A pesar de su aparente simplicidad, la complejidad del desafío de movilidad requiere de políticas integrales que respondan a la realidad de cada ciudad. Esto implica evaluar las inversiones y las iniciativas de acuerdo al modelo de desarrollo urbanístico que busca favorecer, y establecer los mecanismos legales, fiscales y administrativos que permitan lograrlo. En algunas ciudades, eso puede exigir un fortalecimiento de la coordinación entre municipios y una integración municipal que garantice la eficacia y el óptimo funcionamiento del servicio.

Las inversiones en infraestructura de movilidad, sea de transporte público o infraestructura vial, pueden tener un impacto importante sobre los mercados de suelo, en particular en los alrededores de las estaciones y puntos de acceso. En Bogotá, diferentes estudios⁹⁵ indican que el precio de las propiedades ha variado en función de la distancia de las estaciones del Transmilenio, de manera que los precios han aumentado en las áreas situadas a corta distancia de las estaciones.

Si bien las infraestructuras son financiadas principalmente con recursos públicos, la valorización de los terrenos e inmuebles beneficia mayoritariamente a propietarios privados. Más allá de encontrar soluciones concretas a problemas puntuales de movilidad, el desafío del poder público es, por lo tanto, encontrar mecanismos para prever y captar la valorización de los suelos a fin de permitir nuevas inversiones en beneficio de toda la ciudadanía.

El actual uso masivo del transporte público y los modos activos constituye una ventana de oportunidad que no se debe perder. Parece fundamental la mejora y dignificación de los servicios de transporte público, la inversión en los medios activos y el equilibrio en la distribución de actividades en las ciudades. No solo es relevante para disminuir la congestión y la contaminación, sino que, además, constituye un factor de equidad e integración social.

NOTAS

1. La Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció el derecho humano al agua y al saneamiento el 28 de Julio de 2010 mediante la Resolución No. 64/292 disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S
2. La disponibilidad de agua, las presiones medioambientales que ejercen los servicios de agua y saneamiento y su vinculación con el cambio climático serán estudiados en profundidad en el capítulo quinto de este documento.
3. El problema de los residuos es expuesto de forma más amplia en el apartado 4.2 de este capítulo.
4. El proceso de urbanización es analizado en el primer capítulo de esta publicación. Para más detalles sobre las políticas públicas de vivienda, véase el capítulo 3.
5. El JMP es un programa conjunto de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
6. Las últimas estimaciones disponibles del JMP corresponden a 2010, con excepción de Argentina y Venezuela, que datan de 2007, mientras que en Panamá son del 2009.
7. El escaso avance en saneamiento en la región sigue la tendencia mundial. Según el informe del JMP de 2012, al ritmo actual de progreso, en 2015, el mundo estará 8 puntos porcentuales por debajo de la meta de saneamiento fijada en los ODM.
8. CAF (2012).
9. Muchos de los datos que han permitido ilustrar aspectos importantes de este capítulo tienen como fuente la Asociación de entes reguladores de agua potable y saneamiento de las Américas (ADERASA), la primera iniciativa de este tipo en la región. La asociación realiza estudios de seguimiento a la prestación de los servicios por algunos operadores públicos y privados, generalmente grandes empresas. Información disponible en www.aderasa.org
10. Las estimaciones del JMP usadas en este análisis por su comparabilidad entre países pueden no coincidir con las estadísticas oficiales de cada uno de ellos, ya que aplican criterios diferentes de los utilizados por los gobiernos y entidades nacionales. En el caso de Bolivia, por ejemplo, de acuerdo con el Plan Nacional de Saneamiento Básico 2008-2015 (actualizado en 2009), la cobertura nacional de agua en áreas urbanas era de 87,5%, es decir, 6 puntos porcentuales por debajo de la estimación del JMP para ese año y, por lo tanto, los desafíos pueden ser mayores. Consulta realizada en septiembre de 2011, disponible en: http://www.mmaya.gob.bo/documentos/pnsb_final.pdf
11. La situación se ha deteriorado, sin duda, como consecuencia del terremoto de enero de 2010.
12. UNDESA (2010).
13. El cálculo se basa en el procesamiento de los datos censales de 16 países realizado por la División de Población del Centro Latinoamericano de Demografía, de la CEPAL. Para más detalles sobre la clasificación de las ciudades, véase anexo 3.
14. El crecimiento de las ciudades es analizado en el capítulo primero de este informe.
15. Al igual que en el caso del agua, los datos estadísticos de entidades nacionales pueden diferir de las publicadas por el JMP ya que este programa realiza estimaciones orientadas a la comparabilidad entre países y los criterios pueden no coincidir con los utilizados por las instituciones de cada país.
16. Fundación Canal (2011).
17. Las mismas limitaciones mencionadas en el análisis por tamaño de ciudad en el tema de agua se aplican a saneamiento. Para identificar tendencias regionales, será necesario esperar el procesamiento de los censos de 2010 para uso comparativo.
18. Los rangos de ciudades (menores o pequeñas, intermedias y grandes o mayores) son los establecidos en el capítulo 1 y están determinados en relación a la población total de cada país.
19. El análisis se basa en los censos de la llamada ronda del 2000, que, en realidad, incluye consultas con fechas posteriores, pero pueden haberse producido cambios desde entonces que solo se conocerán cuando se hayan procesado los censos del año 2010.
20. El JMP utiliza criterios amplios, que intentan abarcar la heterogeneidad internacional y especialmente la situación en los países menos desarrollados, mientras que los baremos de los organismos regionales o nacionales pueden ajustarse a exigencias superiores.
21. BID (2007), P.1. Consulta en septiembre de 2011, disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1090009> y Fundación Canal (2011).
22. ADERASA (2005).
23. PNUMA-CEP (2010).
24. CAF (2012).
25. Fundación Canal (2011).
26. ADERASA (2005).
27. Información consultada en septiembre de 2011 y disponible en: http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml
28. Datos de Aderasa (2005) y Banco Mundial, 2005.
29. Datos sobre provisión de agua tomados de Fundación Canal (2011). Datos sobre pobreza tomados de CEPAL, División de estadística y proyecciones económicas, 2009.
30. ADERASA (2005).
31. CAF 2012.
32. ADERASA (2011).
33. Fundación Canal (2011).
34. Schouten, M.A.C., Brdjanovic, D. y van Dijk, M.P. (2008).
35. Los países son Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Perú. WSP (2008).
36. A fin de fortalecer estos procesos e intercambiar experiencias, en 2011, nació la Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (CLOCSAS).
37. Pastore, Cesar (2009).
38. OCDE (2008). Para evaluar bien la eficacia haría falta contar con otros datos financieros.
39. OCDE (2008).
40. CAF (2012).
41. CAF (2011) y CAF (2012).
42. Estas características fueron establecidas en la Observación General No. 15 sobre derecho al agua y saneamiento (2002) que desarrolla los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).
43. El Plan de Acción, adoptado durante la "Cumbre de la Tierra", buscaba promover un nuevo modelo de desarrollo que tuviera en cuenta la limitación de los recursos naturales y el requisito de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer las del futuro. En el capítulo 5 de este informe se abordan más en profundidad aspectos de la vida en las ciudades relacionadas con el medio ambiente.
44. ONU-Habitat (2010b).
45. OPS-AIDIS-BID (2011). La OPS ha realizado, individualmente y en colaboración con otras entidades, evaluaciones sobre la gestión de los residuos sólidos desde 2002. Sus resultados han sido divulgados en una serie de informes que constituyen una base importante para este capítulo.
46. OPS (2005).
47. OPS-AIDIS-BID (2010) y CEPAL/Helmholtz Association/GTZ (2010).
48. El índice de desarrollo humano es calculado mediante tres componentes: esperanza de vida, nivel educativo y estándar de vida. OPS (2005).
49. Dato correspondiente a 2003. CEPAL/Helmholtz Association/GTZ (2010).
50. OPS (2005).
51. BID (2009).
52. ONU-Habitat (2010b).
53. La quema a cielo abierto contamina el aire, el agua y el suelo, además de incrementar los riesgos para la salud de la población que la realiza y de quienes viven cerca. En mayor o menor medida, los vertederos a cielo abierto producen impactos similares.
54. OPS (2005) y OPS-AIDIS-BID (2011).
55. OPS-AIDIS-BID (2011).
56. En el capítulo 5 se exponen algunos ejemplos de aprovechamiento de desechos con fines energéticos.
57. OPS-AIDIS-BID (2011).

58. *Ibíd.*
59. *Ibíd.* Los datos de Brasil, cuya moneda se ha revalorizado en los últimos años frente al dólar, influyen en ese elevado promedio.
60. ONU-Habitat (2010).
61. OPS-AIDIS-BID (2011).
62. BID (2009) y OPS-AIDIS-BID (2011).
63. BID (2009).
64. Se puede ver más información sobre los Mecanismos de Desarrollo Limpio aplicados al sector de residuos en el capítulo 5 de esta publicación.
65. El Observatorio de la Movilidad Urbana (OMU) es una iniciativa de la Corporación Andina de Fomento (CAF), que constituye un interesante punto de partida hacia un sistema de información sobre transporte y movilidad.
66. CAF, OMU. Incluye Buenos Aires, Belo Horizonte, Bogotá, Caracas, Ciudad de México, Curitiba, Guadalajara, León, Lima, Montevideo, Porto Alegre, Río de Janeiro, San José, Santiago y São Paulo.
67. Lupano y Sánchez (2009).
68. Para ser precisos, la cifra se refiere a transporte colectivo por vehículos con neumáticos, OMU (2007)
69. Buenos Aires, Belo Horizonte, Bogotá, Caracas, Ciudad de México, Curitiba, Guadalajara, León, Lima, Montevideo, Porto Alegre, Río de Janeiro, San José, Santiago y São Paulo
70. Cervero (2000).
71. Figueroa (2005).
72. Cervero (2000).
73. Las "pérdidas" generadas por un servicio subsidiado son financiadas con los ingresos generados por otro sin subsidio.
74. Lupano y Sánchez (2009).
75. CEPAL (2008).
76. UITP (2009).
77. Pardo (2009) y ONU-Habitat (2011).
78. Ejemplos: 700 km en Santiago de Chile en el Plan Maestro de CicloRutas del Bicentenario; 1000 km en Río de Janeiro en el marco del programa "Río Estado de la bicicleta" (<http://www.rj.gov.br>)
79. Oficina Nacional de Estadísticas de República Dominicana (2011).
80. Vasconcellos (2010).
81. Bull (2003).
82. *Ibíd.*
83. Vasconcellos (2010).
84. CEPAL (2010b).
85. A modo de ejemplo, en Inglaterra casi 4 de cada 10 hogares del quintil más pobre de población cuenta con un automóvil y en París un 33% de los viajes del quintil más pobre de ingresos se realiza en auto. Gobierno de Reino Unido, Social Exclusion Unit (2003), y Bureau y Glachant (2011).
86. Alcaldía de Bogotá (2009).
87. Hernández (2011).
88. Vasconcellos (2010), Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires 2011, Kaztman (2009).
89. ONU-Habitat (2008).
90. Durán y Hernández (2008).
91. Hernández (2011).
92. CEPAL (2010b).
93. Lupano y Sánchez (2009).
94. Bull (2003).
95. Lincoln Institute. https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1359_680_Bus%20Bogota.pdf



Tacagua, Venezuela.
© Salomón Lerner

Medio ambiente y gestión del riesgo



En pocas palabras

1. En América Latina existe una baja ocupación de grandes territorios y una alta concentración de habitantes en las ciudades. Esta situación plantea desafíos para la protección del entorno inmediato de las ciudades, pero también presenta ventajas, ya que la concentración de personas permite aplicar soluciones técnicas duraderas a menor costo.
2. El estilo de vida urbano está relacionado con el consumo de bienes y servicios producidos en el campo, en otras ciudades o en otros países, por lo que resulta muy difícil medir la contribución específica de las ciudades al fenómeno del cambio climático. Las principales emisiones de gases de efecto invernadero asociadas directamente al ámbito urbano derivan de la quema de combustibles fósiles para el transporte (38%), la producción de electricidad (21%) y la industria (17%).
3. En la región, la ocurrencia y distribución geográfica de los eventos meteorológicos extremos han empezado a cambiar como consecuencia del cambio climático global. Ya se ha podido constatar una alteración de los patrones de lluvias, la desaparición progresiva de los glaciares y la subida del nivel del mar. Las previsiones indican que estos fenómenos aumentarán en el futuro, amplificando los riesgos de desastres naturales en toda la región.
4. La vulnerabilidad de las ciudades frente a las amenazas del clima, de las epidemias y de la actividad geológica depende tanto de factores externos como de la preparación para afrontarlas. En general, los asentamientos precarios son particularmente vulnerables por su localización, deficiencia de infraestructura y servicios, así como por el perfil socioeconómico y cultural de sus habitantes.

Claves para el cambio

5. El crecimiento urbano incontrolado puede degradar los ecosistemas de manera estructural. Los estrechos lazos existentes entre los aspectos sociales, económicos y ambientales, requieren la adopción de políticas integrales, algo que se ha comenzado a hacer en algunas ciudades de la región. El enfoque territorial y espacial en las intervenciones es prometedor para avanzar hacia la integración de los pilares del desarrollo y promover modelos de crecimiento urbano más sostenibles.
6. Algunas ciudades cuentan ya con planes explícitos contra el cambio climático, inventarios de gases de efecto invernadero, mapas de amenaza y vulnerabilidad, y tienen programas de acción aprobados institucionalmente. A nivel local, los departamentos de urbanismo, planificación física y transporte desempeñan un rol particularmente importante porque tienen una gran capacidad de influencia sobre la localización de las viviendas, la demanda de movilidad, de consumo de energía y en la prevención de los desastres.
7. Para los países menos desarrollados, la ocurrencia de desastres tiene un impacto particular pues son los menos preparados para afrontarlos y el apoyo humanitario absorbe grandes cantidades de recursos que podrían ser dedicados al desarrollo. Haití, el país que presenta muchos de los indicadores más bajos en la región, sufrió especialmente las consecuencias del terremoto ocurrido en 2010.
8. Veinte años después de la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, la conciencia de América Latina y el Caribe sobre los problemas del entorno urbano es mayor que en el pasado, pero la adopción de medidas ambiciosas a escala local es todavía incipiente aunque las ciudades están asumiendo un papel internacional más importante. Fortalecer la coordinación entre entidades de un mismo gobierno, entre niveles de gobierno y con los sectores privados y de la sociedad civil es una condición para alcanzar resultados a la altura del dinamismo económico de la región.

Medio ambiente y gestión del riesgo

La percepción popular suele asociar la naturaleza con el campo y las ciudades con la contaminación, pero la realidad es más sutil. Por un lado, las ciudades dependen estrechamente de la naturaleza para su integridad física y el abastecimiento de agua, alimentos, materia prima y energía, de manera que ejercen una presión importante sobre los recursos naturales. Por otro lado, la concentración de población ofrece la oportunidad de aplicar soluciones técnicas menos agresivas y a menores costos que si la misma población estuviera dispersa.

La demanda de recursos naturales, los patrones de consumo, la preparación de las ciudades ante eventos de origen natural y el impacto que las actividades urbanas tienen sobre el medio ambiente más cercano y el clima son algunos de los factores que determinan la sostenibilidad de las áreas urbanas. No todos los ciudadanos exigen lo mismo de su entorno inmediato ni ejercen las mismas presiones. Estas dependen, en gran medida, del nivel de ingreso y de desarrollo. Sin embargo, los efectos negativos del deterioro ambiental, las amenazas naturales y el cambio climático repercuten en mayor medida en los grupos de población vulnerables y frecuentemente los más desfavorecidos.

5.1 Ciudades y su entorno ambiental

América Latina y el Caribe presenta los niveles de urbanización más altos del planeta, pero también una baja ocupación de grandes territorios. El continente más urbanizado es también el más verde, —gracias, entre otros factores, a la presencia de los bosques de la cuenca amazónica, que constituyen el mayor sumidero de carbono—, y alberga una proporción significativa de la biodiversidad mundial.

Existen pocas mediciones que permitan evaluar la interacción entre las ciudades de la región y su entorno más inmediato. A nivel nacional, se dispone de algunos cálculos, como la cantidad de bosques o el consumo de agua, pero, en la mayoría de los casos, no dejan de ser una aproximación a la problemática. No se realizan casi estimaciones a escala de ciudad, pese a que cerca del 80% de la población de la región vive en áreas urbanas.

Recuadro 5.1

Objetivos de Desarrollo y medio ambiente en la ciudad

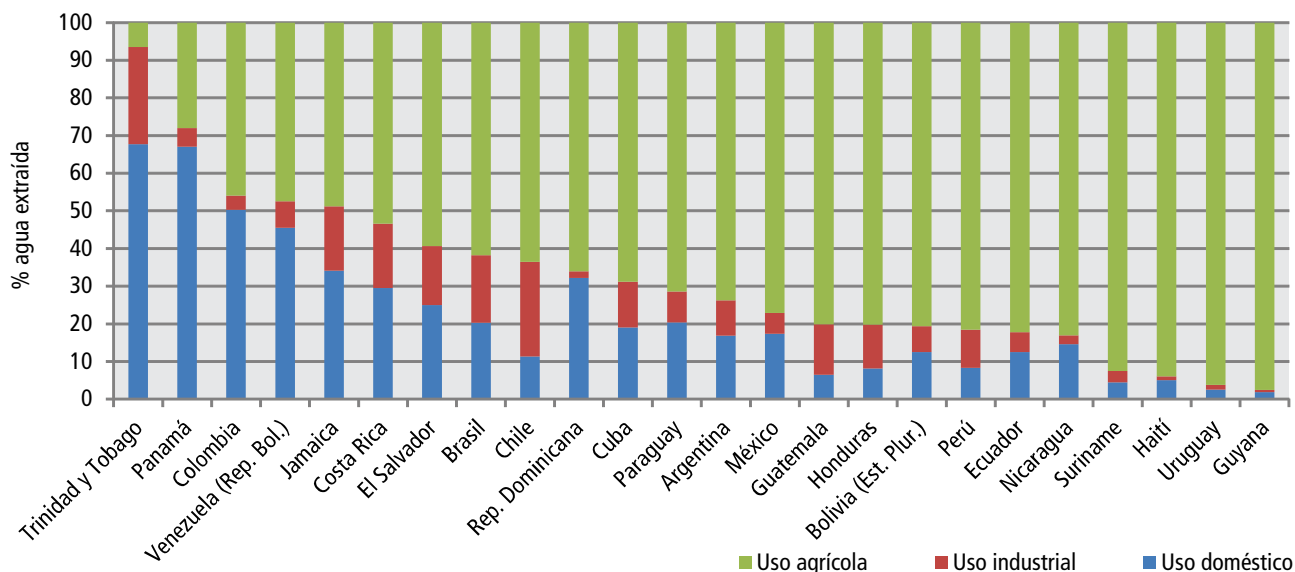
Los objetivos de Desarrollo del Milenio, fijados en el año 2000 para alcanzar mejores condiciones de vida, incluyeron metas específicas para garantizar la sostenibilidad ambiental. Con ello, se buscaba satisfacer las necesidades humanas actuales sin comprometer la

capacidad del medio ambiente de atender a las necesidades futuras. Además, se establecieron indicadores que permitieran valorar los avances en el logro de las metas. Varios de esos indicadores están directamente relacionados con la vida en las ciudades.

Meta	Indicadores
7A Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente	7.1 Proporción de la superficie cubierta por bosques 7.2 Emisiones de dióxido de carbono (total, per cápita y por cada dólar PPA del PIB) 7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono 7.4 Proporción de poblaciones de peces que están dentro de límites biológicos seguros 7.5 Proporción del total de recursos hídricos utilizados
7B Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una disminución significativa de la tasa de pérdida	7.6 Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas 7.7 Proporción de especies en peligro de extinción

Fuente: Naciones Unidas, *Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators%2fOfficialList.htm>

Gráfico 5.1

América Latina y el Caribe. Extracción de recursos hídricos por sector económico^a^a Dato corresponde al último año disponible entre 1998-2002.

Fuente: Elaborado con datos de CEPAL. Cuaderno estadístico. Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe, 2009.

Consumo y contaminación del agua dulce

América Latina y el Caribe, en su conjunto, dispone de agua dulce en abundancia. La región posee el 39% del total de recursos hídricos renovables de la Tierra¹, pero la disponibilidad² del agua es profundamente desigual dentro de la región. La cómoda situación de Brasil, con volúmenes superiores a los 40.000 m³ de agua por habitante y por año³, contrasta con la del Caribe, donde la ausencia de ríos y la infiltración salina en buena parte de sus acuíferos hacen que estos países dependan enormemente del agua de lluvia. La situación más crítica se da en Estados insulares como Antigua y Barbuda, Barbados y San Kitts y Nevis, donde solo se dispone de 300 a 600 m³/hab/año⁴.

Aunque en la mayoría de los países la extracción de agua dulce está destinada principalmente a la agricultura, las ciudades pueden ser grandes demandantes para usos residenciales, comerciales e industriales. En algunos países, como Panamá o Trinidad y Tobago, el uso doméstico representa el sector de mayor consumo⁵.

En la región, la demanda de agua en las áreas urbanas tiende a crecer como resultado del aumento de población y, especialmente, de un mayor consumo per cápita. Se calcula que la demanda de agua se incrementó el 76% en un periodo de 15 años⁶. Frecuentemente, las ciudades sobreexplotan los recursos hídricos al punto de generar un desequilibrio localizado entre disponibilidad y demanda de agua.

En algunos casos, la situación alcanza niveles críticos y es necesario recolectar el agua de zonas más lejanas, con mayores costos económicos y ambientales. Esta situación

es corriente en varias ciudades de México y Centroamérica, en el litoral de Perú, el nordeste de Brasil, el altiplano de Bolivia, el sector de Cuyo y el sur de Argentina, entre otras regiones. El problema es especialmente agudo en las grandes áreas urbanas, como en la Ciudad de México o en Lima.

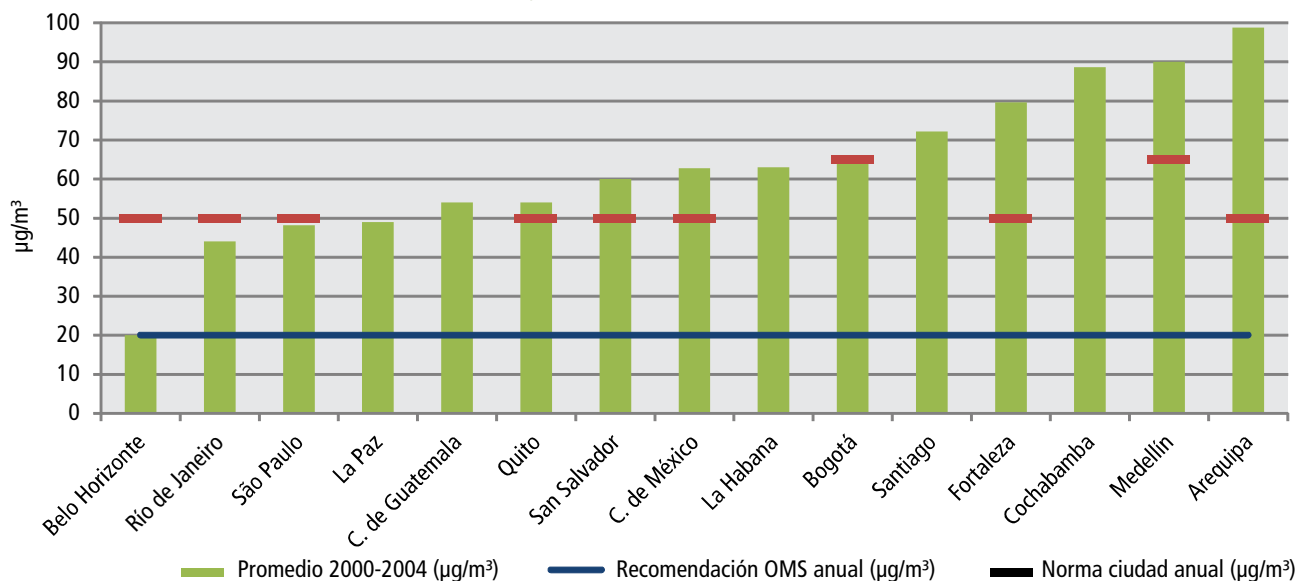
A la explotación excesiva del agua disponible, se suma la contaminación del recurso por vertimiento de aguas residuales, que, como se expone en el capítulo cuarto de esta publicación, reciben poco tratamiento. Muchos de los ríos urbanos se han convertido en alcantarillado a cielo abierto, un problema que ha ganado reconocimiento y que algunas ciudades comienzan a afrontar con proyectos integrales de recuperación.

Pérdida de calidad del aire

La calidad del aire en las grandes aglomeraciones es motivo de preocupación. Muchas ciudades sufren por la presencia excesiva en su atmósfera de minúsculas partículas, como polen, cenizas, polvo de minerales, cemento y metal. La presencia de estas partículas, denominadas por los especialistas "PM₁₀" en referencia a su tamaño de hasta 10 micrómetros⁷, tiene impactos nocivos sobre la salud. Los científicos han asociado la alta concentración de PM10 con enfermedades cardiovasculares y respiratorias y con una mayor morbilidad y mortalidad⁸.

Los datos disponibles para un conjunto de ciudades de la región indican que, entre 2000 y 2004, el promedio anual de PM10 superó en todas, excepto en Belo Horizonte, el nivel recomendado por la Organización Mundial de la Salud (20 microgramos/m³) y, en la mayoría, la

Gráfico 5.2

Concentraciones de material particulado (PM₁₀) en el ambiente en ciudades seleccionadas, promedio 2000-2004

Fuente: CEPAL. Cuaderno estadístico. Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe, 2009.

concentración sobrepasaba la norma establecida en la propia ciudad (entre 50 y 65 microgramos/m³)⁹.

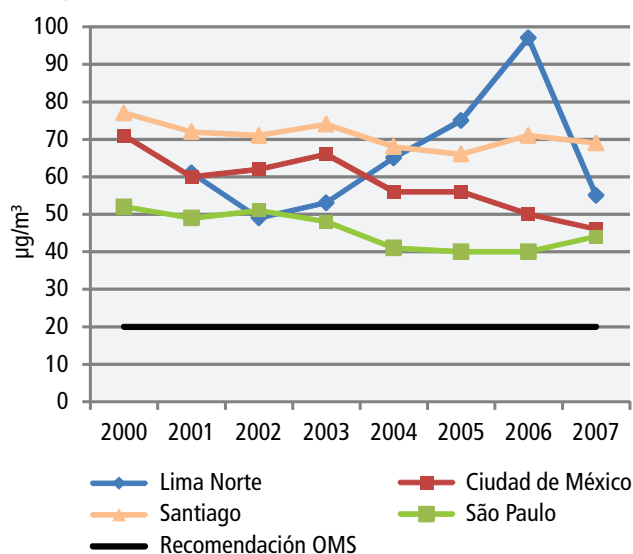
Un estudio más reciente del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)¹⁰ en ocho ciudades de la región ratificó las conclusiones anteriores, aunque con una ligera tendencia positiva, ya que, en todas, el nivel de PM₁₀ en 2007 era inferior al del año 2000.

El mayor responsable de la contaminación atmosférica en las urbes de América Latina y el Caribe es el transporte terrestre¹¹, pero no es el único. Otras actividades que contribuyen a la contaminación son la generación de energía eléctrica, especialmente a base de carbón o aceite pesado y la producción industrial¹². Un caso particular

es el de las ciudades mineras, que con frecuencia están particularmente expuestas a un deterioro de la calidad del aire por las propias actividades extractivas.

Los avances tecnológicos y el perfeccionamiento de la meteorología ofrecen la posibilidad de contar con pronósticos precisos sobre la calidad del aire, lo que permite adoptar estrategias para reducir puntualmente las emisiones de contaminantes y la exposición de la población. Un ejemplo concreto se encuentra en Santiago de Chile, donde el intendente tiene el poder de decretar restricciones a la circulación de vehículos motorizados si se prevé un deterioro excesivo de la calidad del aire¹³. Para obtener esos análisis, es necesario disponer de un inventario detallado de las emisiones, una condición que actualmente supera la capacidad financiera y técnica de muchas ciudades.

Gráfico 5.3

Tendencia de concentración de material particulado (PM₁₀) en ciudades seleccionadas y recomendación OMS, 2000-2007

Fuente: Elaborado con datos de PNUMA (2010).

Áreas verdes, áreas costeras y biodiversidad bajo presión

Los suelos de América Latina y el Caribe, si bien solo representan el 15% de la superficie terrestre, acogen el 23% del área de bosques existente en el mundo, sobre todo gracias a la Amazonia. Sin embargo, esta favorable situación podría perderse, ya que la región registra una de las tasas de deforestación más elevadas del mundo¹⁴. El crecimiento de las ciudades contribuye a la deforestación, pero su participación es insignificante comparada con la expansión de la frontera agrícola y ganadera.

Como se vio en el capítulo primero de este informe, las ciudades en la región tienden a la expansión en el territorio, con un crecimiento físico mayor del necesario por crecimiento demográfico. A nivel local, los patrones de ocupación y desarrollo urbanos están lejos de ser sostenibles. El crecimiento físico de la ciudad provoca

una pérdida de cobertura vegetal y la fragmentación de los ecosistemas, lo que, sumado a la contaminación por residuos, llega a causar daños irreparables a su biodiversidad.

Desde el punto de vista ambiental, el tipo de suelo que se ocupa y la forma de hacerlo es tan importante como la cantidad de suelo ocupado. Una configuración urbana que preserve y extienda la estructura ecológica, tejiendo corredores biológicos a lo largo de su territorio, reduce el impacto negativo del desarrollo urbano sobre los ecosistemas y ayuda a preservar la biodiversidad¹⁵. Con la creciente conciencia ambiental, numerosas ciudades han adoptado programas de conservación, educación o reforestación, aunque no siempre con el mismo alcance. Entre los planes innovadores figura el de corredores biológicos urbanos, como el establecido en Cali¹⁶, donde se han creado puentes naturales entre ocho parques del sur de la ciudad para preservar la fauna y la flora del medio ambiente urbano, y reforzar las funciones ecológicas que cumplen.

La Organización Mundial de la Salud recomienda que las ciudades dispongan como mínimo entre 9 y 11m² de área verde por habitante¹⁷. Los datos recabados entre 2003 y 2008 para 16 ciudades de la región muestran que casi la mitad de ellas superaba la recomendación. Sin embargo, la variedad de criterios existentes para definir áreas verdes y su irregular distribución en las ciudades complica el cálculo del promedio real. Muchas ciudades han crecido desordenadamente, sin adoptar criterios ambientales. Con frecuencia, se suman al indicador áreas verdes localizadas en la periferia, que no forman parte de la inmediatez ambiental y mucho menos de la vida urbana cotidiana.

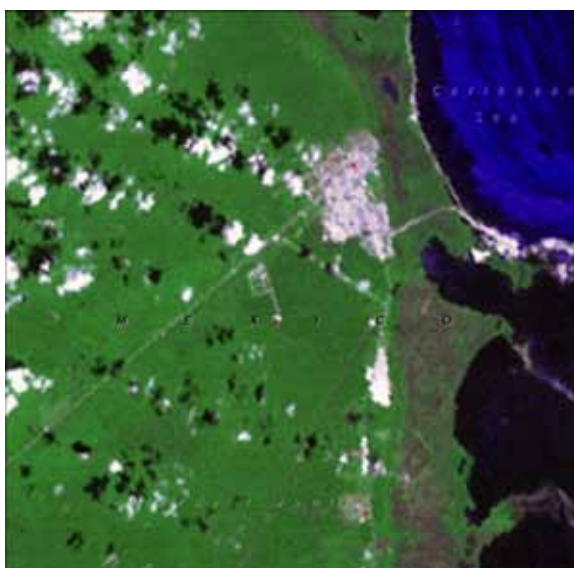
Los ecosistemas urbanos y su periferia también sufren de la disposición inadecuada de desechos urbanos¹⁸. La descomposición de los residuos sólidos produce lixiviados que contaminan fuentes de agua superficiales



Río de Janeiro, Brasil. El tipo de suelo que se ocupa es importante ambientalmente. © Wolfram Lange

y subterráneas, y emisiones de metano que deterioran la calidad del aire. Los vertederos no controlados son fuente de propagación de enfermedades transmisibles por insectos, roedores y aves; además, pueden causar inundaciones, ya que los desechos bloquean, con frecuencia, vías fluviales y canales de desagüe. En las ciudades, también representa una preocupación importante el volumen de escombros generado.

En las costas, el desarrollo de grandes complejos turísticos ha conllevado la destrucción de grandes extensiones de ecosistemas, como manglares, dunas y lagunas, y el vertido incontrolado de aguas negras y residuos sólidos directamente al mar. Es, por ejemplo, el caso de Cancún, una ciudad que, como se mencionó en el capítulo primero, ha experimentado un crecimiento demográfico acelerado y cada año recibe millones de turistas.



Vista aérea de Cancún (México) en 1979 y 2009. © Atlas of our changing environment. Cathalac. PNUMA.

Recuadro 5.2 Huella ecológica urbana

Se puede obtener una medición aproximada de las presiones que se ejercen sobre los ecosistemas comparando la "huella ecológica" y la capacidad biológica. De acuerdo con el Global Footprint Network, el consumo anual per cápita para América Latina equivalía, en 2007, a 2,6 hectáreas globales (hag), mientras se estimaba su capacidad biológica en 5,5 hag^a. En otras palabras, la región ejerce menos presión sobre su medio ambiente que lo que este último puede soportar. Sin embargo, las divergencias al interior de la región eran notables. La mitad de los 22 países para los que existe el cálculo demandaban a sus ecosistemas mayores recursos que los que estos podían proveer.

Son pocas las ciudades de la región que han tentado medir su huella ecológica. El cálculo de este indicador, de por sí muy complejo, tiene otros límites a nivel de ciudad puesto que puede tener interpretaciones distintas según los métodos de análisis. Para evaluar la situación de las ciudades con precisión, no parece suficiente calcular los bienes que la ciudad genera, también sería necesario analizar los productos que consume, puesto que muchos de ellos proceden del campo o de otras ciudades, a veces muy lejanas y con condiciones de producción muy distintas.

En 2002, Bogotá publicó una evaluación que estimaba la huella ecológica promedio de un bogotano en 2,8 hag en 1999. Quito oficializó en 2011 la estimación de su huella ecológica correspondiente a 2006, que era de 2,4 hag por habitante. Las cifras indican claramente un déficit de biocapacidad en ambas ciudades y una huella superior a la del propio país^b.

^a Global Footprint Network (2010)

^b Contraloría de Bogotá (2002), Moore, D. y Stechbart, M. (2011).



Maúa, Brasil. Son escasos los indicadores para calcular las emisiones de GEI en las ciudades © Carlos César Fracasso

5.2 Cambio climático

La contribución de las áreas urbanas a la alteración de las condiciones climáticas globales resulta de factores múltiples que incluyen la situación geográfica y demográfica, el tejido económico de la ciudad, su diseño y densidad poblacional, su tipología constructiva, su modo de organización del transporte, sus opciones para la producción de electricidad y el modo de climatización de sus edificios, además de los patrones de consumo de sus habitantes, un aspecto con alta variación social y cultural.

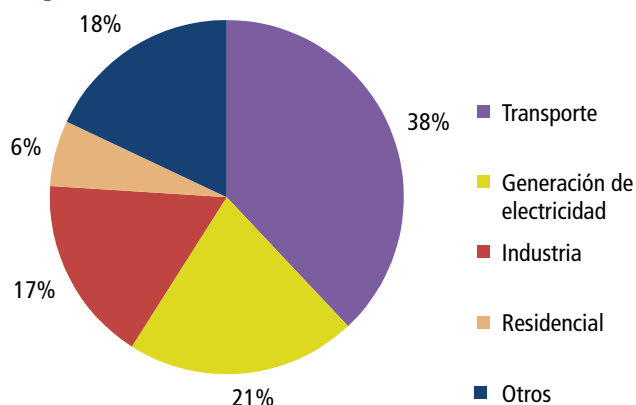
En la práctica, resulta sumamente difícil determinar la contribución exacta de las ciudades al fenómeno del cambio climático porque, como en otros aspectos, las mediciones disponibles se realizan a escala nacional y los análisis urbanos son aún incipientes¹⁹. Además, varía la definición de lo que se considera área urbana²⁰ y no existe una metodología internacionalmente consensuada para registrar las emisiones de gases invernaderos a escala subnacional.

Las aproximaciones que existen difieren mucho en función de que se considere el lugar de producción o el de consumo de los bienes y servicios. El cálculo a escala nacional suele basarse en la producción. Al aplicar la misma metodología al entorno urbano aparecen cifras muy bajas, puesto que casi el 70% de las emisiones regionales de GEI provienen de la agricultura y la silvicultura, un rubro que no se contabiliza en las ciudades.

No obstante, una aproximación de ese tipo a nivel urbano es discutible²¹. Las ciudades se nutren principalmente de productos originados fuera de sus límites políticos y administrativos. En una lógica de sistema, las emisiones de gases de efecto invernadero generadas en zonas rurales o en otros países no son del todo ajenas a las zonas urbanas ya que están íntimamente vinculadas al estilo de vida de la ciudad.

Analizando el problema desde el consumo de bienes y servicios, y considerando que el 80% de la población vive

Gráfico 5.4
Porcentaje de cada sector en el total de emisiones de CO₂ por quema de combustibles fósiles



Fuente: Centro GRID-Arendal. Mapas y gráficos. <http://www.grida.no/publications/vg/lac/page/2736.aspx>

Recuadro 5.3 El cambio climático global

El clima de cada área geográfica depende de factores globales y locales. A nivel del planeta, resulta de particular importancia la composición de la atmósfera, por el efecto de invernadero que crea, sin el cual la temperatura de la Tierra sería excesivamente baja.

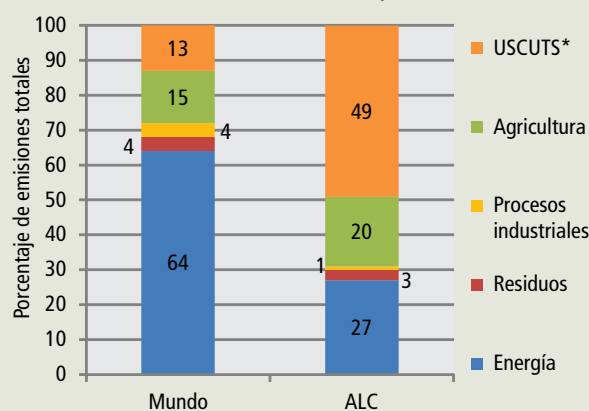
Al liberar gases como el dióxido de carbono (CO₂), las actividades humanas alteran la concentración natural de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera, lo que provoca el aumento de la temperatura global y la modificación de otras variables climáticas.

Se estima que la participación de América Latina y el Caribe a las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero es del 12%, una cifra moderada comparada con otras áreas geográficas^a. Sin embargo, las emisiones de GEI de la región son mayores al promedio mundial en términos per cápita y de unidad del Producto Interno Bruto^b.

La distribución sectorial de las emisiones de GEI en la región tiene un perfil muy diferente de la media mundial. Casi la mitad de las emisiones de América Latina y el Caribe provienen de la silvicultura y de los cambios en el uso de la tierra (USCUTS), principalmente la deforestación para crear tierras agrícolas. La agricultura y la ganadería contribuyen con un 20%^c, mientras que el sector energético es responsable del 27%. El aporte de los residuos sólidos y la industria es muy poco significativo.

Los efectos del cambio climático global toman, y tomarán, formas muy variadas. Cambian los patrones de temperatura y de precipitaciones, con regiones que se tornan más húmedas y otras más secas, regiones más calientes y otras más frías.

Gráfico 5.5
Mundo y América Latina y el Caribe. Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) por sector.



* USCUTS: uso de la tierra, cambio en el uso de la tierra y silvicultura

Fuente: De la Torre, A., Fajnzylber, P. y Nash, J. (2009)

Dado el ritmo acelerado de estos cambios, los expertos anticipan una ruptura de equilibrios que necesitaron milenios para establecerse, con consecuencias sobre los ecosistemas que prometen ser devastadoras.

^a La participación ha disminuido ligeramente desde 1990 por el creciente aporte de otros países, en especial de China e India.

^b Promedio de energía consumida por cada unidad de PIB producida.

^c De la Torre, A., Fajnzylber, P. y Nash, J. (2009).

en la ciudad, también parece razonable afirmar que la población urbana sería responsable de aproximadamente 80% de las emisiones de GEI en la región.

Distribución sectorial y por países

Se considera que las principales emisiones de GEI en áreas urbanas están relacionadas con el consumo de combustibles fósiles, empleados fundamentalmente en el transporte (38%), la producción de electricidad (21%) y la industria (17%).

Ante la escasez de indicadores más precisos para calcular las emisiones de GEI procedentes de las ciudades, y considerando la elevada tasa de urbanización, es posible evaluar la distribución de las emisiones de “GEI urbano” entre los países de la región sumando los indicadores nacionales para la quema de combustibles fósiles y la producción de cemento.

Actualmente, Brasil y México son responsables de la mitad de las emisiones regionales de GEI generados por esas dos actividades²². Esa cantidad, sumada a las de Argentina, Venezuela, Chile y Colombia, representa el 84% del total

Recuadro 5.4 El desafío de las mediciones a nivel urbano

Pocas ciudades de la región han realizado inventarios de gases de efecto invernadero (GEI urbano). Las que cuentan con uno o varios inventarios presentan diferencias en el alcance, la frecuencia, profundidad y rigurosidad de las mediciones^a, lo que imposibilita un análisis comparativo regional a escala urbana.

Con las anteriores precauciones, cabe destacar los esfuerzos realizados por varias ciudades de la región para calcular el volumen de sus emisiones de GEI. Entre ellas, se encuentran São Paulo y Ciudad de México. Las estimaciones eran de 1,5 Toneladas de CO₂ equivalente al año y por habitante para la primera (medición para 2003) y 3,6 toneladas para la segunda (2006)^b.

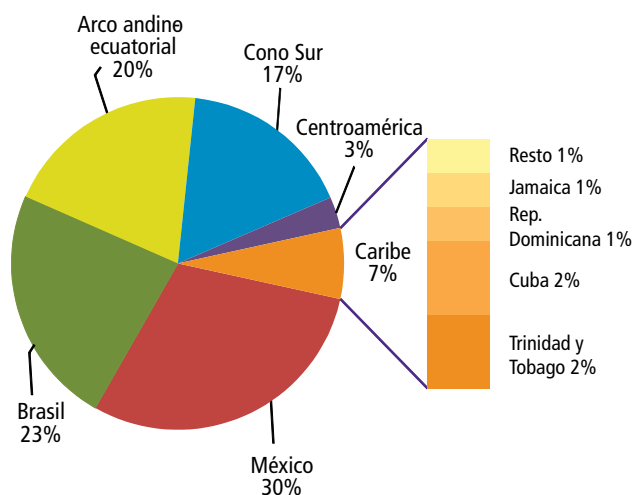
Un mejor conocimiento de la evolución de las emisiones de GEI, la participación sectorial y sus características puede indicar áreas de posible incidencia de las autoridades locales, pero, para adoptar medidas y desarrollar proyectos concretos de reducción de las emisiones, como el plan adoptado en São Paulo, es urgente avanzar en la captación y procesamiento de datos fiables y comparables.

^a ONU-Habitat (2011).

^b Dubeux, C. y La Rovere, E. (2011) y ONU-Habitat (2011c).

Gráfico 5.6

Participación de los países en las emisiones regionales de Gases de Efecto Invernadero provenientes de áreas urbanas (GEI urbano)^a, 2007



^a Es una aproximación que resulta de la suma de las contribuciones de la quema de combustibles fósiles y la producción de cemento, dos actividades muy vinculadas a las áreas urbanas. Para la composición exacta de cada grupo, véase capítulo primero.

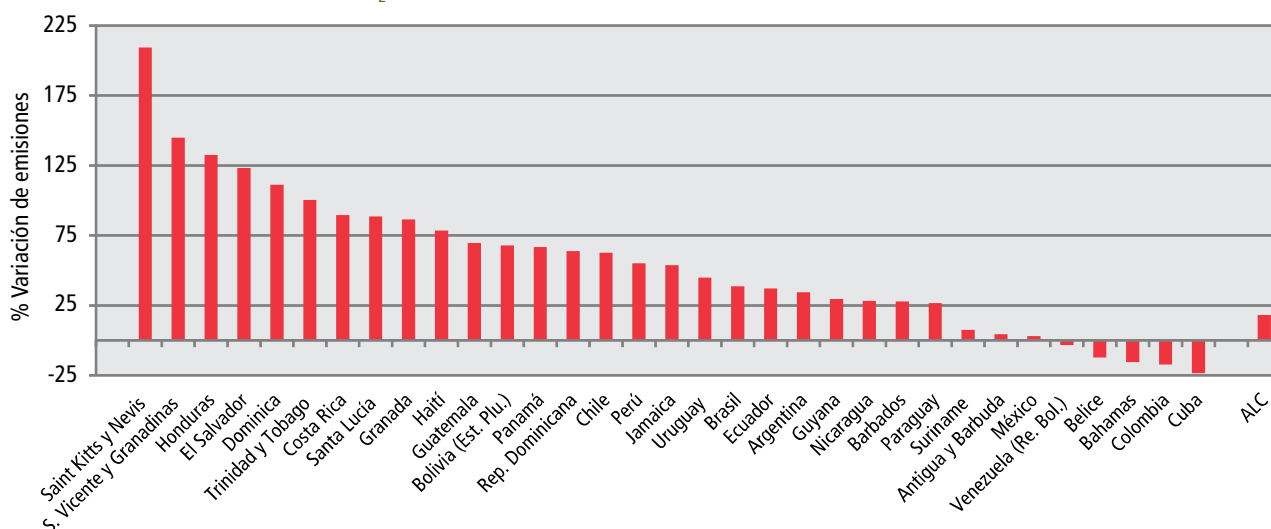
Fuente: Elaborado con datos de CEPAL. Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe, 2009. Consultado en octubre de 2011.

regional. Algunos países del Caribe muestran también niveles de emisión elevados. En Trinidad y Tobago, está relacionado con la producción de petróleo y gas, mientras que en otros estados insulares con menor población sería atribuible a la industria turística²³.

Más preocupante que el volumen actual, es la evolución en los últimos años. Entre 1990 y 2007, las ciudades han aumentado un 18% sus emisiones per cápita de CO₂, el más importante de los gases de efecto invernadero urbanos.

Gráfico 5.7

Variación de las emisiones de CO₂ urbano^a en países seleccionados, 1990-2007 (Porcentaje)



^a Cálculos realizados en base a estimaciones de emisiones (toneladas por habitante) provenientes de la quema de combustibles fósiles y la producción de cemento.

Fuente: Elaborado con datos de CEPAL. Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe, 2009. Consultado en octubre de 2011.

En muchos países, el incremento ha sido drástico, especialmente en Estados insulares y centroamericanos (en Saint Kitts y Nevis crecieron más del 200%, y en Dominica, El Salvador, Honduras, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago el aumento superó el 100%). Las emisiones de CO₂ urbano han disminuido solo en cinco países.

No cabe duda de que, dentro de cada ciudad, la contribución de distintos grupos sociales al cambio climático difiere considerablemente, pues está relacionada con los comportamientos de consumo de cada uno. Con la variación del ingreso familiar varía el tamaño de la vivienda, el tipo de material que usa en su construcción, su demanda de calefacción o de refrigeración, entre otros factores. Al utilizar más el transporte común y no motorizado, los sectores más pobres suelen generar menos emisiones per cápita porque su nivel de consumo y la cantidad de emisiones producidas con ese consumo son inferiores al correspondiente a sectores ricos, usuarios habituales de los vehículos privados.

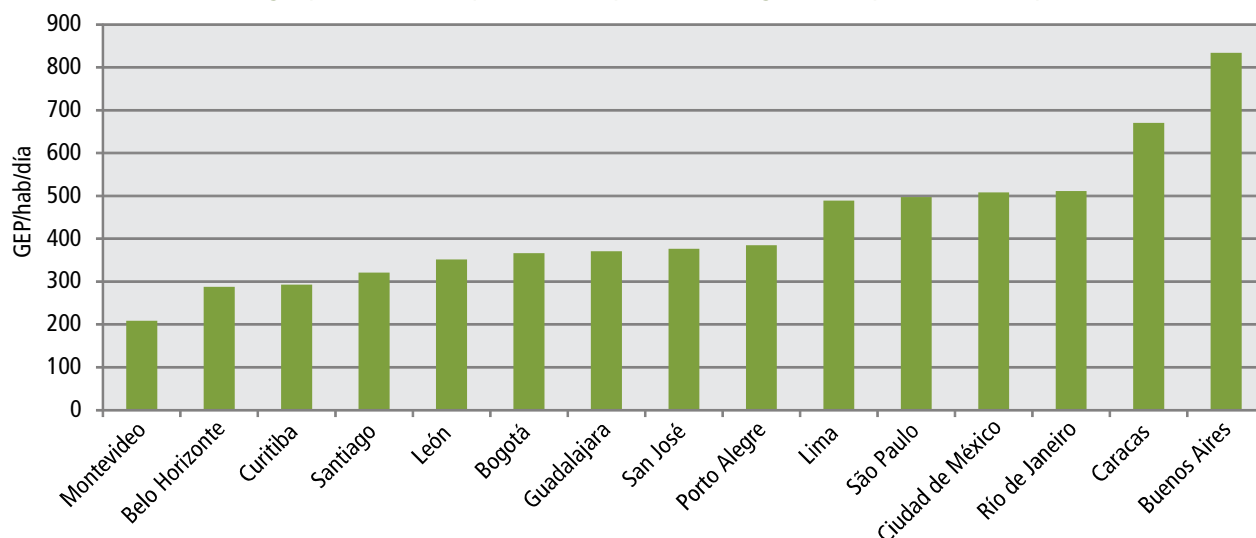
Reducción de las emisiones en el sector del transporte

Las ciudades de la región presentan, en materia de movilidad y en comparación con otras zonas geográficas del mundo, un patrón relativamente favorable, marcado por una participación elevada de los medios de transporte no motorizados y del público colectivo. Sin embargo, como se expuso en el capítulo cuarto, la tasa de motorización tiende a aumentar drásticamente²⁴.

Esa evolución augura un aumento veloz de las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de este sector debido a la expansión urbana y el mayor uso del automóvil.

Gráfico 5.8

Consumo diario de energía por habitante para el transporte, 2007 (gramos equivalentes de petróleo/hab/día)



Fuente: Informe "Observatorio de Movilidad Urbana" – CAF, 2009.

De hecho, la escasa disminución de las emisiones totales de GEI lograda en la región es atribuida al mayor consumo de carburantes²⁵.

Los datos disponibles para quince ciudades de la región indican grandes variaciones en el consumo promedio de energía por habitante para el transporte. Esas variaciones están relacionadas con el mayor o menor uso de vehículos privados, la eficiencia energética de cada tipo de transporte y las distancias recorridas. También influyen las condiciones geográficas y, sobre todo, la configuración espacial de la ciudad.

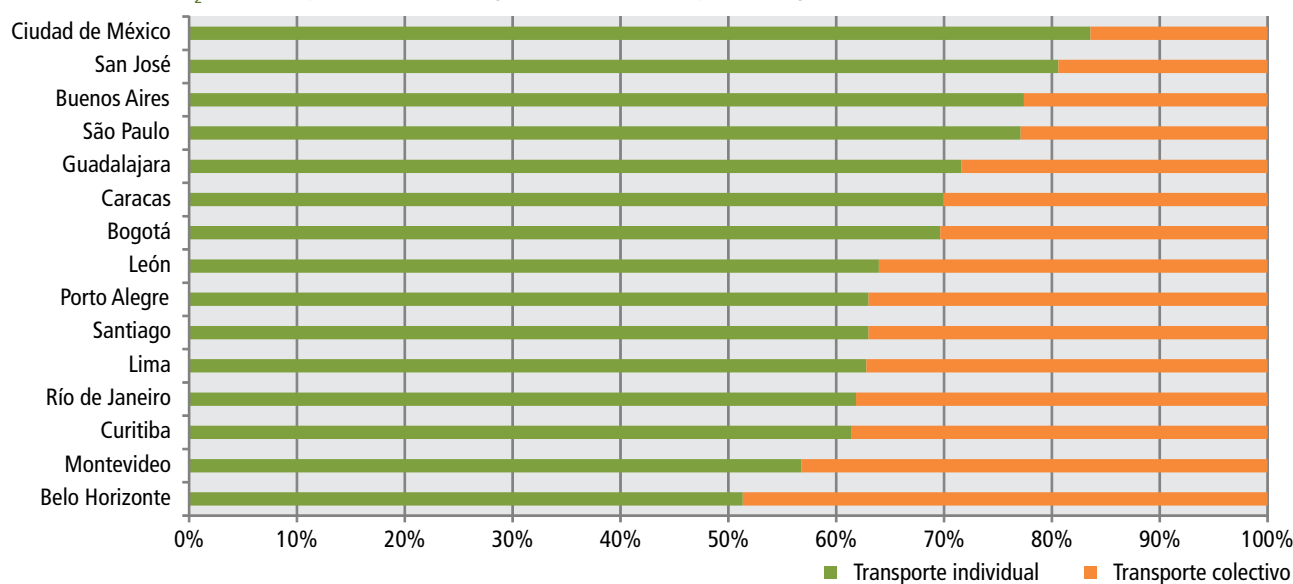
Aglomeraciones compactas, con menos dispersión de áreas de actividad (menos distancia entre la vivienda, el trabajo, la escuela, el comercio, los servicios y las zonas de ocio), y con redes de transporte público eficientes tienen

demandas de transporte individual mucho más reducidas que las ciudades menos extensas y con especialización zonal en el uso del suelo, que incrementan el número y distancia de los viajes.

Otro factor a tener en cuenta es la densidad poblacional. Las investigaciones realizadas en varias ciudades del mundo muestran un predominio del uso del automóvil en las ciudades menos densas, que normalmente cuentan con una red de transporte público más deficitaria, y un mayor equilibrio entre los diferentes tipos de transporte en las ciudades que presentan una alta densidad demográfica²⁶.

En este marco, Buenos Aires, por su mayor extensión, menor densidad y su uso predominante del automóvil, poseía en 2007 el índice de consumo de energía per cápita más elevado, y Montevideo, más pequeña y compacta, y

Gráfico 5.9

Emisiones de CO₂ del transporte individual y colectivo, 2007 (porcentaje de toneladas al día)

Fuente: Informe "Observatorio de Movilidad Urbana" – CAF, 2009.

con el indicador más bajo de participación del vehículo particular, se situaba con el menor consumo.

Parece evidente que el transporte colectivo, por su menor consumo proporcional de energía, es más beneficioso que el privado para el medio ambiente. Pese a su baja participación relativa en los desplazamientos, los automóviles individuales representaban en promedio el 72% de las emisiones de CO₂ derivadas del sector del transporte en 2007²⁷, mientras que los modos colectivos contribuían en un 28%.

Existen otros factores que influyen en la cantidad y composición de los gases emitidos, entre ellos el tipo de energía empleada, y las características de los vehículos en circulación. Hay, por ejemplo, diferencias significativas entre el transporte en ferrocarril y metro, que se alimenta principalmente de energía eléctrica, y los vehículos de ruedas, movidos comúnmente con diesel²⁸. En la región, estos últimos representan el 85% del total de los viajes en transporte en común.

Aunque las grandes infraestructuras y las regulaciones dependen generalmente del gobierno central, las autoridades locales tienen un papel preponderante²⁹ en la organización y gestión del transporte urbano. Los departamentos de planeación y urbanismo desempeñan un papel particularmente importante en la reducción de las emisiones de GEI vinculadas con el área del transporte, puesto que pueden influir sobre las demandas de movilidad motorizada e individual.

Como se ha visto en el capítulo cuarto, un número significativo de ciudades de la región están, de hecho, dando prioridad a la extensión de corredores exclusivos para transporte público y sistemas integrados de transporte. También existen avances e iniciativas en la formulación de estándares de eficiencia y en el mantenimiento, control y renovación de la flota de transporte público y del parque automotor privado.

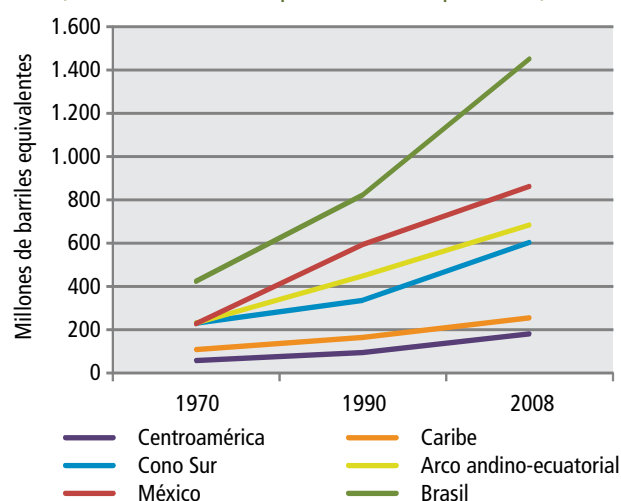
Control del consumo de energía

La producción de energía eléctrica y la industria representan el segundo y tercer sector responsable de las emisiones de gases de efecto invernadero en las ciudades. Los datos estadísticos muestran que, entre 1970 y 2008, se triplicó el consumo total de energía de América Latina y el Caribe³⁰, siendo Brasil, México y el Cono Sur las áreas de mayor crecimiento³¹. En términos per cápita, el promedio de consumo de energía eléctrica, entre 1970 y 2006, se multiplicó por cuatro en la región (de 427 a 1.688 kilovatios hora por habitante). Cabe mencionar que, en la región, la participación de las fuentes renovables es significativa y llega a 23% del total de la oferta de energía.

Sin embargo, la intensidad energética, es decir, la cantidad de energía consumida para la producción de bienes y servicios, descendió ligeramente entre 1990 y 2008, de

Gráfico 5.10

América Latina y el Caribe. Consumo total de energía por subregiones y países de gran tamaño, 1970-1990-2008 (miles de barriles equivalentes de petróleo)



Fuente: Elaborado con datos de CEPAL. Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe, 2009. Consultado en octubre de 2011.

Recuadro 5.5

Hipotecas "verdes" para viviendas ecológicas

México lanzó en 2010 una iniciativa pionera para promover la eficiencia energética mediante la aplicación de criterios ambientales en los proyectos de inversión. El esquema, conocido como "hipoteca verde", comenzó como un programa piloto para vivienda nueva para familias de bajos ingresos. La utilización de ecotecnologías en la construcción era un requisito para acceder al programa federal de subsidios "Ésta es Tu Casa", operado por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).

Actualmente, el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), institución que provee el 60% de los préstamos hipotecarios en México, condiciona al uso de tecnologías limpias todos los créditos destinados a la compra, construcción, reparación, ampliación o reforma de viviendas. El mecanismo prevé la concesión de un monto adicional al máximo del crédito original para la adquisición de las tecnologías que permiten reducir el consumo de agua, gas y energía eléctrica, lo que conlleva un ahorro en el gasto familiar y, al mismo tiempo, contribuye a un uso eficiente de los recursos naturales y una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Si bien el mecanismo supone un mayor coste de la vivienda, los ahorros que genera, evaluados en el 48% en el consumo de electricidad y gas, facilitan la amortización del crédito. El número de hipotecas "verdes" concedidas ha pasado de las 121.000 de 2009 a más de 376.000 en 2011. En los tres primeros años de funcionamiento, el número acumulado supera las 667.000.

Fuente: Conavi (www.conavi.gob.mx) e infonavit (www.infonavit.org.mx).

1,59 a 1,44 miles de barriles equivalentes de petróleo por cada millón de dólares del PIB³².

Las grandes opciones de producción de energía suelen decidirse a escala nacional, pero el consumo de energía en las ciudades es un área sobre la cual los gobiernos locales

pueden tener incidencia, además de ser un indicador relativamente fácil de monitorear. Para controlar o disminuir el consumo de energía, e indirectamente, las emisiones de GEI que generan, se han adoptado en la región programas de modernización tecnológica, promoción de las energías renovables, incentivos a la eficiencia y hasta cambios de comportamiento y medidas organizativas. Cuba es ilustrativo de este último caso: para limitar el consumo de electricidad, las administraciones públicas deben apagar el aire acondicionado en ciertos horarios para aprovechar la inercia térmica de los edificios y no gastar en refrigeración cuando ya no es necesario.

El diseño de los edificios es igualmente importante. La aplicación de criterios “solar pasivos”, que optimizan el uso de la luz natural y del calor solar (o su protección, según los climas), mediante la adecuada orientación de los edificios, el diseño de sus ventanas o sistemas de ventilación, entre otros aspectos, reduce el coste de la factura energética.

Son medidas que comienzan a ser incorporadas en el ámbito normativo, institucional y financiero. En Ciudad de México, por ejemplo, la Secretaría del Medio Ambiente creó en 2008 un Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables³³, que prevé incentivos económicos para edificaciones nuevas y en operación basadas en criterios de sostenibilidad. Los Estados de Jalisco, Nuevo León y Guanajuato también preparan o tienen en marcha iniciativas para la adopción de normas de construcción sostenibles. Otra iniciativa innovadora, en el sector habitacional, ha sido la creación de un sistema de crédito para viviendas que usan tecnologías ecológicas.

Recuadro 5.6 Desechos que producen electricidad

El inventario de GEI realizado en São Paulo en 2005 mostró que algo más de dos tercios de los GEI liberados en la ciudad procedían del consumo de energía y casi todo el resto de la disposición final de residuos sólidos^a.

Si bien las emisiones correspondientes a residuos parecen proporcionalmente altas, hay que destacar que la ciudad cuenta con dos rellenos sanitarios (Bandeirantes y São Joao) con capacidad de generar electricidad para abastecer a una ciudad de más de 200.000 habitantes, usando el metano producido en la descomposición de los residuos. Son dos proyectos que se inscriben en el Mecanismo de Desarrollo Limpio con los que se esperaba reducir las emisiones de carbono en aproximadamente 11 millones de toneladas hasta el 2012^b.

^a Dubeux, C. y La Rovere, E. (2011).

^b Siemens (2010). Índice de ciudades verdes. Una evaluación comparativa del impacto ecológico de las principales ciudades de América Latina. Munich, Alemania.

En las ciudades de la región, el impulso de la energía renovable se ha centrado en el aprovechamiento de la energía solar, sobre todo para calentar agua e iluminar, como ya se hace en las estaciones de transporte público en Quito, y de la energía eólica, una opción adoptada en Buenos Aires y Porto Alegre. A estas, se suman las iniciativas de captura y almacenamiento del metano y su conversión en biogás en rellenos sanitarios. Es una tecnología usada principalmente en aglomeraciones grandes de Argentina, Brasil³⁴, México y Uruguay, pero muy rara en ciudades de menor tamaño (la argentina Olavarría y la uruguaya Maldonado son una excepción).



Río de Janeiro, Brasil. Los gobiernos locales pueden tener incidencia sobre el consumo de energía en las ciudades. © Alain Grimard



Aquidauana, Brasil. Los desastres naturales afectan millones de personas en la región. © Marcos Luiz Martines

5.3 Amenazas naturales y gestión del riesgo

Las ciudades de la región están expuestas a toda una variedad de amenazas naturales³⁵, que van desde ciclones, tormentas, sequías, inundaciones, olas de frío y calor, y epidemias, hasta terremotos, erupciones volcánicas y tsunamis. En términos generales, se suele dividir las amenazas naturales entre las que tienen origen meteorológico, epidemiológico y geofísico.

Todos los países de la región están sometidos en mayor o menor medida a la ocurrencia de eventos climáticos extraordinarios, incluyendo precipitaciones no rutinarias o épocas de sequía. Son fenómenos que se asocian con la recurrencia de El Niño y de La Niña, y que se explican por el desplazamiento de las mareas del hemisferio norte al hemisferio sur en la zona intertropical.

Como consecuencia del cambio climático global, la ocurrencia y distribución geográfica de los fenómenos climáticos extremos está cambiando. Las estadísticas sobre desastres muestran un aumento del número de eventos climáticos en la región en las últimas décadas³⁶. Las tormentas tropicales y los huracanes son más recurrentes e intensos que en el pasado³⁷. Desde 1990, los fenómenos de este tipo han tenido lugar, en promedio, cada tres años,

mientras que, si se consideran los registrados desde 1950, la frecuencia era de uno cada cuatro años. Además, se han producido fenómenos naturales extremos en zonas donde nunca habían ocurrido con anterioridad. Fue el caso del ciclón “Catarina”, el primer sistema huracanado registrado en el Atlántico Sur, que azotó las costas de Brasil en marzo de 2004.

El régimen de precipitaciones se ha alterado en la región, con un aumento de las lluvias en algunas zonas (sur de Brasil, Paraguay, Uruguay, nordeste de Argentina y noroeste de Perú) y una reducción de las mismas en otras áreas (sur de Chile, suroeste de Argentina y el sur de Perú)³⁸. La consecuencia es un mayor riesgo de inundaciones y de períodos de sequía, problemas que se pueden agudizar en el norte de México y el nordeste de Brasil, entre otras áreas.

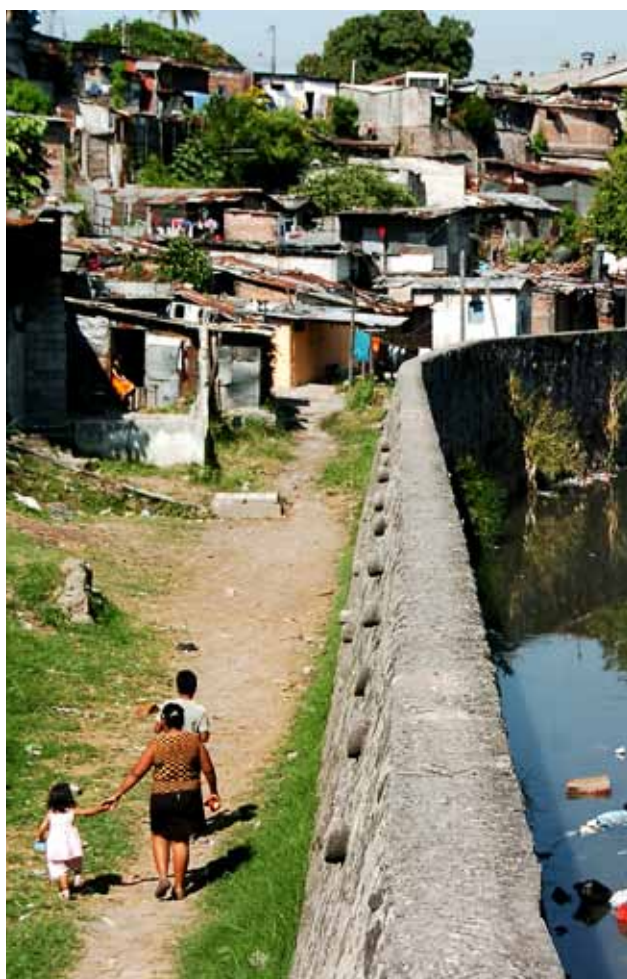
El aumento de la temperatura global también está afectando a los glaciares³⁹. La desaparición de los glaciares en los Andes, estimada para los próximos diez a veinte años, repercutirá sobre la disponibilidad de agua y tendrá consecuencias negativas para la población de ciudades como Arequipa, La Paz o Quito, que dependen del deshielo y los páramos para su suministro en agua dulce⁴⁰.

Los expertos calculan que, en América Latina y el Caribe, el nivel del mar ha subido entre 2 y 3 milímetros por año desde la década de 1980 y continuará subiendo, lo

que puede conllevar mayores filtraciones salinas en los acuíferos, especialmente en las islas del Caribe, y provocar inundaciones más frecuentes en áreas de baja elevación.

No hay que olvidar que 60 de las 77 ciudades más densamente pobladas de América Latina y el Caribe están situadas cerca de la costa⁴¹. En Guyana, más del 90% de la población y las actividades económicas más importantes están localizadas en zonas del litoral, que puede retroceder con la subida del nivel del mar. Cartagena, Guayaquil y La Habana también son ciudades vulnerables. En Esmeraldas (Ecuador) se estima que entre el 3 y el 6% de la infraestructura construida quedaría bajo el agua para finales de siglo si no se toman medidas, afectando a más del 8% de la población de la ciudad (calculado en base a datos demográficos en 2001)⁴².

Por su ubicación sobre placas tectónicas activas, México, Centroamérica, países del Caribe, el noroeste y oeste de Suramérica corren el riesgo de sufrir terremotos. Los ocurridos en Haití y Chile en 2010 fueron un ejemplo de la devastación que, en determinadas circunstancias, llega a causar este fenómeno en las ciudades. Un problema adicional en la región son los maremotos, un fenómeno que afecta sobre todo a la costa del Pacífico, aunque el riesgo exista también en el Atlántico.



Comunidad Tutunichapa, El Salvador. Existen diferencias en la vulnerabilidad al riesgo de desastres según el barrio. © Oscar Armando Payés

Recuadro 5.7 Lluvias extremas en Trinidad, Quito y Bogotá

La ciudad de Trinidad, capital del departamento boliviano de Beni, ha sufrido en los últimos años los fenómenos de El Niño y La Niña. Su ubicación en un terreno llano arcilloso, el asfaltado, la construcción de viviendas sin planificación en el cauce de un arroyo, un deficiente sistema de saneamiento y la obstrucción del desagüe natural de aguas pluviales convirtieron a la ciudad en una presa fácil para las inundaciones.

La ausencia de alcantarillado y la fragilidad de los pozos sépticos provocaron en diciembre de 2007 y marzo de 2008 el rebalse de las aguas servidas, exponiendo a la población a posibles epidemias. La situación forzó a unos 20.000 habitantes, de los 100.000 que tiene Trinidad, a vivir durante varios días en campamentos construidos en las afueras de la ciudad. Otros miles de personas sufrieron dificultades para acceder a agua potable y alimentos.

En Quito, el invierno de 2010 fue el más intenso en casi cuatro décadas, con un 200% más de lluvia que el promedio mensual histórico en algunas zonas de la ciudad^a. La saturación del suelo, inestable por su pendiente y origen volcánico, y la deforestación, entre otros factores, provocaron el derrumbe de cerca de 2000 m² de tierra de un área marginal, ocasionando la muerte de cinco personas y la reubicación obligada de al menos 130 familias^b.

Entre 2010 y 2011, Colombia se vio afectada por un intenso fenómeno de la Niña, que se tradujo en lluvias muy abundantes. A nivel nacional, la llamada ola invernal causó la muerte de 447 personas y afectó a más de 2,3 millones de individuos. En Bogotá, donde en febrero de 2011 las precipitaciones fueron un 300% superiores a lo normal, la ola invernal desencadenó la evacuación de 711 predios. En áreas urbanas del departamento de Atlántico, incluida su capital, Barranquilla, casi 18.000 predios fueron afectados. Las lluvias y sus consecuencias tuvieron especial impacto entre la población ubicada en zonas de alto riesgo, generalmente personas de bajos recursos localizadas en asentamientos precarios.

^a Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito (2011).

^b Lozada, T. (2011).

El riesgo vinculado a la actividad volcánica, causante de gases tóxicos y la eyección de materiales sólidos y lodo, afecta a los países andinos, México y Centroamérica. Solo en esta subregión existen 27 volcanes muy activos. En 2011, por ejemplo, la erupción del volcán chileno Puyehue mantuvo durante semanas en estado de alerta a ciudades como Bariloche y Villa La Angostura por la nube de cenizas, que llegó hasta Brasil y, un año antes, la actividad eruptiva del Pacaya produjo una lluvia de arena y ceniza sobre la Ciudad de Guatemala, obligando a decretar el estado de calamidad en dos departamentos guatemaltecos.

Tanto los eventos de origen geológico como los meteorológicos pueden causar deslizamientos de terreno, con frecuencia favorecidos por la actividades humanas, como los ocurridos en 2010 en ciudades serranas del Estado de Río de Janeiro, entre ellas Petrópolis, Teresópolis, Nueva Friburgo e Itaipava.



Santa Lucía, la ubicación de las viviendas puede aumentar la vulnerabilidad ante desastres. © Alain Grimard

Vulnerabilidad e impacto de los desastres

Los eventos climáticos y geológicos no siempre se traducen en desastres. De hecho, un terremoto en zonas inhabitadas o en ciudades muy preparadas puede producir pocos o ningún daño. Lo que convierte un evento natural en un desastre es el grado de vulnerabilidad, es decir, en qué medida un área geográfica, una comunidad o una estructura es capaz de afrontar los efectos negativos del evento.

Los desastres causados por fenómenos naturales han afectado a aproximadamente 160 millones de habitantes de América Latina y el Caribe en las tres últimas décadas⁴³. Entre 1970 y 2009, casi 130.000 personas fallecieron como consecuencia de desastres en doce países de la región⁴⁴. Los daños económicos fueron de 356.000 millones de dólares, y de ellos, el 60% correspondían a eventos climáticos⁴⁵.

La situación puede presentar variaciones importantes de un año a otro. En 2010, por ejemplo, la región sufrió 98 desastres como consecuencia de eventos naturales, de los cuales el 81% eran de origen climático y el 13% de carácter

epidemiológico⁴⁶. Los eventos geofísicos constituyeron solo el 6% de los eventos de ese año, afectaron a menos personas, pero fueron los más graves por la cantidad de víctimas mortales y en términos monetarios.

El grado de vulnerabilidad de cada ciudad depende de factores físicos, sociales, económicos y ambientales que son específicos a cada lugar⁴⁷. La vulnerabilidad aumenta cuando se combinan varios de esos factores, entre los que se cuentan la ubicación de las viviendas, la mala gestión de cuencas hidrográficas o la naturaleza del suelo. Así, el impacto de un sismo es mayor cuando la aglomeración está construida sobre suelos con profundas capas de arcilla, arena y grava, que amplifican las ondas sísmicas⁴⁸, como ocurre en Ciudad de México.

El desarrollo urbano mal planificado y mal gestionado es un factor importante de riesgo de desastres. En América Latina, más del 80% de los registros por pérdidas relacionados con desastres se dieron en zonas urbanas y, si bien existen variaciones según los países, entre el 40 y 70% fueron en ciudades de menos de 100.000 habitantes⁴⁹. Los datos estadísticos apuntan a que el riesgo es mayor en centros urbanos pequeños y medianos que crecen rápidamente que en las ciudades de mayor tamaño

Tabla 5.1
Impacto acumulado de desastres en América Latina y el Caribe, según tipo de desastres y sectores afectados, 1970-2009

	Económicos	Sociales	Infraestructura	Medio ambiente	Otros	Remoción escombros y limpieza	Gastos emergencia	Total
Climatológico	137.064	22.829	49.361	1.582	1.916	649	1.460	214.863
Geofísico	34.363	59.551	33.899	257	2.526	2.587	1.289	134.475
Geofísico Climatológico	3.105	1.133	2.996	44	52	0	0,9	7.332
Total	174.534	83.514	86.257	1.884	4.494	3.236	2,751	356.672
Porcentaje	48,9%	23,4%	24,2%	0,5%	1,3%	0,9%	0,8%	100%

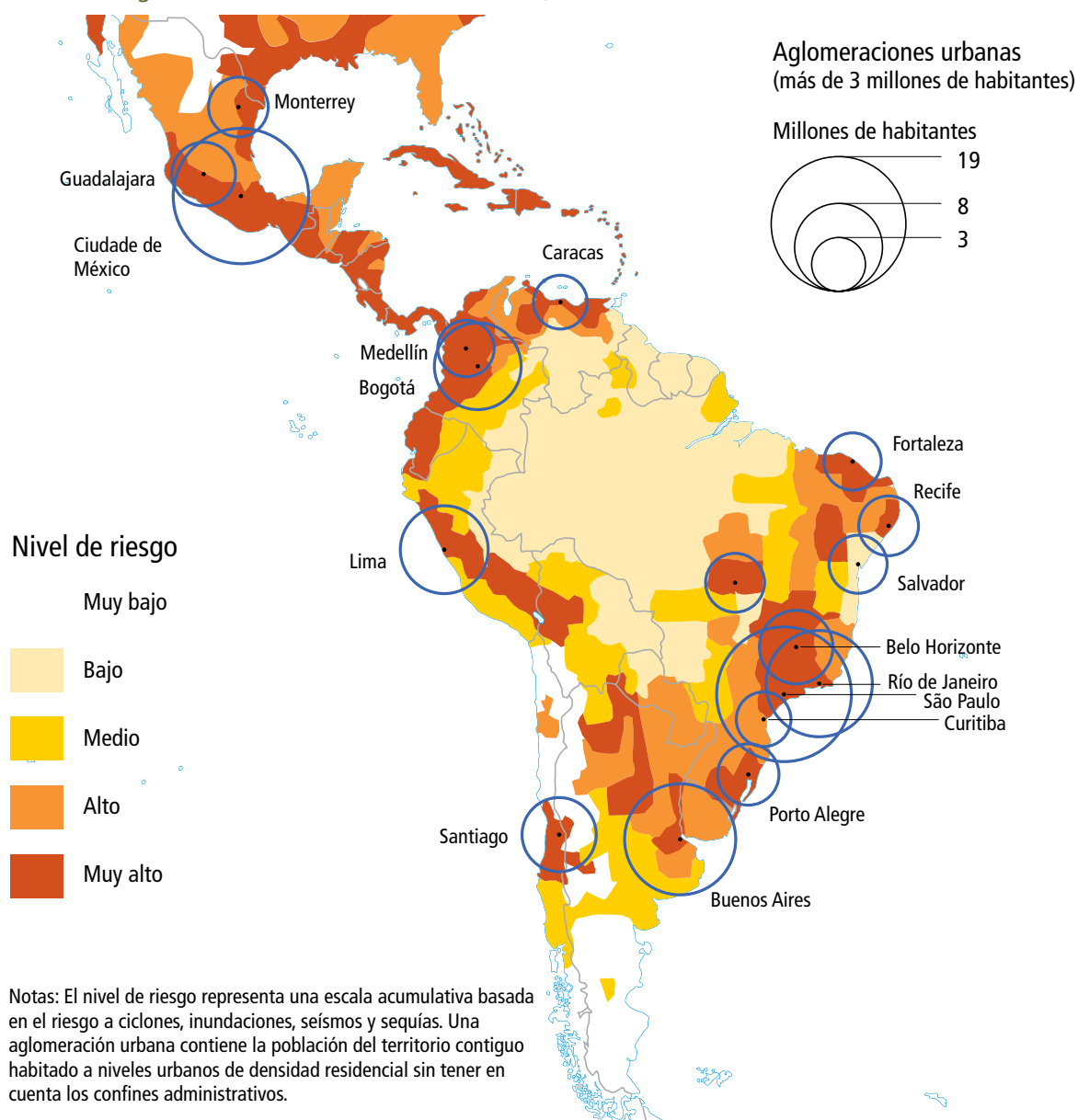
Fuente: Evaluaciones de Impacto de desastres realizadas por la Unidad de Evaluación Económica y Social de Desastres CEPAL entre 1972 y 2009. Publicado en Zapata, R. (2010).

Tabla 5.2
Pérdidas asociadas a desastres (número de personas y hogares), 1970-2009

	Muertos	Heridos	Desaparecidos	Hogares destruidos	Hogares dañados	Personas afectadas	Población en 2009
Argentina	3.377	22.470	810	53.973	141.381	23.271.305	40.164.561
Bolivia (Est. Plu.)	1.190	1.133	254	6.249	8.200	832.980	10.187.067
Chile	3.184	6.811	640	101.877	278.087	8.052.836	19.983.720
Colombia	35.898	26.447	2.812	183.106	681.404	22.688.062	45.103.268
Costa Rica	516	51	62	8.796	50.800	32.405	4.509.290
Ecuador	3.019	2.535	1.228	12.074	58.875	1.293.799	14.032.233
El Salvador	4.541	15.087	535	180.227	202.701	343.817	7.124.374
Guatemala	1.953	2.789	1.113	20.941	105.985	3.339.301	14.009.133
México	31.442	2.882.359	9.273	432.812	2.781.635	59.882.327	106.116.969
Panamá	339	1.292	39	13.534	70.678	345.782	3.304.461
Perú	40.994	65.675	9.136	438.376	398.237	2.218.035	29.330.481
Venezuela (Re. Bol)	3.015	379	1.059	56.285	158.288	2.932.101	28.143.584

Fuente: EIRD (2011).

Mapa 5.1
Vulnerabilidad de grandes ciudades a amenazas del clima, 2010



Fuente: Nieves López Izquierdo, Consultora asociada de PNUMA /GRID-Arendal. Disponible en línea.
http://www.grida.no/graphicslib/detail/vulnerability-of-large-cities-to-climate-hazards_cb5f

Recuadro 5.8

Movilización contra el riesgo a desastres en Cuba

Al igual que otros países del Caribe, Cuba esta expuesta a importantes amenazas de tipo climatológico. Entre 1998 y 2008, el país sufrió los efectos de 20 ciclones tropicales, de los cuales 14 tuvieron categoría de huracán.

Sin embargo, las medidas adoptadas desde los años setenta han permitido reducir considerablemente el impacto de esos fenómenos. Entre las acciones que han contribuido a este logro figura su sistema de defensa civil, en el que participan todos los actores sociales (militares, funcionarios del Gobierno, empresas, cooperativas y los propios ciudadanos).

La activación del sistema de alerta temprana y los preparativos realizados antes de que el huracán Michelle azotara la isla, en 2004, es lo que permitió limitar el número de víctimas. Nada más conocerse la amenaza, se puso en marcha un plan de evacuación en 12 sedes provinciales y 150 sedes municipales de la defensa civil. El plan movilizó a 87.000 personas y 5.000 vehículos. En total, fueron evacuadas 700.000 personas, de las cuales 270.000 recibieron abrigo temporal. La operación incluyó 777.000 animales, llevados a áreas más seguras.

Fuente: PNUD (2010). EIRD/ONU (2004).

Vientos de 220 kilómetros por hora azotaron Cuba entre el 4 y 5 de noviembre, con un balance final de cinco muertos y 12 heridos. Los daños materiales fueron cuantiosos, especialmente por los estragos causados a la infraestructura y la agricultura, pero el balance habría sido mucho peor de no haber sido por las medidas adoptadas.

Cuba ha seguido mejorando los mecanismos disponibles para reducir el riesgo de desastres. En 2005, comenzó a instaurar Centros de Gestión para la Reducción de Riesgo (CGRR), una importante herramienta de prevención y toma de decisiones para los gobiernos locales con mayor exposición a los peligros, que permiten una mayor eficacia en la planificación y adopción de medidas de protección.

Un balance de las operaciones preventivas mostró que, entre 1998 y 2008, más de un millón de viviendas cubanas fueron afectadas por ciclones, causantes también de pérdidas valoradas en 18.000 millones de dólares. En ese periodo, fueron evacuadas un total de 11 millones de personas, lo que ha permitido limitar el número de víctimas mortales a 35.

o en zonas rurales. Esto puede estar relacionado con la capacidad de gestión del riesgo y de inversión, que suele ser débil en las ciudades más pequeñas.

Entre ciudades, y en su interior, existen diferencias importantes en la vulnerabilidad de los distintos barrios. Influyen factores sociales y características físico-espaciales. Una buena proporción de los asentamientos de la región, muchos de ellos surgidos de manera informal en etapas de fuerte crecimiento urbano en áreas periféricas, están ubicados en zonas de riesgo, ya sea por su proximidad a un volcán, su inestabilidad por la pendiente o el tipo de suelo, su cercanía al mar y escasa altura o por encontrarse en zonas inundables.

Las poblaciones más pobres tienden a ser más vulnerables a las consecuencias de la degradación del ambiente y a las amenazas naturales. Altos porcentajes de población pobre habita en zonas con una infraestructura residencial y social precaria, y en entornos ambientales degradados⁵⁰, lo que se traduce en un impacto desmedido de las amenazas y en una cuota desproporcionada de los desastres. Una situación de estas características se dio en Haití en 2010, donde la conjugación de amenaza y vulnerabilidad causaron una tragedia de grandes proporciones. El género, la edad y la etnia también influyen en la vulnerabilidad, combinándose en muchos casos⁵¹.

La concentración demográfica, de industrias e infraestructura en las ciudades hace que estas sufran especialmente el impacto de los fenómenos naturales, pero esa misma concentración también ofrece la oportunidad de desarrollar estrategias adecuadas para prevenir sus efectos, mitigarlos y adaptarse. Las autoridades locales, la

población urbana y los actores económicos de las ciudades tienen un papel fundamental en su aplicación.

De la misma manera que la acción del hombre puede exacerbar los efectos de los fenómenos naturales, también puede mitigarlos. Se puede reducir la vulnerabilidad con un adecuado ordenamiento del territorio, con sistemas de alerta temprana, infraestructura adecuada e instituciones más fuertes. La construcción con medidas adecuadas a las características de cada terreno o un mejor diseño de los edificios, como ya se hace en Ciudad de México, pueden amortiguar el impacto de un terremoto. La difusión de información a la población y el reconocimiento oficial del riesgo ayudan también a preparar a las comunidades a prevenir pérdidas humanas y materiales.

La preservación de los ecosistemas contribuye, igualmente, a reducir los efectos de esos eventos. Por ejemplo, un uso más adecuado de la tierra y la conservación de la foresta favorece la absorción de las aguas, reduciendo el riesgo a inundaciones y deslizamientos; la conservación de los manglares ofrece una barrera natural frente a los vientos tropicales y los oleajes. En contraste, prácticas como la deforestación, la sobreexplotación de recursos naturales y la urbanización inadecuada aumentan el riesgo de desastres.

La vulnerabilidad al desastre es mayor en los países con bajo desarrollo⁵². Lo que es peor, los países en desarrollo son, precisamente, los que tienen menos recursos humanos, financieros y técnicos para atender situaciones de emergencia y la reconstrucción de la zona devastada. Los eventos extremos en zonas vulnerables suelen causar la interrupción de servicios básicos y la continuidad y

eficiencia de las actividades económicas. No solo reducen la capacidad de generar riqueza, sino que también obligan a destinar recursos para la reconstrucción. Asimismo, una secuencia de desastres puede afectar la senda del desarrollo⁵³.

Ayuda humanitaria y desarrollo sostenible

Tras un desastre, la reconstrucción representa una oportunidad para revertir la herencia histórica y evitar los errores del pasado, pero, en muchas ocasiones, los procesos son incompletos, generando una vulnerabilidad adicional que puede conducir a daños y pérdidas mayores ante el siguiente evento.

En los países pobres, son las comunidades quienes aportan los esfuerzos esenciales para la reconstrucción. Por lo general, el Estado y los municipios no tienen la capacidad para financiar, orientar y coordinar eficazmente la reconstrucción y suelen limitarse a las infraestructuras principales.

La respuesta inmediata a desastres de grandes dimensiones suele incluir la instalación de refugios transitorios, algo que absorbe recursos importantes sin necesariamente contribuir a la reactivación de la economía local. Desafortunadamente, los refugios raramente están

destinados a una consolidación progresiva y segura, y los beneficiarios quedan, a veces, confinados durante años a un hábitat muy vulnerable.

Un problema adicional se produce cuando hay una distribución desigual de los recursos existentes para la reconstrucción. Los pobres no solo sufren más el impacto, sino que pueden llegar a beneficiarse mucho menos de las ayudas. Un ejemplo se vio en Honduras, donde la proporción de bienes perdidos debido al huracán Mitch, en 1998, superó el 31% entre el 25% de población más pobre, en tanto que entre el cuartil más rico fue del 7%⁵⁴. Para la reconstrucción, este último grupo de población recibió una ayuda promedio de 320 dólares por hogar, mientras que el más pobre recibió menos de la mitad. En ausencia de políticas apropiadas, la ocurrencia de un desastre tiende a activar un círculo vicioso⁵⁵ en el que se profundizan las brechas sociales y socioespaciales.

Una forma de combatir ese proceso es incorporar de manera sistemática criterios de reducción de riesgos en el diseño y la ejecución de los programas de preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación. Los países han invertido sumas importantes en la gestión de desastres, concentrándose en la respuesta de emergencia, pero la factura de la reconstrucción podría disminuir significativamente si parte de esa inversión estuviera dedicada a la prevención.



Verapaz, El Salvador. Trabajos de reconstrucción luego de la tormenta tropical "Ida" en el año 2009. © Iliana Lemus

Recuadro 5.9

El desafío de la reconstrucción en Haití

La situación en Haití tras el terremoto del 12 de enero de 2010 es un doloroso ejemplo de las consecuencias que puede tener un evento de origen natural sobre ciudades vulnerables debido a la pobreza y a políticas de ordenamiento territorial y de urbanismo inapropiadas. En este caso, se dieron en un contexto de disfunciones políticas e institucionales que perduran desde hace décadas.

Haití es un país fuertemente marcado por la desigualdad. La carencia de una gestión del territorio que permitiera desarrollar servicios básicos y frenar la degradación del medio ambiente rural produjo un éxodo desde el campo y un crecimiento urbano sin precedentes. En 15 años, la población de Puerto Príncipe se duplicó y hoy representa aproximadamente 3 millones habitantes (el 30% de la población total)^a.

La débil capacidad para planificar el fuerte crecimiento urbano y la inadaptación de las normas de urbanismo dio lugar a una ciudad con numerosos asentamientos informales, a menudo muy densos, enclavados en terrenos inadecuados por sus características físicas, costosos de

urbanizar y con servicios básicos insuficientes y de mala calidad. Estas áreas representan tan sólo el 20% del territorio de la ciudad, pero en ellas vive el 80% de su población.

Las prácticas de construcción populares, sin dirección, con obreros poco cualificados y materiales de construcción inapropiados, condujeron a graves defectos estructurales que amplificaron la vulnerabilidad del hábitat y las consecuencias del seísmo: 220.000 muertos, 300.000 heridos, 1,3 millones de personas sin hogar y un 15% de la población del país sinistrada.

Hacia una reconstrucción y un desarrollo urbano duradero

Del total de población afectada por el terremoto, solo una parte podrá regresar a sus lugares de origen debido al riesgo a desastres al que todavía están expuestas algunas zonas y la densidad de los barrios. Además, hará falta tiempo para recuperar la oferta de vivienda de alquiler popular, que representaba entre el 60% y el 70%.



Bristout-Bobin, Haití. Proyecto de reconstrucción de ONU-Habitat en colaboración con Fondation Architectes de l'urgence. © ONU-Habitat/FAU



Léogâne, Haití. El desafío de la reconstrucción en Haití. © Alain Grimard

La Agencia de Reconstrucción de Haití ha adoptado una estrategia destinada a reducir la vulnerabilidad de Puerto Príncipe y las otras ciudades afectadas, especialmente de las zonas de vivienda popular, y detener la expansión constante de los asentamientos precarios.

Con el apoyo de la comunidad internacional, uno de los objetivos del gobierno es formular y poner en marcha planes estratégicos para Puerto Príncipe y las ciudades secundarias afectadas, que involucren a los diferentes actores haitianos (moradores y siniestrados, especialmente a las mujeres, organizaciones no gubernamentales, instituciones y entidades locales y nacionales) y que tengan una visión de largo plazo.

Con ese respaldo, se trata de impulsar la reconstrucción y reordenamiento de los barrios, planificar las infraestructuras, desarrollar progresivamente el equipamiento en zonas periurbanas que son propicias a la urbanización y mejorar el tejido urbano, creando centros de servicios y empleo, esenciales para organizar la movilidad. Además, se busca reubicar a las familias que no pueden retornar a sus hogares y proteger las áreas de riesgo o que tienen un valor ambiental y agrícola importante.

En paralelo al enfoque para la planificación territorial y urbana, la estrategia de la Agencia consiste en acompañar a las familias y a los actores del sector privado para la reconstrucción de viviendas, proporcionándoles información, apoyo técnico y capacitación.

El proceso de reconstrucción en Haití es un ejemplo concreto de lo que se puede conseguir con soluciones locales adaptadas, asequibles y articuladas entre sí, que sean resultado de un proceso de planificación estratégica y de la gestión del territorio.

A largo plazo, será necesario ampliar el marco de la descentralización y acelerar la formulación de un plan de ordenamiento y desarrollo del territorio nacional que contemple la emergencia de polos secundarios para equilibrar el poder de atracción de Puerto Príncipe, y que incluya la mejora del acceso a los servicios básicos en los pueblos y pequeñas ciudades para hacer el espacio rural más atractivo.

No obstante, será una estrategia frágil si no cuenta con una suficiente movilización de recursos, especialmente teniendo en cuenta el coste de la asistencia humanitaria en los campos. De ahí la importancia de reforzar las capacidades de todos los actores, a todos los niveles.

El desafío de la reconstrucción en Haití es inmenso y los atrasos acumulados importantes. Sin embargo, es también enorme la esperanza de reconstruir ciudades más equitativas, y por tanto menos vulnerables, que contribuyan de manera duradera al desarrollo económico y social de todo el país.

^a Instituto Haitiano de Estadística e Informática.
Consultado en octubre de 2011.
<http://www.ihsi.ht>

Fuente: ONU-Habitat, Haití.

Papel de los gobiernos locales

Se observa en la región un creciente reconocimiento de la importancia de los temas ambientales para la sostenibilidad económica y social, que se refleja en un mayor desarrollo institucional, de marcos normativos y herramientas de gestión ambiental urbana⁵⁶. Ha aumentado el número de iniciativas públicas y privadas, y cada vez hay una mayor participación del sector empresarial y de la sociedad civil. Los gobiernos locales también están tomando mayores responsabilidades en la conservación del medio ambiente, la respuesta al cambio climático y la prevención de los desastres.

Los estrechos lazos entre los aspectos ambientales y sociales obligan a buscar políticas integrales para afrontar los desafíos planteados por la pobreza y la desigualdad, la degradación del medio ambiente, el cambio climático, la vulnerabilidad y la gestión de los desastres. Es particularmente importante considerando que, como se ha visto, las consecuencias del cambio climático y de la degradación ambiental afecta más a los grupos de población pobre. Si bien todos los estratos de la sociedad dependen de los bienes y servicios que provee el ambiente, estos son particularmente importantes para las poblaciones de menores ingresos y las que dependen directamente de los ecosistemas para su sustento económico.

Existen numerosas experiencias en la región que combinan los objetivos de sostenibilidad ambiental con los de reducción de la pobreza, la inclusión social y la creación de empleos y actividades productivas. Medellín (Colombia) es internacionalmente reconocida por sus estrategias de redensificación planificada; en algunas ciudades se apuesta por los biocombustibles (maíz o caña de azúcar para el etanol y varios cultivos oleaginosos, como la palma, para el biodiesel), aunque no es evidente que sus ventajas sean mayores a sus inconvenientes⁵⁷; Cartagena de Indias, en el mismo país, es objeto de un proyecto piloto de adaptación al cambio climático con énfasis en el aumento del nivel del mar, que incluye estudios de microzonificación de riesgos previos a la construcción de viviendas y equipamientos, y la inclusión de acciones de mitigación dentro del programa de Mejoramiento Integral de Barrios.

Entre las ciudades que han aprobado formalmente programas de acción específicos para la mitigación y adaptación al cambio climático están Ciudad de México, São Paulo, Buenos Aires, Quito y Montería, en Colombia, que ya cuentan con inventarios de gases de efecto invernadero, mapas de amenaza y vulnerabilidad. Ciudad de México se fijó como objetivo disminuir sus emisiones en un 14% (de 2008 a 2012), mientras que Buenos Aires busca reducirlas en casi un 33% (entre 2008 y 2030) y Montería en un 20% (entre 2009 y 2019). En Ciudad de México las acciones de mitigación necesarias para lograr la meta establecida ascienden a casi 4.300 millones de dólares⁵⁸.

La cooperación internacional está apoyando el desarrollo de iniciativas de mitigación y adaptación al cambio climático en aglomeraciones como Esmeraldas (Ecuador), ciudad piloto de la Iniciativa Ciudades y Cambio Climático de ONU-Habitat en América Latina y el Caribe⁵⁹. Otros proyectos son los de Bogotá y su región, con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Trujillo (Perú), con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y Santiago de Chile, con apoyo de la cooperación alemana.

Para reducir su vulnerabilidad frente a las amenazas naturales y al cambio climático, varias ciudades de la región han puesto en marcha sistemas de monitoreo y pronóstico hidrometeorológicos que les permitan identificar las amenazas y detectar los riesgos de deslizamiento o inundación⁶⁰. A partir de las informaciones obtenidas, se está trabajando en la implementación de medidas correctivas, sobre todo a través de la reubicación de las poblaciones que viven en zonas de alto riesgo, y preventivas, evitando la localización de nuevas infraestructuras en estos terrenos. En Quito, por ejemplo, el Plan de Acción frente al cambio climático planeaba relocalizar a más de 1.500 familias entre 2011 y 2012.

Las autoridades locales y, en particular, los departamentos de planificación, pueden influir en los comportamientos y la orientación de los patrones de consumo energético mediante la regulación y manejo del desarrollo urbano. Esto es especialmente evidente en el sector del transporte, pero también se aplica a otros sectores.

Las medidas para preservar el medio ambiente, controlar las emisiones de gases de efecto invernadero o reducir la vulnerabilidad a los desastres superan con frecuencia el ámbito municipal y requieren acciones coordinadas de los gobiernos a diferentes niveles, así como de actores no estatales. Para alcanzar buenos resultados, es particularmente importante fortalecer las relaciones institucionales y construir consensos sobre los objetivos, desarrollando la participación y coordinación de los diferentes actores.

Notas

1. PNUMA (2010), p. 107.
2. En el capítulo 4, este informe se analizó el agua como servicio público. En este capítulo se estudia como recurso, abordando su disponibilidad, consumo y contaminación.
3. Sistema de Información de la FAO sobre Agua y Agricultura (FAOSTATS). Estimaciones correspondientes a 2009. <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/main/index.stm>
4. FAOSTATS.
5. PNUMA (2010), p. 113.
6. Entre 1990 y 2004. PNUMA (2010), p. 28.
7. Son partículas gruesas con diámetro aerodinámico de 10 microgramos o menos por metro cúbico (ug/m³)
8. PNUMA (2010).
9. No se dispone de información sobre la norma para La Paz, Ciudad de Guatemala, La Habana, Santiago ni Cochabamba. Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (OPS), "Evaluación de los efectos de la contaminación del aire en salud en América Latina y el Caribe", Washington, D.C., 2005.
10. Resultados publicados en PNUMA (2010).
11. PNUMA (2010).
12. *Ibidem*.
13. *Ibidem*.
14. CEPAL (2010e).
15. En la región se encuentran 6 de los 17 países con mayor diversidad biológica del mundo. PNUMA (2010).
16. Para más información, véase http://fundacionplanetaazul.org/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=6&Itemid=29&limitstart=8
17. PNUMA (2010).
18. Para mayores detalles sobre generación y disposición de residuos, véase la sección 4.2 del capítulo 4.
19. Los inventarios son indispensables para conocer la situación, definir estrategias prioritarias, atribuir responsabilidades y realizar comparaciones interurbanas que incentiven la competencia y la cooperación. ONU-Habitat (2011c).
20. Ver anexo 1.
21. ONU-Habitat (2011c).
22. Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe, 2009.
23. PNUD (2004).
24. Para más detalles sobre la evolución del parque automóvil en la región y los desplazamientos según el tipo de transporte, véase el apartado sobre movilidad del capítulo 3 de esta publicación.
25. CEPAL (2010e).
26. Lefèvre, Benoit (2009).
27. La combustión de carburantes que mueven los vehículos producen gases contaminantes. Los principales son el dióxido de carbono (CO₂), el monóxido de carbono (CO), los hidrocarburos (HC), los óxidos de nitrógeno (NO_x) y partículas materiales (PM). De ellos, hay que diferenciar el primero, que es un gas de efecto invernadero con un impacto mundial, puesto que su impacto no se limita al área de emisión, de los demás, cuyos efectos son más locales.
28. CAF (2010)
29. En el capítulo sexto, se analizan las competencias municipales en la provisión de servicios.
30. PNUMA (2010).
31. CEPAL. Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe, 2009.
32. CEPAL (2010f).
33. Publicado en la *Gazeta Oficial del Distrito Federal*, el 25 de noviembre de 2008.
34. Véase recuadro sobre la experiencia de São Paulo.
35. También existen amenazas derivadas de la presencia de industrias, pero no son analizadas en el marco de este informe.
36. Zapata, R. y Madrigal, B. (2009).
37. De la Torre, A., Fajnzylber, P. y Nash, J. (2009).
38. *Ibidem*.
39. CEPAL (2012).
40. CEPAL (2009).
41. *Ibidem*.
42. Sierra, R., Flores, S. y Zamora (2009).
43. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). http://www.eird.org/esp/acerca-eird/unidad_regional_esp.htm
44. EIRD.
45. Zapata, R. (2010).
46. CEPAL (2010f).
47. BENDER, S. (2009).
48. OPS (1994).
49. EIRD/ONU (2011).
50. PNUD (2011), p. 6.
51. ONU-Habitat (2011c), p. 4.
52. PNUD, hoja informativa del Buró de Prevención de Crisis y Recuperación. Reducción del riesgo de desastres y Recuperación. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/disaster/Reducci%C3%B3n%20del%20Riesgo%20de%20Desastres%20y%20Recuperaci%C3%B3n%20-%20Introducci%C3%B3n.pdf>
53. En el Caribe hay evidencia de que los desastres agravan problemas macroeconómicos, afectando el volumen de la deuda externa, el equilibrio fiscal, la balanza de pagos y el tipo de cambio. Zapata, R. y Madrigal, B. (2009), pp. 7-8, 18. CEPAL (2009c), p. 5.
54. PNUD (2007).
55. Zapata, R. y Madrigal, B. (2009).
56. PNUMA (2010).
57. De la TORRE, A., FAJNZYLBER, P. y NASH, J.
58. Secretaría de Medio Ambiente (2008).
59. Esmeraldas es la ciudad piloto. Las estrategias construidas de manera participativa se están traduciendo en la actualidad en instrumentos de política pública. Lozada, T. (2011). Sierra, R., Flores, S. y Zamora, G. (2009). Lozada, T. (2011).
60. La región cuenta con diversos organismos intergubernamentales para la cooperación y el análisis en esta área, entre ellos, la Agencia Caribeña de Respuesta a Emergencias por Desastres (CDERA, sigla en inglés), el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) y el Centro de Coordinación para la prevención de los desastres naturales en América Central (CEPREDENAC).



La Gobernabilidad urbana



En pocas palabras

1. En la región existen unas 16.000 entidades de gobierno local, que han adoptado variados enfoques de planificación y gestión urbana. Muchos de estos gobiernos se vieron desbordados por la urbanización acelerada ocurrida en la segunda mitad del siglo XX, una situación que hoy se refleja en las desigualdades y segregaciones sociales y espaciales de las ciudades.
2. La gobernabilidad ha logrado avances significativos, fundamentalmente en términos de democratización y descentralización. La elección de alcaldes mediante sufragio universal se ha generalizado y se han reforzado los mecanismos e iniciativas para asegurar la participación ciudadana en los asuntos de gobierno, incluyendo la revocación del mandato, el presupuesto participativo y las juntas vecinales. Además, se ha alcanzado una mayor responsabilidad en el manejo de los recursos, tanto por parte de las autoridades locales como de los ciudadanos que contribuyen.
3. La participación femenina en la política ha ganado espacio, pero, como en otras instancias, aún se está muy lejos de cerrar la brecha de género. A nivel de los órganos legislativos locales, el número de concejales ha aumentado al 22% de los cargos electos, mientras que en las alcaldías, las mujeres representan apenas un 10%.
4. En los últimos años se ha observado un aumento de la actividad normativa para la revisión de las leyes vinculadas con el ordenamiento territorial y la gestión de la ciudad, algo que parece indicar un renovado interés político en estas cuestiones.

Claves para el cambio

5. La descentralización de competencias no siempre se ha acompañado de las necesarias transferencias de recursos y capacidades. Solo los municipios más poblados logran autofinanciarse, mientras que los otros son muy dependientes de los gobiernos centrales. Los avances también han sido limitados en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales, una asignatura pendiente en la región.
6. La fiscalidad asociada al suelo y los inmuebles está poco desarrollada. Existen experiencias de captación de las plusvalías generadas por decisiones de planeamiento o inversiones públicas, mecanismos que presentan un enorme potencial para la financiación municipal y podrían ser sistematizados.
7. Resulta preocupante la existencia de grupos ilegales que, con medios violentos y coercitivos, controlan territorios y poblaciones, y tienen una creciente influencia en el funcionamiento de las instituciones. La corrupción tradicional y la captura del Estado por esos grupos constituyen una amenaza para la consolidación democrática y requieren de una acción coordinada de todos los niveles de gobierno.
8. En la región, todavía está abierto el debate sobre las funciones devolutivas y redistributivas de las transferencias económicas y de capacidades entre niveles de gobierno. Considerando la heterogeneidad que existe entre los países y en su interior, parece muy necesario promover políticas de armonización y cohesión territorial que garanticen el desarrollo equitativo de todas las ciudades.
9. Las nuevas configuraciones urbanas, como las zonas metropolitanas y los corredores urbanos, plantean nuevos desafíos de gobernabilidad y requieren una adaptación de las instituciones a la realidad de los territorios. Las ciudades de la región también están reforzando su protagonismo internacional, lo que, bien orientado, puede contribuir a la prosperidad de sus países.

La Gobernabilidad urbana

En la región, existen más de 16.000 municipios, distritos, cantones y comunas¹, muchos de ellos eminentemente rurales y muchos otros mayoritariamente urbanos. Al mismo tiempo, numerosas ciudades comprenden territorios de múltiples municipios o unidades político-administrativas.

Contar o no con viviendas sociales, servicios de agua, saneamiento, gestión de los residuos sólidos y transporte, con vías de acceso, espacios públicos, seguridad, condiciones de convivencia y otros componentes de la vida en la ciudad depende en buena medida de la gestión de las autoridades locales.

Las condiciones de gobierno local han cambiado significativamente en las tres últimas décadas como consecuencia del proceso de democratización y descentralización. Este proceso, que comenzó en la década de 1980, incluye reformas en las estructuras, los principios, las finanzas y la participación a nivel local. Con grandes diferencias en orientación, profundidad y complejidad entre los países, esas reformas abarcan las relaciones entre gobernantes y gobernados, y entre niveles de gobierno.

El llamado proceso descentralizador se basa en el principio de subsidiariedad, según el cual las decisiones deben tomarse en el nivel más próximo a los ciudadanos², y ha traído consigo espacios para la democracia local y la centralidad del municipio en el gobierno a nivel territorial urbano. No obstante, ha significado también, en muchos escenarios locales, nuevas responsabilidades que no se acompañan de la capacidad económica o decisoria necesaria, ya sea desde el punto de vista político, administrativo o fiscal.

Las demandas sociales están cambiando en todos los países de la región y, con ellas, los desafíos de la gestión y el gobierno de la ciudad. No existen fórmulas homogéneas para garantizar el buen gobierno, pero, para lograrlo, son determinantes las condiciones legales, administrativas, políticas y financieras, así como el ejercicio del control y participación ciudadanos y el modo de liderazgo aplicado por el propio gobierno en sus varios niveles.

6.1 Consolidación democrática

En las últimas décadas, se han producido cambios en algunos países, en los cuales las ciudades han dejado de ser los escenarios donde los gobiernos centrales ejercían el poder que les era conferido para convertirse en espacios de diálogo democrático y de propuestas de gobierno y gestión innovadoras.

La gobernabilidad local ha logrado avances significativos gracias a la democratización de sus instituciones, la formación de comités y agrupaciones de carácter municipal y vecinal. Paralelamente a estos cambios en el gobierno local, han surgido en las Constituciones y las legislaciones de los países de la región mecanismos para mejorar los niveles de participación ciudadana, la transparencia y el control a los representantes elegidos por voto popular.

Elección de los alcaldes, plan de metas y revocatoria de mandato

La autonomía política de los municipios se ha consolidado progresivamente. La elección de los alcaldes, si bien existía en muchos países de la región, en algunos casos incluso desde los tiempos de la Independencia, estuvo durante mucho tiempo restringida y condicionada. Desde la década de 1980, la elección popular de alcaldes mediante sufragio universal y directo se ha generalizado como un derecho ciudadano en prácticamente todas las ciudades y, actualmente, se considera como uno de los aspectos de la descentralización más acabado en la región³.

Entre los mecanismos creados como una medida de control a los abusos y faltas en el ejercicio del poder figura la revocatoria del mandato de cargos de elección popular. La revocatoria está prevista legalmente en algunos de los países de la región. No obstante, solo en unos pocos son los propios electores quienes deciden mediante voto si revocan o no el mandato concedido a la autoridad cuestionada, facultad contemplada por ejemplo en las Constituciones de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela⁴.

La revocatoria del mandato es un mecanismo de control y participación al alcance de los ciudadanos que invierte la relación tradicional en la región entre gobernantes y gobernados al permitir a los electores exigir y vigilar que

Tabla 6.1
Países que contemplan la revocación del mandato por los electores

País	Reconocimiento Constitucional	Cargos revocables
Bolivia (2009)	Art. 240	Todos los cargos electos excepto el poder judicial
Colombia (1991)	Art. 103 y Art. 259	Gobernadores y alcaldes
Ecuador (2008)	Art. 105	Todas las autoridades de elección popular sin distinción alguna, incluyendo alcaldes, diputados, miembros de juntas parroquiales
Perú (1993)	Art. 31	Presidente, vicepresidente, consejeros regionales, alcaldes, regidores y jueces de paz no letrados
Venezuela (2009)	Art. 72	Todos los cargos y magistraturas de elección popular

Fuente: *Constituciones nacionales*.

el elegido actúe con responsabilidad política. Esta figura opera principalmente en dos esferas de poder: el legislativo y los funcionarios elegidos a nivel local.

Aún con diferencias culturales, políticas y de procedimientos, la revocatoria de cargos de elección popular ha pasado en varios países de la teoría a la práctica. Ejemplos de ello se encuentran en Perú, donde, en noviembre de 2009, se celebró una consulta popular con dos objetivos: elegir nuevamente a un tercio de los miembros de concejos municipales de 88 distritos cuyo mandato había sido revocado un año antes y, al mismo tiempo, decidir sobre la revocación de 67 alcaldes y 271 regidores⁵.

En Ecuador, a partir de la Constitución de 2008, la revocatoria del mandato ha sido también utilizada efectivamente por los electores. Entre 2010 y agosto de 2011, fueron presentadas más de 250 solicitudes contra autoridades locales, principalmente de jurisdicciones locales pequeñas, una vez transcurrido un año de mandato. El Tribunal Contencioso Electoral tramitó 78 procesos⁶. De todas las solicitudes dirigidas contra alcaldes, concejales municipales y vocales de Juntas Parroquiales sometidas a votación hasta esa fecha, la población se pronunció a favor de la revocatoria en el 28% de los casos⁷.

La corta existencia del fenómeno en Ecuador impide, por ahora, establecer la efectividad de la figura en la mejora de las condiciones para el ejercicio real de la democracia, el control a los gobernantes por los ciudadanos y el cumplimiento de los programas políticos propuestos por parte de sus representantes. Sin embargo, no cabe duda de que este mecanismo está cambiando las relaciones y exigencias entre gobernantes y gobernados.

Gobernantes jurídicamente vinculados con un programa y políticamente responsables de su cumplimiento ante los electores son elementos fundamentales para que el ejercicio democrático no se reduzca al momento del voto y el clientelismo. La formalización de un plan de gobierno con metas específicas es central también para que los ciudadanos ejerzan el control ciudadano. En países donde no existen obligaciones concretas para los gobernantes derivadas del voto programático, han surgido ejercicios ciudadanos orientados a lograr ese objetivo. En

Recuadro 6.1 Los ciudadanos controlan la gestión y el cumplimiento de metas de los gobiernos municipales

En la última década, han surgido movimientos ciudadanos en favor del derecho al voto programático, el control y la medición del avance en los objetivos fijados para la ciudad. En varios casos, esos movimientos han tenido como resultado el compromiso político de establecer planes de metas como una herramienta para una mayor transparencia y eficacia en la gestión pública.

En Argentina, Córdoba, Maipú, Mendoza^a y San Martín de los Andes, se cuentan ya con ordenanzas de Plan de Metas, una herramienta de planificación, programación, monitoreo y evaluación. Mediante estas ordenanzas, los programas y plataformas presentadas durante la campaña electoral se convierten en planes concretos, con metas cuantitativas y cualitativas medibles y comprobables.

En Brasil, los ciudadanos de São Paulo marcaron en 2008 una victoria histórica, al lograr la aprobación, en el Consejo Municipal (Vereadores, en portugués), de una enmienda legislativa que obliga a los alcaldes a presentar un programa de metas cuantitativas y cualitativas específica para cada área de la administración municipal, que se monitorean periódicamente^b. Desde entonces, la formulación de un "Programa de Metas" se ha hecho realidad en diversas ciudades, incluyendo Río de Janeiro y Belo Horizonte^c, y se espera que lo sea en muchas otras que elegirán alcaldes a finales de 2012.

Se espera que, en el futuro, esta iniciativa, por ahora sujeta a la aprobación del legislativo municipal de cada ciudad, se convierta en parte de la Constitución política federal (fue presentada una iniciativa en el Congreso Nacional con el respaldo de 174 parlamentarios y 83 organizaciones sociales en octubre de 2011). La red Nossa São Paulo y la Red social brasileña por ciudades justas y sustentables, entre otras organizaciones, apoyan esta iniciativa^d.

^a <http://www.nuestramendoza.org.ar/index.php>

^b <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal>

^c <http://www.bhmetasresultados.com.br/content/bh-metas-e-resultados>

^d <http://rededecidades.ning.com/page/programa-de-metas>

época de campaña electoral, se exige de los candidatos un documento formal y público con metas específicas y se organiza la medición periódica del avance para poder contrastarlo con las promesas electorales.

A pesar de lo anterior, la región se encuentra aún muy lejos de contar con una cultura y un sistema electoral, en el que el programa de gobierno ocupe un lugar central en las campañas y en las urnas, y el voto programático sea una realidad en el ámbito local.

Participación ciudadana y responsabilidad

Más allá de las complejidades, matices y procesos incompletos, la descentralización ha promovido en la región espacios favorables a la participación ciudadana y el surgimiento de líderes en los niveles locales.

Brasil es quizá el país que más ha avanzado en el terreno de la participación social con la figura del presupuesto participativo, que se ha conocido en todo el mundo, sobre todo, por la experiencia de Porto Alegre. Mediante este mecanismo, se involucra a la ciudadanía en las decisiones sobre inversión del municipio.

Otra forma de participación ciudadana es la organización de juntas vecinales o comités sectoriales para la formulación de peticiones, realizar proyectos y proveer servicios. En Ecuador, un caso paradigmático de participación ciudadana en la gestión municipal es el de Cotacachi, una ciudad de 7.300 habitantes, a los que se suman 5.000 de la periferia. En ella, se ha impulsado un proceso de democratización y desarrollo sostenible basado en mecanismos que tienen en cuenta a los diferentes grupos sociales (el 60% de los habitantes del cantón es indígena)⁸.

La descentralización ha propiciado también el desarrollo de políticas más focalizadas en grupos desfavorecidos y minorías, que sufren discriminación o han sido ignoradas tradicionalmente⁹. Además, la participación local se ha visto favorecida por reformas legales que contemplan nuevas herramientas de control social y organización a escala local y vecinal; facilitan discusiones presupuestarias y ejercicios de planeación y favorecen un mayor pluralismo político¹⁰.

Pese a esos avances, la experiencia muestra que el proceso tiene limitaciones derivadas fundamentalmente de los desajustes con las políticas nacionales, la insuficiencia de recursos y el distanciamiento entre los fundamentos teóricos y su aplicación práctica.

El buen gobierno requiere de las autoridades locales que ejerzan sus funciones con eficiencia, equidad y eficacia, así como responsabilidad y transparencia en el manejo de las finanzas públicas. Pero, para lograr esos objetivos, es necesario también establecer una cultura tributaria y que el ciudadano asuma sus responsabilidades contribuyendo conforme a sus posibilidades a la financiación del sector público.

Recuadro 6.2

Presupuesto participativo y la experiencia de Porto Alegre (Brasil)

El presupuesto participativo, proceso mediante el cual los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil participan directamente en diversas fases de la preparación y monitoreo del presupuesto público, ofrece a los ciudadanos una oportunidad de ejercer la democracia de forma directa y aprender sobre el funcionamiento de lo público y sus complejidades.

Estos efectos redundan en demandas de mayor calidad por parte de la sociedad al Gobierno, la reducción de prácticas clientelistas, de patronato y corrupción y, por ende, llevan a una mejor administración pública local. No obstante, si carece de mecanismos de protección adecuada, el presupuesto participativo puede convertirse en un espacio de legitimación de intereses de grupos específicos (en general elites), refuerzo de las desigualdades y, paradójicamente, reducción de los espacios de discusión de los presupuestos públicos. Una limitación importante de los presupuestos participativos es que necesariamente solo se aplican sobre una proporción muy reducida del presupuesto municipal. Es un proceso mediante el cual se logra una mayor capacidad ciudadana, en beneficio de la transparencia y eficacia, pero no constituye en sí mismo una herramienta de gestión de los recursos locales.

El presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil) es el ejercicio ciudadano de este tipo más conocido. Implementado desde finales de la década de 1980 por el Partido de los Trabajadores en el escenario de cambio constitucional (1998) y apertura a la democracia, el presupuesto participativo constituye uno de los casos donde se ha dado mayor espacio a la participación y deliberación directa de los ciudadanos.

En Brasil, el fenómeno del presupuesto participativo ha crecido de manera muy importante, pasando de ser aplicado en 13 municipalidades en el período de 1989-92, a 177 entre 2001 y 2004. Para este grupo de municipios, los observadores reportan una clara mejora en la eficiencia del servicio de educación pública.

Existen otras experiencias de presupuesto participativo en países como Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Perú. La apertura en la cultura política a este mecanismo ha tenido diversos obstáculos, como marcos jurídicos creados con objetivos diferentes, renuencia de los propios gobernantes y partidos políticos, baja capacidad administrativa y fiscal, y una sociedad civil fragmentada y en conflicto.

Fuentes: Banco Mundial (2007 y 2008) y Biderman, Ciro (2007).



Porto Alegre, Brasil. Orçamento Participativo (OP) / Presupuesto Participativo. © Ricardo Stricher PMPA



Río de Janeiro, Brasil. La lucha contra la violencia requiere de redes comunitarias organizadas y cohesión social © Domingos Peixoto

Recuadro 6.3 Violencia y captura del estado

En la región, no es solo la falta de recursos, la capacidad técnica o el liderazgo lo que entorpece el buen gobierno. Existe un proceso de captura de territorios y de la propia institucionalidad que genera una de las principales vulnerabilidades para el desarrollo local. Se trata de la cooptación de las propias instituciones del Estado por grupos de interés particulares y del crimen organizado.

La corrupción, un mal histórico en la región (básicamente a partir del soborno), ha sido utilizada tradicionalmente por agentes privados para manipular las decisiones públicas a favor de sus propios intereses y beneficios particulares. Grupos legales con intereses económicos influyen en el Estado a fin de obtener regulaciones convenientes a sus intereses, generalmente contrarios al interés general. Regulaciones públicas que favorecen los monopolios comerciales y la competencia desleal, en lugar de combatirlos por su impacto negativo para las mayorías, son un ejemplo clásico de los efectos dañinos de la corrupción.

Pero, además de la corrupción tradicional, los países de América Latina y el Caribe enfrentan otra lacra que afecta a sus decisiones de regulación y, en casos extremos, al propio proceso democrático, conocida como captura del Estado. El fenómeno surge principalmente de grupos para los que resulta fundamental el control de rutas y territorios relacionados con el tráfico en sus diversas variantes, incluyendo en particular el de drogas, armas y personas. Estos grupos ocupan de hecho el lugar que corresponde al Estado, detentando poder territorial y ejerciendo violencia sobre la población.

Bandas delictivas asociadas a esos comercios ilícitos, en especial las del tráfico de drogas, y pandillas juveniles, como las Maras Salvatrucha, protagonizan guerras urbanas. Por cuenta de estas últimas, la población de ciudades como San Salvador, Ciudad de Guatemala y Tegucigalpa, en especial en áreas pobres, han experimentado terror urbano, que incluyen violaciones, ejecuciones directas y secuestros^a.

Un triste ejemplo del extremo al que pueden llegar los actos de violencia por captura de territorios urbanos y actividades económicas por grupos ilegales ocurrió en El Salvador. En junio de 2010, en Mejicanos, localidad pobre ubicada en la periferia del norte de San Salvador, una de las varias acciones violentas

de presión a los empresarios del transporte ocasionó la muerte de varios pasajeros que viajaban en un microbús, incendiado sin dar oportunidad a sus ocupantes de salir. Esta reprochable acción fue atribuida a jóvenes menores de edad, miembros de pandillas Maras, en disputa por territorios y sus rentas^b.

Para estos grupos, la captura del Estado constituye el mejor medio para alcanzar ventajas sociales y tratamiento judicial favorable, así como beneficios económicos. Con esa estrategia, el Estado, no solo deja de representar una amenaza, sino que además termina sirviendo de soporte a sus actividades^c.

En la región, estos actores pueden acumular tanto o más poder que el propio Estado a nivel local y no dudan en recurrir a prácticas violentas y de coerción sustentadas en el control territorial que ya detentan. Son prácticas que, junto con el soborno, recaen sobre funcionarios públicos con capacidad decisoria, pero que también se van institucionalizando, hasta el punto de que personas vinculadas a los grupos ilegales pueden detentar cargos de elección popular y actuar como agentes legítimos para defender intereses ilegítimos^d.

Los países han enfrentado estos desafíos de diferentes formas. En todos los casos, se requieren acciones coordinadas desde varios sectores, sobre territorios relativamente amplios y con continuidad en el tiempo. Aisladas, las intervenciones policiales o hasta militares no son suficientes para contener el problema, especialmente cuando las propias instituciones presentan una vulnerabilidad a su captura. A los ciudadanos les quedan pocas opciones al margen de condenar socialmente estos actos y velar para que sean perseguidos y sancionados judicial y económicamente, algo que solo es posible contando con redes comunitarias, una sociedad civil organizada y una fuerte cohesión social.

^a Irazábal, 2009.

^b Informaciones publicadas en El nuevo Diario, edición on-line de 21 de junio de 2010 y edición on-line de 23 de junio de 2010; BBC edición on-line de 21 de junio de 2010.

^c Garay et al. (2008).

^d Ibidem.

Recuadro 6.4

Campaña del 110% con Bogotá, un ejercicio de cultura ciudadana, responsabilidad tributaria y orientación política

En 2002, el entonces alcalde de Bogotá, Antanas Mockus, propuso a los habitantes de la ciudad un tipo de participación opuesto a la tradición política de la región: un aporte voluntario adicional del 10% sobre el monto de su impuesto (predial, para la industria, el comercio y los vehículos) destinado a la priorización de un proyecto de inversión social elegido por los propios contribuyentes llamada "110% con Bogotá."

La campaña del 110% con Bogotá tuvo dos antecedentes importantes. En la década de 1990, dentro del proceso de descentralización, se había aprobado un Estatuto tributario para la ciudad que permitía el fortalecimiento fiscal a partir de los recursos propios. En 1993, los propios contribuyentes habían actualizado la base catastral de valores de inmuebles mediante la autodeclaración de los precios. Esto significó tanto un impresionante incremento en la recaudación como el primer voto de confianza de la ciudadanía y la señal de que creían posible un cambio para la ciudad, hasta entonces sumida en el caos.

En la campaña electoral, el todavía entonces candidato a alcalde había defendido la necesidad de incrementar los ingresos tributarios para mantener las inversiones que la ciudad necesitaba; tras asumir el cargo, propuso al Concejo la aprobación de la tributación voluntaria y de la reforma tributaria que, a su juicio, requería la ciudad. Ante el rechazo a ambas iniciativas, propuso a los ciudadanos el aporte voluntario, a lo que respondieron favorablemente.

En su primera llamada, cerca de 66.000 ciudadanos abonaron de forma voluntaria y sin la presión clásica de los tributos (multa o castigo) un 10% más que el impuesto que les era exigido. Después de tres administraciones, el 110% con Bogotá sigue existiendo y, si bien ha perdido su fuerza inicial, refleja cambios en la percepción ciudadana sobre el gobierno en el ámbito local en un escenario de tributación actualizada y cobro de obras públicas por medio de la contribución de valorización.

Fuente: Pinilla y Florian (2011).

La participación ciudadana es necesaria para desarrollar y fortalecer procesos de gobierno mejor informados, más transparentes y más legítimos, pero también es insuficiente para alcanzar un buen resultado de gobierno. Otro componente clave para que la gestión de una ciudad mejore es tener un liderazgo que la conduzca a decisiones apropiadas.

Una evaluación de las estrategias de desarrollo urbano realizada por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)¹¹, una organización mundial de gobiernos locales y regionales, ha mostrado que existen semejanzas en materia de planificación estratégica urbana en las diferentes regiones del mundo, y una de ellas es que el liderazgo, ya sea de un alcalde o de su equipo de gobierno, es clave para el éxito de la planificación urbana.

La experiencia demuestra que la eficacia de una estrategia local depende de la cooperación entre los distintos interesados, de promover la acción ciudadana, centrarse en los objetivos y obtener los recursos necesarios, componentes en los que tiene un gran peso la capacidad de visión, el estilo y calidad del liderazgo político local.

Mujeres y poder local

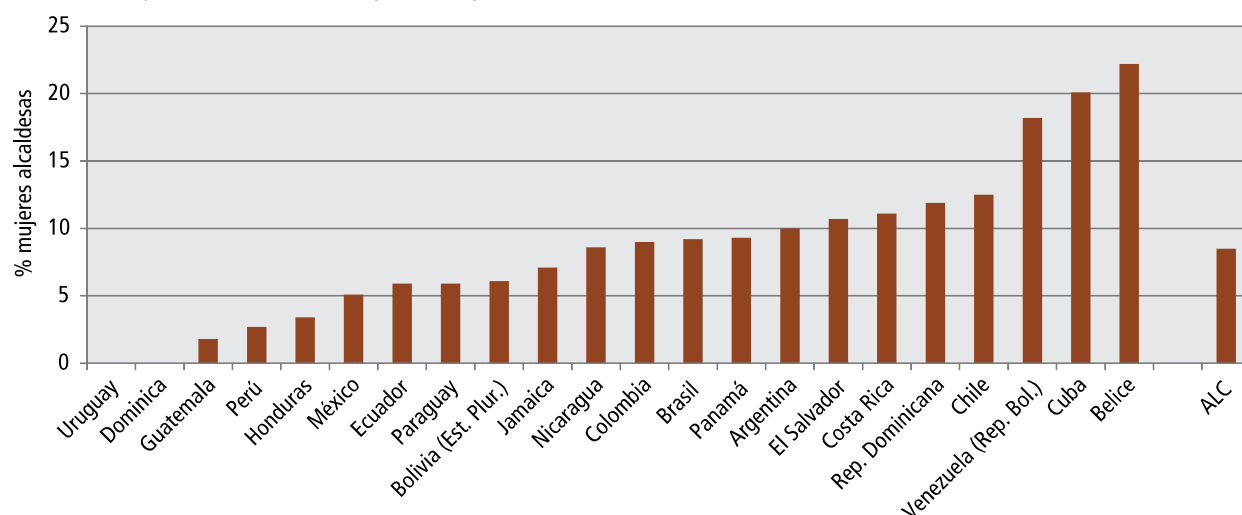
De la misma forma que la participación femenina en el mercado laboral ha sido creciente en las últimas décadas, las mujeres han ganado progresivamente espacio en los órganos de gobierno nacionales, regionales y locales. El hecho de que en la actualidad países como Argentina, Brasil y Costa Rica tengan por Jefe de Estado a una mujer es un indicio claro y positivo del avance en relación a la participación de la mujer en los espacios políticos.

Pese a esa mejora, la brecha de participación en la vida política existente entre hombres y mujeres sigue siendo enorme y con grandes divergencias entre los países, lo que se explica principalmente por diferencias en sus procesos



Niterói, Brasil. Mujeres líderes representantes de los municipios de CONLESTE. © Guina Ramos

Gráfico 6.1
América Latina y el Caribe. Porcentaje de mujeres alcaldesas, 2009.



Fuente: Elaborado con datos de CEPAL. División de Estadística y Proyecciones Económicas, 2010. Consultado en octubre de 2011.

políticos y culturales¹². Existe un cambio progresivo desde hace tres lustros que parece sostenerse principalmente en los países que abrieron un espacio para la participación de la mujer por medio de acciones afirmativas, como las leyes de cuotas. Sin embargo, aquellos países en los que no se dio este proceso de marcos normativos de paridad de género en la política parecen rezagados desde entonces.

Las denominadas leyes de cuotas surgieron en medio de discusiones y suscitaron polémicas. En los países donde incluyeron medidas concretas para hacerlas efectivas, el impacto positivo ha superado ampliamente la oposición inicial, de manera que hoy se las reconoce como necesarias. Prejuicios como la inferioridad de las mujeres, su carencia de méritos o el temor a una confrontación con los hombres parecen superados entre las elites y los líderes de opinión de la región. Es más, se considera que la paridad fortalece la democracia¹³.

Los órganos legislativos locales (en general, denominados concejos municipales) aparecen como el espacio político con mejor balance en lo que respecta a participación femenina. Las mujeres concejales representaban el 14% de los plenos en 1999 y diez años después eran el 22%. En 2009, Costa Rica se destacaba como el país de la región con un mayor porcentaje de concejales (43%), mientras que en Trinidad y Tobago representaban el 31% y en Perú casi el 30%. Belice, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana tenían más del 20% de mujeres en los concejos municipales.

Sin embargo, en las alcaldías, la representación es todavía muy baja, con un promedio en la región inferior al 10% en 2009¹⁴. En ese año, los mejores escenarios se presentaban en Belice, donde el 22% de las alcaldías estaban ocupadas por mujeres, Cuba, con el 20%, y Venezuela, con el 18%.

En materia de paridad en la arena política, ha sido y sigue siendo fundamental para el debate la existencia y participación de movimientos y organizaciones de mujeres que

han logrado cambios sociales e institucionales, inclusive a nivel constitucional¹⁵. Las mujeres presidentas y ministras también han abierto un espacio importante en las elites políticas para la mayor participación femenina en todos los niveles de decisión, de tal modo que, hoy, los propios líderes políticos perciben el avance como irreversible¹⁶.

6.2 Descentralización fiscal y administrativa

En coherencia con el principio de subsidiaridad y la idea de que cada decisión se tome en el nivel donde es más eficiente, las competencias locales han aumentado. Tradicionalmente, servicios como la gestión de los residuos sólidos, la limpieza de calles, la dotación y mantenimiento de los espacios públicos y vías han estado a cargo de entidades municipales. Adicionalmente, muchos municipios se encargan de facultades de gran importancia en la gestión urbana, como la provisión de agua y saneamiento, el transporte, el alumbrado público, el control urbanístico, la autorización de usos del suelo, la apertura y construcción de obras viales y otras competencias relacionadas con la malla urbana y su expansión¹⁷.

Recientemente, ha recaído también en los gobiernos locales el cumplimiento de las responsabilidades ligadas a exigencias sociales y ambientales, aunque estas últimas requieren de escalas, capacidad técnica y financiera superiores a las del municipio, en especial para aquellos de tamaño pequeño.

En algunos países, como Brasil y Chile, se han transferido a los municipios responsabilidades en materia de salud o educación. También se dan casos de competencias

Tabla 6.2
Estructura del financiamiento municipal en países seleccionados

País	Año de la información	Estructura de los ingresos municipales (porcentaje)				Total en% de PIB nacional
		Tributarios propios	Transferencias recibidas	Resto	Total	
México	2000	59,5	27,3	13,2	100	1,4
Honduras	2002	59,0	20,7	20,3	100	2,1
Chile	2004	50,2	31,6	18,3	100	2,8
Uruguay	2003	45,0	24,2	30,8	100	3,8
Nicaragua	2004	44,5	38,9	16,6	100	3,7
Colombia	2002	24,7	48,0	27,3	100	7,1
Brasil	1998	21,0	65,0	13,9	100	5,9
Perú	2004	12,6	56,9	30,5	100	2,3
Guatemala	1999	6,7	56,8	36,5	100	1,8
Argentina	2004	2,0	56,8	41,2	100	2,5

Fuente: Centrágolo, Oscar (2007) con datos del FMI y estudios de caso.

compartidas entre los diferentes niveles de gobierno, entre ellos, la cultura y el deporte¹⁸, lo que requiere una coordinación fuerte y claridad en las responsabilidades.

Sin embargo, frente a la heterogeneidad de situaciones en la asignación de competencias, un rasgo común en los países de la región ha sido que el incremento de competencias no ha significado el ajuste correspondiente en los recursos, ni reformas adecuadas en la administración pública entre los diferentes niveles de gobierno, generando, a veces, una duplicación de funciones que termina por entorpecer la eficiencia¹⁹.

De la mano de las responsabilidades municipales, vienen los gastos que el cumplimiento de estos mandatos conlleva. En general, en la región, los municipios cubren sus gastos con cargo a tres fuentes de financiamiento: las transferencias provenientes de niveles de gobierno superiores, los créditos y los recaudos propios. Normalmente, los municipios grandes y municipios intermedios de perfil económico industrial o de servicios muy dinámicos son los que cuentan con recursos propios importantes; los demás suelen presentar una alta dependencia de los recursos transferidos por otros niveles de gobierno.

La dependencia económica y la falta de recursos y de un esfuerzo fiscal propios condicionan la capacidad de los gobiernos municipales de decidir la mejor asignación del gasto, postergando el cierre del proceso de descentralización²⁰. Una vez más, las diferencias intrarregionales e intermunicipales marcan grandes contrastes en las condiciones para gobernar.

Hay localidades con economías débiles, dinámicas urbanas asociadas a la pobreza, dificultades para cubrir los gastos públicos y que requieren un importante apoyo de otros niveles de gobierno para alcanzar mejores condiciones para sus habitantes; y, al mismo tiempo, existen municipios pujantes, beneficiados por la localización, los

recursos naturales o condiciones específicas que facilitan su dinámica económica.

Estos escenarios resultan determinantes a la hora de evaluar el verdadero alcance de la descentralización en lo que respecta al fortalecimiento de la capacidad de respuesta de los municipios a las demandas sociales.

Transferencias entre instancias de gobierno

Las transferencias, o traspaso de recursos sin contraprestación, provienen de los fondos generales públicos (federales o nacionales) y se dirigen a los niveles subnacionales de gobierno. Constituyen en general una fuente importante de recursos para los municipios. Dependiendo del sistema de la hacienda pública y de los arreglos políticos de cada país, las transferencias, por disposición legal, pueden ser directas o estar condicionadas al cumplimiento de determinados objetivos, así como estar definidas en función de diferentes criterios, que, habitualmente, incluyen como mínimo el tamaño poblacional.

En general, las transferencias pretenden compensar el desequilibrio vertical y horizontal de los niveles subnacionales. El desequilibrio vertical se produce cuando se traspasan responsabilidades de instancias superiores a gobiernos subnacionales que no tienen capacidad de recaudación para financiar las nuevas obligaciones. El horizontal es el que se produce entre municipios. Por lo general, los municipios con más población se financian principalmente con recursos propios mientras que los demás tienen una alta dependencia de los fondos intergubernamentales. Las transferencias pueden funcionar como una herramienta de redistribución para armonizar las diferencias económicas entre municipios ricos y pobres, lo que explica que se introduzcan criterios de distribución tales como indicadores de pobreza y de eficiencia en la gestión pública.

La dependencia de las transferencias varía mucho entre los municipios de un mismo país en función de su tamaño. En el caso de Bolivia, por ejemplo, 4 de los 327 municipios cuentan con 37% de la población total y recaudan 72% del ingreso municipal del país²¹. En Ecuador, las 4 mayores municipalidades (con más que 300.000 habitantes) suman el 38% de la población y el 34% de sus ingresos proceden de las transferencias del Estado central. Simultáneamente, las transferencias representan en promedio el 94% de los ingresos²² en las 101 municipalidades más pequeñas (con una población inferior a 20.000 habitantes).

La distribución tiene efectos económicos importantes en la región. En muchos casos, son las propias transferencias las que originan esos desequilibrios horizontales debido a fallas en su diseño institucional. En el caso del Perú, la transferencia de ingresos generados por el canon, el sobre canon y las regalías obtenidos de la explotación de recursos naturales se distribuye entre los municipios de las regiones donde se ubica la industria. Este sistema genera una desigualdad significativa entre las regiones

con recursos naturales y las que no los poseen. El Estado peruano ha intentado responder al problema por medio del sistema de compensación a nivel regional “FONCOR”, de manera que la distribución se realiza proporcionalmente teniendo en cuenta la necesidad de gasto regional, restando la cantidad recibida por el canon, el sobre canon y las regalías. Sin embargo, todavía no existe un sistema de compensación a nivel municipal²³.

Debido a la descentralización de responsabilidades a los gobiernos subnacionales, las transferencias han crecido en tamaño e importancia en los últimos 30 años. Como consecuencia de ello, el gasto subnacional como porcentaje del gasto público total ha aumentado en la región, pasando de un promedio regional de cerca de 11 % hacia 1980 al 19% entre 2002 y 2005²⁴. No obstante, es importante tener presente que la denominación “gastos subnacionales” incluye tanto los municipales como los de entidades de nivel intermedio, de manera que un mayor porcentaje conjunto no significa siempre más capacidad de gasto municipal.

Tabla 6.3
Principales sistemas de transferencia del Estado a los gobiernos subnacionales

País	Circunscripción	Sistema	Distribución	Condiciones	Nivel de condicionamiento
Argentina	Provincias	Régimen de Coparticipación Federal	Población y, en menor medida, pobreza	No condicionada	0%
Brasil	Municipios	Fondo de Participación de los Municipios	Población (86,4% a mayores de 156.000 hab., 13,6% a menores), 10% a capitales de los Estados	Máximo 50% para personal, 25% para educación y 15% para salud*	40% ^a
Bolivia (Est. Plu.)	Municipios	Coparticipación Tributaria	Población	Máximo 25% para funcionamiento, 7,5% para salud (85% es para inversión)	32,5%
Colombia	Departamentos y Municipios	Sistema General de Participaciones	40% Población, 40% NBI, 10% recaudación propia, 10% eficiencia administrativa	41% agua y saneamiento, 7% deporte, 3% cultura, 49% otros conceptos determinados	100%
Chile	Regiones	Fondo Nacional para el Desarrollo Regional	90% condiciones socioeconómicas y territoriales, 5% eficiencia y 5% emergencia	Semicondicionada; inversión pública	ND
Perú	Departamentos	FONCOR	Población, NBI, desempeño e ingreso del canon, sobre canon y regalías (compensar desequilibrio fiscal horizontal)	Proyectos de inversión regional	ND
Perú	Municipios y Departamentos	FONCOMUN	20% al municipio provincial, 80% (85% pobreza [ruralidad y NBI], 10% Gestión Municipal y 5% extensión territorial)	No condicionada	0%
Perú	Municipios y Departamentos	Canon, sobre canon y regalía	10% a la municipalidad de la industria (distr. igual), 25% a las mun. de la provincia de la ind. (pop. y NBI), 40% a las mun. de la reg. de la ind. (pop. y NBI), 25% (80% al gob. reg. y 20% a las uni. de la reg.)	Inversión regional	ND
Ecuador	Provincias y Municipios	Ley de Distribución	50% Población, 50% NBI	Condicionada, inversión pública y no a gasto corriente	100%

^a Gasto subnacional limitado según la Constitución y no corresponde solamente al sistema de transferencia. ND: No disponible
Fuente: Elaboración propia con datos de FINOT, (2005); UCLG, (2008); BID, (2012); Barros, (1997); Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, (2012).



Santo Andre, Brasil. Un obstáculo para el uso del impuesto predial es la deficiencia en los sistemas de información. © Edinilson Ferreira dos Santos

Las diferencias administrativo-territoriales entre países de la región hacen que la comparación de la descentralización fiscal, medida en función de las transferencias, resulte compleja, cuando no engañosa. El tamaño del país, que varía enormemente dentro de la región, es un factor importante en la distribución de los recursos públicos. En los más pequeños, por ejemplo, los Estados del Caribe, como Jamaica o Santa Lucía, por cuestiones prácticas y de escala, resulta menos necesaria la descentralización de competencias y su consecuente distribución de recursos.

Finalmente, la naturaleza de este recurso es objeto de discusión política, es decir, si las transferencias son una forma de devolución o de redistribución. Las serias disparidades existentes entre regiones y municipios al interior de los Estados²⁵, así como entre ciudadanos,

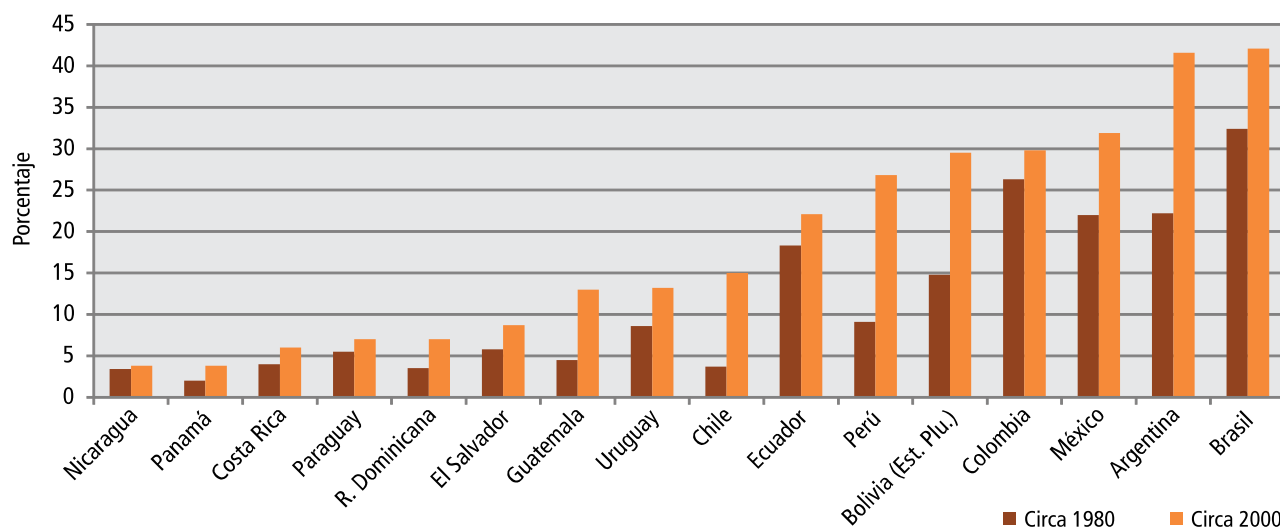
requieren una revisión de los criterios y objetivos de esta importante fuente de ingresos municipales.

Financiamiento municipal y fiscalidad

Después de no pocas experiencias amargas de administración irresponsable, la región ha comprendido que es necesario controlar la capacidad de endeudamiento público, incluyendo obviamente el nivel municipal. La salud fiscal viene ganando espacio, ya sea por vía del control social o por el desarrollo de marcos regulatorios y condicionamientos de transferencias desde el nivel nacional o federal. Uno de los casos más famosos y exitosos de regulación en esta materia es la Ley de Responsabilidad fiscal promulgada en el año 2000 en Brasil, que impone un control a la capacidad de endeudamiento en los

Gráfico 6.2

América Latina y el Caribe. Evolución de la descentralización, 1980-2005 (% Gasto de gobiernos intermedios y locales en gasto gubernamental total)^a



^a Los gastos subnacionales como indicador de descentralización combinan gastos municipales con los de entes federativos.

Fuente: Elaborado con base en CGLU (2008), Rosales, M. con datos de Finance Yearbook FMI, Banco Mundial, Bancos Centrales, Fichas Nacionales.

diferentes niveles de gobierno y el equilibrio en las cuentas públicas al prohibir la acumulación de déficits públicos de un periodo de gobierno a otro. No obstante, aún son muchos los espacios en los que se requiere del control social y político para que los gobiernos mantengan el debido equilibrio fiscal en el ejercicio de sus funciones.

Respecto a los recaudos o rentas propias municipales, puede decirse que, si bien prácticamente todos los municipios de la región poseen constitucional y legalmente fuentes propias de financiamiento, este es un aspecto escasamente avanzado del proceso descentralizador.

Las diferencias en las potestades tributarias y de acceso al crédito muestran claramente que en la región la descentralización de gastos no se ha acompañado de la descentralización político-administrativa. En países como Bolivia, Colombia y Perú, con un alto grado de gasto descentralizado, los gobiernos subnacionales no poseen la potestad de introducir nuevos impuestos de nivel local.

Ya sea por complejidades técnicas, políticas, de gestión y por la propia dependencia de las transferencias del nivel nacional o federal, la tributación o fiscalidad territorial, es decir, la asociada al suelo, está poco desarrollada.

La fiscalidad asociada a la propiedad inmueble es, desde el punto de vista económico, la principal fuente tributaria propia de los municipios²⁶. La fiscalidad inmobiliaria incluye impuestos, en especial el llamado impuesto predial, contribuciones a la infraestructura pública y tasas por prestación de servicios, además de otras obligaciones que pueden ser asociadas a la realización de proyectos inmobiliarios.

El impuesto predial, de naturaleza notablemente local, suele estar descentralizado en su cobro, recaudación y utilización en buena parte de la región, pero es bastante restringido en sus criterios de cálculo. Esos criterios son, generalmente, establecidos por el órgano legislativo nacional. Un obstáculo importante para el uso del impuesto predial son las deficiencias en los sistemas de información. En general, los municipios de la región carecen de un sistema de catastro actualizado basado en los valores comerciales de los inmuebles, confiable y transparente. Esta carencia crea un círculo vicioso, pues en la medida en que no se cuenta con la base actualizada no se hace un cobro adecuado y, al carecer de recursos, no se tiene capacidad para pagar por una actualización de los valores de todos los terrenos.

A pesar de su legitimidad y antigüedad como tributo, la tradición de baja recaudación representa un obstáculo importante para la utilización del impuesto predial como fuente de financiamiento municipal. Considerando las exenciones, amnistías, descuentos y otras ineficiencias, el impuesto predial representa en promedio anual menos de 14 dólares (USD) por habitante, y el 1% del total de la carga tributaria en la región²⁷.

Otra importante fuente de financiamiento municipal se encuentra en las decisiones sobre el uso y aprovechamiento del suelo y las inversiones de obra pública e infraestructura. Cuando están debidamente planificadas y realizadas, estas decisiones e inversiones generan en los terrenos e inmuebles localizados en el área de intervención una valorización que puede ser captada, al menos parcialmente, por el poder público para la realización de otras inversiones.

Tabla 6.4
Municipios: capacidad tributaria y crediticia en la región

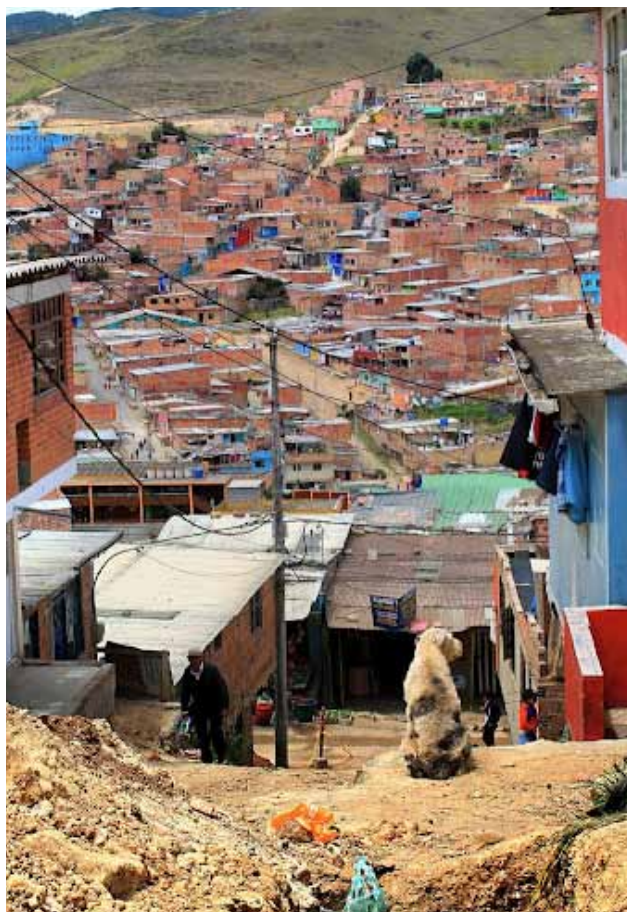
	Potestades tributarias y acceso al crédito de los gobiernos locales en América Latina		Responsabilidad para coleccionar	
	Potestad para introducir nuevos impuestos	Potestad para definir nivel de impuestos y tasas, según límites legales	Tasas	Impuestos
Argentina	Si	Si	Local	Local
Bolivia (Est. Plu.)	No	No	Central /Regional	Central
Brasil	Si	Si	Local	Local
Chile	No	Si	Local	Central/Local
Colombia	No	Si	Local	Central
Costa Rica	No	No	ND*	ND*
R. Dominicana	No	No	Central	Central
Ecuador	Si	Si	Local	Local
El Salvador	Si	Si	Local	Local
Guatemala	No	Si	Local	Central /Local
Honduras	No	Si	Local	Local
México	No	No	Local	Local
Nicaragua	No	Si	Local	Local
Panamá	No	Si	Local	Central /Local
Paraguay	No	No	Local	Central /Local
Perú	No	No	Local	Local
Uruguay	Si	Si	Local	Local
Venezuela (Rep. Bol.)	Si	Si	Local	Local

*ND No disponible. Fuente: Martínez-Vázquez, J. Informe Mundial GOLD 2, CGLU, en Rosales, M., (2012),

Tabla 6.5
Distribución de los ingresos del impuesto predial

País	Distribución de los ingresos
Argentina	No existe regla única en el país. En general, el impuesto es incorporado a la línea de coparticipación entre las provincias y las municipalidades
Bolivia (Est. Plu.)	Municipalidades
Brasil (Urbano)	Municipalidades
Colombia	Municipalidades, excepto un 10% que es dedicado al fondo de vivienda de interés social
Costa Rica	Municipalidades, excepto 1% para el Órgano de Normalización Técnica (ONT), 3% para el catastro nacional y 10% para las Juntas de Educación
Chile	Municipalidades. 40% para la comarca donde se ha generado el impuesto y 60% para el Fondo Común Municipal a través del cual el ingreso es redistribuido a los municipios de acuerdo con un factor que considera exención y niveles de pobreza
Ecuador	Municipalidades
Guatemala	Municipalidades y Estado. Para la municipalidades responsables de la administración y cobranza del impuesto, se destina el ingreso total
Honduras	Municipalidades
México	Municipalidades
Nicaragua	Municipalidades
Paraguay	Municipalidades y Departamentos: 70% para las municipalidades que generan el ingreso, 15% para el Departamento y 15% es distribuido entre las municipalidades que tienen menos recursos
Perú	Municipalidades, excepto el 5% que se destina al mantenimiento del catastro distrital y 0,3% que es transferido al Consejo Nacional de Tasaciones para la determinación del valor del suelo y de las edificaciones
República Dominicana	80% del ingreso se destina a los Estados para financiar programas de vivienda y para hacer más eficiente las funciones de la Dirección General de Catastro. El restante es destinado a las municipalidades
Uruguay	Departamentos
Venezuel (Rep. Bol.)	Municipalidades

Fuente: De Cesare, Claudia (2012) *Panorama del Impuesto Predial en América Latina*.



Ciudad Bolívar, Colombia. No todas las ciudades son planificadas de la misma manera. © Fernando Jaramillo Vélez

En la región, se observan algunas experiencias en las que los propios beneficiarios de una obra contribuyen a cubrir los costos de la misma. El país con mayor tradición en su uso es Colombia, donde el instrumento tiene bastante aceptación política y social, pues viabiliza obras públicas necesarias en las ciudades. Otros países donde se ha utilizado son Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela.

Más allá de la financiación de obras por beneficiarios directos, las plusvalías poseen un enorme potencial para financiar la expansión urbana y la provisión de servicios en todo el territorio urbano. Cuando las valorizaciones son manejadas desde el poder público, permiten establecer esquemas de armonización territorial mediante los cuales las valorizaciones más rentables (en principio en las áreas más ricas) contribuyen a financiar las infraestructuras en las áreas menos dotadas y cuya población tiene menos capacidad contributiva.

Otros tributos, tales como el cobro de la valorización o plusvalía generada por decisiones públicas de planeación, y las cargas urbanísticas, como las cesiones de suelo para vías y equipamientos públicos, son poco aplicados en la región, con algunas excepciones en Brasil, Colombia y México. En muchas ocasiones, estos tributos presentan limitaciones legales, técnicas e incluso de conveniencia política por clientelas de votos, a pesar de su potencialidad financiadora y sus impactos favorables en el propio mercado de suelo²⁸.

Recuadro 6.5

Contribución al financiamiento de las inversiones en Colombia

En Colombia, la falta de recursos directos para los municipios ha fortalecido una saludable tradición de uso de la contribución de valorización para financiar obras centrales para el desarrollo municipal. Utilizada desde la década de 1930^a, esta contribución puede ser cobrada por diferentes niveles y órganos de gobierno que adelanten obras, incluyendo los municipios, y recaudarse por anticipado, algo fundamental para el financiamiento de las inversiones. Esta tradición incluye tanto a grandes ciudades, como Bogotá y Medellín, como a ciudades intermedias e incluso pequeñas. El éxito local depende tanto de factores técnicos, en especial contar con una base de valores catastrales actualizada y confiable, como de la seriedad de los gobiernos en su uso y el cumplimiento de las obras.

Este instrumento es de vital importancia para los gobiernos locales, como lo demuestra el hecho de que los últimos siete alcaldes de Bogotá lo hayan utilizado; o que en Barranquilla, el equipo de gobierno en el periodo 2006-2010 hubiera logrado financiar muchas de sus obras centrales y ahora rinda cuentas públicamente y presente en video la entrega de las obras a la ciudadanía^b. Su uso continúa y se prevé, por ejemplo que, entre 2012 y 2014, ocho ciudades colombianas financien aproximadamente 2400 millones de dólares en obras utilizando la contribución de valorización para el desarrollo urbano^c.

El cobro de contribuciones basado en el beneficio económico que las obras generan a los propietarios de inmuebles no es solo una opción tributaria; es también un requisito para la sostenibilidad, la mejora y el financiamiento de la ciudad con equidad, y desincentiva la especulación con el suelo urbano.

^a Hernández, 2007

^b Véase en: <http://www.barranquilla.gov.co>.

^c Consulta directa a Oscar Borrero, experto en el tema en Colombia.

Finalmente, si bien los esquemas descentralizados de financiamiento favorecen el fortalecimiento municipal, las decisiones municipales de inversión constituyen un punto crítico en la lucha contra la desigualdad. No debe olvidarse que las enormes disparidades entre municipios –particularmente en recursos humanos, tecnológicos y financieros– constituyen un serio obstáculo para la implementación de políticas orientadas a mejorar la distribución de bienes públicos y oportunidades²⁹.

Tendencias en la gestión y planificación

No todas las ciudades están siendo planificadas y gestionadas de la misma manera. En cada ciudad existe una cultura administrativa propia, que es el resultado de procesos históricos, en los cuales inciden las condiciones sociales, políticas, económicas, el ritmo del proceso de urbanización y las demandas provenientes de la sociedad. Es posible, sin embargo, identificar algunas tendencias en los modos de gestión de lo público.

En un escenario de rigidez, baja capacidad para competir, poca organización, débiles recursos humanos e insuficiencia de recursos económicos, el incremento de las demandas sociales y de servicios desbordó la capacidad de los gobiernos locales. Las vías, infraestructuras, viviendas, equipamientos y otros servicios se produjeron en cantidad muy inferior a los requerimientos y dejando de lado una visión de conjunto, dando lugar al surgimiento de ciudades altamente divididas social y espacialmente.

Esta dualidad se ha convertido en uno de los rasgos más conocidos de las ciudades latinoamericanas y del Caribe. La dualidad resalta la característica oposición entre barrios formales e informales, construcciones legales e ilegales, la segregación entre ricos y pobres, el privilegio de lo privado sobre lo público y el sacrificio de bienes colectivos como la movilidad, el espacio público y los propios elementos ambientales.

En ese proceso de división, la ciudad dejó de ser objeto del quehacer público, y el ejercicio de gobierno urbano se redujo a la gestión del déficit. Sin embargo, las nuevas realidades demográficas, sociales y económicas demandan cada vez más cambios en las formas de gestión de lo público. En la región se observan hoy diversas tendencias de gobierno urbano con mayor o menor prevalencia de lo público y lo privado en los modelos de planificación y gestión.

Enfoques de planificación

En línea con las tendencias observadas a nivel mundial, el modelo predominante hasta finales de la década de los ochenta fue el de planificación física. Era un modelo basado en la idea del orden territorial e implementado en la región por medio de tres instrumentos básicos: la zonificación de usos del suelo, el control de las densidades y la extensión de redes de servicios básicos.

El objetivo de ordenar fue aplicado de forma rígida y casi ajena a las realidades de la ocupación territorial, en particular en lo que concierne a la ocupación popular, tendiendo a reproducir la lógica del mercado inmobiliario y su patrón segregador e inequitativo. Desde el Gobierno, se ignoró a la parte informal de la ciudad, excluyendo a sus habitantes de los beneficios de la inversión pública y la provisión de servicios básicos, e incluso de aparecer en los mapas y planos de la ciudad.

Este modelo entró en crisis a partir de la década de 1990, debido al déficit acumulado de servicios e infraestructuras urbanas. Su abandono obedeció, asimismo, a lineamientos de política que abogaban por la reducción de la intervención pública en todas las áreas, incluyendo el territorio y el mercado de suelo urbano. A partir de entonces, y de la mano del proceso descentralizador, la planificación derivó en varios ejercicios, algunos de los cuales todavía están ligados a la corriente de planificación física, otros a una planificación más estratégica, proveniente del ámbito



Antigua y Barbuda. La corriente de "gestión pública" da mayor énfasis al ciudadano como sujeto de derechos. © Alain Grimard

empresarial, y un tercer grupo a proyectos urbanos específicos para áreas puntuales de la ciudad³⁰.

Brasil y Colombia aparecen como los países que lideran una segunda apuesta por la planificación física desde una mirada local. Estos países cuentan con los marcos jurídicos más desarrollados de la región, en Colombia por iniciativa del propio gobierno central y en Brasil mucho más asociado a las presiones de los movimientos sociales³¹. Con múltiples experiencias de implementación, algunas más exitosas que otras, movimientos sociales, tecnocráticos y políticos han devuelto a la arena política la discusión local sobre el gobierno del territorio y reclamado la atención del Estado con políticas propositivas para los asentamientos precarios. Algunas ciudades, como Bogotá, Medellín y Bucaramanga en Colombia, y Curitiba, Porto Alegre y Diadema en Brasil, se destacan por ejercicios de planificación del territorio con fuerte enfoque en la mejora de las condiciones de vida de sus asentamientos precarios.

Dentro del modelo más orientado a la planificación estratégica, el desarrollo urbano se basa en líneas centrales consensuadas por los agentes sociales y económicos de la ciudad, en diálogo con el sector público. Se han mencionado como ilustrativos de este modelo los casos de Rosario (Argentina), Santiago (Chile), Puebla (México) y Ciudad de Guatemala³².

Se observan también proyectos puntuales de gran dimensión, asociados a la planificación de áreas específicas³³. Con un impacto delimitado espacialmente, estos proyectos son manejados por las autoridades locales, pero se desarrollan con apoyo de la inversión privada. Generalmente, el Estado aporta recursos (el suelo o la infraestructura de movilidad), flexibilizaciones normativas y un marco operacional en áreas con gran interés o potencial inmobiliario. En casos exitosos, estos proyectos suelen tener un rápido efecto, a veces de carácter estructural, sobre la dinámica del desarrollo urbano. Sin embargo, estas intervenciones no suelen tener un impacto amplio en redistribución social de la riqueza e incluso pueden ser negativos para la población vulnerable que ocupaba el área antes de la intervención, a no ser que la dimensión social esté fuertemente definida como un objetivo desde los inicios.

Un proyecto emblemático de este tipo es el de Puerto Madero³⁴, en Buenos Aires, una zona de infraestructura portuaria que estaba abandonada y ha sido convertida en un área de intensa actividad del sector terciario, aglutinando empresas, restaurantes, hoteles, áreas para congresos y ferias, y zonas de paseo. El proyecto tenía un foco importante en la gestión del suelo, al igual que lo ha tenido el Programa de Regeneración urbana de la Ribera Norte del río Biobío, en la ciudad chilena de Concepción³⁵.

En este caso, el objetivo era recuperar la ribera del río para integrarla a la ciudad y resolver problemas sociales que databan de varias décadas mediante un proyecto que buscaba compatibilizar el desarrollo y rehabilitación de infraestructura (autovías, ferrocarril e instalaciones para servicios) con la construcción de vivienda.

Al margen de los matices e híbridos de las tendencias actuales, un desafío común de los ejercicios de planeación es establecer normas generales y regulatorias para el sector inmobiliario. La articulación con el financiamiento urbano y la aplicación de mecanismos tributarios y normativos son aspectos insuficientemente explorados en la región.

La baja capacidad municipal para planificar, regular el desarrollo urbano y su financiamiento está también vinculada a la falta de herramientas normativas actualizadas. No son pocos los países que cuentan con una legislación sobre asentamientos humanos que tiene 30 o 40 años de antigüedad. Sin embargo, parece existir un renovado interés por actualizar las legislaciones, directamente o a partir de cambios constitucionales.

Entre 2006 y 2009, El Salvador, Honduras, Panamá y Uruguay aprobaron una nueva legislación urbanística nacional. En Bolivia, Ecuador y República Dominicana, recientes cambios constitucionales incluyeron el tema urbano y la función social de la propiedad. Hay discusiones para modificar la ley urbanística en Costa Rica, Guatemala, Perú y Venezuela. En México ha habido cambios en las legislaciones estatales (Querétaro, por ejemplo). Si bien la regulación no garantiza resultados, la reciente actividad normativa muestra que el tema ha vuelto a las agendas políticas y sociales en la región.

En última instancia, el desafío reside en adoptar una planificación que promueva un modelo de urbanización sostenible, que favorezca la densificación, con espacios de calidad y que tenga un enfoque integral, abarcando todas las áreas urbanas y todos los sectores.

Enfoques de gestión

En la región, es amplio el abanico de experiencias de gestión urbana. Los gobiernos locales están aplicando una gran variedad de soluciones, que pueden interpretarse como variaciones entre dos modelos, de un lado, la “gestión empresarial” del municipio y, del otro, el modelo de “gestión pública”.

El esquema más empresarial se caracteriza por una mayor apuesta por el mercado y el consumidor para alcanzar el desarrollo, así como la interiorización de principios y prácticas derivados del sector privado. En él, se privilegia el enfoque de servicios y con ello una estructura de financiamiento a partir de tasas más que de impuestos. Con diferentes grados, este tipo de gestión se identifica con escenarios locales más dinámicos económicamente,

con mayor delegación de la ejecución al sector privado. Dentro de esta tendencia, se ha identificado en periodos recientes a las ciudades de Guayaquil, Monterrey, Santiago y Lima³⁶.

En la corriente identificada como de “gestión pública”, se observa un mayor énfasis en el ciudadano como sujeto de derechos, menores enfoques sectoriales y más ejercicios de participación social. En estos esquemas se suelen fortalecer las instituciones y competencias públicas, pero sin renunciar a herramientas provenientes de la tendencia más empresarial, como la delegación de determinadas actividades al sector privado y la asociación público-privada. Han sido o son casos representativos de esta tendencia Ciudad de México, Porto Alegre, Bogotá y Montevideo³⁷. Esta forma de gestión también ha abierto el espacio para la discusión social de los llamados intereses públicos que, en algunos casos, pueden generar verdaderas oposiciones entre gobernantes y gobernados, principalmente cuando un proyecto urbano involucra grandes recursos, significa el desplazamiento de población o la afectación de los componentes ambientales.

Recuadro 6.6

Asociación público-privada

Los esquemas de asociación pública privada para la gestión de servicios básicos son diversos en la región y abarcan diferentes áreas.

En Perú, la creación de mercados de servicios de saneamiento en los que el sector privado participa activamente de la creación de oportunidades de negocio ha sido el mecanismo utilizado a partir de la experiencia piloto en las áreas periurbanas de Lima, desarrollada desde 2003.

Las empresas privadas crean modelos de negocio y participan, junto con las instituciones públicas, en la búsqueda de socios públicos y privados para expandir soluciones integradas de saneamiento (incluyen bienes, servicios, financiamiento e información) desde y con visión de mercado. Este mercado es ampliamente dominado y operado por microempresas^a.

En Chile, las autopistas urbanas de la región metropolitana de Santiago, aeropuertos, centros penitenciarios, edificios públicos, espacios de recreación y cultura, estacionamientos públicos e infraestructura de transporte público han sido construidos gracias a un modelo de participación público-privado desarrollado desde 1993 mediante un esquema de concesiones.

La creación de infraestructura es un negocio para el sector privado (incluyendo capital extranjero), un requisito para la competitividad, elemento central para el desarrollo. Este sistema permite liberar recursos fiscales para otros objetivos del sector público. Este caso se considera paradigmático en América Latina y el Caribe por su éxito y posibilidades de réplica, principalmente en transporte e infraestructura^b.

^a International Finance Corporation (2011).

^b Gobierno de Chile, Ministerio de Obras Públicas (2009); Vieitez Martínez, Daniel (2010).

Defensores y detractores de la supervía en la Ciudad de México

En la Ciudad de México se está llevando a cabo un conjunto de obras viales que tiene la finalidad de otorgar mayor movilidad a la población y accesibilidad a zonas mal comunicadas. En algunos de estos proyectos, se ha producido un enfrentamiento entre el Gobierno del Distrito Federal y la población afectada, como en el caso de la vialidad urbana de peaje denominada "Supervía Poniente". El proyecto trata de conectar la zona oeste de Santa Fe, que aloja un importante desarrollo inmobiliario y las principales oficinas de corporaciones nacionales e internacionales, con la parte sur de la ciudad.

El conflicto se debe a que el trazado de la Supervía atraviesa territorio de dos delegaciones, pasando por áreas urbanas residenciales, barrios populares y una parte del denominado Suelo de Conservación, el cual tiene un papel importante en la recarga de los acuíferos del Valle de México.

La acción gubernamental se ha centrado en el cumplimiento de la normativa vigente para ejecutar proyectos urbanos de esta importancia: justificación de la utilidad pública de la Supervía Sur-Poniente; publicación del decreto expropiatorio de 33,6 hectáreas y pago de la indemnización a la población afectada. Además, ha puesto en marcha una campaña de difusión de las ventajas del proyecto, para que la sociedad capitalina asuma la construcción de la Supervía como una necesidad y un bien para

toda la comunidad urbana, argumentando que este proyecto dará movilidad a 4 millones de personas, reducirá tiempos de traslado y niveles de contaminación, y creará 65.000 nuevos empleos.

Una parte de la población afectada por el trazado del proyecto se ha organizado para exigir la cancelación definitiva de lo que consideran una obra vial innecesaria. Este movimiento declara que el proyecto atenta contra el patrimonio ambiental, ya que producirá una catástrofe ecológica en la ciudad, acabará con áreas verdes, evitará la captación pluvial para la recarga de los mantos acuíferos y propiciará el exterminio del único río vivo de la ciudad.

Para hacerse oír y presentar proyectos alternativos, el movimiento opositor ha utilizado un repertorio completo de acciones, tanto institucionales como no institucionales: alianzas, movilizaciones callejeras, formación de una Comisión Civil de Acompañamiento (CCA), plantón permanente en el barrio popular de la Malinche, asambleas populares, queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y carta a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, entre otros.

Este ejemplo es ilustrativo de las tensiones que pueden existir entre comunidades e intereses locales y la visión gubernamental de las grandes necesidades del desarrollo urbano.

Fuente: Luis Patiño. Doctorando del Doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales de El Colegio de México, 2012.

6.3 Nuevas formas de gobernanza urbana

La tendencia a la estabilidad demográfica y las nuevas configuraciones económicas y territoriales están desplazando las demandas ciudadanas y el gobierno urbano hacia nuevas áreas y desafíos. La demanda ya no es solo de mayor cantidad de servicios e infraestructura, sino también la mejora en la calidad de vida urbana y la garantía de derechos vinculados a la seguridad, la movilidad, la protección ambiental y la superación de las inequidades sociales.

La diversificación del sistema urbano y la creciente importancia de ciudades intermedias han cambiado las relaciones y jerarquías entre ciudades dentro de los países, en relación al poder nacional y en el escenario internacional. El proceso descentralizador³⁸ ha provocado un movimiento de distribución de competencias y poderes hacia autoridades subnacionales, que tienden a ocupar espacios cada vez más estratégicos. Esta reconfiguración ha dado lugar a una nueva forma de relacionamiento para las ciudades que, en paralelo, ha abierto un debate sobre la relativización de los poderes nacionales³⁹.

Cooperación intermunicipal y gobernabilidad de las áreas metropolitanas

Para superar la complejidad de la gestión y provisión de servicios, han surgido vías de cooperación intermunicipal, integración supramunicipal y asociativismo, ya sea por iniciativa local o por incentivo desde los niveles nacionales⁴⁰. En muchos casos, la asociación es promovida por la limitada capacidad presupuestaria de pequeños municipios para la prestación de servicios, la ejecución de obras y el ejercicio de determinadas funciones, para las cuales las economías de escala son la solución. La cooperación intermunicipal es muy común en las áreas de los residuos sólidos y la gestión de las bases catastrales.

Argentina cuenta con 72 entes intermunicipales, Bolivia cuenta con más de 70 mancomunidades y Ecuador con 20, Chile tiene más de 60 asociaciones y Colombia 44 asociaciones de municipios⁴¹.

La diversificación del sistema urbano, más policéntrico y diverso que en el pasado, abre nuevas relaciones y confrontaciones entre la gobernanza tradicional y los nuevos protagonistas. Las relaciones, la forma de control y gobierno del territorio están sufriendo una profunda transformación. Esos cambios obligan a articular lo local alrededor de ejes estructuradores supramunicipales, ya sean ambientales, económicos o culturales.

La región enfrenta nuevos retos de gran dimensión para la gestión de los nuevos entramados urbanos, conurbaciones, corredores urbanos, ciudades-región, megarregiones y áreas metropolitanas. Las nuevas expresiones territorial-urbanas no obedecen a las lógicas tradicionales de divisiones de poder municipal y exigen nuevas relaciones y actores para el cumplimiento de las funciones a cargo de los gobiernos locales, particularmente en la provisión de servicios de agua y saneamiento, la gestión de los residuos sólidos, la protección de cuencas hidrográficas y la movilidad, sectores que requieren de una intensa coordinación supramunicipal.

Sin adecuada planificación urbana, la gestión del territorio puede convertirse en un gran problema cuando el área formada por un continuo urbano es gobernada de manera fraccionada. Sin coordinación supramunicipal, resulta imposible asegurar un mínimo de equilibrio en la localización de equipamientos, la prestación de servicios y la distribución de riqueza, con el riesgo de contribuir a una alta polarización física y social en el interior del conglomerado urbano.

Los grandes conglomerados de la región ejemplifican bien las complejidades de administración. Estas ciudades comprenden generalmente varias unidades de gobierno local y en algunos casos, como en la Ciudad de México y Buenos Aires, a más de una entidad de gobierno del nivel intermedio⁴². Como ejemplos de autoridades metropolitanas constituidas se encuentran, entre otros, los casos de Lima, Quito y Caracas.

Si bien a nivel nacional o federal se observan iniciativas en algunos países para impulsar el ejercicio de gobierno desde un foco metropolitano, uno de los aspectos más complejos es, precisamente, la definición de los criterios para la conformación y delimitación espacial de las áreas metropolitanas. Por ejemplo, en Brasil, a iniciativa del Ministerio de las Ciudades, el gobierno federal creó un fondo especial para apoyar el financiamiento de inversiones comunes en regiones metropolitanas. La ausencia de criterios para definir el fenómeno “metropolitano” desde el nivel federal, junto con el atractivo que, al menos teóricamente, representa este fondo de financiamiento para municipios periféricos de regiones metropolitanas, ha llevado en algunos casos al crecimiento horizontal de las mismas, incorporando municipios muy lejanos del área conurbada.

Por otro lado, el corazón del problema de gobernabilidad en los continuos urbanos es la nueva distribución de poder y autonomía que un verdadero ajuste puede significar para los gobernantes municipales individualmente considerados. Esto explica en parte que la coordinación en áreas metropolitanas, cuando existe, opere generalmente con poca incidencia y restringida a asuntos específicos⁴³. Son los casos de la Corporación del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) y la Federación Metropolitana de Municipalidades de San José (FEMETROM), que operan circunscritas a la coordinación de la planificación y el ordenamiento territorial.



Añatuya, Argentina. El hermanamiento de ciudades de países diferentes se ha convertido en una práctica corriente para reforzar lazos de todo tipo. © Roxana Rihos

Un caso interesante es la iniciativa en el área metropolitana constituida en torno a Medellín, en Colombia. Denominada como área metropolitana del Valle de Aburrá, esta entidad, creada hace treinta años, integra nueve de los diez municipios del valle. Actualmente, cumple funciones de planificación territorial, autoridad ambiental en la zona urbana de los municipios que la conforman, autoridad en el tema de transporte masivo y metropolitano, y ejecutora de obras de interés metropolitano. La entidad cuenta con un marco jurídico propio, planes de trabajo, presupuesto, metas e indicadores, así como una presencia activa y dinamizadora en el área metropolitana que incluye un Observatorio metropolitano de información⁴⁴.

Si bien se ha avanzado en el conocimiento del desafío que representa la gestión integrada del continuo urbano, las articulaciones entre gobiernos locales siguen figurando en la agenda pendiente de la región. En el caso específico de las áreas metropolitanas, el desafío está en buscar una gestión integrada basada en dos lógicas: intermunicipal y supramunicipal, lo que incluye el establecimiento y el manejo de vínculos con niveles de gobierno superiores, ya sea provincial, estatal o nacional. El peso demográfico e económico de las grandes conurbaciones también las convierte en entidades políticas con una potencial capacidad de oposición al gobierno central⁴⁵.

Proyección de las ciudades en el ámbito internacional

El contexto actual de creciente conectividad, la competitividad y las tendencias globalizadoras influyen y consolidan la importancia de las relaciones que las ciudades establecen entre sí y con el resto del mundo.

A partir del proceso de descentralización, han surgido en la región instituciones que agrupan gobiernos municipales y que han tomado varias formas, cuya representatividad y capacidad institucional es desigual⁴⁶. Hay asociaciones subregionales, como la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano o la Red de Mercociudades (que une 181 asociaciones de los países del Mercosur) y asociaciones de carácter regional que reúnen entidades nacionales (FLACMA). A estas se suman otras, como las asociaciones de mujeres e indígenas de carácter municipal, que tienen una lógica más de gremio y defensa de la autonomía local en relación a los gobiernos nacionales que de articulación interurbana.

El hermanamiento de ciudades de países diferentes se ha convertido en una práctica corriente para reforzar lazos de todo tipo (comerciales, culturales y políticos, principalmente), cooperar en áreas de interés común y facilitar los intercambios. Esta es la vía elegida por cuatro ciudades fronterizas: Manaus (Brasil), Iquitos (Perú), Leticia (Colombia) y Nueva Loja (Ecuador), hermanadas para enfrentar el complejo problema del narcotráfico y apoyarse mutuamente en temas de infraestructura.

En algunos casos, la continuidad territorial lleva a situaciones que requieren superar las diferencias nacionales y adoptar modalidades de gobierno que son, al mismo tiempo, intermunicipales e internacionales. Es lo que ocurre cuando municipios de distintos países establecen mancomunidades como mejor respuesta a la necesidad de prestar servicios básicos, una situación de la que son ejemplo Tulcán (Ecuador) e Ipiales (Colombia), asociadas para la gestión de residuos sólidos y la protección del medio ambiente⁴⁷.

Además de los cambios en la relación entre gobiernos locales, se detecta una tendencia nueva y diferenciada: la proyección directa de la ciudad en el ámbito internacional como un actor con espacio propio. Esta proyección se articula en torno a asociaciones mundiales de ciudades, como Metrópolis, que incluye en su misión representar y defender los intereses y preocupaciones metropolitanas en los foros internacionales⁴⁸, especialmente ante organizaciones como las Naciones Unidas e instituciones de diferente naturaleza, incluidas Cities Alliance, el Banco Mundial y la Conferencia de Alcaldes de los Estados Unidos. El grupo C40 de Ciudades y Liderazgo contra el Cambio Climático, en el que participan algunas de las grandes metrópolis de la región, es otro ejemplo de entidad constituida directamente por las ciudades para promover acciones relacionadas con un problema mundial y cuyos compromisos van, en algunos casos, más allá de los asumidos por los gobiernos centrales de sus países.

Con la globalización, los Estados están perdiendo un poco de su influencia internacional en beneficio de las grandes ciudades. Es particularmente evidente en las discusiones relativas al cambio climático, para el cual muchas medidas requieren decisiones de nivel local. Sin embargo, esta tendencia a una mayor presencia de los gobiernos locales aún no se ha traducido en una implicación directa y activa de las autoridades subnacionales en las negociaciones de acuerdos y convenios internacionales que les afectan.

Los países están atravesando una revolución social, económica y política que deberían ser tenidos en cuenta en los arreglos institucionales. Esta realidad cambiante requiere una mayor articulación entre los diferentes niveles de gobierno y una adaptación permanente a las nuevas problemáticas de la gobernanza.

Notas

1. CGLU (2008). Las denominaciones de las divisiones administrativas difieren entre países.
2. CGLU (2008).
3. Vega, N. y Peña, D. (2010)
4. La posibilidad de revocar un representante electo está sujeta a condiciones específicas propias de cada país, por ejemplo, que haya transcurrido un periodo mínimo desde la elección o que la propuesta esté apoyada por una cantidad mínima de electores en la circunscripción.
5. Para información sobre resultados, se puede consultar la página de la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú <http://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/resultados2009/indexrev.php>.
6. Páez Moreno, Amanda (2011).
7. *Ibidem*.
8. Para más información, véase <http://habitat.aq.upm.es/dubai/00/bp763.html> y <http://www.asambleacotacachi.org/pagina.php?vamenu=127>
9. CGLU (2008).
10. *Ibidem*.
11. CGLU (2010).
12. La paridad ha sido objeto de un estudio en profundidad de CEPAL en el que también se analizan la ley de cuotas, las medidas afirmativas y los cambios culturales que se comentan en los párrafos siguientes. CEPAL, (2011c).
13. CEPAL (2011c).
14. Datos del Observatorio para la Igualdad de Género de la CEPAL. Consulta de diciembre de 2011.
15. CEPAL (2011c) y Guzmán (2003).
16. Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (2011).
17. Vega, N. y Peña, D. (2010).
18. CGLU (2008).
19. Vega, N. y Peña, D. (2010).
20. Cetrángolo (2007).
21. Teran C., (2007).
22. Ojeda Segovia (2004).
23. Canavire-Bacarreza, y. al. (2012).
24. CGLU (2008).
25. Cetrángolo (2007).
26. *Ibidem*.
27. De Cesare (2010).
28. Clichevsky, N. (2006).
29. Cetrángolo (2007).
30. Carrión, F. (2011).
31. La Ley de Desarrollo Territorial de Colombia fue promulgada a partir de la iniciativa del órgano ejecutivo nacional en 1997 el Estatuto de la Ciudad de Brasil fue impulsado por el órgano legislativo nacional, pero a instancias de movimientos sociales.
32. Carrión, F. (2011).
33. *Ibidem*.
34. <http://www.puertomadero.com/>
35. http://www.minvu.cl/opensite_20070307160114.aspx
36. Carrión, F. (2001).
37. *Ibidem*.
38. Capítulo 1 de este informe.
39. Carrión, F. (2011).
40. CGLU (2008).
41. *Ibidem*.
42. *Ibidem*.
43. *Ibidem*.
44. Información sobre el Área metropolitana del Valle de Aburrá disponible en: <http://www.aredigital.gov.co/Pages/Inicio.aspx>
45. Carrión, F. (2011).
46. CGLU (2008).
47. Carrión, F. (2011).
48. Para más información sobre estas asociaciones, véanse sitios web: <http://www.metropolis.org/es/mision>

Abreviaciones

ADERASA	Asociación de entes reguladores de agua potable y saneamiento de las Américas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Comercio
BRT	Autobús de Tránsito Rápido
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAPRADE	Comité Andino para la Prevención de Desastres
CARICOM	Comunidad del Caribe
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPALSTATS	División de Estadística y Proyecciones Económicas. Unidad de Estadísticas Sociales.
CEPRENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
DEPUALC	Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe
FIIC	Federación Interamericana de la Industria de la Construcción
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GIRS	Gestión Integrada de Residuos Sólidos
ICC	Índice de Cuatro Ciudades
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (siglas en inglés)
IPT	Índice de Población Total
JMP	Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y Saneamiento
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIM	Organización Internacional de las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMU	Observatorio de la Movilidad Urbana
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PEA	Población Económicamente Activa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RSU	Residuos Sólidos Urbanos
SAO	Sustancias que Agotan la Capa de Ozono
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social (México)
UNDESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPP	Unidades de Policía Pacificadora
UPPs	Unidades de Policía Pacificadora Sociales

Gráficos, Recuadros, Tablas, Mapas y Anexos

Gráficos

Gráfico 1.1	América Latina y el Caribe. Distribución demográfica por subregiones y países de gran tamaño, 2010	18
Gráfico 1.2	América Latina y el Caribe. Estructura de la población por sexo y grupo etario, 1970 y 2010	20
Gráfico 1.3	América Latina y el Caribe. Evolución y proyección de la tasa de urbanización, 1970-2050	20
Gráfico 1.4	América Latina y el Caribe. Población urbana y rural por subregiones y países de gran tamaño, 2010	20
Gráfico 1.5	Emigrantes e inmigrantes en los principales países receptores de la región (en miles y como porcentaje de la población total)	23
Gráfico 1.6	Emigrantes e inmigrantes en países del Caribe seleccionados (en miles y como porcentaje de la población total)	24
Gráfico 1.7	Contribución de la migración campo-ciudad al crecimiento de la población urbana en países seleccionados (1980-1990 y 1990-2000)	24
Gráfico 1.8	Mundo, América Latina y el Caribe y áreas geográficas. Población urbana por tamaño de aglomeración, 2010	25
Gráfico 1.9	Crecimiento de las ciudades de América Latina y el Caribe en función de su tamaño absoluto, 1950-2010	28
Gráfico 1.10	Crecimiento de las ciudades de América Latina y el Caribe en función de su tamaño relativo, 1950-2010	28
Gráfico 1.11	Crecimiento de las ciudades de América Latina y el Caribe por tamaño relativo y áreas geográficas, 1950-2010 (%)	29
Gráfico 1.12	América Latina y el Caribe. Primacía urbana, 2010 (medido por el IPT)	30
Gráfico 1.13	Índice de primacía de grandes ciudades seleccionadas, 1950-2010 (medidas por el IPT)	31
Gráfico 1.14	Densidad demográfica en ciudades seleccionadas, 2000	33
Gráfico 1.15	Variación de la densidad en ciudades seleccionadas, 1990-2000	34
Gráfico 2.1	América Latina y el Caribe. Participación de subregiones y países de gran tamaño en el PIB regional, 1970 y 2009	40
Gráfico 2.2	América Latina y el Caribe. PIB per cápita de los países, 2010	41
Gráfico 2.3	América Latina y el Caribe. Evolución de la pobreza y la indigencia, 1980-2009	42
Gráfico 2.4	América Latina y el Caribe. Tasas de pobreza urbana, 2009	43
Gráfico 2.5	Evolución del índice de Gini en países seleccionados, 1990 y 2009	44
Gráfico 2.6	Comparación del índice de Gini de ciudades seleccionadas y sus países respectivos, circa 2005	45
Gráfico 2.7	Población urbana ocupada según grandes sectores de actividad económica en países seleccionados, circa 2009	46
Gráfico 2.8	América Latina y el Caribe. Evolución de la tasa de desempleo urbano, 2000-2009	46
Gráfico 2.9	América Latina y el Caribe. Tasa de desempleo urbano, 2009	46
Gráfico 2.10	Tasa de crecimiento del PIB regional y del PIB de la construcción	47
Gráfico 2.11	Participación de la industria de la construcción en el producto interno bruto, 2010	47
Gráfico 2.12	Tasa de participación de hombres y mujeres en la actividad económica urbana en países seleccionados, circa 2009	48
Gráfico 2.13	Tasa de participación femenina urbana y rural en la fuerza laboral en países seleccionados, circa 2009	48
Gráfico 2.14	Informalidad urbana en países seleccionados, 2009 (% población ocupada total, masculina y femenina)	50
Gráfico 2.15	América Latina y el Caribe. Tendencias de crecimiento económico y urbanización medidas en números índices, 1970-2009	51
Gráfico 2.16	Participación del PIB de ciudades principales en el PIB nacional y peso demográfico de la ciudad en su país, circa 2008	53
Gráfico 2.17	América Latina y el Caribe. Crecimiento del PIB per cápita de la ciudad y nacional, 2010	55

Gráfico 3.1	Vivienda existente por cada 1.000 habitantes	62
Gráfico 3.2	América Latina y el Caribe. Población urbana viviendo en tugurios, circa 2005	64
Gráfico 3.3	América Latina y el Caribe. Tendencia de población urbana que vive en tugurios, 1990-2010	65
Gráfico 3.4	Distribución de hogares urbanos por condición jurídica de la tenencia de la vivienda. Circa 2007.	66
Gráfico 3.5	Tasa de homicidios en ciudades seleccionadas y en su país, circa 2009	75
Gráfico 4.1	América Latina y el Caribe. Evolución de la población urbana con acceso a agua y saneamiento, 1990-2008	81
Gráfico 4.2	América Latina y el Caribe. Evolución en el acceso a fuentes de agua en áreas urbanas, 1990-2010	81
Gráfico 4.3	América Latina y el Caribe. Grado de urbanización y proporción de población urbana con agua entubada, 2010.	82
Gráfico 4.4	América Latina y el Caribe. Evolución en el acceso a servicios mejorados de saneamiento en áreas urbanas, 1990-2010.	83
Gráfico 4.5	América Latina y el Caribe. Grado de urbanización y proporción de población urbana con saneamiento mejorado, 2010.	84
Gráfico 4.6	Acceso a saneamiento por tamaño de ciudad en países seleccionados	84
Gráfico 4.7	Factura residencial típica de agua en ciudades seleccionadas, 2005 (US\$/20m ³ /mensual)	87
Gráfico 4.8	Precio del servicio de alcantarillado en relación al del agua en ciudades y países seleccionados, 2005	88
Gráfico 4.9	Cobertura del servicio de recolección en países seleccionados, 2008.	96
Gráfico 4.10	América Latina y el Caribe. Formas de disposición final de residuos sólidos urbanos (% disposición total)	97
Gráfico 4.11	Distribución de los desplazamientos urbanos según medio de transporte, 2007	100
Gráfico 4.12	Cambios en la participación del transporte público colectivo en ciudades seleccionadas	100
Gráfico 4.13	Recaudación y subsidios para la operación del transporte público en ciudades seleccionadas, 2007.	101
Gráfico 4.14	Evolución de la tasa de motorización (autos por persona), 1990-2008.	103
Gráfico 4.15	Evolución de la tasa de motorización en países de América Latina y el Caribe, 2001 y 2007	103
Gráfico 4.16	Distribución de modos de transporte según los grupos socioeconómicos en Bogotá y Santiago de Chile (%)	105
Gráfico 4.17	Costo del sistema de autobuses para los usuarios en ciudades seleccionadas, 2007	105
Gráfico 5.1	América Latina y el Caribe. Extracción de recursos hídricos por sector económico.	113
Gráfico 5.2	Concentraciones de material particulado (PM ₁₀) en el ambiente en ciudades seleccionadas, promedio 2000-2004	114
Gráfico 5.3	Tendencia de concentración de material particulado (PM ₁₀) en ciudades seleccionadas y recomendación OMS, 2000-2007	114
Gráfico 5.4	Porcentaje de cada sector en el total de emisiones de CO ₂ por quema de combustibles fósiles	116
Gráfico 5.5	Mundo y América Latina y el Caribe. Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) por sector.	117
Gráfico 5.6	Participación de los países en las emisiones regionales de Gases de Efecto Invernadero provenientes de áreas urbanas (GEI urbano), 2007	118
Gráfico 5.7	Variación de las emisiones de CO ₂ urbano en países seleccionados, 1990-2007 (Porcentaje).	118
Gráfico 5.8	Consumo diario de energía por habitante para el transporte, 2007 (gramos equivalentes de petróleo/hab/día)	119
Gráfico 5.9	Emisiones de CO ₂ del transporte individual y colectivo, 2007 (porcentaje de toneladas al día)	119
Gráfico 5.10	América Latina y el Caribe. Consumo total de energía por subregiones y países de gran tamaño, 1970-1990-2008 (miles de barriles equivalentes de petróleo)	120
Gráfico 6.1	América Latina y el Caribe. Porcentaje de mujeres alcaldesas, 2009.	139
Gráfico 6.2	América Latina y el Caribe. Evolución de la descentralización, 1980-2005 (% Gasto de gobiernos intermedios y locales en gasto gubernamental total).	142

Recuadros

Recuadro 1.1	América Latina y el Caribe, una región y muchas realidades	19
Recuadro 2.1	Métodos de medición de la pobreza y la desigualdad	42
Recuadro 2.2	Repunte de la industria de la construcción	47
Recuadro 2.3	Maneras de definir el sector informal	49
Recuadro 2.4	Urbanización y PIB per cápita de países seleccionados medidos en números índice, 1970-2010	52
Recuadro 2.5	Las ciudades más competitivas	53

Recuadro 2.6	Apuesta de Curitiba por la alta tecnología	54	Recuadro 5.2	Huella ecológica urbana	116
Recuadro 2.7	La transformación económica de México	55	Recuadro 5.3	El cambio climático global	117
Recuadro 2.8	El crecimiento y desarrollo de Macaé e Itaboraí en Brasil	58	Recuadro 5.4	El desafío de las mediciones a nivel urbano	117
Recuadro 3.1	Asentamiento precario: Definición	64	Recuadro 5.5	Hipotecas “verdes” para viviendas ecológicas	120
Recuadro 3.2	Emergencia habitacional en Paraguay	65	Recuadro 5.6	Desechos que producen electricidad	121
Recuadro 3.3	Regularización de títulos en Perú y Brasil	67	Recuadro 5.7	Lluvias extremas en Trinidad, Quito y Bogotá	124
Recuadro 3.4	El modelo chileno y sus límites	68	Recuadro 5.8	Mobilización contra el riesgo a desastres en Cuba	126
Recuadro 3.5	Subsidios a la vivienda en Colombia y Brasil	69	Recuadro 6.1	Los ciudadanos controlan la gestión y el cumplimiento de metas de los gobiernos municipales	135
Recuadro 3.6	La fiscalidad del suelo como recurso para financiar infraestructuras	70	Recuadro 6.2	Presupuesto participativo y la experiencia de Porto Alegre (Brasil)	136
Recuadro 3.7	¿Cómo vamos?	71	Recuadro 6.3	Violencia y captura del estado	137
Recuadro 3.8	El espacio público en la Carta por el Derecho a la Ciudad	72	Recuadro 6.4	Campaña del 110% con Bogotá, un ejercicio de cultura ciudadana, responsabilidad tributaria y orientación política	138
Recuadro 3.9	Río de Janeiro: integración de las favelas a la ciudad formal	73	Recuadro 6.5	Contribución al financiamiento de las inversiones en Colombia	145
Recuadro 3.10	Programa Piloto de Reasentamiento en sitio propio: Viviendas con corazón en la quebrada Juan Bobo (Medellín, Colombia)	73	Recuadro 6.6	Asociación público-privada	147
Recuadro 3.11	La recuperación del casco histórico de La Habana y Quito	74	Recuadro 6.7	Defensores y detractores de la supervía en la Ciudad de México	148
Recuadro 3.12	Programa de rescate de espacios públicos en México	74			
Recuadro 3.13	Río de Janeiro: de la coerción a la confianza	76	Tablas		
Recuadro 4.1	Costos de conexión: una barrera al acceso para los pobres	87	Tabla 2.1	América Latina y el Caribe. Porcentaje de población urbana en situación de pobreza e indigencia, 1990-2010	43
Recuadro 4.2	Saneamiento sostenible descentralizado en Cochabamba	89	Tabla 3.1	Tendencias recientes en la condición jurídica de la tenencia. Áreas urbanas	67
Recuadro 4.3	Competencia en el servicio de agua de Paraguay	91	Tabla 4.1	Características del marco legal e institucional de los servicios de agua potable y saneamiento (APyS) en países seleccionados	90
Recuadro 4.4	Mecanismos financieros de acceso para los pobres	92	Tabla 4.2	América Latina y el Caribe. Estimaciones de ahorro por incremento en cobertura de agua y saneamiento, 2007 (millones de USD)	93
Recuadro 4.5	Servicios de limpieza con base comunitaria en Puerto Lempira (Honduras)	96	Tabla 4.3	Costos y metas propuestas para el sector de agua potable y saneamiento 2010-2030	93
Recuadro 4.6	El valor de la basura en Curitiba (Brasil)	98	Tabla 4.4	Generación per cápita de residuos sólidos municipales en países seleccionados y territorios del Caribe	95
Recuadro 4.7	Los “robots” de Kingston	101	Tabla 4.5	Generación estimada de residuos sólidos en ciudades	
Recuadro 4.8	Hombres y mujeres: prioridades diferentes	106			
Recuadro 5.1	Objetivos de Desarrollo y medio ambiente en la ciudad	112			

seleccionadas	95
Tabla 4.6	
Composición de los residuos sólidos municipales generados en países y ciudades seleccionadas (porcentajes).	95
Tabla 5.1	
Impacto acumulado de desastres en América Latina y el Caribe, según tipo de desastres y sectores afectados, 1970-2009	123
Tabla 5.2	
Pérdidas asociadas a desastres (número de personas y hogares), 1970-2009	123
Tabla 6.1	
Países que contemplan la revocación del mandato por los electores	135
Tabla 6.2	
Estructura del financiamiento municipal en países seleccionados	140
Tabla 6.3	
Principales sistemas de transferencia del Estado a los gobiernos subnacionales	141
Tabla 6.4	
Municipios: capacidad tributaria y crediticia en la región.	143
Tabla 6.5	
Distribución de los ingresos del impuesto predial	144

Mapas

Mapa 1.1	
América Latina y el Caribe. Tasa de urbanización, 1950 y 2010	21
Mapa 1.2	
América Latina y el Caribe. Ciudades de más de 20.000 habitantes, 1950 y 2000.	27
Mapa 1.3	
Asentamientos irregulares en Montevideo	35
Mapa 1.4	
Organización socioespacial de Buenos Aires	35
Mapa 1.5	
Evolución de la mancha urbana de México, 1810-2000	35
Mapa 4.1	
América Latina y el Caribe. Hogares con acceso a saneamiento en municipios urbanos	85
Mapa 5.1	
Vulnerabilidad de grandes ciudades a amenazas del clima, 2012	125

Anexos

Anexo 1	
América Latina y el Caribe. Definición de áreas urbanas en los censos nacionales	157
Anexo 2	
Metodología para la clasificación de ciudades intermedias.	159
Anexo 3	
Población y tasas de crecimiento de las aglomeraciones grandes, medianas y pequeñas según el tamaño de los países, 1950-2010	162
Anexo 4	
Metodología para el cálculo del PIB de las principales ciudades de la región y PIB estimado de las ciudades	163
Anexo 5	
Población total de los países de América Latina y el Caribe, proporción de población urbana	172
Anexo 6	
Variación promedio anual de población urbana por país o territorio, 1970-2020	175
Anexo 7	
Población de aglomeraciones urbanas iguales o mayores de 750.000 habitantes, en 2009, por país. 1970-2020 (miles de habitantes).	176
Anexo 8	
Población en situación de pobreza e indigencia por área geográfica (Porcentaje del total de la población en cada área geográfica)	178
Anexo 9	
Población urbana total y relativa en áreas precarias por países	180
Anexo 10	
Unidades de viviendas ocupadas según tipo de tenencia en áreas urbanas (Número de viviendas).	181
Anexo 11	
Población urbana con acceso a servicios mejorados de agua y saneamiento (% población urbana)	182
Anexo 12	
Gestión de la información urbana: hacia una plataforma de información sobre ciudades	183

Anexo 1 América Latina y el Caribe. Definición de áreas urbanas en los censos nacionales

En América Latina y el Caribe, la calificación de una zona como urbana ha evolucionado con el paso del tiempo y actualmente presenta variaciones considerables entre países.

La delimitación de un área urbana puede depender de consideraciones políticas, administrativas, numéricas o una combinación de varias de ellas; puede tener en cuenta factores como la densidad de ocupación del suelo, la cantidad de viviendas o la infraestructura física; o estar ligada a criterios funcionales, aspectos legales o sobre el entorno. Así, los censos de 1950 y 1960 realizados en Brasil consideraban población urbana la que vivía en ciudades (en el sentido de sedes municipales) y villas (sedes distritales), mientras que en el censo de 2000 era aquella población inscrita en ciudades, villas y áreas urbanas conforme a la delimitación de las respectivas municipalidades vigente a 1 de septiembre de 1991.

Una de las definiciones más sencillas, constantes y directas es la de Bolivia, donde población urbana es la censada en localidades con al menos 2.000 habitantes, una cifra que México eleva a 2.500 y Panamá reduce a 1.500, aunque en este país se vincula la condición de urbano a que tengan ciertos servicios, como luz eléctrica, alcantarillado, acueducto, calles pavimentadas, comercios, escuela secundaria y facilidades de comunicación, entre otros.

La tabla ofrece las definiciones de área urbana según los censos de cada país, que constituye la base de los datos estadísticos presentados en este informe. Debe tenerse en cuenta que este listado reviste un carácter ilustrativo y puede no reflejar de forma estricta los criterios efectivamente utilizados en la construcción de la información analizada en el informe. Esto se debe a que buena parte de ella surge de estudios comparados que requieren esfuerzos de armonización en el tiempo (entre distintos relevamientos para el mismo país) y el espacio (entre países).

País	Año de la definición	Definición de área urbana
Cuba	2002	Población residente dentro de los límites de un asentamiento humano urbano, que se define con las siguientes características: a) todos los asentamientos poblacionales declarados como tales en el Censo de Población y Viviendas de 1981; b) todos los asentamientos que cumplieran una función político-administrativa, es decir, que fueran cabecera municipal, y c) los asentamientos poblacionales que tuvieran 2.000 o más residentes permanentes, siempre que cumplieran con las siguientes nueve características que identificaban las condiciones de vida urbana: i) trazado de calle y ordenamiento de las edificaciones en correspondencia con las características propias del asentamiento; ii) existencia de espacios públicos representados por parques, plazas, paseos peatonales con posibilidades para el descanso, el esparcimiento y el intercambio social permanente; iii) alumbrado público representado por un sistema de luminarias que den servicio como mínimo a las vías y espacios públicos principales del asentamiento; iv) existencia de un acueducto para suministro interno o extra domiciliario a las viviendas; v) sistema de tratamiento de residuos mediante alcantarillado o fosas que permitan la evacuación de los desechos; vi) servicio médico asistencial representado por hospitales, policlínicos o cobertura brindada por la institución del médico de la familia; vii) servicio de educación mediante los centros educacionales que se correspondan con la dimensión poblacional del asentamiento y la política del Ministerio de Educación para la población en edad escolar; viii) servicios gastronómicos y comerciales en correspondencia con la magnitud poblacional del asentamiento, y ix) presencia de servicios de telefonía pública, correos y telégrafos, así como señales de radio y televisión.
Argentina	2001	Población empadronada el día del censo en centros poblados de 2.000 habitantes y más.
Bolivia (Est. Plurinacional)	2001	Población censada en localidades con 2.000 habitantes y más.
Brasil	2000	Población censada en las ciudades, villas y áreas urbanas aisladas conforme a la delimitación de las respectivas municipalidades vigente al 1º de agosto de 1996.

Chile	2002	Población que vive en conjuntos de viviendas concentradas con más de 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000 habitantes con un 50% o más de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias, terciarias o ambas. Excepcionalmente, se consideran urbanos los centros de turismo y recreación que cuentan con más de 250 viviendas concentradas y no cumplen con el requisito de población.
Colombia	2005	Población que vive en las cabeceras municipales (centro poblado donde se localiza la sede de la alcaldía).
Costa Rica	2000	Población que vive en los centros administrativos de los cantones del país, es decir, parte o todo del distrito primero y otras áreas adyacentes. Estas áreas fueron demarcadas s/c con criterio físico y funcional, tomando en cuenta elementos tangibles como los cuadrantes, las calles, las aceras, la luz eléctrica, los servicios urbanos y otros.
Ecuador	2001	Población que vive en las capitales provinciales y cabeceras cantonales (núcleos concentrados), definidos previamente como áreas urbanas para fines censales. Se excluye, por lo tanto, a la población de la periferia (población dispersa dentro de los límites legales de las capitales provinciales y cabeceras cantonales).
El Salvador	2007	Población que habita en las cabeceras municipales, donde se encuentran las autoridades civiles, religiosas y militares, y aquellas áreas que cumplan las siguientes características: i) que tengan como mínimo 500 viviendas agrupadas continuamente y ii) que cuenten con servicio de alumbrado público, un centro educativo a nivel de educación básica, servicio regular de transporte, calles pavimentadas, adoquinadas o empedradas y servicio de teléfono público.
Guatemala	2002	Población que reside en ciudades, villas y pueblos (cabeceras departamentales y municipales), así como en aquellos otros lugares poblados que tienen la categoría de colonia o condominio y que cuentan con más de 2.000 habitantes, siempre que en dichos lugares poblados el 51% o más de los hogares dispongan de alumbrado con energía eléctrica y servicios de agua por tubería.
Guyana ¹	2002	Regiones administrativas que cuentan con centros urbanos más la ciudad capital (Georgetown).
Haití	2003	Población que vive en las ciudades propiamente dichas y en las cabeceras administrativas de las comunas de la República, además de la residente en las aglomeraciones de cierta importancia en que existen unidades habitacionales semejantes a las que se encuentran en las ciudades, aunque tengan apenas algunas centenas de habitantes.
Honduras	2001	Población que habita en centros poblados de 2.000 y más habitantes y que cuenta, además, con las siguientes características: i) servicio de agua por cañería; ii) comunicación terrestre (carretera o ferrocarril) o servicio regular aéreo o marítimo; iii) escuela primaria completa (seis grados); iv) correo o telégrafo y al menos uno de los siguientes servicios: alumbrado eléctrico, alcantarillado o centro de salud.
Jamaica ¹	2000	Los lugares con una población de 2.000 o más habitantes y que cuentan con equipamiento que, en Jamaica, indique un modo de vida moderno. Además, deben satisfacer criterios relacionados con el uso del suelo y la existencia de áreas comerciales, industriales y residenciales.
México	2000	Población que habita en localidades con más de 2.500 habitantes. Se consideran las cabeceras municipales y las localidades con 2.500 habitantes o más.
Nicaragua	2005	Población que reside en las localidades urbanas, es decir, en las cabeceras departamentales, regionales y municipales, y las concentraciones de población de 1.000 habitantes o más que contaran con características como: trazado de calles, servicio de luz eléctrica, establecimientos comerciales o industriales, entre otras.
Panamá	2000	Población que vive en localidades con 1.500 habitantes y más, con características urbanas como servicio de luz eléctrica, acueductos y alcantarillados, calles pavimentadas, establecimientos comerciales, facilidades de comunicación, escuela secundaria y otras.
Paraguay	2002	Población que vive en las cabeceras de los distritos oficiales del país, sin considerarse ninguna otra característica especial.
Perú	2007	Población que vive en la zona de un distrito conformada por centros poblados urbanos (centros poblados con un mínimo de 100 viviendas agrupadas contiguamente).
República Dominicana	2002	Población residente en la cabecera de los municipios y distritos municipales del país.
Trinidad y Tobago ¹	2000	Áreas en las que la densidad de población es de 200 personas o más por kilómetro cuadrado.
Venezuela (Rep. Boliv.)	2000	Conjunto de centros poblados con 2.500 o más habitantes definida en cualquier nivel de la división político-territorial del país.

Fuente: cuando no se indica lo contrario, CELADE-CEPAL (2009), *Observatorio Demográfico N°8: Urbanización en perspectiva*.

¹ Fuente: 2000 Round of Population and Housing Census Data Analysis Sub-project. Caricom Capacity Development Programme – CCDP. National Census Report de Jamaica, Trinidad y Tobago y Guyana. Disponible en http://www.caricomstats.org/census2000_VBT&NCR_reports.htm (último acceso octubre 2011).

Anexo 2

Metodología para la clasificación de ciudades intermedias

Las ciudades intermedias, desde la perspectiva de los sistemas o redes de ciudades, corresponden a aglomeraciones urbanas que, como su nombre indica, realizan funciones intermedias entre los núcleos urbanos más pequeños y las grandes áreas metropolitanas. Una ciudad intermedia latinoamericana tiene algunas características sociales, productivas e históricas de las aglomeraciones urbanas principales, que la convierten en un punto de acceso a servicios públicos y privados (culturales, de salud y educación, comerciales), pero se distingue por su subcentralidad en el territorio. Su rol no está vinculado a su tamaño demográfico en términos absolutos, sino al tamaño demográfico del total de las aglomeraciones urbanas de un país. Dada la heterogeneidad en tamaño poblacional y en territorio de los países de la región, la calificación de una aglomeración como intermedia depende del tamaño del país y del peso demográfico de sus poblaciones. Así, por ejemplo, una ciudad intermedia de un país centroamericano presta dentro de dicho territorio funciones similares a las de ciudades intermedias de países como México o Brasil, aunque el tamaño demográfico de la primera sea mucho menor que el de las segundas. Estas diferencias de escala son definitivas a la hora de comparar ciudades.

Con el propósito de establecer comparaciones adecuadas entre ciudades, se determinó el rango de tamaño de sus ciudades intermedias. Para ello, se dieron los siguientes pasos:

1. Se clasificaron los países de América Latina y del Caribe, así como algunos departamentos de ultramar y territorios dependientes de países ajenos a la región, de acuerdo al tamaño de su población según los censos del año 2000 o, en su defecto, el más próximo temporalmente.
2. Se analizó la distribución estadística de la población de las aglomeraciones urbanas de más de 20 mil habitantes en cada país (siguiendo la definición de CELADE) en cada grupo de países.
3. A partir del patrón de distribución de las aglomeraciones observado en cada grupo, se estableció un máximo y mínimo de población para identificar las aglomeraciones intermedias. Por ejemplo, el comportamiento de los países con población de 2 a 10 millones de habitantes explica que para dicho grupo se haya definido como ciudad intermedia aquella entre 50.000 y 250.000 habitantes.
4. Se realizó una aproximación gráfica (gráficos 1, 2, 3 y 4) para la identificación de los parámetros utilizados.

La tabla resume la clasificación de los países en grupos definidos por su tamaño en población. El análisis comprende países a partir de 2 millones de habitantes, distinguiendo los siguientes rangos:

- a) Países de 2 a 10 millones de habitantes.
- b) Países de 10 a 20 millones de habitantes.
- c) Países entre 20 y 50 millones de habitantes.
- d) Países con más de 50 millones de habitantes.

País/Población en 2010	Población Total (miles)				Aglomerado mayor (UNDESA 2009)	Población Aglomerado mayor (DEPUALC/CARIBE) (miles)				Criterio de tamaño para ciudad intermedia
	1980	1990	2000	2010		1980	1990	2000	2010	
Países con 2 millones de hab. o menos	2.614	2.792	3.037	3.268		...	...	...	...	
Anguila	7	9	11	13	The Valley	...	2	2	...	
Antigua y Barbuda	63	63	76	87	Saint John's	...	23	24	...	
Antillas Neerlandesas	174	191	181	199	Willemstad	...	...	...	123	
Aruba	61	64	90	103	Oranjestad	...	20	26	...	
Bahamas	210	255	301	344	Nassau	135	172	211	249	
Barbados	249	257	266	273	Bridgetown	7	7	8	...	
Belize	144	186	242	296	Belize City	...	...	47	54	
Bermuda	56	60	63	65	Hamilton	12	12	11	...	
Dominica	74	72	78	83	Roseau	...	16	17	17	
Granada	90	96	102	110	St. George	29	32	37	...	
Guyana	761	729	744	751	Georgetown	126	130	134	...	

Países con baja extensión territorial sin un sistema urbano de ciudades

País/Población en 2010	Población Total (miles)				Aglomerado mayor (UNDESA 2009)	Población Aglomerado mayor (DEPUALC/CARIBE) (miles)				Criterio de tamaño para ciudad intermedia
	1980	1990	2000	2010		1980	1990	2000	2010	
Islas Caimán	17	26	40	49	George Town	...	...	21	28	Países con baja extensión territorial sin un sistema urbano de ciudades
Islas Vírgenes británicas	11	17	21	23	Road Town	2	6	9	...	
Islas Vírgenes de los EEUU	98	103	110	111	Charlotte Amalie	...	...	21	19	
Saint Kitts y Nevis	43	41	40	45	Basseterre	...	11	12	13	
San Vicente y las Granadinas	100	109	116	122	Kingstown	17	16	14	...	
Santa Lucía	118	138	154	168	Castrie	11	13	18	...	
Suriname	356	402	434	462	Paramaribo	168	208	236	259	
Trinidad y Tobago	1.082	1.215	1.285	1.324	Chaguanas	...	...	62	...	
Turcos y Caicos	8	12	19	26	Grand Turk	...	...	...	5	Aglomeraciones de 50.000 a 250.000 habitantes*
Países con más de 2 millones de hab. a 10 millones	38.526	47.145	57.084	67.519		5.627	7.778	10.223	13.473	
Costa Rica	2.347	3.076	3.925	4.695	San José	534	766	1.032	1.350	
El Salvador	4.586	5.110	6.276	7.441	San Salvador	769	997	1.062	1.359	
Haití	5.454	6.942	8.357	9.994	Puerto Príncipe	683	1.178	1.746	2.484	
Honduras	3.569	4.879	6.485	8.203	Tegucigalpa	388	586	798	1.198	
Jamaica	2.133	2.369	2.585	2.703	Kingston	...	...	...	...	
Nicaragua	3.067	3.960	4.957	6.050	Managua	612	764	827	1.031	
Panamá	1.949	2.411	2.948	3.504	Ciudad de Panamá	610	845	1.212	1.506	
Paraguay	3.114	4.219	5.496	6.980	Asunción	777	1.106	1.517	2.207	
Puerto Rico	3.197	3.528	3.834	4.056	San Juan	...	...	...	...	Aglomeraciones de 70.000 a 300.000 habitantes*
República Dominicana	5.697	7.066	8.396	9.791	Santo Domingo	1.255	1.536	2.029	2.338	
Uruguay	2.914	3.106	3.337	3.566	Montevideo	...	...	...	...	
Países de 10 a 20 millones hab.	41.213	49.656	58.549	67.601		8.209	10.275	11.915	14.258	
Bolivia (Est. Plu.)	5.355	6.669	8.428	10.426	La Paz	809	1.062	1.390	1.642	
Guatemala	7.013	8.908	11.225	14.362	Ciudad de Guatemala	1.148	1.454	2.007	2.427	
Ecuador	7.961	10.272	12.299	14.205	Quito	600	1.101	1.101	1.882	Aglomeraciones de 70.000 a 300.000 habitantes*
Cuba	9.710	10.628	11.199	11.514	La Habana	1.916	2.046	2.163	2.223	
Chile	11.174	13.179	15.398	17.094	Santiago	3.735	4.612	5.255	6.084	
Países de 20 a 50 millones hab.	88.956	109.039	129.355	148.976		12.564	15.087	14.748	15.913	
Argentina	28.094	32.581	36.784	40.519	Buenos Aires	9.970	12.316	11.967	12.784	Aglomeraciones de 70.000 a 300.000 habitantes*
Colombia	28.447	34.970	42.321	49.665	Bogotá	...	...	...	...	
Perú	17.324	21.753	25.939	29.958	Lima	...	...	...	...	
Venezuela (Rep. Bol. de)	15.091	19.735	24.311	28.834	Caracas	2.594	2.772	2.781	3.129	

País/Población en 2010	Población Total (miles)				Aglomerado mayor (UNDESA 2009)	Población Aglomerado mayor (DEPUALC/CARIBE) (miles)				Criterio de tamaño para ciudad intermedia
	1980	1990	2000	2010		1980	1990	2000	2010	
Países de 50 millones hab. o más	449.580	550.306	649.408	746.064		26.202	29.738	34.664	39.370	
Brasil	121.672	149.690	174.719	200.019	São Paulo	12.184	14.624	17.076	19.286	
México	67.570	83.226	98.881	112.891	Ciudad México	14.018	15.113	17.589	20.083	

*Conforme al último registro censal de la población.

Fuente: Elaboración propia con datos de UNDESA (2009) y CELADE, Censos nacionales de población, Base de datos, Distribución Espacial, DEPUALC. Disponible en http://www.eclac.cl/celade/depualc/default_2011.asp para países de América Latina y Haití.

Gráfico 1 Países con población de 2 a 10 millones de habitantes

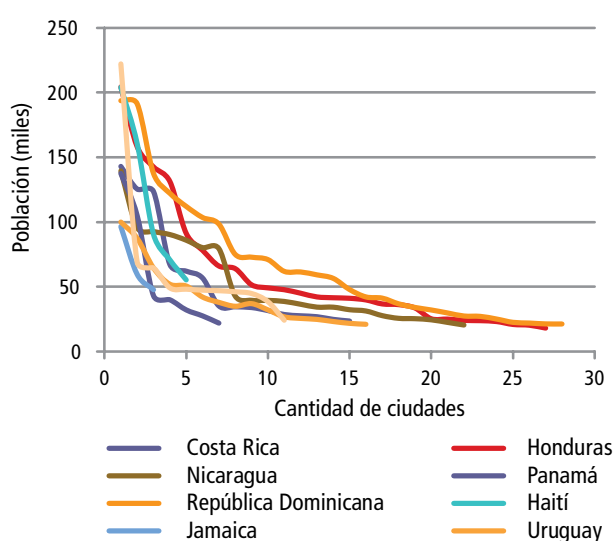


Gráfico 2 Países con población de 10 a 20 millones de habitantes

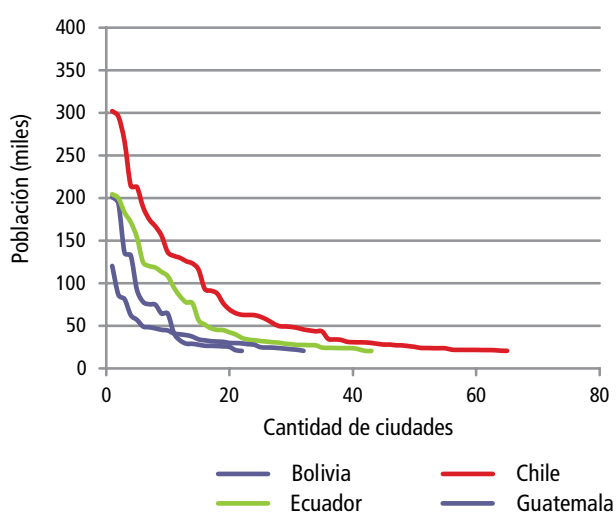


Gráfico 3 Países con población de 20 a 50 millones de habitantes

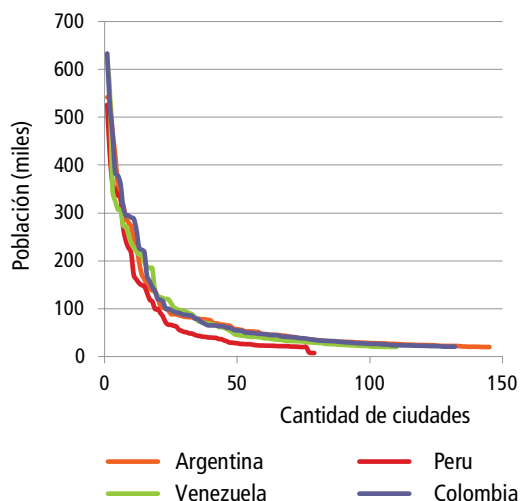
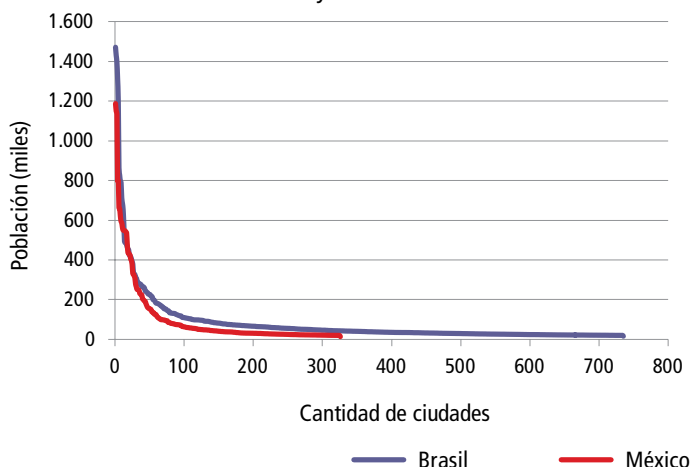


Gráfico 4 Países con población de 50 millones de habitantes y más



Fuente: Elaboración propia con datos de CELADE, Censos nacionales de población, Base de datos, Distribución Espacial, DEPUALC.

Anexo 3

Población y tasas de crecimiento de las aglomeraciones grandes, medianas y pequeñas según el tamaño de los países, 1950-2010

Tamaño países	Tipo de ciudades	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
50 millones de habitantes o más	Grande	13.732.738	22.709.736	38.547.054	59.853.625	73.560.863	90.633.959	105.980.127
	Intermedia	2.879.430	5.044.464	8.442.528	13.245.247	17.790.941	22.554.639	26.782.953
	Menor	7.510.345	12.386.964	19.380.382	30.283.246	42.709.702	55.083.780	62.686.684
20 a 50 millones de habitantes	Grande	24.122.513	40.141.164	66.369.964	103.382.118	134.061.506	168.272.378	195.449.764
	Intermedia	11.483.845	17.241.317	25.203.280	33.368.983	41.023.711	48.827.360	56.301.011
	Menor	1.465.146	2.259.527	3.361.648	4.845.139	6.278.992	7.940.530	9.560.469
10 a 20 millones de habitantes	Grande	4.705.277	7.128.578	10.602.511	15.489.770	20.825.283	26.588.970	31.124.385
	Intermedia	17.654.268	26.629.422	39.167.439	53.703.893	68.127.986	83.356.859	96.985.865
	Menor	4.040.420	5.736.250	7.499.801	9.672.426	12.033.454	14.466.084	16.952.130
2 a 10 millones de habitantes	Grande	1.629.258	2.261.340	3.082.270	4.059.587	5.321.890	6.550.164	7.532.328
	Intermedia	1.075.676	1.469.460	1.890.893	2.426.394	3.169.335	4.319.510	5.528.884
	Menor	6.745.354	9.467.050	12.472.963	16.158.408	20.524.679	25.335.758	30.013.342
Total	Grande	1.106.911	3.627.220	5.138.942	7.149.550	9.910.551	12.694.068	16.196.821
	Intermedia	494.338	1.054.307	1.492.646	2.240.497	3.562.793	4.975.936	6.844.344
	Menor	315.273	872.525	1.142.973	1.612.154	2.191.565	3.220.544	3.515.559

Tamaño países	Tipo de ciudades	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010
50 millones de habitantes o más	Grande	5,0	5,3	4,4	2,1	2,1	1,6
	Intermedia	5,6	5,1	4,5	3,0	2,4	1,7
	Menor	5,0	4,5	4,5	3,4	2,5	1,3
20 a 50 millones de habitantes	Grande	5,1	5,0	4,4	2,6	2,3	1,5
	Intermedia	4,1	3,8	2,8	2,1	1,7	1,4
	Menor	4,3	4,0	3,7	2,6	2,3	1,9
10 a 20 millones de habitantes	Grande	4,2	4,0	3,8	3,0	2,4	1,6
	Intermedia	4,1	3,9	3,2	2,4	2,0	1,5
	Menor	3,5	2,7	2,5	2,2	1,8	1,6
2 a 10 millones de habitantes	Grande	3,3	3,1	2,8	2,7	2,1	1,4
	Intermedia	3,1	2,5	2,5	2,7	3,1	2,5
	Menor	3,4	2,8	2,6	2,4	2,1	1,7
Total	Grande	11,9	3,5	3,3	3,3	2,5	2,4
	Intermedia	7,6	3,5	4,1	4,6	3,3	3,2
	Menor	10,2	2,7	3,4	3,1	3,8	0,9

Anexo 4

Metodología para el cálculo del PIB de las principales ciudades de la región y PIB estimado de las ciudades

Introducción

El producto interno bruto (PIB) es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado (generalmente un año) y se obtiene a partir de la suma de todos los valores agregados sectoriales que el país produce. El PIB es un indicador ampliamente utilizado como indicador de crecimiento económico y de competitividad de la actividad económica de un país.

La magnitud del PIB y su crecimiento anual permiten deducir si realmente la economía puede satisfacer las necesidades de la población y beneficiar a los empresarios, obteniendo estos mayores ganancias, a la vez que generan más empleos, aspectos que influyen en una mejora en la producción de un país.

El PIB se calcula usualmente a nivel nacional, sin embargo en algunos países se obtiene a niveles subnacionales, como por ejemplo a nivel de estados, departamentos o incluso municipios. Para el cálculo del PIB existen diferentes enfoques: el método del gasto, el método de la producción y el método del pago de los factores. El primero es utilizado para estimar el PIB a nivel nacional, mientras que a niveles subnacionales se utilizan los otros dos, bien individualmente o bien una combinación de ambos.

1. El método del gasto se basa en la demanda de bienes y servicios de utilización final a precios del comprador (mercado). Los componentes de la demanda que utiliza este método son: el consumo final de los hogares, el consumo del gobierno, la variación de existencias, la formación bruta de capital fijo y las exportaciones netas. Su fórmula de cálculo se expresa de la siguiente manera:

$$\text{PIB} = \text{CP} + \text{CG} + \text{FBKF} + \text{E} + (\text{X}_M)$$

Donde:

CP= Consumo de los Hogares
CG= Consumo del Gobierno
FBKF= Formación Bruta de Capital Fijo
E= Variación de Existencias
M= Importación
X= Exportación

2. El método de la Producción consiste en deducir al valor bruto de la producción el consumo intermedio, los cálculos de valor bruto de la producción, se realizan a precios básicos y el consumo intermedio se valora a precios comprador. La fórmula del PIB para este método es:

$$\text{PIB} = \text{VBP} + \text{CI}$$

Donde:

PIB = Producto Interno Bruto
CI = Consumo Intermedio
VBP = Valor Bruto de la Producción

3. El método del pago a los factores consiste en calcular y sumar los componentes del valor agregado: las remuneraciones, el consumo de capital fijo y el excedente neto de operación, que incluye el ingreso de los trabajadores por cuenta propia, los intereses, las regalías, las utilidades y las remuneraciones a los empresarios, entre otros conceptos. La fórmula para el cálculo del PIB en valores básicos, por este método es:

$$\text{PIB} = \text{Rs} + \text{EBO} + \text{otros impuestos a la producción}$$

Donde:

PIB = Producto Interno bruto
Rs = Remuneraciones
EBO = Excedente bruto de operación

Unidades monetarias. El PIB se expresa en valores monetarios de precios corrientes o a precios constantes tomando un año base. La expresión de PIB en valores constantes es necesaria para conseguir comparaciones en el tiempo.

Indicadores derivados. A partir del PIB se derivan otros indicadores, tal como el PIB per cápita y el PIB por persona ocupada. El PIB por ocupado está considerado como un indicador de la productividad económica promedio de una economía, de manera que, si un país tiene un indicador de productividad de 0,01 millones de dólares, el aporte promedio al producto interno bruto de cada persona ocupada en esa economía (asalariado o cuenta propia) es de 0,01 millones de dólares.

Se puede estimar el valor del PIB de unidades subnacionales para las que no existe este cálculo, pero que sí ofrecen estimaciones de población ocupada, a partir de la relación entre ambas variables. La metodología supone que la productividad promedio de la entidad geográfica, en este caso la ciudad, tiene una productividad similar a la entidad geográfica superior a la que pertenece.

Para aplicar esta metodología es necesario que tanto las entidades geográficas superiores (departamentos, regiones, etc.) como las entidades objeto del estudio (ciudades) dispongan de estimaciones de la población económicamente activa y de la población ocupada. Se pueden obtener estos datos de las encuestas de hogares o, en su defecto, de los censos de población y vivienda. Para estimar los PIB de las principales ciudades de América Latina y el Caribe se han utilizado las encuestas de hogares de los países de la región disponibles en el sistema de información BADEHOG de uso interno de la CEPAL y datos de los Censos de población y vivienda en línea en el sitio web de la División de Población de la CEPAL.

Descripción de la metodología

El método de estimación conlleva los siguientes pasos:

1. Reunir datos de PIB en valores constantes (en moneda nacional o en dólares) para las entidades subnacionales (PIBst) de interés, es decir, aquellas que incluyen en su territorio “ciudades”, para las que se desea aproximar el PIB.
2. A partir del Producto Interno Bruto (PIBst) en moneda nacional constante, obtenido para unidades territoriales subnacionales de un país (Estados, provincias, departamentos, etc.) y la población ocupada (Ots) para la misma unidad subnacional (s) en diferentes momentos del tiempo (t), se calcula la productividad media por persona ocupada (PRODMst), relación que se expresa como el cociente entre tales componentes, es decir:

$$\text{PRODMst} = \text{PIBst} / \text{Ost}.$$

3. El paso siguiente consiste en estimar la población ocupada (Ocst) para la ciudad de la unidad geográfica subnacional para la que se dispone de estimaciones anuales del PIB. Para esto, es necesario identificar las variables de la encuesta de hogares que corresponden geográficamente a la ciudad de interés. Las encuestas de hogares de casi todos los países de América Latina permiten obtener buenas estimaciones de sus principales áreas metropolitanas; no obstante, para su identificación es también recomendable utilizar la identificación espacial de las principales aglomeraciones urbanas de los países realizada por la División de Población y Desarrollo de CEPAL (CELADE) en base a los Censos de Población y Vivienda, la cual identifica las unidades geográficas menores, que conforman las principales ciudades de los países con datos censales en la década del 2000.

4. A partir de las estimaciones de la población ocupada para el nivel subnacional (Ost) para la que se dispone de estimaciones del PIB (PIBst) y la de las respectivas ciudades (Ocst) se estima el PIB (PIBcst), como sigue:

$$\text{PIBcst} = (\text{PRODMst} * \text{Ocst})$$

Es importante destacar que los años base de las unidades monetarias de los PIB en los países varían de un país a otro, por lo que, para comparar las estimaciones obtenidas, es necesario unificar la unidad monetaria de las estimaciones del PIB (PIBcst). El procedimiento que se ha utilizado para ello es el siguiente:

- a. Elegir una serie de datos del PIB a nivel nacional uniforme para todos los países, en dólares constantes (PIBt USD).
- b. Elegir la serie de datos del PIB a nivel nacional en la misma moneda (o en dólares) y año base (PIBt) para la cual se han obtenido las estimaciones a nivel de ciudad
- c. Se obtiene la importancia relativa del PIB estimado (RPIBct) para cada ciudad (PIBcst) a partir del PIB de la ciudad en la moneda y base disponible (PIBcst) respecto al PIB total en la misma moneda y base (PIBt).

$$\text{RPIBct} = \text{PIBcst} / \text{PIBt}$$

- d. Calculada la importancia relativa del PIB de cada ciudad respecto al total nacional (RPIBct), se asume que la distribución relativa del PIB en dólares constantes es equivalente a la importancia relativa del PIB de cada ciudad respecto al PIB en moneda nacional en valores constantes.

Aplicación de la metodología

En la Tabla 1, se presentan las estimaciones del PIB obtenidas para las principales ciudades de cada país y en la Tabla 2 se detallan para cada país los criterios y fuentes de datos utilizados para su cálculo.

Las estimaciones del PIBs “ciudad” en los países que cuentan con PIBs subnacionales permiten calcular este indicador para un mayor número de ciudades. En los países para los que no se dispone de PIBs subnacionales, la estimación solo es posible para la principal área metropolitana.

Las estimaciones de PIBs se han obtenido para dos años, con el fin de realizar comparaciones en dos momentos diferentes, uno cercano al año 2000 y otro cercano al 2010. Una limitación importante para esta comparación es que, de un periodo a otro, las encuestas de hogares de algunos países varían en sus diseños muestrales y en la representatividad que ofrecen para las estimaciones de la población ocupada de las ciudades. Con el propósito de corregir este sesgo, se consideró el número de ocupados promedio de las estimaciones muestrales de los dos últimos años disponibles. Se destaca esta incoherencia, principalmente, en los países que no cuentan con estimaciones de PIBs subnacionales y para algunas ciudades de Bolivia y Brasil.

En algunos países, las estimaciones de las encuestas de hogares, si bien ofrecen la posibilidad de obtener estimaciones de las principales aglomeraciones del país, no permiten obtener estimaciones de la población ocupada para la entidad geográfica objeto del análisis. En tales casos se recurrió a los datos censales más cercanos al año de estimación para estimar la población ocupada. El método utilizado fue aproximar la población ocupada para la entidad administrativa y para la aglomeración a partir de la proporción censal de ocupados de cada unidad respecto a la población económicamente activa (PEA) de acuerdo a los datos censales y expandir estas proporciones, tomando como referencia las Proyecciones de la PEA obtenidas por el CELADE (http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm).

Tabla 1
Producto interno bruto estimado total y por habitante para las principales ciudades de América Latina y el Caribe, circa 2000

País	Segundo nivel (Depto, Provincia, ect)	Agglomeración	Año	PIB (Millones de USD constantes 2000) ³	% PIB Ciudad relación PIB nacional	Población	PIB/ Población (USD constantes 2000)
Argentina ¹			1999	286.607		36.500.000	7.852
	Buenos Aires	Ciudad de Buenos Aires	1999	73.751	25,7	11.884.875	6.205
	Córdoba	Gran Córdoba	1999	8.976	3,1	1.337.954	6.709
	Mendoza	Gran Mendoza	1999	6.428	2,2	832.929	7.718
	Tucumán	S. Miguel de Tucumán	1999	2.486	0,9	715.289	3.475
Bolivia ²			1999	8.192		8.147.000	1.006
	Santa Cruz	Santa Cruz	1999	688	8,4	1.024.789	671
	La Paz	La Paz y el Alto	1999	520	6,3	1.355.169	383
	Cochabamba	Cochabamba	1999	340	4,1	492.647	689
	Oruro	Oruro	1999	130	1,6	196.928	661
Brasil ²			2002	670.559		179.110.000	3.744
	São Paulo	São Paulo	2002	110.108	16,4	17.792.606	6.188
	Río de Janeiro	Río de Janeiro	2002	56.967	8,5	11.466.290	4.968
	Minas Gerais	Belo Horizonte	2002	13.768	2,1	4.141.139	3.325
	Río Grande do Sul	Porto Alegre	2002	16.247	2,4	3.471.604	4.680
	Bahia	El Salvador	2002	6.543	1,0	3.025.983	2.162
	Pernambuco	Recife	2002	6.230	0,9	3.282.434	1.898
	Ceará	Fortaleza	2002	4.921	0,7	2.814.053	1.749
Chile			2003	82.873		15.951.000	5.195
	Región metropolitana	Santiago	2003	34.228	41,3	5.531.296	6.188
	V Región de Valparaíso	Valparaíso	2003	2.811	3,4	836.316	3.362

País	Segundo nivel (Depto, Provincia, ect)	Agglomeración	Año	PIB (Millones de USD constantes 2000) ³	% PIB Ciudad relación PIB nacional	Población	PIB/ Población (USD constantes 2000)
Colombia				99.876		39.763.000	2.512
	Distrito Federal	Bogotá	2000	25.979	26	6.423.939	4.044
	Antioquía	Medellín	2000	9.814	9,8	2.773.155	3.539
	Valle Co	Cali	2000	9.268	9,3	1.943.170	4.770
	Atlántico	Barranquilla	2000	4.024	4,0	1.524.476	2.639
Costa Rica			1999	15.665		3.841.000	4.078
	San José	San José	1999	4.192	26,3	1.005.190	4.170
Ecuador ¹			2001	17.057		12.466.000	1.368
	Guayas	Guayaquil	2001	2.338	13,7	2.132.487	1.097
	Pichincha	Quito	2001	1.947	11,4	1.391.247	1.400
El Salvador ²			1999	12.857		5.908.000	2.176
	San Salvador	San Salvador	1999	4.139	32,2	1.042.274	3.971
Guatemala			1998	15.982		10.715.000	1.492
	Guatemala	Guatemala	1998	4.045	25,3	1.896.504	2.133
Honduras ²			1999	6.797		6.104.000	1.113
	Francisco Morazán	Tegucigalpa	1999	1.007	14,8	776.747	1.296
México			2003	650.353		102.672.000	6.334
	Distrito Federal	Ciudad de México	2003	98.572	15,2	18.692.789	5.273
	Nuevo León	Monterrey	2003	39.761	6,1	3.344.282	11.889
	Jalisco	Guadalajara	2003	29.978	4,6	3.725.078	8.048
	Puebla	Puebla de Zaragoza, Heroica	2003	6.984	1,1	1.636.375	4.268
Nicaragua			2001	4.055		5.177.000	783
	Managua	Managua	2001	926	22,8	942.334	983
Panamá			2000	11.621		2.950.000	3.939
	Ciudad de Panamá	Panamá	2000	6.649	57,2	1.212.435	5.484
Paraguay ²			2000	7.095		5.349.000	1.326
	Asunción	Asunción	2000	697	9,8	1.517.181	460
Perú ¹			2001	53.450		26.382.000	2.026
	Lima	Lima	2001	27.105	50,7	7.524.957	3.602
	Arequipa	Arequipa	2001	2.027	3,8	726.104	2.792
	La Libertad	Trujillo	2001	993	1,9	633.947	1.566
República Dominicana			2002	25.477		8.831.000	2.885
	Distrito Nacional	Santo Domingo	2002	7.603	29,8	1.979.422	3.841
Uruguay ²			1999	20.901		3.304.000	6.326
	Montevideo	Montevideo	1999	10.228	48,8	1.561.742	6.549
Venezuela ²			1999	110.863		23.937.000	4.631
	Distrito Federal	Área Metr. de Caracas	1999	11.444	10,3	2.857.712	4.005

Tabla 1
Producto interno bruto estimado total y por habitante para las principales ciudades de América Latina y el Caribe, circa 2008

País	Segundo nivel (Depto, Provincia, ect)	Agglomeración	Año	PIB (Millones de USD constantes 2000)	% PIB Ciudad relación PIB nacional	Población	PIB/Población (USD constantes 2000)
Argentina ¹			2005	313.783		38.747.000	8.098
	Buenos Aires	Ciudad de Buenos Aires	2005	84.632	27,0	12.859.882	6.581
	Córdoba	Gran Córdoba	2005	11.021	3,5	1.456.843	7.565
	Mendoza	Gran Mendoza	2005	7.663	2,4	912.135	8.401
	Tucumán	S. Miguel de Tucumán	2005	3.024	1	768.980	3.933
Bolivia ²			2007	10.715		9.524.000	1.125
	Santa Cruz	Santa Cruz	2007	899	8,4	1.079.459	833
	La Paz	La Paz y el Alto	2007	680	6,3	1.468.299	463
	Cochabamba	Cochabamba	2007	444	4,1	534.298	831
	Oruro	Oruro	2007	170	1,6	217.202	784
Brasil ²			2008	858.286		192.004.000	4.470
	São Paulo	São Paulo	2008	139.130	16,2	19.942.617	6.977
	Río de Janeiro	Río de Janeiro	2008	72.043	8,4	12.693.752	5.675
	Minas Gerais	Belo Horizonte	2008	20.358	2,4	4.523.868	4.500
	Río Grande do Sul	Porto Alegre	2008	19.643	2,3	3.799.260	5.170
	Bahia	El Salvador	2008	8.831	1,0	3.274.335	2.697
	Pernambuco	Recife	2008	8.177	1,0	3.584.065	2.282
Chile			2008	6.813	0,8	3.051.513	2.233
			2009	103.620		16.970.000	6.106
	Región metropolitana	Santiago	2009	43.555	42,0	6.055.671	7.192
Colombia			2009	4.469	4,3	904.142	4.943
			2008	139.795		45.011.000	3.106
	Distrito Federal	Bogotá	2008	36.624	26,2	7.107.431	5.153
	Antioquia	Medellín	2008	15.875	11,4	3.103.977	5.114
	Valle Co	Cali	2008	12.325	8,8	2.206.119	5.587
Costa Rica			2008	5.471	3,9	1.701.780	3.215
			2005	19.483		4.327.000	4.503
Ecuador ¹	San José	San José	2005	6.013	30,9	1.081.662	5.559
			2007	22.410		13.345.000	1.679
	Guayas	Guayaquil	2007	3.272	14,9	2.302.683	1.421
El Salvador ²	Pichincha	Quito	2007	2.569	11,7	1.524.305	1.686
			2009	15.812		6.162.000	2.566
Guatemala	San Salvador	San Salvador	2009	5.091	32,2	1.279.614	3.978
			2006	21.034		13.028.000	1.615
Honduras ²	Guatemala	Guatemala	2006	5.237	24,9	2.111.575	2.480
			2007	10.221		7.181.000	1.423
	Francisco Morazán	Tegucigalpa	2007	1.514,00	14,8	892.647,70	1.696

País	Segundo nivel (Depto, Provincia, ect)	Aglomeración	Año	PIB (Millones de USD constantes 2000)	% PIB Ciudad relación PIB nacional	Población	PIB/Población (USD constantes 2000)
México			2008	770.643		108.468.000	7.105
	Distrito Federal	Ciudad de México	2008	116.872	15,2	20.533.181	5.692
	Nuevo León	Monterrey	2008	48.373	6,3	3.606.940	13.411
	Jalisco	Guadalajara	2008	39.483	5,1	4.030.009	9.797
	Puebla	Puebla de Zaragoza, Heroica	2008	10.331	1,3	1.735.199	5.954
Nicaragua			2005	4.600		5.455.000	843
	Managua	Managua	2005	1.041	22,6	1.005.929	1.035
Panamá			2005	14.349		3.231.000	4.441
	Ciudad de Panamá	Panamá	2005	8.726	60,8	1.255.543	6.950
Paraguay ²			2009	9.126		6.349.000	1.437
	Asunción	Asunción	2009	897	9,8	1.621.261	553
Perú ¹			2009	85.030		29.163.000	2.916
	Lima	Lima	2009	44.340	52,1	8.349.996	5.310
	Arequipa	Arequipa	2009	3.393	4,0	810.230	4.187
	La Libertad	Trujillo	2009	1.583	1,9	703.966	2.249
República Dominicana			2009	36.774		9.770.000	3.764
	Distrito Nacional	Santo Domingo	2009	11.181	30,4	2.173.497	5.144
Uruguay ²			2009	27.689		3.361.000	8.238
	Montevideo	Montevideo	2009	13.550	48,9	1.637.892	8.273
Venezuela ²			2008	162.356		28.121.000	5.773
	Distrito Federal	Área Metr. de Caracas	2008	16.760	10,3	3.473.176	4.825

¹ Se estima la población ocupada de las aglomeraciones y entidad superior para la que se dispone de estimaciones de PIB, en base a los datos del Censo de Población y Vivienda.

² Se estima la población ocupada de las aglomeraciones a partir del promedio de las dos ultimas encuestas disponibles.

³ Estimaciones del PIB por país USD constantes obtenidos de CEPALSTAT-CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>).

Fuente: *Elaboración propia, sobre la base de datos de Cuentas Económicas Nacionales y Subnacionales, población económicamente activa y población ocupada (Encuestas de Hogares y de los Censos de Población y Vivienda) datos obtenidos de CEPALSTAT y BADEHOG, CEPAL.*

Tabla 2
Criterios utilizados para estimar el Producto Interno Bruto para las principales ciudades de América Latina y el Caribe

País	Segundo nivel (Departam, Provincia, etc.)	Aglomeración	Año	Método de estimación	Fuente de datos
Argentina	Buenos Aires	Ciudad de Buenos Aires	1999 y 2005	Para estimar el número de ocupados de las aglomeraciones y de los departamentos de Córdoba, Mendoza, Tucumán y la ciudad de Buenos Aires se tomaron como referencia las proyecciones de población económicamente activa (PEA del CELADE). En base a éstas, se estimó la población ocupada, asumiendo la importancia relativa de la población ocupada obtenida en el Censo del 2001. Las estimaciones del PIB a nivel subnacional se tomaron de CEPALSTAT-Cuentas subnacionales y PIB nacional en valores constantes del 2000. El PIB de la ciudad de Buenos Aires, fue tomado directamente de las cuentas subnacionales de CEPAL.	1
	Córdoba	Gran Córdoba			
	Mendoza	Gran Mendoza			
	Tucumán	San Miguel de Tucumán y Tafi Viejo			
Bolivia (Estado Plurinacional)	Santa Cruz	Santa Cruz	1999 y 2007	Las estimaciones del PIB a nivel subnacional se tomaron de CEPALSTAT-Cuentas subnacionales y PIB nacional en valores constantes del 2000. Se estimó la población ocupada de las aglomeraciones y la de los departamentos para los que se conoce el PIB en base a las Encuestas de Hogares (EH). Para 1999, las aglomeraciones se identificaron en la EH en base a la variable "Contexto". En el año 2007, las aglomeraciones se identificaron en base a la variable "Dominio".	2
	La Paz	La Paz y el Alto			
	Cochabamba	Cochabamba			
	Oruro	Oruro			
Brasil	São Paulo	São Paulo	2002 y 2008	Se estimó la población ocupada de las aglomeraciones y la de las UF para los que se conoce el PIB con base en las Encuestas de Hogares. Las estimaciones del PIB son una aproximación con base en las estimaciones del PIB por UF del IBGE. Para 2002 y 2007, las aglomeraciones se identificaron en la EH en base a la variable "Contexto".	2
	Río de Janeiro	Río de Janeiro			
	Minas Gerais	Belo Horizonte			
	Río Grande do Sul	Porto Alegre			
	Bahía	El Salvador			
	Pernambuco	Recife			
	Ceará	Fortaleza			
Chile	Región metropolitana	Santiago	2003 y 2009	Se estimó la población ocupada de las aglomeraciones (Santiago y Valparaíso) y la respectiva a las regiones con estimaciones del PIB con base en Encuesta de Hogares (CASEN). Para identificar, las aglomeraciones se utilizaron las variables "Región" "Areageo" (área geográfica) y la variable "Municipio". No se estima el número de ocupados para la aglomeración Concepción, debido a su baja representatividad en la CASEN del 2003. Las estimaciones del PIB a nivel subnacional se tomaron de CEPALSTAT-Cuentas subnacionales y PIB nacional en valores constantes del 2000.	2
	V Región de Valparaíso	Valparaíso			
Colombia	Distrito Federal	Bogotá	2000 y 2008	Las estimaciones del PIB a nivel subnacional se tomaron de CEPALSTAT-Cuentas subnacionales y PIB nacional en valores constantes del 2000. Se estimó la población ocupada de las aglomeraciones y la de los departamentos para los que se conoce el PIB a partir de las Encuestas de Hogares. Para identificar las aglomeraciones en las encuestas se utilizaron las variables "Cabeceras" y "Departamento".	2
	Antioquia	Medellín			
	Valle	Cali			
	Atlántico	Barranquilla			
Costa Rica	San José	San José	1999 y 2005	No se cuenta con estimaciones de PIB a nivel subnacional. Por ser un país con alta concentración urbana en el área metropolitana se estimó el PIB tomando como referente la productividad promedio nacional. Las Encuestas de Hogares identifican y ofrecen estimaciones de la población ocupada para su principal área metropolitana, que corresponde a la Ciudad de San José. Las estimaciones de PIB a nivel nacional (USD constantes del 2000) se obtuvieron de CEPALSTAT-Cuentas.	2

País	Segundo nivel (Departam, Provincia, etc.)	Aglomeración	Año	Método de estimación	Fuente de datos
Ecuador	Guayas Pichincha	Guayaquil Quito	2001 y 2007	Para estimar el número de ocupados de las aglomeraciones de Guayaquil y Quito se tomaron como referencia las proyecciones de población económicamente activa (PEA del CELADE). A partir de éstas, se estimó la población ocupada, asumiendo la importancia relativa población ocupada obtenida en el Censo del 2001. Las estimaciones del PIB a nivel subnacional se tomaron de CEPALSTAT-Cuentas subnacionales y PIB nacional en valores constantes del 2000.	1
El Salvador	San Salvador	San Salvador	1999 y 2009	No se cuenta con estimaciones de PIB a nivel subnacional. Por ser un país con alta concentración urbana en el área metropolitana se estimó el PIB tomando como referente la productividad promedio nacional. Las Encuestas de Hogares identifican y ofrecen estimaciones de la población ocupada para su principal área metropolitana, que corresponde a la Ciudad de San Salvador. Las estimaciones de PIB a nivel nacional (\$US constantes del 2000) se obtuvieron de CEPALSTAT- Cuentas	2
Guatemala	Guatemala	Guatemala	1998 y 2006	No se cuenta con estimaciones de PIB a nivel subnacional. Por ser un país con alta concentración urbana en el área metropolitana, se estimó el PIB tomando como referente la productividad promedio nacional. Las Encuestas de Hogares identifican y ofrecen estimaciones de la población ocupada para su principal área metropolitana, que corresponde a la Ciudad de Guatemala. Las estimaciones de PIB a nivel nacional (USD constantes del 2000) se obtuvieron de CEPALSTAT- Cuentas.	2
Honduras	Francisco Morazán	Tegucigalpa	1999 y 2007	No se cuenta con estimaciones de PIB a nivel subnacional. Por ser un país con alta concentración urbana en el área metropolitana, se estimó el PIB tomando como referente la productividad promedio nacional. Las Encuestas de Hogares identifican y ofrecen estimaciones de la población ocupada para su principal área metropolitana, que corresponde a la Ciudad de Tegucigalpa. Las estimaciones de PIB a nivel nacional (\$US constantes del 2000) se obtuvieron de CEPALSTAT- Cuentas.	2
México	Distrito Federal Nuevo León Jalisco Puebla	Ciudad de México Monterrey Guadalajara Puebla de Zaragoza	2003 y 2008	Para estimar el número de ocupados de las aglomeraciones, se tomaron como referencia las proyecciones de población económicamente activa (PEA del CELADE). A partir de éstas, se estimó la población ocupada, asumiendo la importancia relativa de la población ocupada obtenida de las Encuestas de Hogares. Las estimaciones del PIB a nivel subnacional se tomaron de CEPALSTAT-Cuentas subnacionales y PIB nacional en valores constantes del 2000.	2
Nicaragua	Managua	Managua	2001 y 2005	No se cuenta con estimaciones de PIB a nivel subnacional. Por ser un país con alta concentración urbana en el área metropolitana, se estimó el PIB tomando como referente la productividad promedio nacional. Las Encuestas de Hogares identifican y ofrecen estimaciones de la población ocupada para su principal área metropolitana, que corresponde a la Ciudad de Managua. Las estimaciones de PIB a nivel nacional (\$US constantes del 2000) se obtuvieron de CEPALSTAT-Cuentas.	2
Panamá	Ciudad Panamá	Panamá	2000 y 2005	Las estimaciones del PIB a nivel subnacional corresponden a datos en línea de Ministerio de Economía y Finanzas, Contraloría General de la República. Las estimaciones de la población ocupada corresponden a estimaciones obtenidas de las Encuestas de Hogares.	3
Paraguay	Asunción	Asunción	2000 y 2009	No se cuenta con estimaciones de PIB a nivel subnacional. Por ser un país con alta concentración urbana en el área metropolitana, se estimó el PIB tomando como referente la productividad promedio nacional. Las Encuestas de Hogares identifican y ofrecen estimaciones de la población ocupada para su principal área metropolitana, que corresponde a la Ciudad de Asunción. Las estimaciones de PIB a nivel nacional (\$US constantes del 2000) se obtuvieron de CEPALSTAT-Cuentas.	2
Perú	Lima Arequipa La Libertad Distrito Nacional	Lima Arequipa Trujillo Santo Domingo	2001 y 2009 2001 y 2009	Para estimar el número de ocupados de las aglomeraciones, se tomaron como referencia las proyecciones de población económicamente activa (PEA del CELADE). A partir de éstas, se estimó la población ocupada, asumiendo la importancia relativa de la población ocupada obtenida en el último Censo de Población y Vivienda. Las estimaciones del PIB a nivel subnacional se tomaron de CEPALSTAT-Cuentas subnacionales y PIB nacional en valores constantes del 2000.	1

País	Segundo nivel (Departam, Provincia, etc.)	Aglomeración	Año	Método de estimación	Fuente de datos
Uruguay	Montevideo	Montevideo	1999 y 2009	No se cuenta con estimaciones de PIB a nivel subnacional. Por ser un país con alta concentración urbana en el área metropolitana, se estimó el PIB tomando como referente la productividad promedio nacional. Las Encuestas de Hogares identifican y ofrecen estimaciones de la población ocupada para su principal área metropolitana, que corresponde a la Ciudad de Montevideo. Las estimaciones de PIB a nivel nacional (USD constantes del 2000) se obtuvieron de CEPALSTAT-Cuentas.	2
Venezuela (Rep. Bolivariana)	Distrito Federal	Área Metropolitana de Caracas	1999 y 2008	No se cuenta con estimaciones de PIB a nivel subnacional. Por ser un país con alta concentración urbana en el área metropolitana, se estimó el PIB tomando como referente la productividad promedio nacional. Las Encuestas de Hogares identifican y ofrecen estimaciones de la población ocupada para su principal área metropolitana, que corresponde a la Ciudad de Caracas. Las estimaciones de PIB a nivel nacional (\$US constantes del 2000) se obtuvieron de CEPALSTAT-Cuentas.	2

Fuentes:

1. *Censo Nacional de Población y Viviendas. Proyecciones de la Población Económicamente Activa (CELADE). Producto Interno Bruto Nacional y subnacional, CEPALSTAT; CEPAL.*
2. *Encuestas de Hogares de los países de América Latina y el Caribe, BADEHOG, CEPAL. Producto Interno Bruto Nacional y subnacional, CEPALSTAT; CEPAL.*
3. *Ministerio de Economía y Finanzas, Contraloría General de la República. Encuestas de Hogares de los países de América Latina y el Caribe, BADEHOG, CEPAL. Producto Interno Bruto Nacional y subnacional, CEPALSTAT; CEPAL.*

Anexo 5

Población total de los países de América Latina y el Caribe, proporción de población urbana y total de población urbana

País, territorio	Población Total (miles)					
	1970	1980	1990	2000	2010	2020
Anguila	6	7	8	11	15	18
Antigua y Barbuda	69	72	62	77	89	97
Antillas Neerlandesas	159	174	191	181	201	210
Argentina	24003	28154	32498	36939	40666	44304
Aruba	57	61	63	91	107	111
Bahamas	170	210	256	305	346	384
Barbados	239	249	260	252	257	262
Belice	123	144	190	252	313	375
Bolivia (Estado Plurinac.)	4212	5356	6671	8317	10031	11638
Brasil	95991	121618	149570	174174	195423	209051
Chile	9574	11181	13191	15419	17135	18639
Colombia	21333	26891	33204	39773	46300	52278
Costa Rica	1822	2349	3078	3931	4640	5250
Cuba	8715	9835	10587	11087	11204	11193
Dominica	65	73	69	68	67	67
Ecuador	5972	7964	10278	12310	13775	15376
El Salvador	3742	4663	5330	5945	6194	6618
Granada	94	89	96	101	104	108
Guadalupe	320	327	386	429	467	484
Guatemala	5420	7016	8910	11231	14377	18091
Guyana	709	776	749	756	761	745
Guyana Francesa	48	68	116	165	231	292
Haití	4713	5691	7108	8648	10188	11722
Honduras	2691	3634	4901	6230	7616	9136
Islas Caimán	10	17	26	40	57	61
Islas Malvinas	2	2	2	3	3	3
Islas Turcos y Caicos	6	8	12	19	33	36
Islas Vírgenes Británicas	10	11	17	21	23	25
Islas Vírgenes de EEUU	64	98	103	109	109	106
Jamaica	1869	2133	2364	2568	2730	2834
Martinica	325	326	359	385	406	415
México	51910	68872	83404	99531	110645	119682
Montserrat	12	12	11	5	6	6
Nicaragua	2400	3250	4138	5101	5822	6682
Panamá	1507	1951	2413	2951	3508	4027
Paraguay	2485	3199	4250	5350	6460	7533
Perú	13195	17328	21776	26004	29496	32881
Puerto Rico	2716	3197	3528	3819	3998	4135
República Dominicana	4597	5927	7374	8830	10225	11451
San Kitts y Nevis	45	43	41	46	52	59
S. Vicente y Granadinas	90	100	107	108	109	110
Santa Lucía	104	118	138	157	174	190
Suriname	372	366	407	467	524	568
Trinidad y Tobago	971	1082	1219	1295	1344	1384
Uruguay	2810	2916	3110	3321	3372	3493
Venezuela (Rep. Bol.)	10724	15096	19741	24408	29044	33412
ALC	286472	362655	442310	521228	588649	645543
Caribe	25426	29860	34384	38650	42312	45470
Suramérica	191430	240916	295562	347407	393221	430212
Centroamérica	69615	91878	112363	135171	153115	169861

País, territorio	Porcentaje de población urbana					
	1970	1980	1990	2000	2010	2020
Anguila	100	100	100	100	100	100
Antigua y Barbuda	33,82	34,62	35,43	32,13	30,34	32,51
Antillas Neerlandesas	75,94	81,24	85,60	90,17	93,18	94,73
Argentina	78,88	82,89	86,98	90,13	92,39	93,79
Aruba	50,62	50,47	50,32	46,70	46,87	48,78
Bahamas	66,73	73,10	79,84	82,04	84,10	86,06
Barbados	37,54	39,58	32,72	38,35	44,47	51,07
Belice	50,96	49,37	47,47	47,77	52,25	56,92
Bolivia (Estado Plurinac.)	39,78	45,45	55,58	61,83	66,55	71,02
Brasil	55,91	65,47	73,92	81,19	86,53	89,50
Chile	75,23	81,24	83,27	85,95	89,00	90,98
Colombia	54,82	62,12	68,28	72,08	75,07	78,04
Costa Rica	38,83	43,10	50,68	59,04	64,42	69,40
Cuba	60,27	68,11	73,36	75,60	75,23	75,60
Dominica	46,89	63,41	67,72	67,18	67,24	69,39
Ecuador	39,28	46,96	55,09	60,30	66,95	72,53
El Salvador	39,40	44,06	49,23	58,91	64,31	69,25
Granada	32,21	32,92	33,43	35,87	39,29	44,46
Guadalupe	95,07	97,98	98,59	98,40	98,41	98,48
Guatemala	35,55	37,40	41,12	45,13	49,46	54,68
Guyana	29,43	30,49	29,58	28,69	28,60	31,32
Guyana Francesa	67,43	70,76	74,52	75,08	76,35	78,61
Haití	19,76	20,54	28,51	35,60	52,09	64,37
Honduras	28,90	34,87	40,46	45,46	51,60	57,60
Islas Caimán	100	100	100	100	100	100
Islas Malvinas	54,04	58,70	74,15	67,61	73,64	78,23
Islas Turcos y Caicos	51,11	55,26	74,34	84,55	93,26	96,45
Islas Vírgenes Británicas	16,64	22,74	37,81	39,44	41,00	45,22
Islas Vírgenes de EEUU	69,59	80,15	87,69	92,63	95,27	96,45
Jamaica	41,32	46,74	49,44	51,81	52,01	53,67
Martinica	61,02	79,61	86,28	89,71	89,05	89,10
México	59,02	66,34	71,42	74,72	77,83	80,68
Montserrat	11,43	12,55	12,55	11,02	14,25	16,90
Nicaragua	47,03	49,94	52,34	54,74	57,32	61,01
Panamá	33,82	34,62	35,43	32,13	30,34	32,51
Paraguay	75,94	81,24	85,60	90,17	93,18	94,73
Perú	78,88	82,89	86,98	90,13	92,39	93,79
Puerto Rico	50,62	50,47	50,32	46,70	46,87	48,78
República Dominicana	66,73	73,10	79,84	82,04	84,10	86,06
San Kitts y Nevis	37,54	39,58	32,72	38,35	44,47	51,07
S. Vicente y Granadinas	50,96	49,37	47,47	47,77	52,25	56,92
Santa Lucía	39,78	45,45	55,58	61,83	66,55	71,02
Suriname	55,91	65,47	73,92	81,19	86,53	89,50
Trinidad y Tobago	75,23	81,24	83,27	85,95	89,00	90,98
Uruguay	54,82	62,12	68,28	72,08	75,07	78,04
Venezuela (Rep. Bol.)	38,83	43,10	50,68	59,04	64,42	69,40
ALC	60,27	68,11	73,36	75,60	75,23	75,60
Caribe	46,89	63,41	67,72	67,18	67,24	69,39
Suramérica	59,79	67,40	74,06	79,67	83,98	86,74
Centroamérica	53,77	60,22	64,93	68,76	72,00	75,04

País, territorio	Población urbana					
	1970	1980	1990	2000	2010	2020
Anguila	6	7	8	11	15	18
Antigua y Barbuda	23	25	22	25	27	32
Antillas Neerlandesas	121	141	163	163	187	199
Argentina	18.933	23.336	28.268	33.291	37.572	41.554
Aruba	29	31	32	42	50	54
Bahamas	113	154	204	250	291	331
Barbados	90	99	85	97	114	134
Belice	63	71	90	120	164	213
Bolivia (Estado Plurinac.)	1.675	2.434	3.707	5.143	6.675	8.265
Brasil	53.667	79.621	110.565	141.416	169.098	187.104
Chile	7.202	9.084	10.984	13.252	15.251	16.958
Colombia	11.694	16.705	22.670	28.666	34.758	40.800
Costa Rica	707	1.012	1.560	2.321	2.989	3.643
Cuba	5.252	6.698	7.767	8.382	8.429	8.462
Dominica	30	46	47	46	45	47
Ecuador	2.346	3.740	5.662	7.423	9.222	11.152
El Salvador	1.474	2.054	2.624	3.503	3.983	4.583
Granada	30	29	32	37	41	48
Guadalupe	304	320	381	422	460	476
Guatemala	1.927	2.624	3.664	5.068	7.111	9.893
Guyana	209	237	222	217	218	233
Guyana Francesa	32	48	87	124	177	229
Haití	931	1.169	2.026	3.079	5.307	7.546
Honduras	778	1.267	1.983	2.832	3.930	5.263
Islas Caimán	10	17	26	40	57	61
Islas Malvinas	1	1	2	2	2	2
Islas Turcos y Caicos	3	4	9	16	31	35
Islas Vírgenes Británicas	2	3	6	8	10	11
Islas Vírgenes de EEUU	45	79	91	101	104	102
Jamaica	772	997	1.169	1.330	1.420	1.521
Martinica	199	260	310	345	362	370
México	30.638	45.689	59.566	74.372	86.113	96.558
Montserrat	1	1	1	1	1	1
Nicaragua	1.129	1.623	2.166	2.792	3.337	4.077
Panamá	718	984	1.300	1.941	2.624	3.233
Paraguay	921	1.334	2.069	2.960	3.972	5.051
Perú	7.574	11.190	15.004	18.994	22.688	26.389
Puerto Rico	1.584	2.139	2.546	3.614	3.949	4.112
República Dominicana	1.848	3.039	4.072	5.452	7.074	8.560
San Kitts y Nevis	15	15	14	15	17	21
S. Vicente y Granadinas	28	36	44	49	54	60
Santa Lucía	25	31	41	44	49	58
Suriname	171	201	244	303	364	418
Trinidad y Tobago	115	118	104	140	186	250
Uruguay	2.315	2.490	2.767	3.033	3.119	3.264
Venezuela (Rep. Bol.)	7.706	11.954	16.638	21.940	27.113	31.755
ALC	163.459	233.158	311.042	393.420	468.757	533.147
Caribe	11.578	15.459	19.201	23.708	28.278	32.510
Suramérica	114.448	162.374	218.889	276.764	330.228	373.175
Centroamérica	37.433	55.325	72.952	92.948	110.251	127.463

Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. World Urbanization Prospects : The 2009 Revision. Disponible en <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>

Anexo 6

Variación promedio anual de población urbana por país o territorio, 1970-2020

País/Territorio	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020
Anguila	0,68	0,18	-0,10	4,49	3,25	2,42	4,06	2,47	1,67	1,16
Antigua y Barbuda	2,19	-0,86	-1,07	-1,56	1,07	1,36	0,71	0,91	1,39	1,90
Antillas Neerlandesas	1,59	1,51	1,47	1,43	0,55	-0,58	1,02	1,75	0,81	0,39
Argentina	2,13	2,05	1,93	1,90	1,73	1,54	1,23	1,19	1,07	0,94
Aruba	0,73	0,54	1,14	-0,38	4,16	1,55	2,12	1,33	0,64	0,77
Bahamas	3,09	3,00	3,08	2,61	2,19	1,87	1,57	1,45	1,35	1,23
Barbados	1,13	0,77	-1,48	-1,49	1,49	1,06	1,63	1,72	1,65	1,51
Belice	1,41	1,13	2,37	2,39	2,98	2,77	3,30	2,86	2,73	2,58
Bolivia (Estado Plurinacional)	3,20	4,27	4,27	4,14	3,63	2,91	2,73	2,48	2,25	2,02
Brasil	4,05	3,83	3,56	3,01	2,53	2,39	2,06	1,52	1,14	0,88
Chile	2,51	2,13	1,93	1,86	2,03	1,72	1,50	1,31	1,15	0,97
Colombia	3,64	3,49	3,27	2,84	2,52	2,18	2,00	1,86	1,68	1,52
Costa Rica	3,64	3,53	3,89	4,76	4,36	3,58	2,83	2,23	2,10	1,86
Cuba	2,87	2,00	1,31	1,65	0,85	0,67	0,19	-0,08	0,01	0,07
Dominica	4,28	4,19	0,43	-0,30	-0,06	-0,32	-0,25	-0,19	0,31	0,50
Ecuador	4,43	4,90	4,41	3,89	3,03	2,38	2,26	2,08	2,03	1,78
El Salvador	3,52	3,11	2,53	2,37	3,28	2,50	1,29	1,29	1,37	1,43
Granada	-0,21	-0,46	2,38	-0,59	1,47	1,11	0,92	1,36	1,59	1,65
Guadalupe	0,72	0,31	1,75	1,72	0,90	1,16	1,19	0,51	0,39	0,32
Guatemala	3,36	2,82	3,38	3,29	3,27	3,22	3,37	3,41	3,41	3,20
Guyana	1,04	1,46	-0,44	-0,87	-0,05	-0,37	-0,05	0,12	0,49	0,89
Guyana Francesa	3,55	4,44	5,61	6,09	3,59	3,57	4,16	2,91	2,68	2,54
Haití	2,39	2,16	4,79	6,22	4,69	3,68	5,97	4,92	3,91	3,13
Honduras	4,98	4,79	4,64	4,31	3,81	3,31	3,38	3,17	3,06	2,78
Islas Caimán	5,39	5,55	3,46	4,68	4,61	4,10	5,27	1,48	0,89	0,74
Islas Malvinas	0,09	0,17	1,84	4,51	1,58	3,78	1,45	1,19	0,93	0,69
Islas Turcos y Caicos	3,75	3,59	8,05	6,46	7,12	5,28	10,80	2,34	1,57	1,08
Islas Vírgenes Británicas	4,48	4,47	8,79	9,08	3,04	2,16	1,63	1,66	1,75	1,87
Islas Vírgenes de EEUU	7,40	4,01	2,24	0,52	1,34	0,76	0,55	0,15	-0,11	-0,31
Jamaica	2,74	2,36	2,18	1,00	1,31	1,28	0,85	0,45	0,61	0,77
Martinica	3,27	2,09	1,89	1,64	1,09	1,09	0,58	0,33	0,24	0,22
México	4,27	3,72	2,68	2,62	2,42	2,02	1,55	1,38	1,23	1,05
Montserrat	1,21	1,16	-1,02	-1,07	-0,47	-17,59	6,61	2,24	2,37	2,58
Nicaragua	3,78	3,48	3,12	2,65	2,83	2,25	1,78	1,79	2,05	1,95
Panamá	3,27	3,03	2,84	2,72	4,20	3,83	3,29	2,74	2,27	1,90
Paraguay	3,43	3,97	4,45	4,34	3,81	3,35	3,08	2,80	2,54	2,27
Perú	4,15	3,66	3,08	2,78	2,48	2,23	1,90	1,66	1,57	1,45
Puerto Rico	3,04	2,96	1,76	1,72	4,73	2,28	1,11	0,66	0,47	0,33
República Dominicana	5,25	4,69	3,25	2,60	2,78	3,06	2,77	2,44	2,07	1,74
San Kitts y Nevis	0,25	-0,03	-0,91	-0,98	0,62	0,76	0,93	1,41	1,85	2,19
San Vicente y las Granadinas	2,69	2,52	2,24	1,98	1,05	0,78	0,99	1,02	1,03	1,17
Santa Lucía	2,10	2,49	2,40	2,78	1,41	0,16	0,74	1,30	1,64	1,97
Suriname	1,05	2,19	1,45	2,42	2,18	2,14	2,05	1,61	1,45	1,30
Trinidad y Tobago	-0,04	0,42	-0,81	-1,64	3,14	2,85	2,78	2,91	2,97	2,93
Uruguay	0,39	1,07	1,07	1,04	1,07	0,76	0,16	0,40	0,45	0,47
Venezuela (Rep. Bolivariana)	4,51	4,27	3,43	3,18	2,96	2,57	2,26	1,97	1,70	1,46
ALC	3,67	3,43	3,01	2,75	2,49	2,21	1,90	1,60	1,38	1,19
Caribe	3,16	2,62	2,12	2,22	2,32	1,90	1,90	1,63	1,48	1,31
Suramérica	4,16	3,65	2,79	2,74	2,63	2,22	1,78	1,63	1,53	1,37
Centroamérica	3,56	3,43	3,17	2,81	2,46	2,23	1,94	1,59	1,33	1,12

Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. World Urbanization Prospects: The 2009 Revision. Disponible en <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>

Anexo 7

Población de aglomeraciones urbanas iguales o mayores de 750.000 habitantes, en 2009, por país. 1970-2020 (miles de habitantes)

País	Aglomeración urbana	1970	1980	1990	2000	2010	2020
Argentina	Buenos Aires	8.105	9.422	10.513	11.847	13.074	13.606
	Córdoba	810	1.010	1.200	1.348	1.493	1.601
	Mendoza	473	608	759	838	917	990
	Rosario	816	953	1.084	1.152	1.231	1.322
	San Miguel de Tucumán	365	494	611	722	831	899
Bolivia (Estado Plur. de)	La Paz	600	809	1.062	1.390	1.673	2.005
	Santa Cruz	166	324	616	1.054	1.649	2.103
Brasil	Aracaju	183	293	453	606	782	883
	Baixada Santista ¹	625	949	1.184	1.468	1.819	2.014
	Belém	601	827	1.129	1.748	2.191	2.427
	Belo Horizonte	1.485	2.441	3.548	4.659	5.852	6.420
	Brasília	525	1.293	1.863	2.746	3.905	4.433
	Campinas	540	1.109	1.693	2.264	2.818	3.109
	Cuiabá	100	264	510	686	772	843
	Curitiba	651	1.310	1.829	2.494	3.462	3.913
	Florianópolis	150	326	503	734	1.049	1.210
	Fortaleza	867	1.488	2.226	2.875	3.719	4.130
	Goiânia	375	737	1.132	1.635	2.146	2.405
	Grande São Luís	263	445	672	1.066	1.283	1.415
	Grande Vitória	339	716	1.052	1.398	1.848	2.078
	João Pessoa	289	453	652	827	1.015	1.129
	Londrina	200	345	491	613	814	925
	Maceió	278	420	660	952	1.192	1.329
	Manaos	281	604	955	1.392	1.775	1.979
	Natal	288	467	692	910	1.316	1.519
	Norte/Nordeste Catarinense ²	205	378	603	815	1.069	1.207
	Pôrto Alegre	1.398	2.133	2.934	3.505	4.092	4.428
	Recife	1.638	2.122	2.690	3.230	3.871	4.219
	Río de Janeiro	6.637	8.583	9.595	10.803	11.950	12.617
	Salvador	1.069	1.683	2.331	2.968	3.918	4.370
	São Paulo	7.620	12.089	14.776	17.099	20.262	21.628
	Teresina	195	390	614	789	900	984
Chile	Santiago	2.647	3.721	4.616	5.275	5.952	6.408
	Valparaíso	532	635	733	803	873	946
Colombia	Barranquilla	691	961	1.229	1.531	1.867	2.145
	Bogotá	2.383	3.525	4.740	6.356	8.500	10.129
	Bucaramanga	325	473	650	855	1.092	1.303
	Cali	851	1.192	1.552	1.950	2.401	2.800
	Cartagena	274	402	561	737	962	1.158
	Cúcuta	206	342	506	632	774	910
	Medellín	1.260	1.731	2.135	2.724	3.594	4.294
Costa Rica	San José	359	526	737	1.032	1.461	1.799
Cuba	La Habana	1.779	1.913	2.108	2.187	2.130	2.095
República Dominicana	Santo Domingo	687	1.210	1.522	1.813	2.180	2.552
Ecuador	Guayaquil	719	1.120	1.572	2.077	2.690	3.153
	Quito	501	780	1.088	1.357	1.846	2.188
El Salvador	San Salvador	500	701	970	1.248	1.565	1.789
Guatemala	Ciudad de Guatemala	660	749	803	908	1.104	1.481
Haití	Puerto Príncipe	460	701	1.134	1.693	2.143	2.868
Honduras	Tegucigalpa	223	371	578	793	1.028	1.339

México	Aguascalientes	185	295	552	734	926	1.039
	Chihuahua	287	413	539	683	840	939
	Ciudad de México	8.769	13.010	15.312	18.022	19.460	20.476
	Ciudad Juárez	412	546	809	1.225	1.394	1.528
	Culiacán	172	306	606	749	836	918
	Guadalajara	1.506	2.269	3.011	3.703	4.402	4.796
	Hermosillo	180	298	454	616	781	878
	León de los Aldamas	479	724	961	1.290	1.571	1.739
	Mérida	269	456	664	848	1.015	1.127
	Mexicali	266	343	607	770	934	1.040
	Monterrey	1.267	1.992	2.594	3.266	3.896	4.253
	Puebla	645	1.140	1.686	1.907	2.315	2.551
	Querétaro	116	218	561	795	1.031	1.160
	Saltillo	165	286	491	643	801	897
	San Luis Potosí	303	472	665	858	1.049	1.168
	Tampico	304	470	563	659	761	842
	Tijuana	289	437	760	1.287	1.664	1.861
	Toluca de Lerdo	158	599	835	1.417	1.582	1.725
	Torreón	447	690	882	1.014	1.199	1.325
Nicaragua	Managua	366	525	735	887	944	1.103
Panamá	Ciudad de Panamá	455	613	847	1.072	1.378	1.652
Paraguay	Asunción	552	770	1.091	1.507	2.030	2.505
Perú	Arequipa	274	428	564	678	789	903
	Lima	2.980	4.438	5.837	7.294	8.941	10.145
Puerto Rico	San Juan	915	1.244	1.539	2.237	2.743	2.763
Uruguay	Montevideo	1.362	1.454	1.546	1.605	1.635	1.653
Venezuela (Rep. Bolivariana)	Barquisimeto	384	583	742	946	1.180	1.350
	Caracas	2.060	2.575	2.767	2.864	3.090	3.467
	Maracaibo	670	923	1.303	1.724	2.192	2.488
	Maracay	246	456	760	898	1.057	1.208
	Valencia	412	709	1.053	1.392	1.770	2.014

Notas:

(1) Incluido Santos.

(2) Incluido Joinville.

Los años se refieren al dato a 1 de julio.

Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. *World Urbanization Prospects : The 2009 Revision*. Accesible en <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>

Anexo 8

Población en situación de pobreza e indigencia por área geográfica (Porcentaje del total de la población en cada área geográfica)

País	Año circa 1990	Pobreza nacional	Pobreza urbana	Indigencia nacional	Indigencia urbana
Argentina ^{a, b, c}	1994	...	16,1	...	3,4
Bolivia	1989	...	52,6	...	23,0
Brasil	1990	48,0	41,2	23,4	16,7
Chile	1990	38,6	38,5	13,0	12,5
Colombia ^d	1991	56,1	52,7	26,1	20,0
Costa Rica	1990	26,3	24,9	10,1	6,9
Ecuador	1990	...	62,1	...	26,2
El Salvador	1995	54,2	45,8	21,7	14,9
Guatemala	1989	69,4	53,6	42,0	26,4
Honduras	1990	80,8	70,4	60,9	43,6
México	1989	47,7	42,1	18,7	13,1
Nicaragua	1993	73,6	66,3	48,4	36,8
Panamá	1991	...	31,0	...	10,8
Paraguay	1994	...	49,9	...	18,8
Perú ^{e, f}	...	...	...	...	...
Rep. Dominicana	...	...	...	...	...
Uruguay	1990	...	17,9	...	3,4
Venezuela ^g	1990	39,8	38,6	14,4	13,1
América Latina		48,3	41,4	22,5	15,3

País	Año circa 1999	Pobreza nacional	Pobreza urbana	Indigencia nacional	Indigencia urbana
Argentina ^{a, b, c}	1999	...	23,7	...	6,6
Bolivia	1999	60,6	48,7	36,4	19,8
Brasil	2001	37,5	34,1	13,2	10,4
Chile	2000	20,2	19,7	5,6	5,1
Colombia ^d	1999	54,9	50,6	26,8	21,9
Costa Rica	1999	20,3	18,1	7,8	5,4
Ecuador	1999	...	63,5	...	31,3
El Salvador	2002	48,9	39,4	22,1	14,3
Guatemala	1999	60,2	45,3	30,9	18,1
Honduras	1999	79,7	71,7	56,8	42,9
México	2000	41,1	32,3	15,2	6,6
Nicaragua	2001	69,4	63,9	42,5	33,5
Panamá	1999	...	19,5	...	5,5
Paraguay	2001	59,7	50,1	31,3	18,3
Perú ^{e, f}	2001	54,7	42,0	24,4	9,9
Rep. Dominicana	2002	47,1	42,4	20,7	16,5
Uruguay	1999	...	9,4	...	1,8
Venezuela ^g	1999	49,4	...	21,7	...
América Latina		43,9	37,2	18,7	12,1

País	Año circa 2009	Pobreza nacional	Pobreza urbana	Indigencia nacional	Indigencia urbana
Argentina ^{a, b, c}	2009	...	11,3	...	3,8
Bolivia	2007	54,0	42,4	31,2	16,2
Brasil	2009	24,9	22,1	7,0	5,5
Chile	2009	11,5	11,7	3,6	3,5
Colombia ^d	2009	45,7	39,7	16,5	12,4
Costa Rica	2009	18,9	18,5	6,9	5,4
Ecuador	2009	42,2	40,2	18,1	15,5
El Salvador	2009	47,9	42,3	17,3	12,8
Guatemala	2006	54,8	42,0	29,1	14,8
Honduras	2007	68,9	56,9	45,6	26,2
México	2008	34,8	29,2	11,2	6,4
Nicaragua	2005	61,9	54,4	31,9	20,8
Panamá	2009	26,4	16,3	11,1	4,6
Paraguay	2009	56,0	48,2	30,4	19,0
Perú ^{e, f}	2009	34,8	21,1	11,5	2,8
Rep. Dominicana	2009	41,1	39,3	21,0	19,4
Uruguay	2009	10,4	10,7	1,9	2,0
Venezuela ^g	2008	27,6	...	9,9	...
América Latina		33,1	27,8	13,3	8,8

^a Dato 1994, veinte Aglomeraciones urbanas.

^b Dato 199, veintiocho aglomeraciones urbanas.

^c Dato 2009, treinta y una aglomeraciones urbanas.

^d A partir de 2002 el diseño muestral de la encuesta hace que las cifras para las zonas urbanas y rurales no sean estrictamente comparables con las de años anteriores.

^e Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú.

^f Las cifras desde 2004 en adelante no son estrictamente comparables con las anteriores, debido a cambios metodológicos efectuados por el INEI.

^g A partir de 1997 el diseño muestral de la encuesta no permite el desglose urbano-rural. Por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Estadística y Proyecciones Económicas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Anexo 9

Población urbana total y relativa en áreas precarias por países

Países	Población urbana en áreas precarias (Miles)					Población urbana en áreas precarias (%)				
	1990	1995	2000	2005	2007	1990	1995	2000	2005	2007
Argentina	8.644	9.790	10.940	9.278	8.530	30,5	31,7	32,9	26,2	23,5
Belice				65					47,3	
Bolivia (Est. Plu.)	2.304	2.589	2.794	2.972	3.030	62,2	58,2	54,3	50,4	48,8
Brasil	40.998	42.856	44.601	45.613	45.708	36,7	34,1	31,5	29,0	28,0
Chile				1.285					9,0	
Colombia	7.433	7.224	6.711	5.920	5.520	31,2	26,8	22,3	17,9	16,1
Costa Rica				291					10,9	
República Dominicana	1.123	1.131	1.146	1.110	1.079	27,9	24,4	21,0	17,6	16,2
Ecuador				1.786					21,5	
El Salvador				1.152					28,9	
Guyana francesa				15					10,5	
Grenada				2					6,0	
Guadalupe				23					5,4	
Guatemala	2.145	2.300	2.438	2.572	2.619	58,6	53,3	48,1	42,9	40,8
Guyana				70					33,7	
Haití	1.893	2.385	2.851	2.786	3.065	93,4	93,4	93,4	70,1	70,1
Honduras				1.109					34,9	
Jamaica				855					60,5	
México	13.859	14.484	14.830	11.457	11.801	23,1	21,5	19,9	14,4	14,4
Nicaragua	1.931	1.861	1.678	1.390	1.439	89,1	74,5	60,0	45,5	45,5
Panamá				526					23,0	
Paraguay				608					17,6	
Perú	9.958	9.439	8.382	7.001	7.180	66,4	56,3	46,2	36,1	36,1
Santa Lucía				5					11,9	
Suriname				13					3,9	
Trinidad y Tobago				40					24,7	
Venezuela (Rep. Bol.)				7896					32,0	

Fuente: ONU-Habitat, cálculos a partir de los datos sobre hogares en los países incluyendo los cuatro componentes de áreas precarias (agua mejorada, saneamiento mejorado, vivienda duradera y suficiente espacio para vivir).

Anexo 10

Unidades de viviendas ocupadas según tipo de tenencia en áreas urbanas (Número de viviendas)

Países	Total	Propietarios	Inquilinos	Otras formas	Población en miles (2000)	Total cada 1000 hab.	Propia (cada 1000 hab.)	Inquilinos (cada 1000 hab.)	Otras formas (cada 1000 hab.)
Argentina ^{a, b, c}	9.099.596	6.927.543	1.086.000	1.086.053	32.963	276	210	33	33
Belice ^d	25.909	13.726	8.992	3.191	120	216	114	75	27
Bolivia	1.210.962	656.636	295.691	258.635	5.209	232	126	57	50
Brasil	37.515.563	28.138.866	6.105.911	3.270.786	141.837	264	198	43	23
Chile	3.359.734	2.444.122	664.213	251.399	13.130	256	186	51	19
Costa Rica	566.019	400.610	121.165	44.244	2.303	246	174	53	19
Ecuador	1.819.389	1.096.119	581.851	141.419	7.426	245	148	78	19
Haití (2003)	74.390	39.026	17.776	17.588	3.258	23	12	5	5
Honduras ^{b, f}	597.117	406.533	154.670	35.914	2.820	212	144	55	13
México (2000)	16.615.929	12.063.978	2.791.357	1.760.594	74.553	223	162	37	24
Nicaragua ^e	560.025	476.291	41.226	42.508	2.834	198	168	15	15
Panamá (2000)	442.893	254.015	86.722	102.156	1.835	241	138	47	56
Paraguay ^e	643.920	473.863	103.427	66.630	2.960	218	160	35	23
Perú	4.789.588	3.243.530	905.363	640.695	18.439	260	176	49	35
Rep. Dominicana	1.398.614	782.755	512.577	103.282	5.392	259	145	95	19
Santa Lucía	13.414	7.996	4.586	832	44	305	182	104	19
Venezuela ^b	4.669.961	3.629.989	631.476	408.496	22.072	212	164	29	19

Notas:

^a Se excluyen los hogares censados que viven en la calle.

^b Número total de hogares.

^c Corresponde a la población urbana de 2000 personas y más.

^d Número total de viviendas.

^e Incluye categoría "no responde".

^f No incluye categoría "N.A.".

Fuentes: CELADE: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL: Base de datos de Censos de Población y Vivienda. Para Argentina, INDEC-Argentina, Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina: Base de datos censales en línea.

Anexo 11

Población urbana con acceso a servicios mejorados de agua y saneamiento (% población urbana)

Países	Agua					Saneamiento			
	Mejorada			No mejorada		Mejorada	No mejorada		
	Total Mejorada (%)	Entubada en vivienda (%)	Otras mejoradas (%)	Agua de superficie (%)	Otras no mejoradas (%)	Mejorado (%)	Compartido (%)	Otros no mejorado (%)	Defecación a cielo abierto (%)
Antigua y Barbuda	95	73	22			98			
Argentina	98	83	15	0	2	91			
Aruba	100	100	0						
Bahamas	98					100			
Barbados	100	100	0			100			
Belize	98	87	11	0	2	93	7	0	0
Bolivia (Est. Plu.)	96	95	1	0	4	35	46	11	8
Brasil	100	96	4	0	0	85	1	13	1
Islas Caimán	96	95	1			96			
Chile	99	99	0	0	1	98			0
Colombia	99	92	7	0	1	82	15	1	2
Costa Rica	100	100	0	0	0	95	4	1	0
Cuba	96	82	14	0	4	94	5	1	0
Dominica	96	78	18			80			18
Rep. Dominicana	87	80	7	0	13	87	10	1	2
Ecuador	96	93	3	0	4	96	3	0	1
El Salvador	94	80	14	0	6	89	8	1	2
Granada	97					96			
Guatemala	98	96	2	0	2	87	10	1	2
Guyana	98	79	19	0	2	88	8	4	0
Haití	85	15	70	4	11	24	24	43	9
Honduras	95	95	0	0	5	85	7	7	1
Jamaica	98	91	7	0	2	78	20	1	1
México	97	93	4	0	3	87	11	2	0
Nicaragua	98	89	9	0	2	63	9	24	4
Panamá	97	93	4		3	75	11		
Paraguay	99	85	14	0	1	90	4	5	1
Perú	91	83	8	1	8	81	9	9	1
Saint Kitts y Nevis	99					96			
Santa Lucía	98	85	13			71	3	17	9
Suriname	97	78	19	0	3	90	9	1	0
Trinidad y Tobago	98	88	10			92	7		
Islas Turcos y Caicos	100					98			
Uruguay	100	98	2	0	0	100	0	0	0
Venezuela (Rep. Boliv.)	94	90	4	1	5	94			5
Total	98	92	6	0	2	84	7	8	1

Fuente: Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation.

Anexo 12

Gestión de la información urbana: hacia una plataforma de información sobre ciudades

La elaboración del Informe del Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012 implicó un intenso trabajo de recolección, procesamiento y consolidación de datos obtenidos de fuentes de diversa naturaleza, con frecuencia dispersos y fragmentados. La experiencia reveló varias limitaciones (p.ej., en materia de cobertura o niveles de desagregación) y puso de manifiesto necesidades de información de cara al futuro.

Algunos de los datos recabados fueron utilizados en su formato original, otros debieron ser reprocesados y otros sirvieron para un procesamiento primario por parte del equipo investigador.

La tabla 1 presenta un listado de los organismos y entidades consultadas, que ofrecen información comparable de múltiples temáticas, mientras que la tabla 2 reúne las fuentes con mayor especialización.

Tabla 1
Fuentes “multitemáticas” de datos

Fuente	Institución	Nivel de desagregación, fuentes primarias, periodicidad y cobertura	Utilización en informe
Plataforma CEPALSTATS / Anuario Estadístico	CEPAL	Urbano. Varias fuentes	Uso intensivo en varias secciones del informe
Base de datos DEPUALC y base cartográfica asociada	CELADE-CEPAL	Aglomeraciones, datos censales	Población, servicios básicos, procesamiento directo sobre microdatos y georreferenciación
Global Urban Indicators	ONU-Habitat	Urbano y aglomeraciones (más de 750.000 hab.). Varias fuentes, incluye relevamientos primarios	Desigualdad (GINI) y asentamientos irregulares
World Urbanization Prospects	UNDESA	Urbano y aglomeraciones (más de 750.000 hab.). Censos y proyecciones	Población y urbanización
World Development Indicators	Banco Mundial	Urbano. Varias fuentes	Datos económicos
Caricom Capacity Development Programme – CCDP	CARICOM	Apoyo a realización de censos nacionales y difusión resultados	Definición área urbana
SEDLAC, Base de datos socioeconómicos para ALC	CEDLAS, Uni. de La Plata Y Banco Mundial	Principalmente nacionales. Encuestas de hogares	Validación
Panorama Social de América Latina (CEPAL)	CEPAL	Urbano. Censos, encuestas de hogares, datos de gasto	Indicadores laborales, pobreza e indigencia
Sitio oficial ODM	UN	Nacional y excepcionalmente urbano	Medio ambiente, servicios básicos (validación)
Boletín Estadístico	CENAC	Aglomeraciones	Stock de vivienda (validación)

Tabla 1
Fuentes “multitemáticas” de datos

Fuente	Institución	Nivel de desagregación, fuentes primarias, periodicidad y cobertura	Utilización en informe
Observatorio de Movilidad Urbana	CAF	Ciudades / Informes oficinas locales	Movilidad urbana, medio ambiente y espacio público
Atlas of Urban Expansion	LINCOLN INSTITUTE	Aglomeraciones seleccionadas. Producción primaria de información	Densidad, extensión de la ciudad
Joint Monitoring Programme (JMP) for Water Supply and Sanitation	OMS – UNICEF	Urbano Censos, encuestas de hogares, otras encuestas (DHS, etc.)	Agua y saneamiento
Evaluación Regional del Manejo de Residuos Sólidos ALC	OPS, AIDIS, BID	Ciudades / Relevamiento propio Residuos sólidos	Residuos sólidos
Perspectivas del Medio Ambiente, GEO ALC	PNUMA	Ciudades Informes nacionales, producción propia	Residuos sólidos, medio ambiente (validación)
Observatorio mercado laboral	OIT	Censos, encuestas de hogares	Validación, estadísticas laborales
UNODC Statistics	UNODC	Nacional y ciudad más habitada. Sistemas judiciales nacionales	Seguridad y convivencia
Datos del Grupo de Trabajo Tarifas, Subsidios y Contabilidad Regulatoria	ADERASA	Centralización de información de operadores	Servicios básicos

Fuente: elaboración propia.

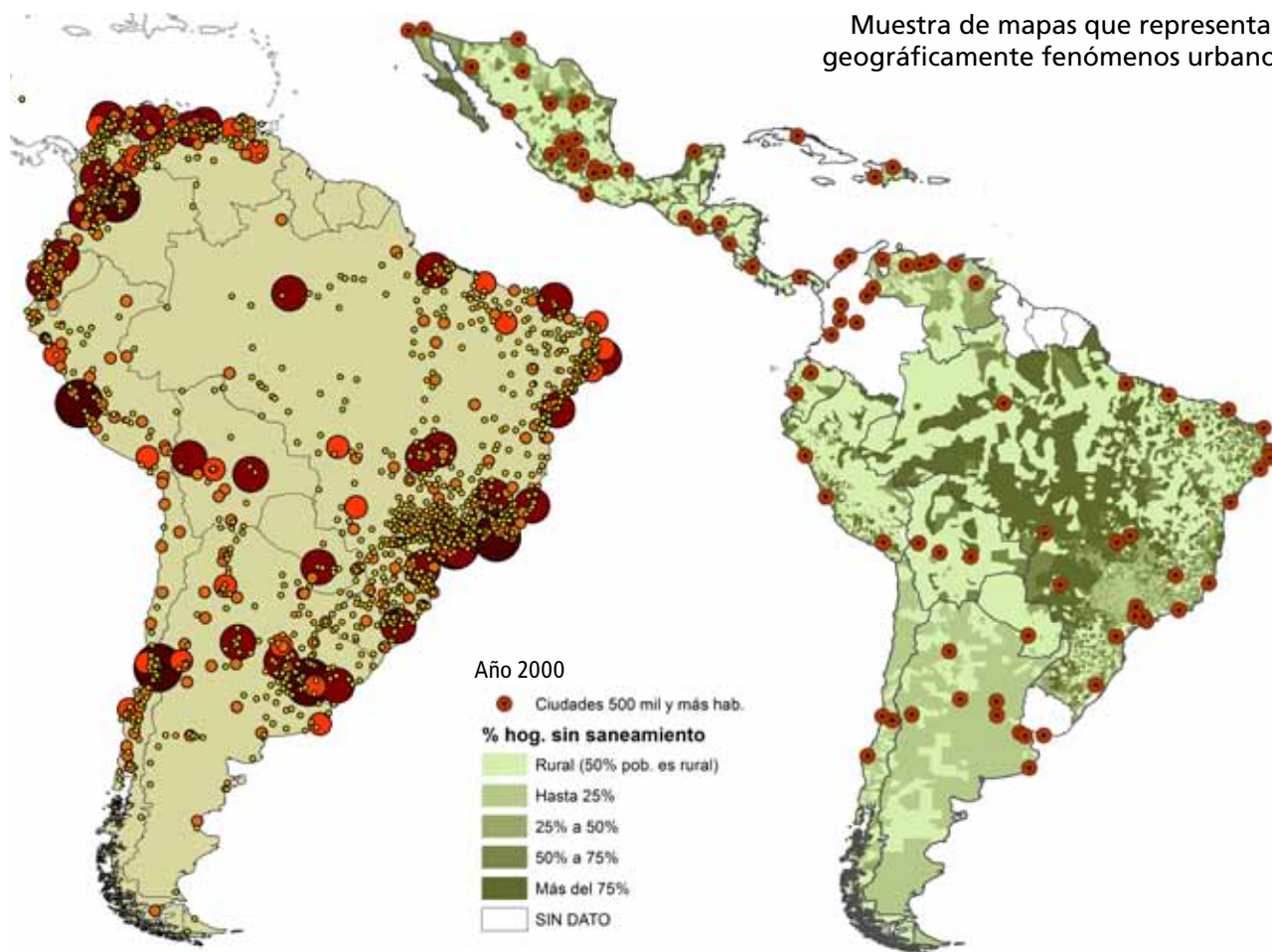
Los contenidos pueden ser clasificados en los siguientes tipos:

- información estandarizada y comparable para temas específicos, generalmente procedentes de sistemas de estadísticas continuas, que ya han sido publicados por diversos organismos y utilizadas en este informe con el mismo nivel de desagregación (p.ej., el porcentaje de personas con acceso a saneamiento en las zonas urbanas de cada país);
- información de estudios específicos no continuos, normalmente datos publicados en informes puntuales y cuya cobertura puede ser limitada (como en los datos sobre costos de conexión a redes de agua y saneamiento que surgen de una publicación específica);
- nuevos indicadores y cálculos propios de algunas categorías con información secundaria con suficiente nivel de desagregación (ejemplo de ello es la construcción de un PIB para algunas ciudades seleccionadas o la clasificación de las ciudades por su tamaño desde una perspectiva “funcional”), e
- información generada a partir del procesamiento propio de microdatos, un caso relativamente similar al anterior, aunque con la diferencia de que se trata de un número mayor de casos organizado en el formato clásico de base de datos que demanda la utilización de un procesador estadístico.

Dentro de este último tipo de información, destaca la base de datos DEPUALC (Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe) de la CEPAL. Esta base almacena información de los censos de población de la ronda del año 2000 para cada aglomeración urbana. La base incluye 1735 aglomeraciones de más de 20.000 habitantes en 16 países y ofrece datos para 68 variables para cada ciudad. Los temas que incluye son población, indicadores sociodemográficos, indicadores relacionados con las metas del milenio (educación, empleo, acceso a servicios de electricidad, agua, saneamiento, condiciones de la vivienda), acceso a tecnología, migración y distancia a la costa. Las principales limitaciones que presenta son la periodicidad de los censos, el hecho de que no dispone de datos para todas las variables en todos los países incluidos y la notable ausencia de información sobre el Caribe, con la excepción de Cuba y República Dominicana.

Para dar cuenta del universo de aglomeraciones de al menos 20.000 habitantes, sería necesario disponer de datos censales con mayor frecuencia, lo que naturalmente es poco plausible. No obstante, se podría contar con información para un conjunto de ciudades para las que las encuestas de hogares –que en muchos casos se realizan anualmente– tuvieran representatividad estadística e ir actualizando la base a medida que se hicieran censos o levantamientos de datos específicos.

Muestra de mapas que representan geográficamente fenómenos urbanos



Otro punto importante a la hora de considerar la información sobre ciudades es la posibilidad de representar espacialmente algunos fenómenos y su evolución, lo que se puede lograr mediante un sistema de coordenadas (x e y) que permiten localizar espacialmente las aglomeraciones.

Eso posibilita dos tipos de imágenes (mostradas en la ilustración). En el primer caso, cada aglomeración es representada con un punto en el espacio, escalado de acuerdo a un atributo (en este caso, la población). Un inconveniente de este tipo de representación es que no da cuenta precisa de la extensión de la aglomeración en el espacio. Es una limitación que no encuentra el mapa de polígonos, un método en el que las aglomeraciones resultan de la suma de los polígonos menores y que enfrenta el problema de la definición de urbano o rural de alguno de los polígonos de los niveles locales.

Lo importante de ambos métodos es la posibilidad de representar en el espacio buena parte de los fenómenos que se pretenden describir y el hecho de que, en América Latina y el Caribe, hay capacidad para realizar este tipo de georreferenciación.

Límites de los datos y obstáculos de investigación

La gestión de la información para la elaboración de este informe fue desvelando un conjunto importante de limitaciones y obstáculos que vale la pena destacar. El listado que sigue dista de ser exhaustivo, pero demarca áreas en las que probablemente la información disponible está por debajo de la que se necesitaría para reflejar algunos fenómenos urbanos.

Una primera restricción es de carácter conceptual y metodológico-operativo. Se trata de la aglomeración urbana como unidad de análisis. La delimitación física de la aglomeración puede implicar trascender registros administrativos que no necesariamente se han adaptado a procesos de expansión territorial y metropolización. Muchas veces, se dispone de datos de la ciudad que responden a unidades jurisdiccionales originales, dejando fuera conurbaciones y áreas metropolitanas. Además, es preciso contar con información específica sobre cada aglomeración y no, por ejemplo, del nivel urbano del país.

Otro obstáculo está relacionado con la potencialidad para extraer datos propios generados a nivel nacional o municipal (p.ej., sitios web de institutos nacionales de estadística o de municipalidades concretas) y no de entidades de consolidación de información comparada. Buena parte de la información necesaria podría llegar a ser recolectada de fuentes nacionales o locales, pero esto requiere tiempo y recursos considerables para procesar grandes volúmenes de información. Además, la ausencia de estandarización de la información genera serias dudas sobre la comparabilidad, cobertura y otros aspectos

relevantes. Algo similar ocurre con la literatura de referencia, utilizada no con fines argumentales, sino como forma de ilustración empírica.

Otra limitación impacta directamente al corazón conceptual de este tipo de investigaciones. Los estudios urbanos son un campo más que fértil en materia de reflexión conceptual y presentan una efervescencia reflexiva con los fenómenos registrados en los últimos años. Pero, en un informe de esta naturaleza, las definiciones y categorías conceptuales y de variables tienden a difuminarse. En muchos casos, la forma de medir los fenómenos depende de la metodología utilizada para hacerlas comparables y de los objetivos que se buscaban. En otros, desarrollos conceptuales muy ricos naufragaban en ilustraciones empíricas debido a la insuficiente disponibilidad de datos. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, para un conjunto de países, el grado de detalle de una variable (por ejemplo, la cantidad de sectores económicos sobre los que se reporta la población ocupada) está condicionada al que presentan los países incluidos en el análisis (siempre tendrá que ajustarse al que presenta el menor nivel de desagregación).

Otras limitaciones, naturales en cualquier investigación, surgen del tema y el instrumento. Las primeras están relacionadas con la forma de medir algún tema particular, o de preguntar y observar en las encuestas. Por ejemplo, la variable “acceso a agua potable” deja entrever que no necesariamente se está conociendo la calidad del agua. En el tema de la tenencia segura de la vivienda, dependiendo del país, el hecho de que una persona declare no tener documentos de propiedad del terreno no significa necesariamente que no tenga tenencia segura.

En cuanto a las segundas, existen limitaciones ligadas al tipo de relevamiento, que se podrían calificar de más clásicas y proceden de las tensiones propias entre censos, encuestas de hogar y levantamientos específicos. Mientras que los censos tienen la enorme ventaja de abarcar el universo nacional, en general, abordan menos cantidad de temas, con menor profundidad y periodicidad (cada 10 años). Por otro lado, las encuestas de hogares presentan mayor frecuencia, tratamiento de más temas y algo más de profundidad, aunque con una capacidad de desagregación mucho más baja (especialmente entre aglomeraciones). En cuanto a los estudios específicos que aportan información más precisa sobre algunos temas, aunque sean periódicos, generalmente cubren un universo muy parcial –no siempre estable en cuanto a la composición de la muestra– y con escasa capacidad de desagregación.

Finalmente, existe una limitación de carácter geográfico que es la muy baja disponibilidad de información para el Caribe. Esto indudablemente maximiza todas las debilidades implicadas en los obstáculos mencionados a la hora de llegar a conclusiones sobre el conjunto de la región.

Hacia una plataforma de datos

La redacción de un informe regional con cierta periodicidad podría convertirse en un elemento vertebrador de un sistema de información continua sobre ciudades en América Latina y el Caribe. Instancias como estas permiten conocer las limitaciones y necesidades de información y comenzar a corregirlas, al menos parcialmente. Al mismo tiempo, contar con sistemas robustos de información tiene un impacto positivo sobre la calidad de este tipo de publicaciones en tanto permitiría concentrar esfuerzos en aspectos analíticos y en profundizar en temas para los que ya se conoce la información básica.

Una de las constataciones realizadas durante la redacción de este informe es que el grado de acumulación de datos es muy significativo. ONU-Habitat registra varios esfuerzos dirigidos a sistematizar información, que han dejado, entre otras cosas, un enorme arsenal conceptual y metodológico en materia de indicadores urbanos y sistemas de información. Por tanto, el punto de partida para una plataforma de información sobre ciudades debería ser la acumulación lograda desde ONU-Habitat y otras instituciones regionales, entre las que se destaca la CEPAL, por su énfasis en el tratamiento de las ciudades como unidad de análisis. Otras instituciones, como la CAF o PNUMA se han interesado en las ciudades desde temáticas específicas.

En el mediano y largo plazo sería necesario definir aquellos temas que se consideran prioritarios para el análisis. Si bien en un principio las posibilidades estarían limitadas básicamente a datos censales –y de encuestas de hogares– y los derivados de la localización geográfica, existen varios temas candidatos a ser incluidos. Entre ellos se podrían contar: agua y saneamiento con mayor detalle, movilidad, mercado de suelos, déficit de vivienda y calidad de la vivienda en general, espacios públicos, gasto público sectorial a nivel de ciudad, tugurios e informalidad y competitividad, capital humano y creación de riqueza.

Bibliografía

- Acosta, Claudia (2006). "Participación en Plusvalías: condiciones jurídicas para su implementación en México", en *Memoria del Primer Congreso Nacional de Suelo Urbano*. UNAM/PUEC, SEDESOL.
- Aderasa (2005). *Las tarifas de agua potable y alcantarillado en América Latina*. Disponible en http://www.aderasa.org/docs_grupos_tscr.html
- (2011). *Informe Anual 2010. Grupo Regional de Trabajo de Benchmarking (GRTB) de ADERASA*. Disponible en http://www.aderasa.org/docs_bench/Informe_Anual_GRTB-ADERASA_2010.pdf
- Agencia de Protección Ambiental (2010). *Plan de Acción contra el cambio climático. Buenos Aires 2030*, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Aguilar, Adrián G. (2002). Las megaciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México. *Revista Eure*. Vol. XXVIII. N° 85. Diciembre de 2002. Santiago de Chile.
- Alcaldía de Bogotá (2009). *Formulación del plan maestro de movilidad para Bogotá*. Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Tránsito y Transportes. Bogotá.
- Alcaldía de Montería (2011). *Plan Maestro de cambio climático de Montería. Montería Ciudad Verde 2019*, Alcaldía de Montería, Colombia.
- Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito (2011). *10 Acciones de Quito frente al cambio climático, Quito y Estrategia y Plan de Acción del Distrito Metropolitano de Quito al cambio climático*. Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, Secretaría de Ambiente. Quito.
- Almeida Lobo, Adriana de (2010). *Intervención de género en transporte*. Centro de Transporte Sustentable de México. México.
- Arriaga Luco, Camilo (2003). La dinámica demográfica y el sector habitacional en América Latina. CEPAL/ECLAC, *Serie Población y Desarrollo No. 33*. CEPAL Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/11995/lcl1843-P.pdf>
- Banco Mundial (2007). *Participatory Budgeting. Serie Public Sector, governance and accountability series*. Edited by Anwar Shah. Washington, DC.
- (2008). *Toward more inclusive and effective participatory budget in Porto Alegre. Report No. 40144, Brazil*. Washington, DC.
- (2009). *Reshaping Economic Geography in Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial. Documento complementario al Informe de Desarrollo Mundial 2009. 6 de marzo de 2009.
- (2010). *Informe sobre el desarrollo mundial 2010. Desarrollo y cambio climático. Un nuevo clima para el desarrollo*. Banco Mundial. Washington.
- (2011). *The migration and Remittances Factbook 2011*, compilado por Dilip Ratha, Sanket Mohapatra y Ani Silwal, Unidad de Migración y Remesas. Banco Mundial. www.worldbank.org/migration
- (2011b). *Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo*. Departamento de Desarrollo Sostenible y Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Región de América Latina y el Caribe.
- Beltrán y Velasquez (2011). *Ciudades y crimen en América Latina: la cohesión social amenazada*. Mimeo
- BENDER, S. (2009). *Reflexiones y análisis en torno a los compromisos y las iniciativas para apoyar la implementación del Marco de Acción de Hyogo desde una perspectiva regional*, Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas.
- BID (2000). *Desarrollo más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2000*. Washington D.C. Estados Unidos. ISBN-1-886938-76-8.
- (2007). *Iniciativa de Agua Potable y Saneamiento*. Banco Interamericano de Desarrollo Disponible en <http://iadbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1090009>
- (2009). "Lineamientos estratégicos del Banco Interamericano de Desarrollo para el sector de residuos sólidos (2009-2013)". Nota técnica n° IDB-TN-101. Horacio Terraza. BID-Iniciativa de Agua y Saneamiento. Washington.
- (2010). *Evaluación regional del manejo de residuos sólidos urbanos en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington. <http://www6.iadb.org/Residuos/informacion/InfoGrupo.bid>.
- (2010b). *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Pórtico Bookstore. Washington D.C.
- (2011). *Drinking Water, Sanitation and The Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean. Water and Sanitation Initiative*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://iadbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35468495>
- (2011). *Sostenibilidad Urbana en América Latina y el Caribe*. BID. Accesible en internet <http://iadbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35786040>
- BID-OVE (2011). "Programa de vivienda de interés social de Colombia: una evaluación". Oficina de evaluación y supervisión. Abril, 2011. Disponible en: <http://iadbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35833454>
- Biderman, Ciro (2007). *Estimating the impact of participatory budget on observed outcomes. Work in progress*. Banco Mundial, Washington, D.C.

- BIRF/Banco Mundial (2007). *Cerca de Casa. El impacto de las remesas en el desarrollo de América Latina*. Fajnzylber, Pablo y López, J. Humberto. Banco Mundial. Washington D.F.
- Bogotá, Contraloría de Bogotá. *Informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente. Resumen ejecutivo*, Contraloría de Bogotá, Bogotá, 2002.
- Bull, Alberto. 2003. "Congestión de tránsito. El problema y cómo enfrentarlo". *Serie Cuadernos de la CEPAL* 87. CEPAL, GTZ. Santiago de Chile
- Bureau, Benjamin y Matthieu Glachant. 2011. "Distributional effects of public transport policies in the Paris Region". En *Transport Policy*, Volume 18, Issue 5, September 2011. Elsevier.
- Buvinic, Mayra (2008). "Un balance de la violencia en América Latina: un balance de los costos y las acciones para la prevención". Compilado en *Pensamiento Iberoamericano*, n°8. *Seguridad y violencia en América Latina: un reto para la democracia*. Agencia Española de Cooperación Internacional y Fundación Carolina. Enero, 2008.
- Buvinic, Mayra; Morrison, Andrew y Shifter, Michael (sin fecha). *La violencia en América Latina y el Caribe: Un Marco de Referencia para la Acción*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- Calderón Cockburn, Julio (2007). *Después de la formalización, ¿qué sigue?* Simposio de Investigación Urbana del Banco Mundial, Mayo 14-16. Washington D.C.
- Candia Baeza, David (2007). *Tugurios, migración y objetivos de desarrollo del Milenio*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL. Serie Población y Desarrollo. N° 74. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. ISBN: 978-92-1-323013-8
- Carrión, F. (2011). *El gobierno de la ciudad en América Latina*. Documento de referencia para el Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012.
- Cetrángolo, Oscar (2007). *Financiamiento municipal y combate contra la pobreza: ejes de análisis*. CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 134, Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/32150/LC-L2796-P.pdf>
- Clichevsky, Nora (2006). *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*. CEPAL, Serie Manuales, N° 50, Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/26584/LCL2474-P.pdf>
- Comunidad Andina de Naciones (2009). *Atlas de las dinámicas del territorio andino. Población y bienes expuestos a amenazas naturales*. CAN, Lima.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2000). *Políticas de Vivienda de interés social orientadas al Mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia*. Held, Günther, CEPAL. Serie Financiamiento del desarrollo No. 96. Santiago de Chile.
- (2004). *Panorama Social de América Latina 2004*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile. ISBN 92 1 322621 7.
- (2005). *Boletín demográfico n° 76. América Latina. Proyección de Población Urbana y rural 1970-2025*. Julio de 2005. Año XXXVIII.
- (2005). *Panorama 2005. El nuevo patrón de desarrollo de la agricultura en América Latina*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- (2006). *Población económicamente activa. Observatorio Demográfico, América Latina y el Caribe, Año I, n° 2, octubre, 2006*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. ISBN 978-92-1-021061-4. Accesible en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/29499/P29499.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom.xsl>
- (2007) *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2007*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- (2008). "Los cambios en los sistemas integrados de transporte masivo (SITM) en ciudades de América Latina". *Boletín Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe* N° 259. Santiago de Chile.
- (2009). "Urbanización en perspectiva". *Observatorio Demográfico, América Latina y el Caribe, Año IV, n° 8, octubre, 2009*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- (2009b). *Analysis of extreme events in the Caribbean, 1990-2008*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- (2009c). *Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe. Una reseña*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- (2010a). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Accesible en http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2010/esp/index.asp
- (2010b). *Convergencia y divergencia en las políticas de transporte y movilidad en América Latina: ausencia de comodalismo urbano*. Boletín Facilitación del Transporte y el Comercio en América Latina y el Caribe (FAL) Edición N° 289, número 9. Santiago de Chile.
- (2010c). *Panorama social 2010*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Publicación de Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- (2010d). *Migración interna. Observatorio Demográfico América Latina y el Caribe. Año IV. N° 10. Octubre 2010*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile. ISBN: 978-92-1-021075-1.
- (2010e). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- (2010g). *Panorama Social de América Latina 2009*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Santiago de Chile. ISBN 978-92-1-323378-8
- (2010f). *Desastres y desarrollo. El impacto en 2010*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

- (2011). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*. División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- (2011b). *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/L. G.2481-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- (2011c). “Paridad política de género en América Latina: evolución, impulsos y frenos según los líderes de la región”. En Serie Consulta de opinión. División de Asuntos de Género, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- (2012). *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. LC/L.3346/Rev.1. Marzo de 2012
- CEPAL/Helmholtz Association/GTZ (2010). *Regional Panorama Latin America: Megacities and Sustainability*. Documentos de proyectos, N° 289 (LC/W.289). Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- CEPAL/OIT (2011). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. N1 5. Junio de 2011*. Accesible en <http://www.oit.org.pe/1/wp-content/uploads/2011/.../CEPAL-OIT-JUN2011.pdf> A y
- Cervero, Robert (2000). *Informal Transport in Developing World*. UN-Habitat. Nairobi.
- CGLU (2008). *Primer informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. La descentralización y la democracia local en el mundo*. CGLU. Barcelona.
- (2010). *Documento de orientación política sobre la planificación estratégica urbana: Los dirigentes locales preparan el futuro de las ciudades*. CGLU. Barcelona
- Ciudad de México, Secretaría de Medio Ambiente (2008) *Inventario de gases de efecto invernadero Zona Metropolitana del Valle de México*, Ciudad de México.
- Ciudad de México, Secretaría de Medio Ambiente (2008), *Programa de Acción Climática de Ciudad de México 2008-2012*, Gobierno del Distrito Federal, Ciudad de México, 2008.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2003). “Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación”. Organización de Estados Americanos. Documento del 7 de marzo de 2003. OEA/Ser.L/V/II.117. Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm>
- Corporación Andina de Fomento (2009). *Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina. Información para mejores políticas y mejores ciudades*. CAF. Caracas, Venezuela.
- (2010). Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina. *Balance 2010*. CAF. Lima.
- (2011). *La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina. Diagnóstico estratégico y propuestas para una agenda prioritaria*. Agua y Saneamiento. CAF. Bogotá
- (2012). *Agua Potable y Saneamiento en América Latina y el Caribe: Metas realistas y soluciones sostenibles*. Propuestas para el Sexto Foro Mundial del Agua. Ciudad de Panamá.
- Cuervo González, Luis Mauricio (2004). “Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina. Una visión histórica-comparativa”, en Torres Ribeiro, A.C. (2004), *El rostro urbano de América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. ISBN: 950-9231-95-9 Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rural1/p2art1.pdf>
- De Cesare, Claudia M. (2010) *Panorama del Impuesto Predial en América Latina*. Documento de trabajo, Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: https://www.lincolninstitute.edu/pubs/dl/1867_1180_DeCesare%202010%20SP%20Final.pdf
- De la Cruz, Carmen (2008). Seguridad de las mujeres en el espacio público: aportes para las políticas públicas., en *Pensamiento Iberoamericano, n°8. Seguridad y violencia en América Latina: un reto para la democracia*. Agencia Española de Cooperación Internacional y Fundación Carolina. Enero, 2008.
- De la Torre, A., Fajnzylber, P. y Nash, J. (2009). *Desarrollo con menos carbono. Respuestas latinoamericanas al desafío del cambio climático*. Banco Mundial. Washington.
- Duarte, Fabio. 2011. *A brave new era for public transport in Latin America*. Urban World 2.
- Dubeux, C. y La Rovere, E. (2011). *The contribution of urban areas to climate change. The case study of São Paulo*, Brasil, ONU-Habitat, Nairobi.
- Durán, Gustavo y Diego Hernández (2008). *Agua y transporte en la Comuna de San Bernardo: Redes de servicios y nueva pobreza urbana en el marco de la expansión periférica de la ciudad*. Mimeo.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (2010). *Disasters in numbers*, EIRD, 2011. Disponible en http://www.preventionweb.net/files/24697_246922011disasterstats1.pdf
- EIRD/ONU (2004). *Vivir con el riesgo. Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*. Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Naciones Unidas (EIRD/ONU), Ginebra. Disponible en <http://www.eird.org/vivir-con-el-riesgo/index2.htm>
- (2011). *Revelar el riesgo, replantear el desarrollo, 2011*. Estrategia Internacional de Reducción de Desastres. Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres. EIRD/Naciones Unidas. Ginebra. ISBN 978-92-1-332020-4. Disponible en línea http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgddocs/GAR-2011/SP_GAR2011_Report_Frontmatter.pdf.
- Falú, Ana (Ed) (2009). *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos. Red Mujer y Hábitat en América Latina*, Ediciones SUR. Santiago de Chile. Disponible en: www.unifemweb.org.mx/documents/cendoc/vaw/violencia08.pdf
- Fernandes, Edesio (2011). *Regularization of Informal Settlements in Latin America. Policy Focus Report*, Lincoln Institute of Land Policy.
- Ferrari, César (2010). “El papel económico de las ciudades”, documento de referencia para el Informe sobre el Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2011
- Figueroa, Oscar (2005). *Transporte urbano y globalización. Experiencia de las ciudades latinoamericanas*. Eure, 94. Vol 31, n°94.. ISSN 0250-7161.

- FIIC (2011). "Evolución en la economía de los países miembros de la FIIC 2010-2011". LXV Reunión del Consejo Directivo de la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción. Gerencia de economía y financiamiento, Dirección técnica de la CMIC. Panamá.
- Fundación Canal (2011). *Conclusiones 5º Foro Agua para el desarrollo. Los operadores de agua y saneamiento y la cooperación internacional*. Fundación Canal. Madrid.
- Furtado, Fernanda (1999). *Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: debilidade na implementação, ambigüedades na interpretação*. Tesis de Doctorado, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo.
- Garay et al., (2008). *La reconfiguración cooptada del Estado: Más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado*. Ed. Transparencia por Colombia y Fundación Avina. Disponible en: <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/reconfiguracion%20cooptada%20del%20estadoi.pdf>
- García de Fuentes, A.; Morales, J. y Pérez Medina, S. (s/f). "Impacto territorial y especialización productiva de las maquiladoras de México", artículo escrito como resultado del proyecto Globalización y Regionalización económica de México, financiado por el CONACYT.
- García, Norberto (2007). "Empleo y globalización en América Latina". *Revista de Economía Mundial*, Vol. 17, 2007. Huelva. España
- Geneva Declaration on Armed violence and development (2011). *Global burden of armed violence*. Disponible en: www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2011.html
- Gilbert, Alan (2012). *Latin America Regional Report: Global Housing Strategy 2025*. Final Report.
- Global Footprint Network. (2010). *Ecological Footprint Atlas 2010*, Okland.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Obras Públicas (2009). *Chile: oportunidades en infraestructura 2009-2010*. Disponible en: <http://www.mop.cl/Documents/chile%20opportunities%20in%20infrastructure.pdf>
- Gobierno de Reino Unido, Social Exclusion Unit (2003). *Making the connections: final report on transport and social exclusion Social Exclusion Unit*. Diciembre de 2008. Disponible en: http://www.cabinetoffice.gov.uk/social_exclusion_task_force/publications.aspx#m
- Gutiérrez, Andrea. 2009. "Movilidad y acceso: embarazo y salud pública en la periferia de Buenos Aires", en XV Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano (CLATPU). Buenos Aires.
- Guzmán, Virginia (2003). *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*. Serie Mujer y Desarrollo No. 48. CEPAL. Santiago de Chile
- Hantke-Domas y Jouravlev, (2011). *Lineamientos de política pública para el sector de agua potable y saneamiento*. CEPAL, GIZ (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo) y Délégation Régionale de Coopération pour le Cone Sud et le Brésil. Santiago de Chile.
- Hawthornthwaite, J., Hoehn, T. y Tiwari, A (2009). "Which are the largest city economies in the world and might this change by 2025". PriceWaterhouseCoopers, UK Economic Outlook, Noviembre de 2009.
- Ibarrán, M. E. (2011). *Climate's long-term impacts on Mexico's City urban infrastructure*. ONU-Habitat, Nairobi.
- IdN y CEPEC de Universidad del Rosario (2011). *Ranking de ciudades Latinoamericanas para la atracción de inversiones*. Inteligencia de Negocios y Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas (CEPEC) de la Universidad del Rosario (Colombia). Abril de 2011.
- International Finance Corporation (2011). "Promoting sanitation markets at the bottom of the pyramid in Peru: a win-win for government, the private sector, and communities", en *Bringing water to where it is needed most. Innovative private sector participation in water and sanitation. Smart lessons, real experiences, real development Group*. Disponible en: [http://www.ifc.org/ifcext/psa.nsf/AttachmentsByTitle/SmartLessons_Water/\\$FILE/SmartLessonsWater.pdf?](http://www.ifc.org/ifcext/psa.nsf/AttachmentsByTitle/SmartLessons_Water/$FILE/SmartLessonsWater.pdf?)
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) (2007). *Climate Change 2007. The Physical Science Basis*. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the IPCC, Cambridge University Press.
- (2007a). *Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, 2007.
- (2007b). *Evaluación de la vulnerabilidad e impactos del cambio climático y del potencial de adaptación al cambio climático en América Latina*. Cooperación alemana al desarrollo (GTZ). Lima.
- Irazábal, C. (2010). "Disturbio climático en América Latina y el Caribe, 2010", documento de referencia para el Informe sobre el Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe.
- Jirón, Paola (2007). Implicancias de género en las experiencias de movilidad cotidiana urbana en Santiago de Chile. *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer* 12. Caracas.
- Jordán, Ricardo y Martínez, Rodrigo (2009). *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Corporación Andina de Fomento (CAF). Santiago de Chile.
- Kaztman, Ruben (2009). "Territorio y empleo: circuitos de realimentación de las desigualdades en Montevideo", en *Reunión de LASA*, Río de Janeiro.
- Lampis, A. y Fraser, A. (2011). *The impact of climate change on urban settlements in Colombia*, ONU-Habitat. Nairobi.
- Lanjouw y Levy (2002). "Untitled: A study of formal and informal property rights in urban Ecuador". *The Economic Journal*, 112, Octubre.
- Lavell, A., et al. (2003). *La gestión local del riesgo: nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central. CEPREDENAC, PNUD.
- Lefèvre, Benoit (2009). "Urban Transport Energy Consumption: Determinants and Strategies for its Reduction", en *SAPIENS, Vol.2/nº3- Cities and Climate Change*, 2 de Marzo de 2009. Disponible en <http://sapiens.revues.org/914>
- Lentini, Emilio (2011). *Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes*. CEPAL y GIZ (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo). Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/43139/Lcw392e.pdf>

- Loayza, N.V., Servén, L. y Sugawara, N. (2009). *Informality in Latin America and the Caribbean*. Documento de Trabajo de Investigación de Políticas 4888. Banco Mundial. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2009/03/30/000158349_20090330131803/Rendered/PDF/WPS4888.pdf
- Londoño, Juan Luis y Guerrero, Rodrigo (1999). *Violencia en América Latina: Epidemiología y costos*. BID. Red de Centros de Investigación de la Oficina del Economista Jefe. Documento de Trabajo R-375. Washington. Agosto de 1999.
- Lozada, T. (2011). *Estrategia de adaptación y mitigación al cambio climático para el cantón de Esmeraldas*. ONU-Habitat. Quito.
- Lupano, Jorge y Ricardo Sánchez (2009). *Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte*. CEPAL y Cooperación Francesa. Documento de proyecto. Santiago de Chile.
- Maldonado, R., Bajuk, N., Hayem, M. (2012). *Las remesas a América Latina y el Caribe durante el 2011: recuperando el crecimiento*. Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Manzano, Nelson (2009). "Competitividad entre metrópolis de América Latina". *Revista Eure*, vol. XXXV. N° 106. Diciembre de 2009. Santiago de Chile.
- Martínez, Jorge y Vono, Daniela (2005). "Geografía migratoria intrarregional de América Latina y el Caribe al comienzo del siglo XXI", en *Revista de Geografía, Norte Grande, diciembre, n° 34*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.
- Massolo, Alejandra (2005). "Género y Seguridad Ciudadana: el papel y reto de los gobiernos locales", en *Programa "Hacia la construcción de una sociedad sin violencia"*. Seminario Permanente sobre violencia. Junio de 2005. PNUD-El Salvador.
- McKinsey Global Institute (2011). *Construyendo ciudades competitivas: la clave para el crecimiento en América Latina*. McKinsey & Company. Washington, D.C.
- Medina, F. y Marco Galván (2008). "Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso: evidencia empírica para América Latina 1999-2005", *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, n° 63. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- MINVU (2004). *El déficit habitacional de Chile. Medición de requerimientos de vivienda y distribución espacial*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. Santiago de Chile.
- Moore, D. y Stechbart, M. (2011). *Huella ecológica de Quito*, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2008). "Plan maestro de movilidad para el Distrito Metropolitano de Quito". Empresa Municipal de Movilidad y Obras Públicas, Gerencia de Planificación de la Movilidad.
- Naciones Unidas (2010). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. Naciones Unidas. LC/G.2460.
- (2011). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2011*. Naciones Unidas. Nueva York.
- (2012). *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (2011). *Informe anual 2011: El salto de la autonomía de los márgenes al centro*. En CEPAL, División de Asuntos de Género. Santiago de Chile.
- Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (2011). *Informe anual 2011: El salto de la autonomía de los márgenes al centro*. En CEPAL, División de Asuntos de Género. Santiago de Chile.
- OCDE (2008). "Análisis de la participación privada en el sector de agua y saneamiento en una selección de países latinoamericanos". Documento de referencia para la Reunión de Expertos organizada por la el IMTA y la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). México, 4-5 Septiembre de 2008.
- (2009). *Society at a Glance 2009: OECD Social Indicators*. Disponible en http://www.oecd-ilibrary.org/sites/soc_glance-2008-en/06/01/index.html?contentType=&itemId=/content/chapter/soc_glance-2008-16-en&containerItemId=/content/serial/19991290&accessItemIds=/content/book/soc_glance-2008-en&mimeType=text/html
- (2010). *Competitive cities and climate change*. OCDE. Paris.
- OIM (2010). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010. El futuro de las migraciones: Creación de capacidades para el cambio*. Organización Internacional para las Migraciones. Ginebra.
- OIT (2010). *Panorama laboral, 2010*. Organización Internacional del Trabajo. Lima.
- OMS (2004). *Evaluación de los costos y beneficios de los mejoramientos del agua y del saneamiento a nivel mundial*. Sinopsis. Organización Mundial de la Salud. Disponible en: http://www.who.int/water_sanitation_health/en/wsh0404ressp.pdf
- (2007). *Economic and health effects of increasing coverage of low cost household drinking-water supply and sanitation interventions to countries off-track to meet MGD target 10*. Organización Mundial de la Salud. Disponible en: http://whqlibdoc.who.int/hq/2007/WHO_SDE_WSH_07.05_eng.pdf
- (2010). *Progress on Sanitation and Drinking-Water 2010 Update*. Organización Mundial de la Salud y UNICEF. Disponible en: http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/9789241563956/en/index.htm
- OMS y UNICEF (2008). *Progresos en materia de agua y saneamiento. Enfoque especial saneamiento*. Programa conjunto de vigilancia del abastecimiento de agua y el saneamiento. Organización Mundial de la Salud y UNICEF. Disponible en: http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/1251794889-JMP_08_sp.pdf Septiembre de 2011.
- OMS y UNICEF (2012). *Progress on Drinking-Water and Sanitation, 2012 Update*. Organización Mundial de la Salud y UNICEF. Disponible en: http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/JMP-report-2012-en.pdf
- ONU-Habitat (2004). "Agua y saneamiento en América Latina y el Caribe", en *Aprendiendo de la innovación*. Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas. Fundación Hábitat Colombia. Bogotá. Febrero de 2004.
- (2007). *ONU-Habitat por ciudades más seguras*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Nairobi.

- (2008). *State of the World's Cities 2010/2011. Bridging the Urban Divide*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Londres.
- (2009). *Global Urban Indicators. Selected Statistics. Monitoring the Habitat Agenda and the Millennium Development Goals*. Disponible en http://www.unhabitat.org/downloads/docs/global_urban_indicators.pdf
- (2010). *Water and sanitation in Latin America and the Caribbean*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Río de Janeiro, Brasil. Disponible en: <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3069>
- (2010b). *Solid Waste Management in the World's Cities*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Londres.
- (2010c). *5 Temas selectos del hábitat Latinoamericano*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Río de Janeiro.
- (2011a). *Urban patterns for sustainable development. Towards a green economy*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Nairobi.
- (2011b). *Series on Regional Trends and Initiatives in Sustainable Urban Mobility Vol. 1 Latin America and the Caribbean*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Nairobi.
- (2011c). *Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos 2011. Las ciudades y el cambio climático*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Nairobi.
- (2011d). *Climate change assessment for Esmeraldas, Ecuador. A summary*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Nairobi.
- (2011e). *Estado de las Ciudades de México*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. México. ISBN 978-92-1-132404-4.
- (2012). *Places becoming cities*. Documento de trabajo sin publicar del Sustainable Urbanization Network (SUD-Net).
- Organización Meteorológica Mundial (2011). "Scientific Assessment of Ozone Depletion: 2010", Global Ozone Research and Monitoring Project—Report No. 52, Ginebra, Suiza. http://ozone.unep.org/Assessment_Panels/SAP/Scientific_Assessment_2010/index.shtml
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (1994). *Hacia un mundo más seguro frente a los desastres naturales. La trayectoria de América Latina y el Caribe*. OPS. Washington.
- (2005). *Informe regional sobre la evaluación de los servicios de manejo de residuos sólidos municipales en la Región de América Latina y el Caribe*. Organización Panamericana de la Salud. Área de Desarrollo Sostenible y Salud Ambiental. Washington. D.C.
- OPS-AIDIS-BID (2011). *Informe de la evaluación regional del manejo de residuos sólidos en América Latina y el Caribe 2010*.
- Paéz Moreno, Amanda (2011). *Estrategias para la extensión de la democracia y de la participación ciudadana: democracia directa y experiencia de la revocatoria del mandato en Ecuador*. Disponible en: <http://www.tce.gov.ec/jml/images/eventos/PONENCIA-TCE-ECUADOR.pdf>
- Pardo, Carlos (2009). *Los cambios en los sistemas integrados de transporte masivo en las principales ciudades de América Latina*. Serie Documentos de proyecto, N° 229. CEPAL. Santiago de Chile.
- Parnreiter, Christof (2005). "Tendencias de desarrollo en las metrópolis latinoamericanas en la era de la globalización: los casos de Ciudad de México y Santiago de Chile". *Revista Eure. Vol. XXXII*. Santiago de Chile, abril 2005.
- Pastore, Cesar (2009). *Consultoría de relevamiento de datos e informaciones que permitan generar una base de datos de pequeños operadores de agua potable en Latinoamérica*. Enero de 2009. Disponible en: http://www.aderasa.org/noticias_gpos/Informe_Final_POs.pdf
- Pellegrino, Adela (2003). "La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfil de los migrantes". *Serie Población y Desarrollo, n° 35*, (LC/L.1871-P). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Publicación de las Naciones Unidas.
- Pinilla y Florián (2011). *Experiencia e innovación en cultura tributaria: la campaña del 110% con Bogotá*. Reporte de Investigación, Lincoln Institute of Land Policy. Mimeo. Bogotá.
- Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2008). *Migraciones y Derechos Humanos. Primer informe para la consulta permanente sobre migraciones y derechos humanos en América Latina y el Caribe*. Ediciones Antropos. Bogotá, Colombia.
- Plataforma Regional de Reducción de Desastres de las Américas (2011). *Comunicado Segunda Sesión, Comunicado de Nayarit, 2011*.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *Regional report on the achievements of the Millennium Development Goals in the Caribbean Community*. PNUD. Nueva York.
- (2008a). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático. Solidaridad frente a un mundo dividido*. PNUD. Nueva York.
- (2008b). *Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana. Marco para la acción*. PNUD. Proyecto Regional de Gobernabilidad Local en América Latina, ALC-SURE. PNUD. Mayo de 2008.
- (2010). *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar para el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York. ISBN ISBN 978-9968-794-53-4.
- (2010b). Cuba. *Los centros de gestión para la reducción del riesgo. Mejores prácticas en reducción del riesgo*. <http://www.undp.org/cu/crmi/docs/crmi-cgrcuba-bp-2010-es.pdf>
- (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad. Un mejor futuro para todos*. PNUD.
- PNUMA (2004). *Global International Waters Assessment. Caribbean Sa /Small Islands*. GIWA Regional assessment 3ª. PNUMA. Kenia.
- (2010). *Perspectivas del medio ambiente. América Latina y el Caribe*. GEO-ALC 3. PNUMA. Panamá.
- PNUMA-CEP (2010). *Wastewater Management in the Caribbean Region: Knowledge, Attitudes and Practice (KAP) Study*. Programa del Medio Ambiente del Caribe (CEP). Kingston, Jamaica.
- Prefectura de São Paulo (2009). *Directrices para el Plan de Acción de São Paulo para la mitigación y adaptación del cambio climático*. Prefectura de São Paulo, São Paulo, 2009.

- Programa de Agua y Saneamiento, (2008). *Memoria del taller internacional. Agua y saneamiento para las zonas marginales urbanas de América Latina*. Programa de Agua y Saneamiento. Disponible en: <https://www.wsp.org/wsp/sites/wsp.org/files/publications/Medellin.pdf>
- Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires (2011). *Encuesta Origen Destino 2008. Movilidad en el Área Metropolitana de Rosario*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires (PTUBA).
- Puryear, Jeffrey y Malloy Jewers, Mariellen (2009). *Pobreza y Desigualdad en América Latina. Política Social*. The Inter-American Dialogue. Síntesis 1. Noviembre de 2009. Washington D.C. www.thedialogue.org
- República de Argentina (2006). *Segunda Comunicación Nacional. Inventario de gases de efecto invernadero*. Buenos Aires.
- República de Colombia (2011). *Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3700 de 2011*. Bogotá.
- Rodríguez, J. (2004). "Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000", *Serie Población y Desarrollo*, N° 50 (LC/L.2059-P). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta S.04.II.G.3
- (2007). *Spatial distribution of the population, internal migration and development in Latin America and the Caribbean*. Documento para el Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre distribución de población, urbanización y migración interna y desarrollo de la División de Población
- (2008). *Distribución espacial, migración interna y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Revista de la CEPAL 96. Diciembre 2008. Santiago de Chile.
- (2011). *Migración interna y sistema de ciudades en América Latina y el Caribe. Intensidad, patrones, efectos y potenciales determinantes, censos de la década de 2000*. Serie Población y Desarrollo. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL. Santiago de Chile
- Rodríguez, J. y Busso, G. (2009). *Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, abril de 2009. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta S.09.II.G.14
- Rubalcava, Rosa María y Schteingart, Martha (2012). *Ciudades Divididas, Desigualdad y segregación social en México*. El Colegio de México. México. ISBN 978-607-462-330-7
- Schouten, M.A.C., Brdjanovic, D. y Van Dijk, M.P. (2008). *A Caribbean evaluation of public versus private drinking water provision: the case of St. Maarten*. Int. J. Water, Vol. 4, No. ¾. Antilla Neerlandesas.
- Segovia, O. y Jordán, R. (2005). *Espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social*. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. CEPAL. Santiago de Chile.
- Sierra, R., Flores, S. y Zamora G. (2009). *Adaptation to Climate Change in Ecuador and the city of Esmeraldas. An Assessment of Challenges and Opportunities*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Nairobi.
- Sin Autor (2011). *Seguridad Ciudadana y políticas de prevención local en América Latina*. Colección Municipal. Santiago de Chile.
- Smolka y Amborski (2001). "Captura de mais-valias para o desenvolvimento urbano: uma comparação interamericana", en Abramo, Pedro (Org.). *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado. Experiências internacionais de gestão do solo urbano*. Río de Janeiro.
- Smolka y Biderman (2011). "Housing informality: an economist perspective on urban planning", en N. Brooks, K. Donaghy y G-J Knaap org. (2011) *The Oxford Handbook on Urban Economic and Planning*. Oxford University Press. Oxford, Reino Unido.
- Smolka y Furtado (2001). "Ensayo introductorio: Recuperación de plusvalías en Latinoamérica. Bravura o Bravata?", en *Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Instituto de posgrado e investigación Pontificia Universidad Católica de Chile, Lincoln Institute of Land Policy. Santiago de Chile.
- Szalachman y Collinao (2010). *Estimaciones de gasto social en vivienda y desarrollo urbano para algunos países de América Latina y el Caribe*. Serie Medio Ambiente y desarrollo No. 142. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/38985/S142MAD_L3169e-P.pdf
- Titheridge, Helena. 2006. *Social Exclusion and transport policy*. University College London. Mimeo. Londres.
- Todtman Montandon, Daniel (2007). Estudio da Operação Urbana Faria Lima: Avaliação Crítica e Novos Rumos. Apresentado em Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional, Belem do Pará, mayo de 2007.
- Torres, Jorge (2010a). *Pobreza urbana y condiciones de vivienda*. Documento de referencia para el Informe sobre el Estado de las Ciudades América Latina y el Caribe 2009.
- (2010b). "Problemas habitacionales y pobreza en Colombia: La necesidad de una política de subsidio de arrendamiento", en *Arrendamiento y vivienda popular en Colombia como alternativa habitacional*. Compilación de Clemencia Escallón. Universidad de los Andes y Alcaldía Mayor de Bogotá. Octubre. Bogotá, Colombia.
- Thuillier, Guy (2005). "El impacto socio-espacial de las urbanizaciones cerradas: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires". En Revista Eure. Vol. XXXI, n° 939. Agosto de 2005. Santiago de Chile.
- UBS (2006). *Price and Earnings. A comparison of purchasing power around the globe / 2006 Edition*. UBS.
- UITP (2009). *Integración del transporte público y de la planificación urbana: por un círculo virtuoso*. Unión Internacional de Transporte Público. Serie Focus. Bruselas.
- UNDESA (2009). *Migración Internacional, Gráfico Mural 2009*. Organización de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. Publicación de Naciones Unidas. N° Venta E.09. XIII.8. Accesible en http://www.un.org/esa/population/publications/2009Migration_Chart/2009IttMig_chart.htm
- (2009b). *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población. Nueva York.
- UNDESA (2010). *World Urbanization Prospects : The 2009 Revision*. Organización de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. Accesible en <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>

- UNESCO (2009). *Resultado de la reunión de expertos internacionales sobre el derecho humano al agua*. París. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001854/185432s.pdf>
- UNESCO y Programa Hidrológico Internacional, (2011). *Gestión Integrada de las Aguas Urbanas en los países de América Latina y el Caribe. Propuesta para un programa de acción. Segunda reunión del Grupo de Trabajo de Aguas Urbanas*. Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://ifilac.org/wp-content/uploads/2011/08/Documento-Base-Grupo-Aguas-Urbanas.pdf>
- UNODC (2011). *Global Study on Homicide*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Viena. Disponible en <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime/global-study-on-homicide-2011.html>
- Urse, Gerardo y Gonzalo Márquez (2009). *Un modelo de gestión alternativo en el transporte urbano: el caso de Montevideo*. Trabajo presentado en el XV Congreso Latinoamericano de Transporte Público Urbano (CLATPU), marzo de 2009. Buenos Aires.
- Vasconcellos, Eduardo Alcántara 2010. *Análisis de la movilidad urbana. Espacio, medio ambiente y equidad*. Corporación Andina de Fomento (CAF). Bogotá.
- Vargas, Virginia (2008). *Espacio público, Seguridad Ciudadana y Violencia de Género. Reflexiones a partir de un proceso de debate (2006-2007)*. UNIFEM (Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer), AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo) y Red Mujer y Hábitat de América Latina y el Caribe. Brasilia. Disponible en www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/virginia_vargas_esp.pdf
- Vargas-Hernández, J.G. (2010). “Las Maquiladoras en Centroamérica. Independencias, Dependencias, Interdependencias”. VI Congreso CEISA 2010. Toulouse, Francia.
- Vega, N. y Peña, D. (2010). “La gobernabilidad y la democracia en la ciudad latinoamericana del siglo XXI”. Documento de referencia para el Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe. ONU-Habitat.
- Velasquez Monsalve, Elkin (2004). “Del discurso planificador al gobierno del territorio” (Comentario al artículo: La planificación y la gestión del desarrollo territorial en municipios con dificultades de gobernabilidad). *Revista Opera, Vol 4, No 4*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/675/67540404.pdf>
- Vieitez Martínez, Daniel (2010). “Introducción a las mejores prácticas de los modelos internacionales de Asociaciones público-privadas”, en Tercer encuentro técnico sobre la estructuración de proyectos de asociación público-privada. BID. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36175589>
- WSP (2009). *“Global experiences on expanding water and sanitation services to the urban poor”*. Publicación complementaria a Guidance notes on services for the urban poor. Disponible en: http://www.wsp.org/wsp/sites/wsp.org/files/publications/Accompanying_Volume_to_Global_Guidance_Notes.pdf
- WSP (2008). *Operadores Locales de Pequeña Escala en América Latina. “Su participación en la prestación de los servicios de agua y saneamiento*. Programa de Agua y Saneamiento (WSP) del Banco Mundial, CARE, Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID). Mayo de 2008.
- Zapata, R. y Madrigal, B. (2009). *Economic impact of disasters. Evidence from DALA assessments by ECLAC in Latin America and the Caribbean*. CEPAL. Ciudad de México.
- Zapata, R. (2010). *Desastres y Desarrollo. El impacto en 2010* (Cifras preliminares). Unidad de Evaluación de Desastres, DDSAH, CEPAL. Boletín nº2, 16 de diciembre de 2010. http://www.eclac.org/desastres/noticias/noticias/2/42102/Desastres2010_WEB.pdf

Otros materiales (web)

- América Economía (2011). Especial ciudades. <http://rankings.americaeconomia.com/2011/ciudades/index.php>
- CEPAL. División de Estadística y Proyecciones Económicas, 2010. Cuaderno estadístico. Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe, 2009. Disponible en http://websie.eclac.cl/cuaderno_38/esp/index.htm
- CEPALSTATS. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Disponible en <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas. División de Población. Disponibles en <http://www.un.org/esa/population/unpop.htm>
- Banco Mundial. Indicadores del Banco Mundial. Disponible en <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=1&id=4>
- Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Portal oficial de la ONU para los indicadores de los ODM. Disponibles en <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>
- Observatorio de Movilidad Urbana. CAF. Disponible en <http://omu.caf.com/>
- OIT-LABORSTA. Estadísticas. Disponibles en <http://laborsta.ilo.org/>
- ONE (2011). Estadísticas económicas. Oficina Nacional de Estadísticas de República Dominicana. Disponible en: www.one.gob.do
- ONU-Habitat. Indicadores urbanos. <http://www.unhabitat.org/stats/default.aspx>
- OPS-AIDIS-BID. Evaluación Regional del Manejo de Residuos Sólidos Urbanos en América Latina y el Caribe. Disponible en <http://www6.iadb.org/Residuos/informacion/InfoPais.bid;jsessionid=8E7951C4F959A1349C26F99604F2C2B1>
- Pacto Climático de Autoridades Locales Descentralizadas del Ecuador, Pacto de Quito: <http://www.pactoclimaticoquito.ec>
- Pacto Climático Global de Ciudades, Pacto de Ciudad de México: <http://www.wmsc2010.org/es>
- PNUMA/GRID-Arendal). <http://www.grida.no/>. Mapa http://www.grida.no/graphicslib/detail/vulnerability-of-large-cities-to-climate-hazards_cb5f
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Cathalac y USAID. Latin America and the Caribbean Atlas of our Changing Environment. Disponible en http://www.cathalac.org/lac_atlas/
- UNDESA. Base de datos. División de Población. International Migration 2010. http://www.un.org/esa/population/publications/2009Migration_Chart/ittmig_wallchart09.pdf



ESTADO DE LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2012

Rumbo a una nueva transición urbana

Con un 80% de su población residiendo en ciudades, América Latina y el Caribe es la región más urbanizada del planeta. En ella se encuentran algunas de las ciudades más grandes y conocidas, como Ciudad de México, São Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro, Bogotá, Lima o Santiago, pero la región también cuenta con centenas de ciudades de menor tamaño que despuntan por su dinamismo y creatividad.

Esta edición del Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe presenta un panorama actual del mundo urbano en la región, incluyendo las condiciones demográficas, económicas, sociales, ambientales, urbanísticas e institucionales en las que se desarrollan las ciudades.

Después de décadas en las que los gobiernos parecían no poder responder a los desafíos de crecimiento urbano acelerado, la región se encuentra en una encrucijada. En principio, están reunidas las condiciones que pudieran permitir la transformación de las ciudades latinoamericanas y caribeñas hacia un modelo más equitativo, más próspero y más sostenible.

Sin embargo, la velocidad de la urbanización ha tenido un alto costo social, económico y ambiental. En su conjunto, las ciudades de América Latina y del Caribe siguen siendo las más inequitativas del planeta. También enfrentan desafíos vinculados con la velocidad de la urbanización y los modelos de expansión territorial que han adoptado, así como los derivados de la poca experiencia que existe en el manejo de las megaciudades y su relación con el resto del territorio.

La transición urbana, en su concepción tradicional, está prácticamente culminada en casi todos los países de la región. Las ciudades deben ahora prepararse para una segunda transición urbana que garantice una distribución más equitativa del bienestar y la prosperidad entre todos sus ciudadanos. No hay recetas únicas ni solución milagro, pero no cabe duda de que las ciudades de la región tienen experiencia, conocimientos y determinación suficientes para responder a los desafíos del desarrollo urbano con la creatividad que caracteriza a esta parte del mundo.

Programa de las Naciones Unidas
para los Asentamientos Humanos
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

Rua Rumânia, 20. Rio de Janeiro, Brasil.
CEP: 22240-140
Tel.: +55 21 3235-8550

rolac@onuhabitat.org
www.onuhabitat.org