

Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe

Dinámicas y desafíos
para el cambio estructural

Ricardo Jordán
Luis Riffo
Antonio Prado

Coordinadores



NACIONES UNIDAS



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe

**Dinámicas y desafíos
para el cambio estructural**

Ricardo Jordán
Luis Rizzo
Antonio Prado
Coordinadores



NACIONES UNIDAS



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago, septiembre de 2017

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este libro fue elaborado en el marco de los trabajos del grupo interdivisional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), coordinado por Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, e integrado por la División de Desarrollo Social, la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, la División de Estadísticas, la División de Asuntos de Género, la División de Desarrollo Económico, la División de Recursos Naturales e Infraestructura, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Cada División elaboró los capítulos a partir de investigaciones especialmente solicitadas para este libro sobre la base de las orientaciones del grupo interdivisional.

La coordinación técnica del libro estuvo a cargo Ricardo Jordán, Jefe de la Unidad de Asentamientos Humanos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL; Luis Riffo, Asistente de Investigación del ILPES, y Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, bajo la supervisión de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL.

Se agradecen los aportes específicos de: Jorge Rodríguez y Daniela González, del CELADE-División de Población; Marco Dini y Felipe Correa, de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial; Rodrigo Martínez, Amalia Palma, Daniela Trucco, Sophie Devine, Heidi Ullman, Ernesto Espíndola y Fabiola Fernández, de la División de Desarrollo Social; Xavier Mancero y Rocío Miranda, de la División de Estadísticas; Ana Ferigra, Olga Segovia e Iliana Vaca-Trigo de la División de Asuntos de Género; Luis Mauricio Cuervo, Alicia Williner, Carlos Sandoval, Luis Riffo y María del Pilar Délano, del ILPES; Juan Pablo Jiménez e Ignacio Ruelas, de la División de Desarrollo Económico; Ricardo Jordán y Lucy Winchester, de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, y Vera Kiss, de la Oficina de la Secretaria Ejecutiva.

Se agradece el apoyo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania, por medio de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), en la elaboración de esta publicación.

Este documento ha sido sometido a una revisión editorial no formal.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/PUB.2017/19

Distribución: General

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2017

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-00701

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

Índice

Prólogo.....	19
Capítulo I	
La creciente inclusión de la urbanización en las agendas mundiales	21
Introducción.....	21
A. Urbanización y sus vínculos con el estilo de desarrollo vigente.....	25
B. La ciudad como actor de la sostenibilidad global	34
Bibliografía.....	37
Capítulo II	
Desarrollo, urbanización y desigualdades en América Latina y el Caribe: una perspectiva estructuralista	39
Introducción.....	39
A. Urbanización, desarrollo y desigualdad: una síntesis del contexto reciente	41
B. Una perspectiva estructuralista de la urbanización desigual latinoamericana y caribeña	47
1. El enfoque conceptual estructuralista: la insuficiencia dinámica periférica	48
2. Mecanismos de la insuficiencia dinámica periférica e impactos urbanos.....	49
C. Conclusiones	68
Bibliografía.....	69
Capítulo III	
Dinámicas demográficas y migratorias, y patrones de urbanización: continuidades, cambios, perspectivas y desafíos	75
Introducción.....	75
A. La tendencia del porcentaje urbano	76
B. Sobre la relación entre urbanización y desarrollo	81

C. Sobre la concentración en grandes ciudades.....	83
D. Sobre la estructura de los sistemas de asentamientos humanos.....	85
E. Sistemas de ciudades y migración interna: efectos cuantitativos y cualitativos directos	92
F. Sobre las metamorfosis metropolitanas y su vinculación con la segregación residencial socioeconómica	104
G. Sobre la estructura productiva de las ciudades	106
H. Conclusiones	113
Bibliografía	115

Capítulo IV

Pobreza, desigualdad y estructura productiva en las ciudades de Chile, 1992-2013	119
Introducción.....	119
A. Sobre la relación entre estructuras productivas y desigualdades	121
B. Datos y método.....	124
C. Principales resultados.....	128
1. Ampliación del modelo: tamaño de las ciudades.....	135
D. Conclusiones.....	138
Bibliografía	141
Anexo IV.A1	144

Capítulo V

La desigualdad social en la ciudad latinoamericana	153
Introducción.....	153
A. La matriz de la desigualdad social: un análisis desde la ciudad	155
1. La matriz de la desigualdad social y su reflejo en la ciudad.....	155
2. Los tugurios: una expresión urbana de la desigualdad.....	157
B. La pobreza en las ciudades.....	159
1. La incidencia y las características de la pobreza en las ciudades.....	159
2. La tendencia de la pobreza en las ciudades.....	165
C. La distribución del ingreso en las ciudades	169
D. La desigualdad de derechos en las ciudades: el acceso y la calidad de los servicios	174
1. Caracterización de la situación educacional en las ciudades	174
2. La situación de la salud	180
3. La protección social.....	185
4. Las carencias en materia de vivienda y servicios básicos en las ciudades.....	188
E. La violencia juvenil: la situación en las ciudades de Centroamérica	191
F. Igualdad, autonomía y derechos de las mujeres en las ciudades.....	202
1. El desarrollo urbano, la planificación y la igualdad de género	203
2. La autonomía económica: la igualdad de recursos, de tiempo y de acceso a la ciudad.....	204

3. La autonomía física: el derecho al uso y el disfrute de la ciudad	206
4. La autonomía en la toma de decisiones: la participación y la incidencia política	207
G. Políticas para la cohesión urbana	209
Bibliografía	211

Capítulo VI

La producción socioespacial de las ciudades latinoamericanas y la sostenibilidad urbana	215
A. Los desafíos de movilizar sendas de desarrollo más sostenibles en los centros urbanos de la región	215
B. La producción socioespacial de la ciudad, la distribución de los bienes y servicios urbano-ambientales, y la sostenibilidad urbana	217
1. La producción socioespacial de la ciudad: ¿un factor central en la sostenibilidad urbana?	221
C. La (re)estructuración del espacio urbano de América Latina y el Caribe	222
1. La expansión y la densificación de las ciudades de la región	224
2. La transformación del espacio urbano	231
D. La distribución y la calidad de los bienes urbano-ambientales en las urbes de América Latina	244
1. La vulnerabilidad económica de la población urbana	245
2. El acceso a la vivienda y a los servicios básicos	247
3. El acceso a la movilidad	254
4. El acceso a la calidad de vida en la ciudad: la contaminación del aire y la congestión	258
5. El acceso a la calidad de vida en la ciudad: la exposición al riesgo y a los impactos del cambio climático	260
6. El acceso a la calidad de vida en la ciudad para las generaciones futuras: el uso sostenible de los recursos	262
E. Conclusiones	265
Bibliografía	269

Capítulo VII

Construcción de agendas urbanas, planificación y financiamiento de las ciudades	277
Introducción	277
A. Participación ciudadana y construcción de agendas	278
1. Construcción de agendas urbanas	279
2. Las demandas de mayor igualdad: los desafíos pendientes en las democracias de la región	282
3. Propuestas de política pública y capacidades para el logro de ciudades inclusivas y sustentables	291
4. La ciudad como bien común	293

B.	Primer compromiso de Habitat III: participación ciudadana y construcción de agendas urbanas.....	301
1.	El caso “Quiero mi barrio” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de la República de Chile: agenda participativa con una intervención focalizada de corte nacional.....	301
2.	El caso del Barrio 31 “Carlos Mugica” de la ciudad de Buenos Aires: agenda con una intervención focalizada y participativa en una ciudad.....	302
C.	Segundo compromiso de Hábitat III: gobierno, planificación y gestión urbana	304
1.	La planificación del desarrollo urbano.....	305
2.	La gestión de la ciudad	307
3.	Entrega de servicios, resultados e impactos de la gestión.....	309
D.	Tercer compromiso de Hábitat III: el financiamiento de las ciudades.....	314
1.	Definiciones conceptuales	319
2.	Responsabilidades de gasto	320
3.	Ingresos propios	325
4.	Transferencias intergubernamentales.....	335
5.	Endeudamiento.....	339
6.	Asociación público-privada	343
	Bibliografía	345

Capítulo VIII

	Dinámicas multiescales de la ciudad y el territorio en América Latina y el Caribe	349
	Introducción.....	349
A.	La conceptualización de lo urbano contemporáneo: la expansión y el cambio morfológico de la gran ciudad.....	350
B.	La posmetrópolis: pretexto y contexto para la comprensión de la ciudad del siglo XXI	352
1.	La exópolis o la reestructuración de la forma urbana.....	354
2.	La ciudad fractal: las metropolaridades y el mosaico social reestructurado.....	355
3.	¿Una posmetropolización de la gran ciudad latinoamericana?.....	357
C.	Las escalas de la urbanización contemporánea: lo global y lo continental.....	359
1.	La urbanización a escala global.....	359
2.	La urbanización a escala sudamericana	361
D.	Metodología para la identificación y la caracterización de los procesos de extensión metropolitana a escala nacional	363
1.	Antecedentes	363
2.	Metodología, tratamiento de la información, análisis e interpretaciones	364

E.	Dinámicas multiescalares de la expansión metropolitana	369
1.	Costa Rica	370
2.	Nicaragua	371
3.	El Salvador.....	373
4.	Honduras.....	375
5.	Chile.....	378
6.	México	385
7.	Colombia.....	395
8.	Brasil.....	402
F.	Principales hallazgos y perspectivas.....	415
	Bibliografía.....	423

Cuadros

I.1	Estructura de compromisos de la Agenda Hábitat y la Nueva Agenda Urbana.....	23
I.2	Las diez ciudades más grandes del mundo en 2000, 2015 y 2030.....	26
II.1	Mecanismos de la insuficiencia dinámica periférica e impactos urbanos.....	50
II.2	México, Brasil, Chile y Argentina: peso relativo de los servicios en el empleo y el PIB, alrededor de 2010.....	62
III.1	América Latina (9 países): estimación indirecta de la transferencia neta rural-urbana, según sexo, e importancia relativa de dicha transferencia para el crecimiento de la población urbana, 1980-1990, 1990-2000 y 2000-2010	79
III.2	América Latina (países seleccionados): estimación directa censal de la migración neta y de la tasa de migración neta de los municipios sin ciudades de 20.000 o más habitantes, 1995-2000 y 2005-2010.....	80
III.3	América Latina y el Caribe (países seleccionados): evolución del índice de primacía (población de la ciudad más poblada respecto de la suma de las tres que le siguen en tamaño demográfico) y cambios ocurridos, 1950-2010 y 2000-2010.....	84
III.4	América Latina (países seleccionados): población según agrupaciones de las localidades de acuerdo a su tamaño demográfico, 1950-2010	89
III.5	América Latina (países seleccionados): localidades según su tamaño demográfico, 1950-2010	90
III.6	América Latina (países seleccionados): distribución de la población total según agrupaciones de las localidades de acuerdo a su tamaño demográfico, 1950-2010	90
III.7	América Latina (países seleccionados): distribución de la población urbana según agrupaciones de las localidades de acuerdo a su tamaño demográfico, 1950-2010	91

III.8	América Latina (países seleccionados): distribución de la población de localidades de 2.000 y más habitantes según agrupaciones de las localidades de acuerdo a su tamaño demográfico, 1950-2010	91
III.9	América Latina (países seleccionados): indicadores de la migración interna, según agrupaciones de las ciudades de acuerdo a su tamaño demográfico, censos de las rondas de las décadas de 2000 y 2010	93
III.10	América Latina (17 áreas metropolitanas con 1 millón o más habitantes): migrantes intrametropolitanos en cifras absolutas y relativas, censos de las rondas de las décadas de 2000 y 2010	98
III.11	América Latina (6 países): indicadores de condiciones de vida (ODM), por agrupaciones de ciudades según su población, década de 2010.....	100
III.12	América Latina (países seleccionados): efectos de la migración interna sobre la estructura etaria (porcentaje de jóvenes) de las ciudades y asentamientos, según rangos de tamaño de las ciudades y asentamientos, 2007-2012	101
III.13	Brasil, México, Panamá y Ecuador (ciudades seleccionadas): estructura ocupacional con recodificación altamente agregada	108
IV.1	Efectos de la estructura productiva del empleo a diferente desagregación en la incidencia de la pobreza en ciudades de Chile	132
IV.2	Efectos de la estructura productiva del empleo a diferente desagregación en la incidencia de la desigualdad en ciudades de Chile	133
IV.3	Efectos de la estructura productiva del empleo en la incidencia de la pobreza y la desigualdad en ciudades grandes y pequeñas de Chile, 1998-2013.....	137
IV.A1.1	Efectos de la estructura productiva del empleo a diferente desagregación en la incidencia de la pobreza en ciudades de Chile, 1992-2013	144
IV.A1.2	Efectos de la estructura productiva del empleo a diferente desagregación en la incidencia de la desigualdad en ciudades de Chile, 1992-2013.....	146
IV.A1.3	Efectos de la estructura productiva del empleo a diferente desagregación en la incidencia de la pobreza en ciudades de Chile, 1998-2013	148
IV.A1.4	Efectos de la estructura productiva del empleo a diferente desagregación en la incidencia de la desigualdad en ciudades de Chile, 1998-2013.....	150
V.1	América Latina (16 países): descomposición de la desigualdad por área geográfica, 2013	173
V.2	América Latina y el Caribe (9 países): mujeres con sobrepeso y obesidad por área geográfica, entre 2008 y 2012.....	183

V.3	América Latina y el Caribe (6 países): mujeres que realizaron cuatro visitas prenatales o más y mujeres que tuvieron un parto institucional en la ciudad principal o capital, por quintil de riqueza, entre 2008 y 2012	185
V.4	América Latina (15 países): asalariados afiliados al sistema de pensiones por área geográfica, alrededor de 2012.....	187
V.5	Ciudad de México: tiempo dedicado al trabajo no remunerado por sexo y quintil de ingreso, 2014	205
VI.1	América Latina (6 ciudades): densidad habitacional de los asentamientos populares informales por tipo de producto inmueble, 2006.....	239
VI.2	América Latina (18 países): déficit de vivienda urbana, 2009.....	247
VI.3	América Latina (19 ciudades): precio de la solución de vivienda más barata del sector privado, 2010.....	250
VI.4	América Latina (13 países): hogares con automóvil por quintil de ingreso, alrededor de 2009	255
VI.5	América Latina (25 ciudades): tiempo promedio de transporte por habitante por día y tiempo promedio de viaje en ómnibus, alrededor de 2007.....	257
VI.6	América Latina (18 países): riesgo económico alto frente a dos o más amenazas.....	262
VII.1	Leyes vigentes para la participación ciudadana en asuntos públicos	288
VII.2	Proyecto de urbanización e integración del Barrio 31 “Carlos Mugica”	302
VII.3	Plan de urbanización integral del Barrio 31, características y acciones específicas	303
VII.4	América Latina (10 países): instrumentos de planificación urbana	306
VII.5	Tipos de áreas metropolitanas y jerarquía institucional	308
VII.6	Ventajas y desventajas en tipos de provisión de servicios públicos urbanos.....	309
VII.7	Modalidad de prestación de servicio de transporte por autobuses (año 2007).....	311
VII.8	Encuestados que se declaran “Muy satisfechos” o “Más bien satisfechos” con el servicio.....	312
VII.9	Grado de insatisfacción con servicios públicos locales.....	312
VII.10	Municipios con modalidades de certificación de calidad mediante normas internacionales.....	314
VII.11	América Latina: tipo de países y población.....	315
VII.12	América Latina: ciudades seleccionadas.....	318
VII.13	Responsabilidades y funciones que inciden en el gasto público de los gobiernos de las ciudades analizadas	323
VII.14	Facultades y responsabilidades tributarias de las ciudades analizadas	329

VII.15	Acceso y límite al endeudamiento de los gobiernos de las ciudades analizadas	343
VII.16	Calificaciones crediticias de las ciudades analizadas, marzo de 2017	343
VIII.1	Brasil y México: regiones consideradas en el análisis de las regiones urbanas.....	367
VIII.2	Costa Rica: composición cantonal y provincial de la región urbana 1, 2011.....	371
VIII.3	Nicaragua: composición municipal y departamental de las regiones urbanas 2.1, 2.2 y 2.3, 2005	373
VIII.4	El Salvador: composición municipal y departamental de las regiones urbanas 3.1 y 3.2, 2007	375
VIII.5	Honduras: composición departamental y municipal de la región urbana 4.1, 2013.....	376
VIII.6	Honduras: composición departamental y municipal de la región urbana 4.2, 2013.....	377
VIII.7	Honduras: composición departamental y municipal de la región urbana 4.3, 2013.....	377
VIII.8	Chile: composición regional y comunal de la región urbana 5.1, 2002	384
VIII.9	Chile: composición regional y comunal de la región urbana 5.2, 2002	385
VIII.10	Chile: composición regional y comunal de la región urbana 5.3, 2002	385
VIII.11	México: composición estadual y municipal de la región urbana 6.1, 2005	387
VIII.12	México: composición estadual y municipal de la región urbana 6.2, 2005	388
VIII.13	México: composición estadual y municipal de la región urbana 6.3, 2005	389
VIII.14	México: composición estadual y municipal de la región urbana 6.4, 2005	390
VIII.15	México: composición estadual y municipal de la región urbana 6.5, 2005	392
VIII.16	México: composición estadual y municipal de la región urbana 6.6, 2005	394
VIII.17	México: composición estadual y municipal de la región urbana 6.7, 2005	395
VIII.18	Colombia: composición departamental y municipal de la región urbana 7.1, 2005.....	396
VIII.19	Colombia: composición departamental y municipal de la región urbana 7.2, 2005.....	398
VIII.20	Colombia: composición departamental y municipal de la región urbana 7.3, 2005.....	399
VIII.21	Colombia: composición departamental y municipal de la región urbana 7.4, 2005.....	399

VIII.22	Colombia: composición departamental y municipal de la región urbana 7.5, 2005.....	400
VIII.23	Colombia: composición departamental y municipal de la región urbana 7.6, 2005.....	401
VIII.24	Colombia: composición departamental y municipal de la región urbana 7.7, 2005.....	401
VIII.25	Colombia: composición departamental y municipal de la región urbana 7.8, 2005.....	401
VIII.26	Colombia: composición departamental y municipal de la región urbana 7.9, 2005.....	402
VIII.27	Colombia: composición departamental y municipal de la región urbana 7.10, 2005.....	402
VIII.28	Brasil: composición estadual y municipal de la región urbana 8.1, 2010	404
VIII.29	Brasil: composición estadual y municipal de la región urbana 8.2, 2010	407
VIII.30	Brasil: composición estadual y municipal de la región urbana 8.3, 2010	409
VIII.31	Brasil: composición estadual y municipal de la región urbana 8.4, 2010	411
VIII.32	Brasil: composición estadual y municipal de la región urbana 8.5, 2010	414
VIII.33	América Latina (8 países): composición local e intermedia de las regiones urbanas identificadas.....	415

Gráficos

I.1	Número y población en ciudades del mundo, por tamaño en 1990, 2015 y 2030	26
I.2	China (6 ciudades): población en 1990, 2015 y 2030.....	27
I.3	Concentración de PM10 y PM 2,5 en diez megaciudades del mundo, últimos datos disponibles entre 2012 y 2015	32
I.4	Densidad de la superficie construida en 30 ciudades del mundo, alrededor de 1990 y 2014.....	33
II.1	América Latina (8 países): correlación entre el grado de urbanización de las entidades territoriales y el Índice de Desarrollo Regional 2010	42
II.2	América Latina (países seleccionados): áreas metropolitanas principales o entidades territoriales que las contienen: superficie, población y PIB, alrededor de 2010	44
II.3	América Latina (países seleccionados): productividad laboral media de áreas o entidades territoriales seleccionadas y el resto del país, 2010	44
II.4	América Latina y el Caribe (ciudades seleccionadas): coeficiente de Gini	45
II.5	América Latina (18 países): indicadores de heterogeneidad estructural, alrededor de 2009	54

II.6	América Latina y el Caribe: razones de productividad entre los estratos, 1980-2010	55
II.7	América Latina y el Caribe: población urbana ocupada en sectores de baja productividad del mercado de trabajo, 1990-2014	55
II.8	América Latina y el Caribe: coeficiente de Gini urbano, 1997-2014.....	56
II.9	América Latina y el Caribe: estilos de desarrollo y urbanización, 1950-2015	61
II.10	Países seleccionados: participación en el ingreso total del 1% más rico, alrededor de 2010.....	64
II.11	Países seleccionados: inversiones privadas como porcentaje de la participación del ingreso del decil más rico, 2010.....	65
III.1	Grado de urbanización, por grandes regiones, 1950-2015.....	78
III.2	América Latina: pobreza según zona de residencia y razón entre porcentajes rural y urbano, 1980-2013	78
III.3	América Latina y el Caribe: porcentaje de población urbana y producto interno bruto (PIB) total anual por habitante a precios corrientes, 2015	82
III.4	América Latina y el Caribe: porcentaje de población urbana e índice de desarrollo humano, 2015	82
III.5	América Latina y el Caribe (países seleccionados): evolución del índice de primacía (población de la ciudad más poblada respecto de la suma de las tres que le siguen en tamaño demográfico), 1950-2010.....	85
III.6	Distribución de la población total, según tamaño de las localidades, por grandes regiones, 2015.....	86
III.7	Distribución de la población urbana según tamaño de la localidad, por grandes regiones, 2015.....	86
III.8	América Latina (países seleccionados): migración neta de los segmentos del sistema de ciudades, por tamaño demográfico, 2000 y 2010.....	95
III.9	América Latina (países seleccionados): ciudades según signo de la migración neta, por rango de tamaño demográfico, 2000 y 2010.....	95
III.10	América Latina y el Caribe (países seleccionados): migrantes intracategorías del sistema de ciudades, 2000 y 2010.....	97
III.11	América Latina (países seleccionados): efecto relativo de la migración interna sobre la proporción de población joven (15-29), por categoría de tamaño del sistema de asentamientos humanos, 2010	104
IV.1	Cantidad de ciudades y número de observaciones por período considerado, 1992-2013	126
IV.2	Coeficientes de estimación sobre la tasa de pobreza, 1992-2013	129
IV.3	Coeficientes de estimación sobre el coeficiente de Gini, 1992-2013.....	130

IV.4	Coeficientes de estimación sobre la tasa de pobreza, 1998-2013.....	131
IV.5	Coeficientes de estimación sobre el coeficiente de Gini, 1998-2013.....	132
V.1	América Latina y el Caribe (27 países): población urbana que vive en tugurios, 2005-2010	158
V.2	América Latina (17 países): población en situación de pobreza por país y ciudad capital o principal, 2013	162
V.3	América Latina (17 países): población en situación de pobreza por área de residencia, 2013	162
V.4	América Latina (17 ciudades capitales o principales): razón entre las tasas de pobreza de cada grupo etario y la de la población de 35 a 44 años, 2013	163
V.5	América Latina (17 ciudades capitales o principales): índice de feminidad de la pobreza, 2013	164
V.6	América Latina (17 ciudades capitales o principales): razón entre las tasas de pobreza de la población por nivel educativo con respecto a la de la población con la primaria incompleta, 2013	165
V.7	América Latina (15 países): variación anual de la tasa de pobreza por área geográfica, 2003-2013	166
V.8	América Latina (15 países): variación anual de la tasa de pobreza y del ingreso per cápita de los hogares, 2003-2013	167
V.9	América Latina (14 ciudades capitales o principales): variación anual del ingreso total per cápita de los hogares pobres por tipo de ingreso, 2003-2013	167
V.10	América Latina (6 ciudades principales): variación del ingreso laboral por ocupado y de la tasa de ocupación por rama ocupacional, 2003-2013	168
V.11	América Latina (18 ciudades capitales o principales): participación en el ingreso total de los hogares por quintil de ingreso per cápita, 2013	170
V.12	América Latina (18 países): índice de Gini por área geográfica, 2013.....	171
V.13	América Latina (18 ciudades capitales o principales): índice de Gini, 2003-2013.....	172
V.14	América Latina (15 ciudades capitales): aporte a la desigualdad intraáreas y participación en el ingreso total, 2013.....	173
V.15	América Latina (17 países): tasa de conclusión de la educación secundaria por área geográfica, alrededor de 2012	175
V.16	América Latina (17 países): tasa de conclusión de la educación secundaria en la ciudad capital o principal por sexo, alrededor de 2012.....	176
V.17	América Latina (7 países): tasa de conclusión de la educación secundaria de la población indígena y no indígena en la ciudad capital o principal, alrededor de 2012.....	177

V.18	América Latina (17 países): promedio de años de escolaridad por área geográfica, alrededor de 2012.....	178
V.19	América Latina (17 países): promedio de años de escolaridad en la ciudad capital o principal por sexo, alrededor de 2012.....	178
V.20	América Latina (8 países): promedio de años de escolaridad de la población indígena y no indígena en la ciudad capital o principal, alrededor de 2012	179
V.21	América Latina (17 países): promedio de años de escolaridad en la ciudad capital o principal por quintil de ingreso, alrededor de 2012.....	180
V.22	América Latina y el Caribe (12 ciudades capitales o principales): población menor de 5 años con desnutrición crónica moderada por área geográfica, entre 2008 y 2012.....	182
V.23	América Latina y el Caribe (10 países): población menor de 5 años con sobrepeso y obesidad y con desnutrición crónica en la ciudad capital o principal, entre 2008 y 2012	183
V.24	América Latina y el Caribe (9 países): población menor de 5 años con prevalencia de diarrea aguda por área geográfica, entre 2008 y 2012.....	184
V.25	América Latina (12 países): asalariados que tienen acceso a un seguro de salud en el trabajo por área geográfica, alrededor de 2012.....	186
V.26	América Latina (12 países): asalariados que tienen acceso a un seguro de salud en el trabajo en la ciudad principal por quintil de ingreso, alrededor de 2012	187
V.27	América Latina (13 países): razón entre el quinto y el primer quintil de ingresos del porcentaje de asalariados que acceden al sistema de pensiones en la ciudad capital o principal, alrededor de 2012.....	188
V.28	América Latina (17 países): hogares de áreas urbanas con privaciones en materia de vivienda y acceso a servicios básicos por área geográfica, 2013	189
V.29	América Latina (18 países): población urbana que evalúa negativamente la seguridad ciudadana de su país por área de residencia, 2015.....	193
V.30	América Latina (18 países): población urbana que declara presenciar frecuentemente situaciones de violencia en su barrio por área de residencia, 2015	194
V.31	Montevideo: ingresos personales de las mujeres en edad de trabajar respecto del total de ingresos del hogar por nivel de ingreso y quintil de ingreso del hogar, 2013.....	205
V.32	América Latina y el Caribe (26 países): mujeres electas alcaldesas, 2016	208
V.33	América Latina y el Caribe (25 países): mujeres electas concejales, 2016	208

VI.1	Población urbana mundial por continente o región, 1950-2050.....	223
VI.2	América Latina y el Caribe: evolución de la población urbana total por tamaño de ciudades, 1970-2030.....	224
VI.3	América Latina (22 ciudades): evolución de la densidad del área urbana construida, alrededor de 1990, 2000 y 2014.....	225
VI.4	América Latina (15 ciudades): evolución de la densidad del área construida, alrededor de 1990, 2000 y 2014.....	226
VI.5	Buenos Aires, Ciudad de México y São Paulo (Brasil): evolución de la densidad del área construida, alrededor de 1990, 2000 y 2014	226
VI.6	Suelo urbano ocupado por región, 2000.....	227
VI.7	América Latina y el Caribe: suelo urbano ocupado por subregión, 2000	228
VI.8	América Latina (15 ciudades): evolución de la densidad del área construida por tipo de crecimiento urbano, 1990-2014.....	229
VI.9	Buenos Aires, Ciudad de México y São Paulo (Brasil): tipo de crecimiento urbano adicionado, 1990-2014	229
VI.10	América Latina (14 ciudades intermedias): tasas de migración neta del centro y la periferia de las ciudades, 2000 y 2010	230
VI.11	Ciudad de México, Río de Janeiro (Brasil) y São Paulo (Brasil): tasas de migración neta del centro y la periferia, 2000 y 2010	231
VI.12	América Latina (18 países): distribución de la población urbana por grupo de ingreso, alrededor de 2014.....	246
VI.13	América Latina (18 países): déficit total de vivienda urbana por quintil de ingreso, 2009.....	248
VI.14	América Latina (14 países): viviendas con materialidad deficiente por quintil de ingreso, 2014.....	251
VI.15	América Latina (16 países): cobertura urbana de provisión de agua potable por quintil de ingreso, 2014.....	252
VI.16	América Latina (16 países): cobertura urbana de la provisión de saneamiento por quintil de ingreso, 2014.....	253
VI.17	América Latina (29 ciudades): distribución del transporte por modo, 2015.....	254
VI.18	Tasa de motorización y PIB per cápita, 2000-2011	258
VI.19	América Latina (28 ciudades): concentración promedio anual de PM10, alrededor de 2010	259
VI.20	América Latina (28 ciudades): concentración promedio anual de PM2,5, alrededor de 2010	260
VII.1	América Latina y el Caribe: grado de satisfacción e insatisfacción con servicios públicos municipales, 2015	313
VII.2	América Latina (países seleccionados): Ingresos, gastos y balances de los gobiernos locales.....	318
VII.3	Composición del gasto público de los gobiernos locales, alrededor de 2015.....	322
VII.4	Composición de los ingresos de los gobiernos locales, alrededor de 2015.....	328

VII.5	Composición del financiamiento de las ciudades analizadas.....	339
VIII.1	Chile: movimiento pendular, 2002.....	366
VIII.2	Costa Rica: grado de urbanización, 2011.....	366

Recuadros

II.1	Desarrollo, progreso técnico y concentración urbana	51
II.2	El concepto de heterogeneidad estructural y tipologías de estratos	53
II.3	El caso de Chile: concentración espacial, heterogeneidad estructural y desigualdades	57
V.1	El método utilizado para la medición de la pobreza.....	159
V.2	Algunas consideraciones respecto del uso de datos sobre las ciudades en las encuestas de hogares.....	161
V.3	La creciente violencia en las ciudades de México.....	194
VII.1	Brasil: Estatuto de la Ciudad (ley 10257), 2001	280
VII.2	Colombia: Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y Ley N° 152 (1994).....	281
VII.3	Conflictos sociales en las ciudades latinoamericanas: la lucha por el reconocimiento, 2015-2016	291
VII.4	Propuestas para reducir la desigualdad urbana en Chile: redistribuir para igualar	292
VII.5	El derecho a la ciudad en el Brasil	295
VII.6	El derecho a la ciudad en el Estado Plurinacional de Bolivia	296
VII.7	La carta de México por el derecho a la ciudad	297
VII.8	El derecho a la ciudad en el Ecuador.....	298
VII.9	El derecho a la ciudad en Colombia	299
VII.10	América Latina: aproximaciones a la autonomía fiscal	330

Diagramas

VII.1	Dimensiones e indicadores de una ciudad inteligente	285
VII.2	Actitudes de la ciudadanía frente al gobierno	290
VII.3	Relaciones entre elementos del modelo de gobierno y administración urbana.....	304
VII.4	Tipos de enfoques de la planificación aplicados a nivel urbano.....	305
VII.5	Formas de gestión de servicios públicos.....	310

Mapas

II.1	América Latina: Índice de Desarrollo Regional 2010	42
VIII.1	América del Sur: modelo gravitacional y principales interacciones urbanas, alrededor de 2000	361
VIII.2	América del Sur: jerarquía de los principales centros urbanos y vértices de más alta densidad urbana, 2012.....	362
VIII.3	Costa Rica: región urbana (RU-1), 2011	370
VIII.4	Nicaragua: región urbana (RU-2), 2005.....	372
VIII.5	El Salvador: región urbana (RU-3), 2007	374

VIII.6	Honduras: regiones urbanas (RU-4.1, RU-4.2 y RU-4.3), 2013.....	376
VIII.7	Chile: región urbana Zona Norte Grande (RU-5.3), 2002	379
VIII.8	Chile: región urbana Zona Norte Chico (RU-5.3), 2002	380
VIII.9	Chile: región urbana Zona Central (RU-5.1 y RU-5.2), 2002	381
VIII.10	Chile: región urbana Zona Sur (RU-5.3), 2002.....	382
VIII.11	Chile: región urbana Zona Austral (RU-5.3), 2002.....	383
VIII.12	México: región urbana del Golfo (RU-6.1), 2005	386
VIII.13	México: región urbana del Sur (RU-6.2), 2005.....	386
VIII.14	México: región urbana de Yucatán (RU-6.3), 2005	387
VIII.15	México: región urbana del Centro (RU-6.4), 2005	390
VIII.16	México: región urbana del Occidente (RU-6.5), 2005	391
VIII.17	México: región urbana del Norte (RU-6.6), 2005.....	393
VIII.18	México: región urbana del Noroeste (RU-6.7), 2005.....	393
VIII.19	Colombia: regiones urbanas, 2005	396
VIII.20	Brasil: región urbana del Norte (RU-8.1), 2010	403
VIII.21	Brasil: región urbana del Nordeste (RU-8.2), 2010	405
VIII.22	Brasil: región urbana del Centro-Oeste (RU-8.3), 2010	408
VIII.23	Brasil: región urbana del Sur (RU-8.4), 2010.....	410
VIII.24	Brasil: región urbana del Sudeste (RU-8.5), 2010	412

Infografía

VIII.1	Regiones globales de la red mundial de ciudades, 2003.....	360

Prólogo

América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más urbanizada del mundo y, junto con los Estados Unidos y el Canadá, es parte del continente más urbanizado del planeta. Los países de la región experimentan un proceso ya maduro de consolidación de ciudades y asentamientos humanos en comparación con otras regiones del mundo. La urbanización se vincula con el proceso de industrialización del siglo pasado y las ciudades son el hábitat de las sociedades contemporáneas en América Latina y el Caribe. Con sus oportunidades y desafíos, el modo de vida urbana determina el presente y el futuro del desarrollo sostenible de los países de la región.

En general, el proceso de urbanización ha mejorado los indicadores de desarrollo en América Latina y el Caribe y se ha evidenciado una correlación positiva entre indicadores como el PIB, el índice de desarrollo humano (IDH) y la dinámica del proceso de urbanización. Las economías urbanas tienen una mayor productividad debido a la proximidad de los factores de producción, la especialización y el tamaño de sus mercados. En las ciudades se movilizan los recursos humanos y tecnológicos de manera más eficaz, lo que se traduce en ganancias de productividad, competitividad e innovación. Sin embargo, junto con los beneficios económicos de la urbanización, las ciudades generan también un conjunto importante de externalidades negativas como consecuencia de los patrones insostenibles de producción distribución y consumo.

Aun cuando se verifican avances importantes en la reducción de la pobreza y la indigencia en los países de la región, las ciudades son todavía espacios de desigualdades, con un acceso dispar a servicios públicos de calidad y altos grados de segregación residencial socioeconómica. La amplia desigualdad y la falta de inclusión urbana se relacionan con desafíos

fundamentales de América Latina y el Caribe, como la baja productividad y el empleo informal que tienen efectos negativos sobre la vulnerabilidad social y el desarrollo económico sostenible. La segregación socioeconómica —la expresión espacial de la desigualdad— profundiza y reproduce la inequidad y contribuye a la fragmentación social y los altos niveles de violencia que existen en muchas ciudades en América Latina. En el marco de los procesos de expansión urbana y segregación socioeconómica se genera también una creciente desigualdad ambiental urbana, un aumento de la vulnerabilidad en ese ámbito y un crecimiento de la huella ecológica urbana.

Con ese telón de fondo, en esta publicación se analizan los sistemas urbanos y las dinámicas socioeconómicas y ambientales de las ciudades de América Latina y el Caribe, al ser estas una expresión (parcial) de las estructuras de producción, distribución y consumo y de estructuras sociopolíticas específicas del estilo de desarrollo de la región, que se caracteriza en lo fundamental por una insuficiencia dinámica que produce y reproduce desigualdades en diferentes dimensiones, con impactos negativos en las posibilidades de un desarrollo urbano inclusivo y sostenible. Este análisis permitirá mejorar el diseño y la implementación de las políticas públicas a nivel nacional y subnacional, para construir un futuro urbano sostenible en la región en el marco de la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Agradezco de forma especial a Ricardo Jordán, Luis Riffo y Antonio Prado por la coordinación y elaboración de esta publicación.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Capítulo I

La creciente inclusión de la urbanización en las agendas mundiales¹

Introducción

En los últimos años se han adoptado importantes agendas mundiales de desarrollo que buscan respuestas multilaterales para los desequilibrios generados por el modelo de desarrollo dominante, entre ellos las tensiones impulsadas por la creciente desigualdad, el sesgo recesivo de la producción y del comercio global, y las graves consecuencias del deterioro ambiental y el cambio climático al nivel planetario (CEPAL, 2016). Tanto en las propias agendas mundiales como en los debates que acompañaron su adopción, la urbanización y la sostenibilidad de las ciudades reciben cada vez mayor atención como elementos estratégicos para la implementación exitosa de un estilo de desarrollo más sostenible. En este espíritu, durante el camino hacia la articulación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible varios actores, incluidos el ex-Secretario General Ban Ki-Moon y su Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015, señalaron que es en las ciudades donde la batalla para el desarrollo sostenible se ganará o perderá (Naciones Unidas, 2012, 2013 y 2015).

Este enfoque constituye un profundo cambio desde los Objetivos del Milenio, que tuvieron una mirada limitada y sectorial sobre la temática urbana en el marco del objetivo 7, “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”,

¹ La elaboración de este capítulo ha sido coordinada por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la colaboración de Vera Kiss, de la Oficina de la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL.

con una meta para mejorar el acceso al agua potable y a servicios básicos de saneamiento (7.C) y otra enfocada en mejorar las condiciones de vida para al menos 100 millones de personas que viven en tugurios (7.D). En contraste, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, además de dedicar un objetivo a las ciudades entre sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, también plantea la temática urbana de forma mucho más transversal para las cuestiones de desarrollo y que por lo tanto requiere respuestas más integrales y que tocan todos los pilares de la sostenibilidad. La inclusión del Objetivo 11 “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” define 10 metas que abordan diversos elementos de la urbanización sostenible, desde el acceso a la vivienda, la movilidad urbana, el patrimonio cultural y natural, la gestión y resiliencia al riesgo de desastres, los espacios públicos y verdes inclusivos, los vínculos entre ciudad y entorno rural, hasta los impactos de la urbanización sobre el medio ambiente. Es decir, la Agenda reconoce la ciudad como un espacio donde se aborda una variedad de elementos interrelacionados de la sostenibilidad más allá de temas estrechamente vinculados con la vivienda y los servicios básicos.

Esta mirada más amplia también se constata en las diferencias entre las declaraciones producidas por las Conferencias de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Simplemente al mirar los títulos de las agendas producidas, es ilustrativo notar que en Hábitat II de Estambul se aprobó la Agenda Hábitat; en contraste, Hábitat III, celebrada 20 años más tarde en Quito, produjo la Nueva Agenda Urbana, que ya de por sí señala una orientación diferente desde el hábitat hacia lo urbano como un objeto de política más extenso. Aunque las dos agendas reconocen entre sus compromisos la importancia tanto de la vivienda adecuada como de la sostenibilidad de los asentamientos humanos, lo hacen con diferentes énfasis. En la Agenda Hábitat la lista de compromisos se abre con la vivienda adecuada para todos y se trata la sostenibilidad de los asentamientos humanos como un bloque separado y dentro de eso se abordan diversos temas con relevancia particular a la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Con respecto a este segundo tema, es importante destacar que los compromisos de la Agenda Hábitat no hacen referencia al cambio climático. Solamente aparece una mención en el Plan de Acción Mundial de la agenda con respecto a la utilización sostenible de la energía, señalando que la “dependencia de fuentes de energía no renovables en la mayoría de los centros urbanos puede provocar cambios climáticos” (Naciones Unidas, 1996, pág. 89). Además de reflejar el reconocimiento global de la urgencia de abordar el cambio climático, esta relativa ausencia también revela que no se hizo un vínculo tan claro entre urbanización y la importancia de proponer un estilo de desarrollo más sostenible a escala global.

En contraste con su predecesor, la Nueva Agenda Urbana, aunque reconoce la importancia de revitalizar el derecho a la vivienda adecuada

(punto 31), no la destaca como eje principal de análisis o intervención. Su enfoque se refiere mucho más al desarrollo urbano sostenible y en particular cómo la sostenibilidad urbana contribuye a los objetivos de cada pilar de la sostenibilidad: social, económico y ambiental. En este sentido, la agenda por un lado tiene como objetivo promover la urbanización sostenible, pero por otro lado también lo plantea como un instrumento a través del cual se pueden abordar los grandes retos del desarrollo.

Cuadro I.1
Estructura de compromisos de la Agenda Hábitat y la Nueva Agenda Urbana

Hábitat II (Estambul, 1996)	Hábitat III (Quito, 2016)
Compromisos - Vivienda adecuada para todos - Asentamientos humanos sostenibles - Habilitación y participación - Igualdad entre el hombre y la mujer - Financiación de la vivienda y los asentamientos humanos - Cooperación internacional - Evaluación de los progresos	Compromisos de transformación en pro del desarrollo urbano sostenible - El desarrollo urbano sostenible en pro de la inclusión social y la erradicación de la pobreza - Prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos - Desarrollo urbano resiliente y ambientalmente sostenible Aplicación efectiva - Levantar la estructura de gobernanza urbana: establecer un marco de apoyo - Planificación y gestión del desarrollo espacial urbano Medios de aplicación
Seguimiento y examen	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Naciones Unidas, *Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016: 71/256. Nueva Agenda Urbana (A/RES/71/256)*, 2016 e *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), Estambul, 3 a 14 de junio de 1996* [en línea] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/CONF.165/14>.

Eso por supuesto no significa que el acceso a la vivienda digna y a los servicios básicos no sea un tema urgente al nivel global, en particular cuando constatamos que la ciudad informal define muchas experiencias contemporáneas de crecimiento urbano. Según estimaciones de ONU-Hábitat (2016), aunque en las regiones en desarrollo la proporción de población urbana que vive en tugurios ha bajado de un 39,4% en 2000 a un 29,7% en 2014, su número total ha aumentado considerablemente. En 2014, 881 millones de personas vivían en tugurios en comparación con 791 millones en 2000 (ONU-Hábitat, 2016)². Mucho de este aumento se debe a la expansión de la población urbana en tugurios en África subsahariana, lo que acompaña la ola de urbanización de la región y que en 2014 alcanzó 200 millones de personas viviendo en tugurios, representando un aumento de 72 millones de personas desde 2000 (ONU-Hábitat, 2016). El hecho de que la actual ola

² Se define un tugurio como un asentamiento contiguo que carece al menos de una de las siguientes condiciones: acceso a agua potable, acceso a saneamiento mejorado, espacio suficiente de vida que no es sobrepoblada, vivienda durable y tenencia segura (ONU-Hábitat, 2016).

de urbanización rápida en muchos países es un proceso caracterizado por el crecimiento de la ciudad informal y segregada³ ya de por sí señala una causa por la cual la urbanización gana más atención en la discusión global sobre el desarrollo. Sin embargo, aprendiendo también de los desafíos que se generan cuando las políticas de vivienda no integran el hábitat en el tejido urbano —un tema de gran relevancia en varias ciudades altamente segregadas de América Latina y el Caribe—, se está redefiniendo el enfoque hacia la urbanización sostenible. Además, se plantea el desafío urbano más allá de los problemas que concentran las ciudades y se reconocen las áreas urbanas como espacios que, si están bien gestionados, pueden producir valor y merecen ser considerados como parte de la política nacional de desarrollo y de las agendas mundiales.

Esta mirada necesariamente entiende la ciudad interrelacionada sobre todo con diversos procesos sociales, económicos y ambientales y no como una temática de intervención sectorial o local. La Nueva Agenda Urbana también hace múltiples referencias al cambio climático (12 veces además de las referencias al Acuerdo de París) y reconoce la importancia de las políticas urbanas para enfrentar el cambio climático, tanto desde la adaptación como la mitigación. En este sentido, en los 20 años que pasaron entre las dos conferencias, la ciudad emerge como un objeto de análisis vinculado a los grandes desafíos del desarrollo global y se reconoce que es un espacio de intervención que tiene el potencial de abordar cada pilar del desarrollo.

Es en este sentido también que la CEPAL considera que el desarrollo urbano sostenible proporciona una oportunidad de aterrizar sus propuestas de desarrollo sostenible. Entre estos se destaca un paquete de políticas e inversiones coherentes para promover la sostenibilidad ambiental con igualdad, dentro del marco de un gran impulso ambiental y lo que la CEPAL viene abogando como elemento fundamental para la implementación y concreción de la Agenda 2030. La estrategia del gran impulso ambiental se sustenta en la transformación de la estructura productiva, incorporando el progreso tecnológico y las actividades intensas en conocimiento e innovación, a su vez insistiendo en los principios de sostenibilidad e igualdad (CEPAL, 2016). El desarrollo urbano surge con importancia particular para América Latina y el Caribe, al reconocer que es la región en desarrollo más urbanizada del mundo, con alta concentración tanto de la población como de su PIB en áreas urbanas. El reto por lo tanto es definir políticas urbanas sostenibles con miras a ofrecer respuestas a los desafíos globales de sostenibilidad partiendo de

³ Los análisis de la urbanización poscolonial en África y Asia destacan la reproducción de los patrones segregacionistas de la ciudad colonial en los grandes proyectos urbanos de la época posterior a la independencia (Myers, 2011; Gandy, 2014) y en la actual proliferación de condominios cerrados y ciudades satélites segregadas de las capas medias y altas, bien documentada tanto en América Latina (CEPAL, 2014a; Caldeira, 2000) como en la rápida urbanización de África y Asia (ONU-Hábitat 2014; Gandy, 2014).

cambios sustantivos en términos de qué pasa *en* la ciudad, pero también de qué pasa *con* la ciudad para asegurar que la forma urbana, la asequibilidad de la vivienda, la planificación de sus espacios y servicios, además de sus mecanismos de gobernanza, conduzcan a sendas sostenibles a nivel local y global.

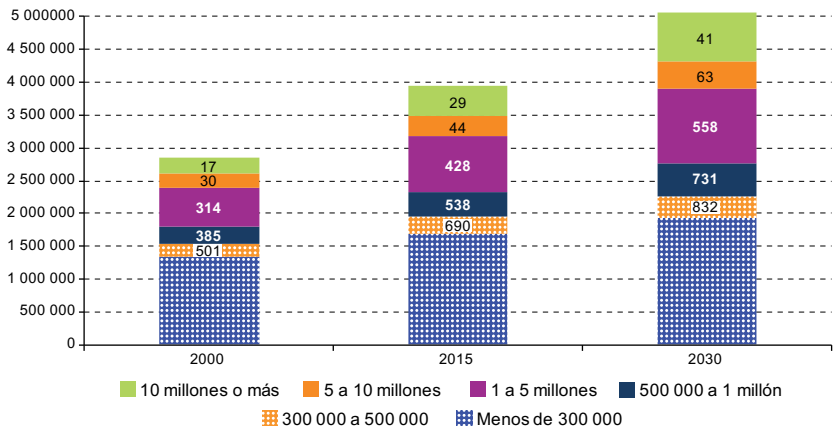
A. Urbanización y sus vínculos con el estilo de desarrollo vigente

Las ciudades concitan más atención en las agendas de desarrollo mundiales en gran parte por su creciente importancia demográfica y además porque expresan varias tensiones del estilo de desarrollo de nuestro tiempo. Según estimaciones de las Naciones Unidas, en 2015 ya un 54% de la población mundial vivía en ciudades y este porcentaje aumentará al 60% en 2030, lo que implica que residir en ciudad es cada vez más el modo de vida dominante en el planeta (Naciones Unidas, 2014). Incluso reconociendo que existe heterogeneidad en la forma en que los países definen y reportan sus tasas de urbanización, y que por lo tanto las definiciones demográficas tienen cierta limitación en iluminar el proceso de transformación urbana, se trata de un fenómeno histórico cuyo carácter se ve afectado por las relaciones económicas y sociales del estilo de desarrollo vigente (Brenner y Schmid, 2016; Scott y Storper, 2014).

Entre 2000 y 2015 el número de megaciudades (ciudades con una población de 10 millones de personas o más) aumentó de 17 a 29 y se proyecta que alcanzará a 41, según los datos globales de las Naciones Unidas (2014). Al mismo tiempo, las ciudades de 5 a 10 millones y 1 a 5 millones de habitantes también registraron una fuerte expansión y se estima que hasta 2030 alcanzarán un número de 63 y 558 respectivamente (Naciones Unidas, 2014) (véase el gráfico I.1). Por lo tanto, se constata la creciente importancia de las áreas urbanas para la distribución de la población mundial y por otro lado el hecho de que lograr gestionar las ciudades y áreas metropolitanas de tamaño mayor va a tornarse cada vez más fundamental para el desarrollo sostenible a nivel mundial.

Por otro lado, se constata que en la actual ola de urbanización las aglomeraciones urbanas más grandes del mundo se concentran principalmente en las regiones en desarrollo, en particular en Asia, pero hacia 2030 se estima una creciente importancia de las megaciudades africanas también (El Cairo y Lagos). De hecho, en 2030 de las ciudades en regiones desarrolladas solamente Tokio mantendrá su lugar entre las 10 ciudades mayores, y se puede observar igualmente que con el proceso de urbanización rápida en otras regiones en desarrollo las ciudades de América Latina y el Caribe también están perdiendo su relativa importancia entre las megaciudades del mundo (véase el cuadro I.2).

Gráfico I.1
Número y población en ciudades del mundo, por tamaño en 1990, 2015 y 2030
(En miles de habitantes)



Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (ST/ESA/SER.A/352), Nueva York, División de Población, 2014.

Cuadro I.2
Las diez ciudades más grandes del mundo en 2000, 2015 y 2030
(En millones de habitantes)

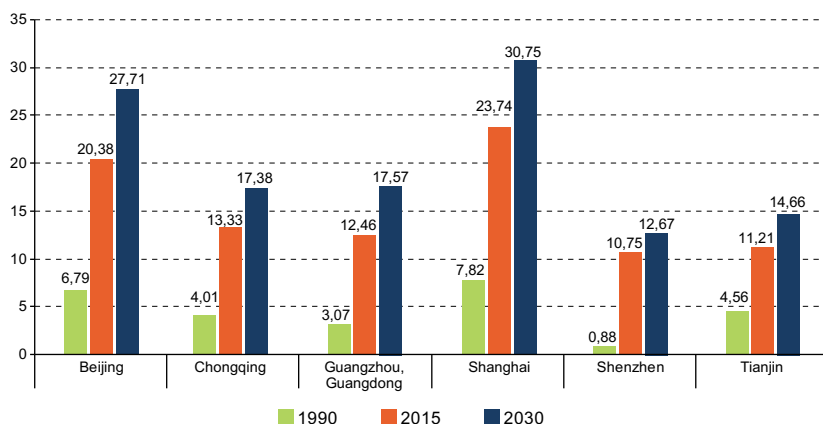
Clasificación	2000		2015		2030	
	Ciudad	Población	Ciudad	Población	Ciudad	Población
1	Tokio	34,45	Tokio	38,00	Tokio	37,19
2	Kinki M.M.A. (Osaka)	18,66	Nueva Delhi	25,70	Nueva Delhi	36,06
3	Ciudad de México	18,46	Shanghai	23,74	Shanghai	30,75
4	New York-Newark	17,81	São Paulo	21,07	Mumbai (Bombay)	27,80
5	São Paulo	17,01	Mumbai (Bombay)	21,04	Beijing	27,71
6	Mumbai (Bombay)	16,37	Ciudad de México	21,00	Dhaka	27,37
7	Nueva Delhi	15,73	Beijing	20,38	Karachi	24,84
8	Shanghai	13,96	Kinki M.M.A. (Osaka)	20,24	Al-Qahirah (El Cairo)	24,50
9	Al-Qahirah (El Cairo)	13,63	Al-Qahirah (El Cairo)	18,77	Lagos	24,24
10	Kolkata (Calcuta)	13,06	New York-Newark	18,59	Ciudad de México	23,86

Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (ST/ESA/SER.A/352), Nueva York, División de Población, 2014.

En esta fase marcada por el rápido crecimiento de las ciudades asiáticas, vale la pena resaltar la experiencia de China, cuyas dos ciudades principales, Shanghai y Beijing, ya se encuentran entre las 10 ciudades más grandes y que,

según se proyecta, se expandirán considerablemente hacia 2030. Al comienzo de las reformas económicas de 1978, menos del 20% de la población del país vivía en ciudades, lo que corresponde a 190 millones de personas, según datos de 1980. En 2015 la población urbana de China alcanzó más de 779 millones de personas, lo que representa un 55,6% de la población total y da cuenta de una rápida transición desde una sociedad predominantemente rural a una cada vez más urbana (Naciones Unidas, 2014). En la actualidad China cuenta con 6 de las 30 ciudades más grandes del mundo, cuya expansión en las últimas décadas ilustra este profundo cambio, en que ciudades de tamaño chico y mediano se transformaron a megaciudades mundiales en el espacio de algunas décadas (véase el gráfico I.2).

Gráfico I.2
China (6 ciudades): población en 1990, 2015 y 2030
(En millones de habitantes)



Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (ST/ESA/SER.A/352), Nueva York, División de Población, 2014.

Los patrones de consumo de recursos naturales para construir las ciudades de la actual ola de urbanización en China y a nivel mundial ilustran el impacto de la urbanización y por lo tanto su creciente importancia para la sostenibilidad mundial. Por mencionar un caso ilustrativo y fundamental para el crecimiento urbano, la arena y grava (agrupados bajo el término agregados) hoy representan entre el 68% y el 85% de los materiales extraídos anualmente a nivel mundial y manifiestan el aumento más acelerado de extracción (PNUMA, 2014). La construcción constituye uno de los principales usos de los agregados, en particular para la producción del cemento, cuyo consumo se ha acelerado drásticamente en las últimas décadas, especialmente en China. En efecto, en los últimos 20 años el uso de cemento aumentó exponencialmente: un 437,5% en comparación con el aumento global del 59,8%, además, el uso per cápita de cemento alcanzó 6,6 veces más en China que en

los Estados Unidos (PNUMA, 2014). El uso acelerado de agregados plantea preocupaciones de sostenibilidad, tanto por los impactos ecológicos de su extracción como por las emisiones generadas por su traslado, a veces por distancias considerables.

A modo de un ejemplo extremo, al haber agotado los recursos de arena marina apta para la construcción en Dubái, se tuvo que importar desde Australia la arena para la construcción de la torre Burj Khalifa, el edificio más alto del mundo (PNUMA, 2014). El consumo acelerado de agregados y cemento demuestra que la transición urbana no es importante simplemente por la escala de transición demográfica, sino por la transformación literal de recursos materiales “en ciudad”, a través de procesos insertados en la economía global que señalan los desafíos de sostenibilidad a largo plazo de estos. Articular la creciente importancia de la urbanización para las agendas mundiales, por lo tanto, necesariamente implica el reconocimiento de los vínculos del actual proceso de urbanización con el estilo de desarrollo dominante, en particular la globalización económica y sus impactos sociales y ambientales que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible pone en cuestión⁴. En este sentido la ciudad vuelve a ser el espacio donde muchas de las tensiones del desarrollo actual se visibilizan en cada uno de los pilares del desarrollo sostenible.

Con respecto a la dimensión económica, una de las características fundamentales de las ciudades es que a través de los efectos de aglomeración generan eficiencias para las actividades económicas, lo que ocurriría tanto en las ciudades de la antigüedad como en la actualidad (Scott y Storper, 2014; Glaeser, 2011). Es importante destacar la relación fundamental entre el desarrollo económico y la urbanización, lo que se volvió particularmente visible con el aumento de la productividad económica durante la Revolución Industrial y el consecuente crecimiento urbano en los países industrializados de Europa y América del Norte. Por un lado se observa de forma consistente una relación positiva entre el aumento del porcentaje de población urbana y el PIB per cápita además de una relación positiva entre el nivel de ingreso y el aporte de las ciudades al PIB nacional, alcanzando un 55% del PIB total en países de bajo ingreso, un 73% en países de ingreso medio y un 85% en los de ingreso alto (ONU-Hábitat, 2016, pág. 145; Scott y Storper, 2014). Por otro lado las áreas urbanas, a través de los efectos de aglomeración, proporcionan las condiciones para impulsar las actividades económicas, entre las cuales se destacan los vínculos e interdependencias entre los sistemas de producción locales, el proceso de conectar empleo con la fuerza laboral localmente disponible y los flujos de conocimiento formales e informales que estimulan la innovación y las actividades intensas en conocimiento (Duranton y Puga, 2004).

⁴ En el capítulo II de este libro se investiga cómo la urbanización de América Latina y el Caribe expresa su estilo de desarrollo particular.

Esta relación interdependiente y de refuerzo mutuo entre desarrollo económico y urbanización se observa con mucha fuerza en la hiperglobalización de las últimas décadas. Según estimaciones del McKinsey Global Institute, cerca del 80% del PIB global se genera en ciudades y el 38% del PIB global en las 100 ciudades con mayor aporte económico (2011). Las ciudades emergen como centros de producción y comercio insertadas en flujos nacionales, regionales e internacionales, impactando la configuración global de sistemas de ciudades y las relaciones económicas entre ellas (Scott y Storper, 2014). En este contexto, la urbanización bajo la globalización de las últimas décadas se caracteriza por un lado por la desaglomeración de muchas actividades productivas hacia regiones en desarrollo, reforzando así su proceso de urbanización, y por otro por la aglomeración de actividades innovadoras y ricas en conocimiento en áreas urbanas (Storper, 2013). Es por eso que tras la crisis posfordista en los países desarrollados hoy se constata una resurgencia urbana, caracterizada por el crecimiento y la concentración del sector de servicios en las ciudades (financieros, gestión, logística, diseño y otros) además de actividades vinculadas con la alta tecnología y la cultura (Scott y Storper, 2014; Sassen, 1991). En ambos contextos la ciudad aparece como un espacio fundamental del desarrollo económico, enfatizando el potencial de políticas urbanas y territoriales, incluidas inversiones en infraestructura urbana para fortalecer las eficiencias de aglomeración y reforzar el crecimiento económico local y nacional. Por lo tanto la ciudad es un importante espacio para la inclusión económica también.

No obstante, es importante acordar que los procesos de globalización generan tensiones significativas en las ciudades y algunos de sus rasgos principales como la creciente desigualdad y la financierización de la economía (CEPAL, 2016) impactan en el carácter del desarrollo espacial y las tensiones sociales dentro de las ciudades (Brenner y Keil, 2014; Sassen, 1991 y 2015). En primer lugar vale la pena recordar el rol de las hipotecas *subprime* y los flujos financieros hacia la propiedad urbana tras la crisis económica mundial de 2007-2008, que tuvieron un carácter profundamente urbano con altos costos no solamente para la estabilidad económica mundial, sino para el bienestar social directamente en las ciudades. La crisis de ejecución hipotecaria en los Estados Unidos contribuyó a profundizar la desigualdad económica y agudizó los impactos de la segregación residencial étnica como rasgo histórico fundamental de la desigualdad urbana del país (Rugh y Massey, 2010). Por otro lado, la resurgencia urbana conlleva el flujo de inversiones corporativas a las áreas centrales de las ciudades y la regeneración de áreas anteriormente desvalorizadas para atraer residentes más pudientes. Estos procesos en muchos casos se acompañan por inversiones especulativas en inmobiliaria y en suelo urbano que ponen aún más presión para la asequibilidad de los mercados de vivienda para la población local (Brenner y Keil, 2014; Sassen, 1991 y 2015), aumentando el riesgo de generar ciudades más desiguales y excluyentes.

El ‘derecho a la ciudad’, un concepto clave para abogar por el control democrático y participativo sobre los procesos de urbanización (Lefebvre, 1968; Harvey, 2008) con el objetivo de promover la inclusión y sostenibilidad urbana, ha tenido particular resonancia en América Latina por su historial de urbanización desigual. Para destacar algunos ejemplos clave, el informe nacional del Brasil para Hábitat III entre sus lineamientos para la Nueva Agenda Urbana destaca el concepto como la “noción fundacional para la producción de los territorios” (IPEA, 2015, pág. 61), además el concepto figura en la Constitución del Ecuador de 2008 y más recientemente en la Constitución de la Ciudad de México, que declara que “Esta Constitución garantiza el derecho a la ciudad a través de instrumentos de planeación, jurídicos, administrativos, financieros, fiscales y de participación ciudadana para hacer efectivas las funciones social, económica, cultural, territorial y ambiental de la ciudad” (Ciudad de México, 2017, pág. 25).

A su vez, con respecto al impacto de procesos económicos globales que amenazan los objetivos del derecho a la ciudad, la asequibilidad de la vivienda y el acceso a espacios públicos son fuertemente visibles en ciudades cuyo suelo y mercado inmobiliario atraen altos niveles de flujos financieros globales, incluso en los países desarrollados. Por ejemplo, una de las ironías del período posterior a la crisis financiera fue la expansión del mercado inmobiliario de lujo. En el contexto de fragilidad económica y bajas tasas de interés en el período posterior a la crisis, el mercado inmobiliario de lujo surgió como oportunidad de inversión atractiva y segura en particular para los inversionistas ultrarricos que caracterizan un mundo cada vez más desigual (Evans, 2017). Sassen (2016) describe la expansión del desarrollo inmobiliario y la captura de suelo urbano destinados principalmente a ser instrumentos de inversión, como inversiones urbanas con una “función de utilidad” muy débil para los intereses económicos y sociales de las ciudades, puesto que no necesariamente contribuyen a necesidades residenciales o comerciales que aportarían a la economía y vida urbana local. Estos procesos resaltan las tensiones inherentes de la inserción de las ciudades en flujos económicos y financieros globales.

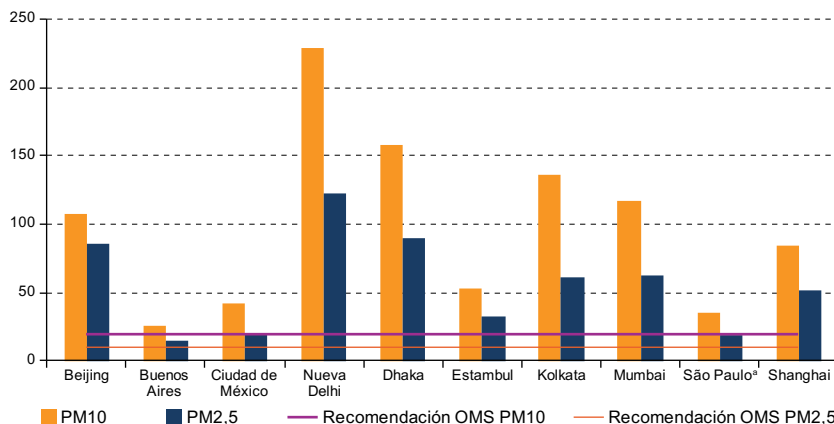
Las reacciones de alcaldes y gobiernos locales de varias ciudades son ilustrativas de las tensiones políticas que genera este estilo de desarrollo urbano, basado en la desigualdad de ingresos a escala global. Por ejemplo en septiembre de 2016, Sadiq Khan, Alcalde de Londres, anunció una investigación para evaluar el impacto de las inversiones extranjeras sobre el mercado inmobiliario de la ciudad, en particular desde la perspectiva de la accesibilidad de la vivienda y para asegurar que la propiedad urbana de Londres no fuera una reserva para flujos financieros ilícitos (*The Guardian*, 2016). Ciudades como Vancouver o Sydney ya implementaron impuestos para restringir la inversión en la propiedad urbana. Más recientemente, en

marzo de 2017, Bill de Blasio, Alcalde de Nueva York, anunció frente a 432 Park Avenue, el edificio residencial más alto de la ciudad y de apartamentos de lujo, una propuesta de impuesto (el denominado *mansion tax*) sobre las ventas de apartamentos que exceden los 2 millones de dólares y el uso de los fondos recaudados para subsidiar el arriendo habitacional de personas mayores (Evans, 2017). La propuesta no ha avanzado mucho hasta la fecha, sin embargo, señala que el carácter de inversión y desarrollo urbano visibiliza la creciente desigualdad económica y por lo tanto gana mayor atención política.

Estos casos ejemplifican que la ciudad como objeto de inversión mundial cristaliza las tensiones de la globalización actual, en particular el impacto de la desigualdad de ingresos y la vulnerabilidad a los impactos de los flujos financieros internacionales. En el caso del último, vale la pena resaltar el riesgo de que el suelo e inmobiliario urbano se transformen en depósito seguro para flujos ilícitos, por lo cual el emergente debate para impulsar una mayor cooperación contra la evasión fiscal también tendría una dimensión urbana. Asimismo, la exposición a procesos económicos globales también vuelve a ser una fuerza que articula y define las tensiones sociales en las ciudades con respecto al acceso a la vivienda, espacios públicos y suelo urbano bien ubicado y bien equipado. En este contexto, la asequibilidad de un barrio deja de ser un tema local y se relaciona con procesos de escala global. Bajo un estilo de desarrollo caracterizado por grandes desigualdades de ingreso, las diferentes manifestaciones de la desigualdad urbana persistirán en sus dimensiones económicas, sociales e incluso culturales, desde la segregación socioeconómica, la urbanización informal y la privatización de los espacios públicos y modos de convivencia.

Así como no se pueden separar los procesos económicos globales de la forma en que las ciudades se desarrollan, el impacto agregado de las ciudades sobre el medio ambiente también adquiere una dimensión global. En particular es fundamental resaltar el rol de la urbanización sostenible para enfrentar el cambio climático, tanto desde la mitigación como la adaptación. Las ciudades son responsables del 60% al 80% del consumo energético mundial y del 70% de las emisiones mundiales de CO₂ (ONU-Hábitat, 2016), por lo que las respuestas de mitigación necesariamente tienen que considerar la dimensión urbana. Además, los patrones de uso energético y transporte también generan impactos dañinos locales y que insertan los problemas asociados con la contaminación urbana como temas principales de la salud pública mundial. Según datos de la OMS, un 80% de la población mundial vive en lugares cuya contaminación atmosférica excede lo recomendado por la Organización, cifra que alcanza un 92% en países de renta media y baja, aumentando la exposición de la población particularmente a enfermedades cardiovasculares y pulmonares (OMS, 2016).

Gráfico I.3
Concentración de PM₁₀ y PM_{2,5} en diez megaciudades del mundo,
últimos datos disponibles entre 2012 y 2015
(En promedios anuales ug/m³)



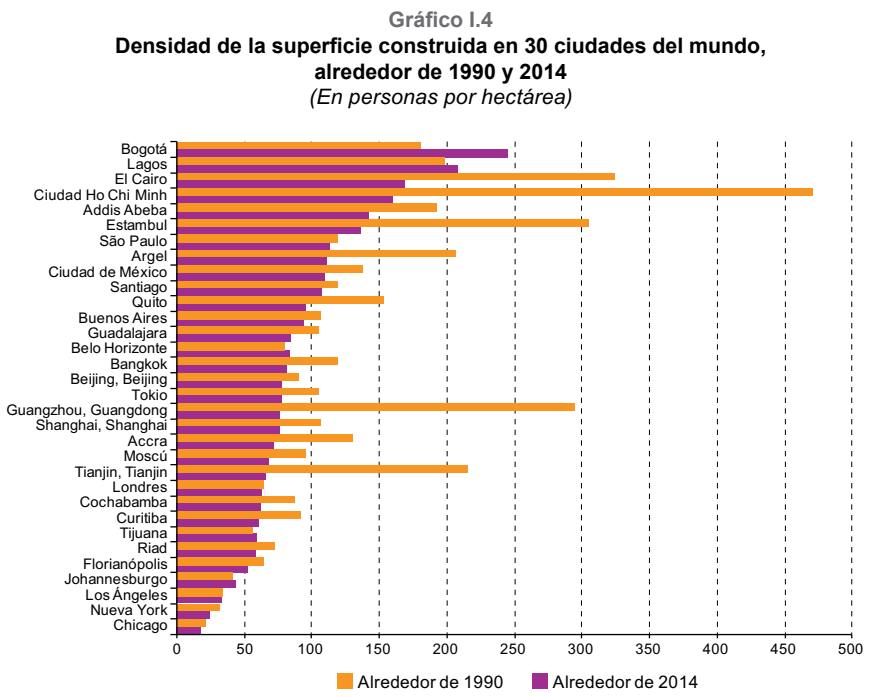
Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), "WHO Global Urban Ambient Air Pollution Database (update 2016)" [en línea] http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/cities/en/, 2016.

^a Región metropolitana.

En este sentido, las soluciones locales para los desafíos medioambientales urbanos adquieren una importancia a escala mundial. Un elemento clave para reducir el uso energético y las emisiones es a través de los sistemas de movilidad urbana eficientes. Eso requiere capacidades para regularizar y gestionar las innovaciones tecnológicas de movilidad, desde vehículos más verdes hasta el uso de grandes datos, incluidos los que generan los usuarios, pero también reforzar este proceso con una planificación urbana y de suelo más eficiente para el flujo de personas en la ciudad. En particular, promover modelos más compactos de ciudades y limitar la expansión urbana insostenible, puesto que, entre los muchos costos de la expansión territorial sin planificación adecuada, figuran también los tiempos largos de traslado y el aumento de las emisiones contaminantes.

Una comparación ilustrativa para este fenómeno es la de Atlanta y Barcelona, dos ciudades con una población cercana a los 5 millones de personas pero con grandes diferencias de extensión urbana. Con su superficie urbana de 648 km², en Barcelona las emisiones per cápita de CO₂ procedentes del transporte alcanzan 1,16 toneladas, en contraste con Atlanta, con su superficie urbana de 7.692 km² y emisiones per cápita de 6,9 toneladas (Litman, 2015, pág. 35). Aunque las ciudades norteamericanas persisten entre las ciudades con la densidad urbana más baja, la reducción de la densidad también es cada vez más notable en los patrones de urbanización en las regiones de desarrollo. A nivel mundial la expansión del territorio urbano manifiesta

una tasa mayor que el aumento de la población de las ciudades, lo que revela una tendencia general de la disminución de la densidad urbana (Angel y otros, 2016). Además de impactos en los territorios periurbanos y los ecosistemas urbanos locales, el consumo más intensivo de suelo representa un reto global en el contexto de la contaminación urbana y especialmente el cambio climático. Por lo tanto, la forma en que las ciudades gestionan su uso de suelo tiene impactos mucho más allá de las condiciones locales de la ciudad y surge como tema fundamental para la sostenibilidad mundial.



Fuente: S. Angel y otros, *Atlas of Urban Expansion. The 2016 Edition Volume One: Areas and Densities*, NYU Urban Expansion Program at New York University/ONU-Habitat/Lincoln Institute of Land Policy.

Es importante destacar la dimensión de la adaptación también, puesto que las áreas urbanas concentran personas e infraestructura, lo que las hace particularmente vulnerables a los impactos de eventos extremos asociados con el cambio climático. Este tema adquiere gran importancia para América Latina y el Caribe por su vulnerabilidad a desastres naturales cuya frecuencia e intensidad se agrava con los efectos del cambio climático. Según estimaciones de la CEPAL (2014b), el costo de 88 desastres naturales entre 1972 y 2010 alcanzó los 213.000 millones de dólares reales, de los cuales 105.000 millones de dólares reales corresponden a los desastres de origen climatológico. Un condicionante de la vulnerabilidad de la región es que

varios países cuentan con zonas costeras altamente urbanizadas, lo que las hace particularmente sensibles a la erosión costera y a la subida del nivel del mar, entre otros riesgos naturales. Por ejemplo, más del 60% de la costa de Barbados es urbanizada, y esta cifra alcanza más del 50% en Jamaica, un 40% en el Uruguay y más del 30% en el Brasil (CEPAL, 2012). Por lo tanto, la adaptación climática tiene un rol fundamental para la sostenibilidad urbana en muchos contextos.

La forma en que las ciudades logran establecer sendas más sostenibles y bajas en carbono y ser resilientes a los impactos del cambio climático son elementos clave para los objetivos de las agendas mundiales, desde el Acuerdo de París, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Asimismo, el cambio climático está emergiendo como una oportunidad importante de cooperación internacional entre ciudades. Reconociendo el impacto global de las decisiones locales para el cambio climático, esta temática ha generado muchos procesos de cooperación internacional entre alcaldías en el marco de iniciativas como el Grupo de Ciudades Líderes del Clima C40. En 2017, casi 250 ciudades estadounidenses, entre ellas Nueva York, Los Ángeles, Chicago y Houston, confirmaron que sostendrían sus compromisos de reducción de emisiones, establecidos por el Acuerdo de París, en contraste con la política actual de su país (CityLab, 2017). En este sentido, la degradación ambiental y en particular el cambio climático destacan de forma definitiva por qué la urbanización surge con más fuerza en las agendas mundiales de desarrollo, la cooperación internacional y con relevancia para cada pilar del desarrollo sostenible.

B. La ciudad como actor de la sostenibilidad global

Hasta ahora el capítulo articuló el tema de la urbanización como un objeto de atención emergente de las agendas mundiales de desarrollo y con un planteamiento más allá de sus dimensiones sectoriales. La ciudad se visibiliza como un tema profundamente vinculado con el desarrollo sostenible en cada uno de sus pilares. Eso surge por un lado por la expansión intensiva de la urbanización pero también porque las ciudades expresan muchas de las tensiones del estilo de desarrollo actual, incluida la creciente desigualdad, el carácter financierizado de la economía global y los desafíos urgentes de la degradación ambiental y el cambio climático. En este contexto, las políticas urbanas sostenibles que se plantean en la Agenda 2030 con su meta 11 y la Nueva Agenda Urbana ganan importancia fundamental para la sostenibilidad mundial, desde la inclusión social, las economías urbanas productivas y el logro de patrones de consumo sostenibles en las ciudades.

Surge pues la siguiente pregunta: ¿cómo pensamos la ciudad como actor de impacto global y cómo las ciudades pueden tener la capacidad

de dar respuestas a los inmensos desafíos que enfrentan? Una tensión inherente es que, aunque las ciudades están adquiriendo un papel mayor en la sostenibilidad mundial, no siempre tienen la autoridad política de impactar los procesos globales, puesto que este rol suele corresponder a las autoridades nacionales. Por otro lado, diversas experiencias políticas en el pasado han demostrado grandes brechas de visión política entre las ciudades, especialmente las ciudades grandes, y su contexto nacional. El *brexit* se caracterizó por una división urbano-rural y un apoyo enfático en la gran mayoría de los distritos londinenses para quedarse en la Unión Europea (*The Guardian*, 2016b). Las elecciones estadounidenses de 2016 demostraron contrastes agudos entre ciudades grandes y áreas rurales y suburbanas en su patrón de voto presidencial (*The Washington Post*, 2016). En ese país, recientemente los alcaldes de varias ciudades grandes han tomado posturas muy diferentes de la política nacional, desde temas como la inmigración hasta el cambio climático. Por lo tanto, las tensiones políticas que hoy crean un contexto de incertidumbre para el multilateralismo también tienen una dimensión territorial.

No obstante, independientemente de las dinámicas y arreglos institucionales entre las diferentes escalas de gobierno, al reconocer el impacto de las ciudades para la sostenibilidad mundial, queda claro que es importante involucrar una pluralidad de actores y niveles de gobierno, de forma que se puedan implementar políticas urbanas sostenibles. Las políticas nacionales urbanas, es decir, la integración de la temática urbana en la política nacional, constituyen un elemento clave. Si las ciudades aportan un porcentaje alto de la renta económica y es allí donde reside un porcentaje creciente de la población, no se puede abordarlas solamente con políticas sectoriales enfocadas en la vivienda. En primer lugar, resulta importante la inclusión transversal de la dimensión urbana en los diferentes sectores de política, como la política económica o la política de energía de los países, al entender que la eficiencia energética urbana es fundamental para la sostenibilidad nacional y mundial. Mejorar el acceso a tecnologías emergentes y la calidad de infraestructuras digitales en las ciudades como parte de la política de telecomunicaciones es un factor clave para impulsar soluciones inteligentes en las ciudades, por mencionar solamente algunos ejemplos. En segundo lugar, una política nacional urbana exitosa también tiene que articular una política coherente para la planificación de las ciudades y territorios a través de una institucionalidad adecuada. En la región hay ejemplos institucionales al respecto, especialmente el Ministerio de las Ciudades del Brasil.

Además de integrar las ciudades en la política nacional, es fundamental que estas cuenten también con las capacidades y los recursos para abordar temas locales que en muchos casos tienen impactos globales. Hay una gran heterogeneidad de contextos normativos, constitucionales e institucionales en el mundo, por lo que cada país tiene que encontrar su propio mecanismo para

fortalecer las capacidades locales. Sin embargo, tener un entorno normativo claro que permita a las ciudades actuar para lograr ser más inclusivas y sostenibles es un tema de relevancia mundial.

Es importante destacar también el acceso al financiamiento que en muchos casos es la barrera determinante incluso en contextos con un grado más avanzado de descentralización de autoridad y capacidades. En los próximos 15 años se requiere un gasto de 93 billones de dólares para proporcionar infraestructura baja en carbono y resiliente para satisfacer la demanda mundial, y un 70% de esta inversión tendrá que destinarse a ciudades (Alianza para el Liderazgo en materia de Financiación Climática de las Ciudades, 2015). Esta presión financiera en los gobiernos locales no se traduce en la mayor disponibilidad de fondos, ni en mayores capacidades fiscales y la situación es particularmente grave en las regiones en desarrollo. En los países en desarrollo los impuestos locales representan solamente un 2,3% del PIB, en contraste con un 6,4% en los países desarrollados, y los impuestos a la propiedad urbana, una fuente potencial de ingresos locales, solamente constituyen entre un 3% y un 4% de los ingresos urbanos en las regiones en desarrollo en comparación con entre un 40% y un 50% en países como Australia, el Canadá, los Estados Unidos, Francia o el Reino Unido (ONU-Hábitat, 2015).

Mejorar el financiamiento urbano implica compromisos y cooperación entre diversos niveles de actores y acciones bien articuladas que sean adecuadas para las realidades políticas, jurídicas e institucionales. Esto incluye una gama amplia de intervenciones, desde reformas jurídicas y de gobernanza que permitan la descentralización fiscal y financiera, expandir la capacidad para recaudar recursos endógenos, incluido el suelo urbano, pero también fortalecer las capacidades técnicas e institucionales para la gestión financiera y la transparencia, entre otras razones para establecer solvencia, además de apoyar las asociaciones con actores privados bien gestionadas y mutuamente beneficiosas. La cooperación con actores privados proporciona muchas oportunidades, incluida la adopción de tecnologías emergentes e innovadoras que pueden aumentar la eficiencia en el uso de recursos de las ciudades. Sin embargo, aun aprovechando lo que pueden ofrecer proyectos de cooperación con múltiples actores, es importante que la ciudad mantenga su carácter público y accesible.

La urbanización se ha desarrollado en las diferentes etapas de la historia humana justamente porque proporciona bienes públicos tanto para el crecimiento económico como para el bienestar social y hasta la innovación política o cultural. En un mundo que enfrenta grandes desigualdades, insistir en mantener la ciudad como un macrobién público es fundamental para la sostenibilidad no solamente local en los barrios y comunas de las ciudades, sino a escala mundial.

Bibliografía

- Alianza para el Liderazgo en materia de Financiación Climática de las Ciudades (2015), *The State of City Climate Finance 2015* [en línea] <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2201CCFLA-State-of-City-Climate-Finance-2015.pdf>.
- Angel, S. y otros (2016), *Atlas of Urban Expansion. The 2016 Edition Volume One: Areas and Densities*, NYU Urban Expansion Program at New York University/ONU-Habitat/Lincoln Institute of Land Policy.
- Brenner, N. y R. Keil (2014), "From global cities to globalized urbanization", *Glocalism: Journal of Culture, Politics and Innovation* 2014, N° 3.
- Brenner, N. y C. Schmid (2016), "La 'era urbana' en debate", *Eure*, vol. 42, N° 127, septiembre.
- Caldeira, T. (2000), *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*, São Paulo, Editora de Universidade de São Paulo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago.
- ____ (2014a), *Panorama Social de América Latina*, 2014 (LC/G.2635-P), Santiago.
- ____ (2014b), "La estimación de los efectos de los desastres en América Latina, 1972-2010", *serie Medio Ambiente y Desarrollo* (LC/L.3899), Santiago.
- ____ (2012), *Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: vulnerabilidad y exposición* (LC/W.460).
- Ciudad de México (2017), "Constitución Política de la Ciudad de México", *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, vigésima época, N° 1 [en línea] <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/746/ef5/589746ef5f8cc447475176.pdf>.
- CityLab (2017), "Can cities actually meet the Paris commitments on their own?", [en línea] <https://www.citylab.com/equity/2017/06/can-us-cities-meet-the-paris-commitments-on-their-own/528996/>, junio.
- Duranton, G. y D. Puga (2004), "Micro-foundations of urban agglomeration economies", *Handbook of Regional and Urban Economics*, J. V. Henderson y J. F. Thisse (eds.), Amsterdam, Elsevier.
- Evans, J. (2017), "The gilded glut: falling demand hits luxury property market", *The Financial Times*, 8 de junio.
- Gandy, M. (2014), *The Fabric of Space: Water, Modernity, and the Urban Imagination*, Cambridge, MIT Press.
- Glaeser, E. (2011), *The Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, Londres, Macmillan.
- Harvey, D. (2008). "The Right to the City", *New Left Review*, N° 53, septiembre-octubre.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (2015), *Federative Republic of Brazil National Report for Habitat III*, Brasilia.
- Lefebvre, H. (1968), *Le droit à la ville*, París, Anthropos.
- Litman, T. (2015), "Analysis of public policies that unintentionally encourage and subsidize urban sprawl", Victoria Transport Policy Institute, documento justificativo solicitado por LSE Cities, de la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, en nombre de la Comisión Mundial sobre la Economía y el Clima para el Programa New Climate Economy Cities.
- McKinsey Global Institute (2011), *Urban World: Mapping the Economic Power of Cities*, Washington, D.C., McKinsey & Company.
- Myers, G. A. (2011), *African Cities: Alternative Visions of Urban Theory and Practice*, Zed Books.
- Naciones Unidas (2016), *Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016: 71/256. Nueva Agenda Urbana* (A/RES/71/256).

- ____(2015), "Battle for sustainable development will be won or lost in cities, Deputy Secretary-General tells Mayor's Forum" [en línea] <https://www.un.org/press/en/2015/dsgsm874.doc.htm>, 9 de junio.
- ____(2014), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (ST/ESA/SER.A/352), Nueva York, División de Población.
- ____(2013), *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development* [en línea] https://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/HLP%20P2015%20Report.pdf.
- ____(2012), "'Our struggle for global sustainability will be won or lost in cities,' says Secretary-General, at New York event" [en línea] <https://www.un.org/press/en/2012/sgsm14249.doc.htm>, 23 de abril.
- ____(1996), *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), Estambul, 3 a 14 de junio de 1996* [en línea] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/CONF.165/14>.
- OMS (Organización Mundial de Salud) (2016), "WHO Global Urban Ambient Air Pollution Database (Update 2016)" [en línea] http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/cities/en/.
- ONU-Hábitat (2016), "World Cities Report 2016" [en línea] <http://wcr.unhabitat.org/main-report/>.
- ____(2015), "Habitat III issue paper: 7- Municipal finance" [en línea] http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-7_Municipal-Finance-2.0_93810.pdf.
- ____(2014), *The State of African Cities 2014. Re-imagining sustainable urban transitions* [en línea] <https://unhabitat.org/books/state-of-african-cities-2014-re-imagining-sustainable-urban-transitions/>.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2014), "Sand, rarer than one thinks" [en línea] https://na.unep.net/geas/archive/pdfs/GEAS_Mar2014_Sand_Mining.pdf.
- Rugh, J. S. y D. Massey (2010), "Racial segregation and the American foreclosure crisis", *American Sociological Review*, vol. 75, N° 5, octubre.
- Sassen, S. (2016), discurso presentado en el evento "Designing the Urban Age", Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), 19 de octubre [en línea] <http://webtv.un.org/watch/designing-the-urban-age-urban-talks-habitat-iii/5178513390001>.
- ____(2015), "Who owns our cities —and why this urban takeover should concern us all" *The Guardian*, 24 de noviembre.
- ____(1991), *The Global City*, Princeton, Princeton University Press.
- Scott, A. J. y M. Storper (2014), "The nature of cities: the scope and limits of urban theory", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 39, N° 1.
- Storper, M. (2013), *Keys to the City: How Economics, Institutions, Social Interactions, and Politics Shape Development*, Princeton, Princeton University Press.
- The Guardian* (2016a), "London mayor launches unprecedented inquiry into foreign property ownership" [en línea] <https://www.theguardian.com/cities/2016/sep/29/london-mayor-sadiq-khan-inquiry-foreign-property-ownership>, 30 de septiembre.
- The Guardian* (2016b), "EU referendum: full results and analysis" [en línea] <https://www.theguardian.com/politics/ng-interactive/2016/jun/23/eu-referendum-live-results-and-analysis>, 23 de junio.
- The Washington Post* (2016), "How Trump redrew the electoral map, from sea to shining sea" [en línea] <https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/2016-election/election-results-from-coast-to-coast/>, 9 de noviembre.

Capítulo II

Desarrollo, urbanización y desigualdades en América Latina y el Caribe: una perspectiva estructuralista¹

Introducción

El proceso de urbanización latinoamericano y caribeño ha mostrado en décadas recientes un ritmo más lento respecto del período de industrialización sustitutiva, pero, a la vez, ha adquirido nuevas formas espaciales y han emergido nuevos problemas y desafíos para las próximas décadas. Si bien puede constatarse que la urbanización ha conllevado mejoras sustanciales en las condiciones de vida de la población latinoamericana, el estilo de desarrollo periférico, caracterizado sintéticamente en este capítulo, plantea limitaciones graves para el logro de una urbanización más inclusiva y más balanceada espacialmente.

Al respecto, diversos informes elaborados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han levantado serias interrogantes respecto de la viabilidad del actual estilo de desarrollo latinoamericano, lo que plantea el desafío de pensar en opciones estratégicas de mediano y largo plazo que se sustenten en la idea de un cambio estructural progresivo con igualdad (CEPAL, 2010, 2012, 2014b y 2016c; Bárcena y Prado, 2016). Uno de los ámbitos más relevantes donde se manifiestan de manera intensa las

¹ Capítulo preparado por Luis Riffo (coordinador), del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y Ricardo Jordán, de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, con la colaboración de Ricardo Infante, Asesor de la Secretaría Ejecutiva Adjunta de la CEPAL.

tensiones y límites se refiere a los procesos de urbanización en la región, los que hoy se encuentran entre los más elevados del mundo y donde las ciudades muestran los mayores niveles de desigualdad. En efecto, como se constata en informes recientes, las ciudades de América Latina y el Caribe exhiben los mayores niveles de desigualdad en comparación con estándares internacionales, fenómeno que tiene implicancias en un conjunto de problemas sociales que experimentan las ciudades de la región, tales como los asentamientos informales y la carencia de servicios, la segregación residencial, la gentrificación, las brechas en cuanto a la movilidad y el uso del tiempo, la inseguridad y los impactos ambientales, entre otros (ONU-Hábitat, 2016; CAF/ONU-Hábitat, 2014; CEPAL, 2016b).

Por tanto, las ciudades latinoamericanas y caribeñas, además de concentrar grandes potencialidades para el desarrollo —por su condición de espacios de diversidad, complejidad, creatividad e innovación—, se enfrentan a dinámicas urbanas amenazadas por los problemas mencionados, lo que requiere de enfoques conceptuales integrales y acciones de políticas sustentadas en acuerdos o pactos amplios. Cabe señalar que en estudios recientes sobre la relación entre desarrollo, urbanización y ciudades se han adoptado miradas de gran diversidad, por lo que en ocasiones se encuentran enfoques contrapuestos, tanto en términos de factores causales como en las tendencias recientes observadas. No obstante, la mayoría concuerda en el carácter multidimensional y complejo del fenómeno urbano contemporáneo (Glaeser, 2011; Florida, 2013; Sassen, 2012; Davis, 2006; Brenner y Schmid, 2016).

Considerando las reflexiones previas, en este primer capítulo se adopta una mirada conceptual particular sobre los problemas y tensiones del desarrollo urbano y las ciudades latinoamericanas, basada en el enfoque estructuralista del desarrollo. Se propone como idea central que los sistemas urbanos y las dinámicas socioeconómicas y ambientales de las ciudades latinoamericanas y caribeñas son, en gran parte, una manifestación de las modalidades específicas del estilo de desarrollo periférico que se caracteriza, en lo fundamental, por una insuficiencia dinámica que produce y reproduce desigualdades en diferentes dimensiones, entre ellas la dimensión espacial.

En la primera sección se analizan algunas tendencias principales de la región en materia de desarrollo socioespacial y, en particular, urbano, y se destaca sobre todo su carácter concentrador y desigual. En la segunda sección, se presenta una perspectiva conceptual estructuralista para interpretar dichas dinámicas, sobre la base de la noción de insuficiencia dinámica periférica, y se describe un conjunto de mecanismos o procesos vinculados a dicha insuficiencia, los que refuerzan las desigualdades y la concentración urbana. Finalmente, se presentan algunas conclusiones referidas a la necesidad de considerar a las ciudades como espacios relevantes para el despliegue de estrategias basadas en el cambio estructural progresivo, propuesto por la

CEPAL y en las recientes agendas globales que incorporan explícitamente la dimensión urbana, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

A. Urbanización, desarrollo y desigualdad: una síntesis del contexto reciente

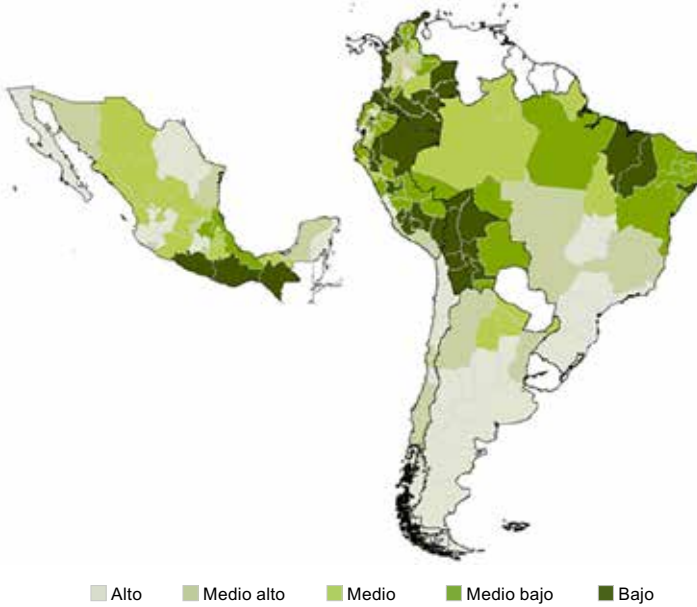
Como la CEPAL ha planteado de manera sistemática, América Latina se caracteriza por sus enormes contrastes, asimetrías y desigualdades, una de cuyas manifestaciones es la aguda disparidad espacial observada en los países, donde se registran diferencias acentuadas en las condiciones generales de vida de la población entre los diversos territorios (CEPAL, 2016b, 2015 y 2009; Cuervo, 2004).

A partir del Índice de Desarrollo Regional (IDR) 2010 elaborado por la CEPAL, pueden compararse por primera vez los niveles de desarrollo relativo de 180 entidades territoriales respecto de promedios latinoamericanos, a diferencia de los análisis tradicionales de disparidades territoriales que toman como patrón de referencia los promedios de cada país (véase el mapa II.1)². El IDR muestra con claridad que los mayores rezagos relativos en materia de desarrollo socioeconómico se encuentran en el nordeste del Brasil, el sudoeste de México, y en las zonas andinas y amazónicas del Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y el Ecuador. En contraste, los territorios que exhiben los mejores resultados relativos son normalmente aquellos donde se ubican las capitales o las principales áreas metropolitanas de los países, como Ciudad de México, Bogotá, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santiago, Lima y Quito.

La relación positiva entre desarrollo y principales áreas metropolitanas puede ampliarse más en general a los grados de urbanización. En efecto, como se indica en el gráfico II.1, un análisis de correlación simple de las 180 entidades territoriales incluidas en el IDR 2010 muestra con claridad la existencia de una relación positiva entre el grado de urbanización y el desarrollo socioeconómico, lo que constituye un indicador de los efectos beneficiosos para las condiciones de vida de la población que trae aparejados el proceso de urbanización. La relación entre urbanización y desarrollo ha sido analizada tradicionalmente utilizando el PIB per cápita (Spence, Annez y Buckley, 2009), donde destacan, en particular, los efectos positivos de las economías de aglomeración; no obstante, la urbanización muestra también correlaciones positivas con diversos indicadores sociales convencionales, como la esperanza de vida y los niveles de educación, entre otros.

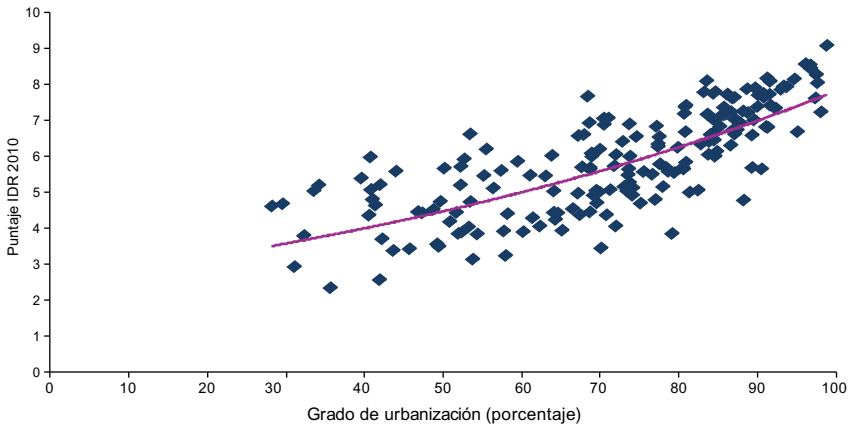
² Véanse detalles metodológicos en CEPAL (2015).

Mapa II.1
América Latina: Índice de Desarrollo Regional 2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: pactos para la igualdad territorial”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.671), Santiago, 2015.

Gráfico II.1
América Latina (8 países): correlación entre el grado de urbanización de las entidades territoriales y el Índice de Desarrollo Regional 2010



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: pactos para la igualdad territorial”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.671), Santiago, 2015.

Además, tal como se ha señalado en varios estudios sobre el tema, el proceso de urbanización latinoamericano y caribeño exhibe dos características que lo diferencian nítidamente del seguido por otros continentes: la concentración y la desigualdad (CEPAL, 2015; ONU-Hábitat, 2016; CAF/ONU-Hábitat, 2014).

La acentuada concentración demográfica y económica se manifiesta en una sostenida primacía de las principales áreas metropolitanas de la región, sin perjuicio de que en décadas recientes también se registra una dinámica significativa en ciudades medias (véase capítulo III). Al respecto, cabe señalar que la región alberga cuatro de las principales aglomeraciones urbanas del mundo, con poblaciones superiores a los diez millones de habitantes: São Paulo, Río de Janeiro, Ciudad de México y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mientras que otras dos —Bogotá y Lima— alcanzarán dicho nivel en los próximos años. Este fenómeno histórico, que se intensifica durante la etapa de industrialización sustitutiva (De Mattos, 1988), se ha constituido en la marca central de los procesos de urbanización de la región.

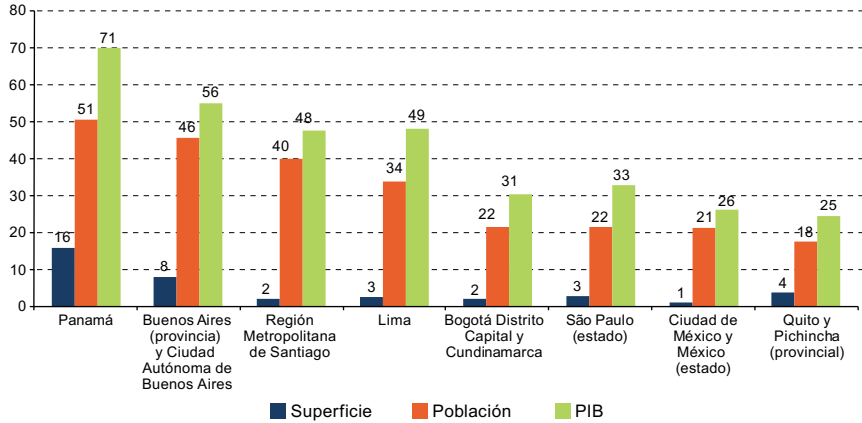
Algunos ejemplos latinoamericanos recientes permiten mostrar la magnitud del grado de concentración de las áreas metropolitanas centrales o de las entidades territoriales que las contienen (véase el gráfico II.2). La provincia de Panamá, sede de la capital del país, da cuenta del 71% del PIB y del 51% de la población, mientras que representa un 16% de la superficie. En los casos de la provincia de Buenos Aires —incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires—, la Región Metropolitana de Santiago y Lima —incluido el Callao—, representan menos del 10% de la superficie total de los respectivos países, mientras que generan en torno del 50% o más del PIB y albergan a más de un tercio de la población. En otros casos, si bien los grados de concentración son menores, por la existencia de más de un centro urbano principal, tales como en los casos del Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia, en términos comparativos internacionales siguen mostrando niveles relativamente elevados.

Uno de los múltiples factores determinantes de estas elevadas primacías espaciales se refiere a las marcadas diferencias en los niveles de productividad media, que en el caso de las áreas metropolitanas centrales son sistemáticamente superiores a las del resto de los territorios de los países (véase el gráfico II.3). A modo de ejemplos de la región, en el caso del estado de São Paulo —incluida el área metropolitana de São Paulo—, la productividad media supera en un 43% el promedio nacional y en 64% la cifra correspondiente al resto del país, mientras que la Región Metropolitana de Santiago excede en un 15% el promedio nacional y en un 30% al resto del país, y Lima (incluido el Callao) supera en un 44% el promedio nacional y casi duplica al resto del país.

Gráfico II.2

América Latina (países seleccionados): áreas metropolitanas principales o entidades territoriales que las contienen: superficie, población y PIB, alrededor de 2010

(En porcentajes)

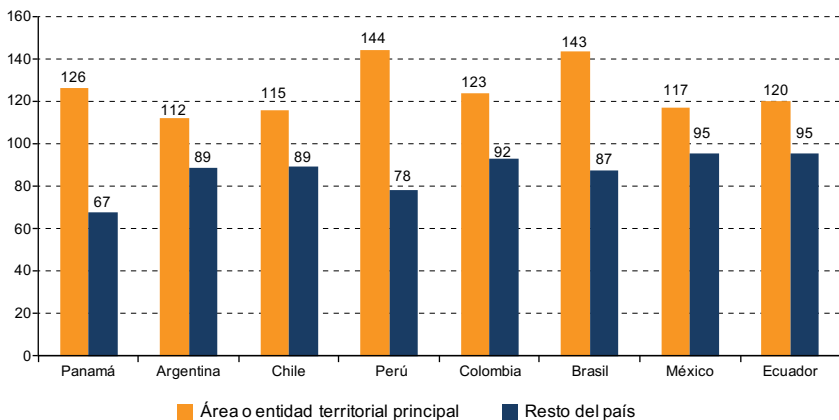


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la División de Población de las Naciones Unidas y estadísticas oficiales de los países.

Gráfico II.3

América Latina (países seleccionados): productividad laboral media de áreas o entidades territoriales seleccionadas y el resto del país, 2010

(Índice país=100)



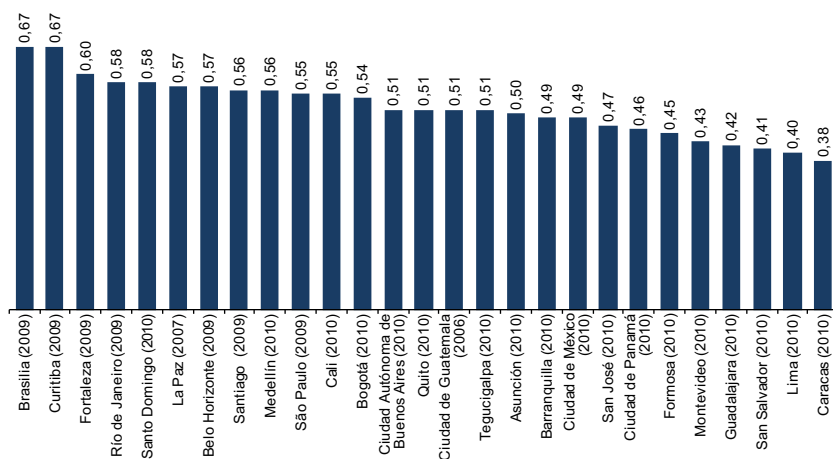
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de estadísticas oficiales de empleo y cuentas nacionales de los respectivos países.

Nota: Áreas o entidades principales: Panamá (provincia de Panamá); Argentina (provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires); Chile (Región Metropolitana de Santiago); Perú (provincias de Lima y el Callao); Colombia (Bogotá, Distrito Capital, y Cundinamarca); Brasil (estado de São Paulo); México (Ciudad de México y estado de México); Ecuador (provincia de Pichincha).

Sin perjuicio de la sostenida concentración espacial señalada, los procesos de urbanización latinoamericanos muestran transformaciones considerables en términos de la reconfiguración de las redes urbanas, que se analizarán en el capítulo VIII, caracterizadas por nuevas articulaciones entre ciudades de diferentes tamaños y funciones, lo que añade mayor complejidad a las dinámicas de las tendencias de la urbanización en la región (Moura, 2012).

La segunda condición característica de los procesos de urbanización de la región se refiere a los elevados grados de desigualdad que exhiben muchas de sus ciudades principales, como se plantea en el capítulo V. En efecto, de acuerdo a estimaciones recientes del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), las ciudades latinoamericanas superan en la mayoría de los casos estudiados la denominada línea de alerta internacional en esta materia, que se ubica en torno de un índice de desigualdad de Gini de 0,40 (ONU-Hábitat, 2016). Según las estimaciones de ONU-Hábitat, que registra el coeficiente de Gini para 32 ciudades de América Latina y el Caribe, se observa que en todas ellas, con la excepción de Caracas, el indicador supera esta línea de alerta, mientras que en 13 ciudades alcanza o supera el valor de 0,55 (véase el gráfico II.4).

Gráfico II.4
América Latina y el Caribe (ciudades seleccionadas): coeficiente de Gini



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *World Cities Report. Urbanization and Development. Emerging Futures*, Nairobi, 2016.

En materia de procesos urbanos, una de las consecuencias de la desigualdad se refiere a la adopción de modelos residenciales altamente segregados, que se manifiestan en nuevas modalidades, como los barrios

cerrados, caracterizados por una elevada homogeneidad social en torno de estratos altos. Como señalan Rodríguez y Arriagada (2004), “en efecto, el estudio de las pautas de localización de grupos socioeconómicos polares haciendo uso de los microdatos censales de Chile (Área Metropolitana del Gran Santiago, 1992), México (Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 2000) y Perú (Área Metropolitana de Lima, 1993), muestra que las elites de estos tres centros urbanos tienen un claro patrón de concentración territorial, bajo una modalidad de SRS a gran escala; esta es particularmente intensa en Santiago, donde los ámbitos ocupados por la elite son altamente homogéneos”.

Otra de las dimensiones de la desigualdad que ha adquirido gran relevancia se refiere al desafío ambiental urbano (véase el capítulo VI), tanto en lo referido al deterioro del medio ambiente como a la vulnerabilidad de los residentes y los sistemas urbanos ante las consecuencias de este deterioro y el cambio climático. Las consecuencias de la huella ecológica urbana afectan a diferentes personas en diferentes maneras y se distribuyen de forma desigual en los territorios urbanos: ponen a los más pobres en posiciones aún de mayor vulnerabilidad a problemas de salud, desastres naturales y el acceso a bienes básicos, como el agua potable. Según estimaciones recientes, las ciudades dan cuenta de entre el 60% y el 80% del consumo energético y generan cerca del 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero producidas por los humanos (ONU-Hábitat, 2016, pág.16).

Asimismo, la vulnerabilidad ambiental urbana está creciendo con mayor exposición en un contexto de aumentos de los eventos hidrometeorológicos extremos. En la mayoría de los estudios sobre el cambio climático se reconoce que los efectos del clima y el cambio climático afectarán en mucho mayor grados a las poblaciones más pobres y vulnerables, y se identifican las condiciones muy frágiles de vulnerabilidad de las poblaciones más pobres (Margulis, 2016). Desde la perspectiva de la sostenibilidad, son altos los niveles de riesgo para los residentes urbanos de ingresos bajos que residen en sitios peligrosos y carecen de los recursos y opciones para cambiar su vulnerabilidad (Jordán, Rehner y Samaniego, 2012; Margulis, 2016). Estos residentes son también los más afectados frente a los desastres y sufren la pérdida de activos de mayor importancia, como la vivienda (Winchester, 2006). El desarrollo de infraestructura nueva desempeña un papel destacado en las estrategias de mitigación de esta vulnerabilidad ambiental y de adaptación a sus efectos (Jordán, Rehner y Samaniego, 2012). En análisis económicos se muestra la magnitud potencial de los impactos que el cambio climático puede tener para los más vulnerables al ampliar la desigualdad, y se traduce en un aumento del coeficiente de Gini (Margulis, 2016).

Cuando existen fuertes desigualdades sociales y económicas y el acceso a los bienes ambientales y la posibilidad de evitar estos efectos están determinados por el nivel de ingreso, los costos recaen inevitablemente sobre

los más pobres y débiles (Burgess, 2003). Como enfatizó Burgess (2003) acerca de la problemática de la desigualdad ambiental, “una real sostenibilidad urbana implica que todos los costos ambientales sean internalizados por los que contaminan y los que utilizan los bienes ambientales, a través de un adecuado sistema de precios y de instrumentos financieros, junto con la adopción de medidas concertadas para reducir los desequilibrios sociales y económicos”. Por ejemplo, el hacinamiento y la carencia de infraestructura aumenta el grado de exposición a los agentes contaminantes; por consiguiente, los sectores más pobres son las primeras víctimas de la contaminación y son ellos quienes más sufren los efectos en su sustento y en la habilidad de trabajar, mantener o mejorar los ingresos (Winchester, 2006).

Tras haber revisado sintéticamente la situación reciente en materia de concentración y desigualdades urbanas en la región, en la sección siguiente se abordará un marco interpretativo de estos dos fenómenos característicos de la urbanización latinoamericana y caribeña, basado en la perspectiva estructuralista de la CEPAL, que los relaciona con ciertas modalidades particulares del estilo de desarrollo de la región. De acuerdo a esta perspectiva, se destacará asimismo el rol clave que adquiere la dimensión urbana para la estrategia de cambio estructural progresivo propuesta por la CEPAL, dimensión que ha sido relevada también por las nuevas agendas globales de desarrollo, en particular Hábitat III y la Agenda 2030, y que tiene una expresión específica en el caso de la CEPAL en el Plan de Acción Regional.

B. Una perspectiva estructuralista de la urbanización desigual latinoamericana y caribeña

La interpretación estructuralista del desarrollo de América Latina y el Caribe, elaborada a partir de los años cincuenta, representó un enfoque alternativo a los imperantes hasta ese momento. Su principal exponente, el ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Raúl Prebisch, identificó en sus análisis de los problemas del desarrollo latinoamericano una dinámica mundial de tipo sistémica, y, por lo tanto, relacional, caracterizada por la formación de dos polos diferenciados, que denominó centros y periferias, los cuales se constituyen mutuamente y de manera asimétrica (Prebisch, 1949, 1976 y 1981; Rodríguez, 1980 y 2006).

Subyace a estas asimetrías un conjunto de factores estructurales de tipo productivo, distributivo e institucional, que generan y reproducen, de manera interconectada, desigualdades económicas, sociales y espaciales (Bárcena y Prado, 2016; CEPAL, 2012). Por tanto, en esta sección se presentan elementos conceptuales referidos a algunos mecanismos o procesos fundamentales relacionados con la insuficiencia dinámica periférica y sus expresiones o manifestaciones urbanas.

1. El enfoque conceptual estructuralista: la insuficiencia dinámica periférica

En sus últimos escritos, tras una vasta reflexión sobre los problemas del desarrollo latinoamericano, Raúl Prebisch identificó como característica general de dichos problemas lo que denominó insuficiencia dinámica periférica (Prebisch, 1976 y 1981). En este concepto incluyó distintos procesos tecnológicos, económicos, sociales y políticos, los que de forma interconectada se expresan en tensiones o barreras no resueltas en la región, entre las que sobresale principalmente, como lo ha destacado la CEPAL en años recientes, el de la desigualdad (Bárcena y Prado, 2016; CEPAL, 2010). Como señala Prebisch, “Acabamos de mencionar tres fenómenos típicos de la periferia que contribuyen a explicar el ritmo insuficiente de acumulación de capital. En todos ellos aparecen las relaciones de poder. En el consumo desmesurado de los estratos superiores, que no podría explicarse sin la desigualdad distributiva que emerge de aquéllas. En la absorción espuria de fuerza de trabajo, en que gravita sobre todo el poder de los estratos intermedios. Y en los ingresos desproporcionados que extraen los centros por el juego de las relaciones de poder en el plano internacional” (Prebisch, 1976, pág. 12). “Ahora bien, las relaciones de poder que emergen de la estructura de la sociedad determinan, en última instancia, la distribución del ingreso. Y la forma de esta distribución condiciona la penetración de la técnica y el aumento consiguiente de productividad. Esta influencia de la distribución (y por tanto, de la estructura de la sociedad), en la penetración de la técnica se manifiesta principalmente en la acumulación de capital que ésta requiere, en las formas técnicas que se adoptan y en las modalidades de consumo. Y todo ello vuelve a actuar sobre aquella estructura. Tales son las vinculaciones de mutua dependencia que caracterizan los elementos de carácter técnico, económico, social, político y cultural que intervienen en el desarrollo como fenómeno global” (Prebisch, 1976, pág. 19).

La articulación de este conjunto de factores se materializa en lo que Aníbal Pinto denominó estilo de desarrollo, y que en el caso de Prebisch puede asociarse al concepto de insuficiencia dinámica periférica (Pinto, 2008; Prebisch, 1981). Al respecto, Pinto destacó una característica central del estilo de desarrollo latinoamericano: su tendencia concentradora. Así, sostiene que, debido a las peculiares características estructurales periféricas, los frutos del progreso técnico tienden a concentrarse en tres ámbitos o dimensiones clave: la económica, la social y la espacial (Pinto, 1965; Infante, 2016; De Mattos, 1988). En el ámbito económico, se expresa en una elevada concentración de la producción en un reducido grupo de sectores y grandes empresas modernas, las que muestran una enorme distancia en materia de

productividad respecto de otros estratos, lo que se ha caracterizado como el fenómeno de la heterogeneidad estructural (Infante, 2016; Porcile, 2011). En el ámbito social, se expresa en una fuerte concentración de la riqueza en los estratos altos, lo que genera agudas desigualdades en cuanto a los ingresos y otros diversos ámbitos, fenómenos abundantemente documentados por la CEPAL (CEPAL, 2016b). Finalmente, en términos espaciales, se expresa en elevados grados de concentración, tanto productivos como demográficos, respecto de los estándares mundiales, así como en fuertes disparidades en términos de condiciones de vida entre distintos territorios (CEPAL, 2015).

Por tanto, la insuficiencia dinámica periférica hace referencia a condiciones que impiden o dificultan el tránsito hacia estructuras productivas, sociales y espaciales más equilibradas, con base en un análisis integrado de los problemas del desarrollo y sus distintas manifestaciones, incluidas las dinámicas de urbanización desigual. En su sentido estricto, la insuficiencia dinámica guarda relación con la incapacidad estructural de los estratos productivos modernos para absorber con plenitud el crecimiento vegetativo de la fuerza de trabajo y de la proporción que se mantiene en los estratos de productividad menor, lo que se explica en lo fundamental por la debilidad del proceso de acumulación de capital, las dinámicas demográficas y la formación de la fuerza de trabajo (Tokman, 1982 y 2004; Prebisch, 1981).

2. Mecanismos de la insuficiencia dinámica periférica e impactos urbanos

Sin embargo, en un sentido más amplio, como se describe en las citas previas y como lo profundiza Rodríguez (2006, págs. 150-159), la insuficiencia dinámica se relaciona con otro conjunto de mecanismos o procesos que explican dicha debilidad, donde cuatro de ellos cobran particular relevancia: la difusión asimétrica del progreso técnico y la heterogeneidad estructural; la modalidad de inserción externa; la concentración de la riqueza y el consumo imitativo; y las dinámicas demográficas y migratorias (véase el cuadro II.1).

El funcionamiento conjunto e interdependiente de estos mecanismos conduce a la generación y persistencia en los países periféricos, en general, y en las ciudades latinoamericanas, en particular, de una proporción considerable de la población que queda relegada a condiciones de informalidad y pobreza, y a la reproducción de desigualdades que se manifiestan en diversos ámbitos de la vida cotidiana.

Cuadro II.1
Mecanismos de la insuficiencia dinámica periférica e impactos urbanos

Mecanismos	Impactos urbanos
Difusión asimétrica del progreso técnico entre sectores y territorios de diversos tamaños.	Heterogeneidad estructural, empleo informal, desigualdad de ingresos.
Modalidad de inserción externa.	Transferencia geográfica de excedentes desde polos exportadores hacia los principales centros urbanos. Expansión en los principales centros urbanos de servicios avanzados vinculados a la inserción en procesos de globalización. Financierización y nuevas dinámicas inmobiliarias.
Concentración de riqueza y consumo imitativo.	Reduce recursos para acumulación de capital y disminuye la capacidad de absorción de la fuerza de trabajo moderna. Fortalece los procesos de segregación socioespacial, en particular residencial. La concentración espacial de la riqueza amplifica los impactos ambientales y las brechas urbanas en materia de desigualdades socioambientales y vulnerabilidad ambiental.
Dinámicas demográficas y migratorias.	Ritmo más lento de crecimiento. Migraciones más lentas del sector rural al urbano. Las migraciones interurbanas adquieren mayor relevancia.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de R. Prebisch, *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1981; O. Rodríguez, *El estructuralismo latinoamericano*, Ciudad de México, Siglo XXI, 2006; R. Infante, “Tendencias del grado de heterogeneidad estructural en América Latina, 1960-2008”, *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad* (LC/G.2500-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011.

a) Difusión asimétrica del progreso técnico y la heterogeneidad estructural

El punto de partida del análisis de la insuficiencia dinámica periférica se refiere a la modalidad específica de incorporación de progreso técnico en las estructuras productivas periféricas. A diferencia de los países centrales, donde esta incorporación se realiza de manera relativamente homogénea entre sectores, empresas y territorios de diversos tamaños, en el caso de la periferia esta incorporación se produce en un conjunto relativamente reducido de estos ámbitos (Rodríguez, 1980 y 2006; Porcile, 2011). Históricamente, el progreso técnico en los países periféricos se introduce originalmente en un núcleo reducido de actividades exportadoras primarias, las que son organizadas desde los principales núcleos urbanos (Sunkel, 1970; De Mattos, 1988). Con posterioridad, al iniciarse la fase de industrialización sustitutiva, el progreso técnico se concentra en las principales actividades manufactureras modernas, de base mayoritariamente urbana y en paralelo a la vez que se producen ciertos procesos de modernización agrícola. La concentración de este progreso técnico, al tiempo que difunde los efectos positivos del desarrollo en las ciudades, también acentúa sus consecuencias adversas sobre el medio ambiente, que no se distribuyen de forma homogénea dentro de las ciudades (Prebisch, 1980).

En el caso de los espacios rurales, la incorporación asimétrica del progreso técnico genera un doble efecto espacial en los países periféricos: i) por una parte, dada su mayor intensidad relativa de uso de capital, genera una redundancia de la fuerza de trabajo que no logra ser absorbida por las nuevas actividades, lo que induce procesos migratorios hacia las ciudades, y ii) por otra parte, el progreso técnico incrementa la productividad y produce mayores excedentes en dichos sectores modernos de exportación, que, a su vez, también fluyen principalmente hacia los principales centros urbanos.

La dinámica urbano-rural de incorporación asimétrica del progreso técnico conduce de esta manera a la configuración de un esquema centro-periferia interno en los países, donde en forma creciente los espacios urbanos y las principales ciudades, en particular, se constituyen en espacios primordiales de absorción de los excedentes. Esta dinámica desigual fue descrita por Prebisch (1981) (véase el recuadro II.1).

Recuadro II.1 Desarrollo, progreso técnico y concentración urbana

“La diversificación de la demanda y la distribución del ingreso tienen gran influencia en la concentración urbana. Desde luego, el progreso técnico, como ya dijimos, tiende a expeler gente de la agricultura. Pero esto no significa por sí mismo provocar la concentración urbana. Reflexiónese, en efecto, sobre lo que habría podido ocurrir si los precios de los productos de los productos industriales hubieran bajado desde el comienzo de la industrialización periférica. La mayor parte de la población era de carácter rural; y al difundirse en ella los frutos del progreso técnico, se habría difundido también la demanda. Pero no ha sucedido así. El fruto se ha retenido en las ciudades y en ellas se acrecentó correlativamente la demanda, lo cual tiene que haber contribuido poderosamente a radicar allí las plantas industriales y desenvolver aquellas economías externas que dieron impulso adicional a la concentración.

No me refiero solamente a los trabajadores que se desplazan del campo a la ciudad atraídos por la demanda de mano de obra que la industrialización y otras actividades absorbentes trajeron consigo sino también, y en gran medida, a la captación primaria de los frutos del progreso técnico por los propietarios del capital y la tierra. Parte del capital originario de la industrialización periférica surgió en la agricultura, y en otras actividades primarias. Los grandes propietarios, aunque pasen algún tiempo en la tierra, gastan parte de la renta del suelo en las ciudades, con lo cual se agrega un nuevo elemento a la demanda interna. Y cuando invierten, así en la tierra como en la industria, una parte se hace también en las ciudades...

El origen económico de la concentración urbana ha estado en el comercio exterior de la periferia. Después vino la industrialización. ¡Y en todo ello la concentración engendra la concentración! Es una espiral que se alimenta a sí misma. La formación de los estratos intermedios y la expansión de la demanda de bienes y servicios le dan nuevos impulsos. Y por sobre todo ello, el desarrollo de los servicios del Estado que, por obra de la estructura de poder, presenta un sesgo francamente urbano”.

Fuente: R. Prebisch, *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1981, págs. 64-65.

En el ámbito urbano, el progreso técnico se incorpora en primer término en las industrias modernas, lo que incrementa sus niveles de productividad y eficacia, y provoca cierta absorción de empleo desde capas de más baja productividad y crecimiento vegetativo. A partir de la activación de efectos circulares acumulativos, donde las economías de aglomeración juegan un rol clave, se produce en los centros urbanos la emergencia de considerables estratos medios asociados a las dinámicas industriales y de servicios modernos, junto con la expansión de servicios del Estado, al tiempo que adquieren una creciente capacidad de poder social y político (Prebisch, 1981; De Mattos, 1982, 1983 y 1988). Por otra parte, el mayor nivel y la creciente diversificación de la demanda de los estratos altos y medios urbanos fortalece las economías de escala y de alcance, las que contribuyen a reforzar las dinámicas de aglomeración urbana (Camagni, 2005; Krugman, 1992; Dini y Stumpo, 2004; Méndez, García y Michelini, 2005), lo que refuerza, a su vez, bajo modalidades de causación circular acumulativa, la heterogeneidad estructural urbana producto de los bienes.

Como se ha señalado, ni en los ámbitos rurales ni en los urbanos el progreso técnico se difunde de manera homogénea en el sistema productivo, lo que conduce a la emergencia de estructuras productivas altamente heterogéneas en términos de niveles de productividad e ingresos (véase el recuadro II.2), situación que genera y reproduce una condición destacada por los estudios de la CEPAL: la persistencia de la heterogeneidad estructural (Infante, 2011a, 2011b y 1981; CEPAL, 2012; Porcile, 2011; Pinto, 1965; CEPAL, 2007). Ello tiene como efecto directo el hecho de que una amplia capa de la fuerza de trabajo quede atrapada en estratos de muy baja o nula productividad, lo que origina la elevada informalidad urbana latinoamericana, componente central para explicar la pobreza y la desigualdad que exhiben las ciudades de la región (Tokman, 2004; Cimoli, Primi y Pugno, 2006).

Una faceta distintiva del estilo de desarrollo periférico, por tanto, la constituye la coexistencia de estratos productivos altamente diferenciados en términos de sus capacidades de generación de producción y empleo, como se muestra en el gráfico II.5 que abarca 18 países de América Latina. En él se destaca que el estrato alto genera cerca del 67% del PIB total, mientras que da cuenta solamente del 10,6% del empleo total; en el caso opuesto, el estrato bajo genera en torno del 20% del PIB total, pero absorbe el 50,2% del empleo total.

Recuadro II.2

El concepto de heterogeneidad estructural y tipologías de estratos

La heterogeneidad estructural es un concepto clave y fundacional del pensamiento de la CEPAL y se refiere a una estructura económica en la que existen estratos claramente diferenciados desde el punto de vista de su productividad. De acuerdo a esta visión, las economías latinoamericanas se caracterizan por la coexistencia de unas estructuras productivas altamente diferenciadas en términos de sus niveles de productividad, lo que sería reflejo del diverso grado y velocidad con que absorbían el progreso técnico proveniente de los países industrializados (Pinto, 1965). Al respecto, se destaca que la incorporación del progreso técnico en la mayoría de las economías latinoamericanas no ha sido un proceso generalizado difundido con intensidad variable pero importante en todos los sectores y ramas de actividad económica. Por el contrario, la asimilación técnica ha tendido a concentrarse en determinados estratos, por lo que quedaron al margen del proceso de tecnificación segmentos significativos de la economía. Tomando en consideración el caso latinoamericano y caribeño, se ha descrito la definición de la tipología de estratos en términos estilizados como se expone a continuación (Infante, 2011a; CEPAL, 2012):

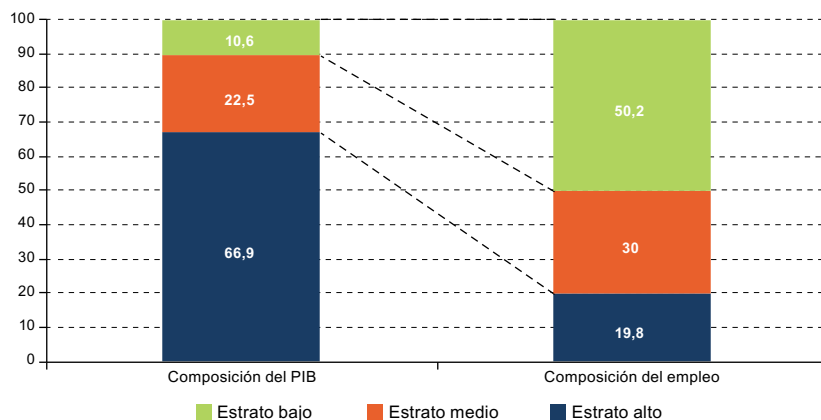
El estrato bajo registra niveles mínimos de productividad e ingreso. Corresponde al sector informal, que incluye unidades económicas que trabajan con una reducida productividad, casi sin utilizar ningún tipo de mecanización, con una muy baja densidad de capital y con uso de tecnologías extraordinariamente atrasadas (empresas de hasta cinco trabajadores, ocupados por cuenta propia no calificados, ayudantes familiares y servicio doméstico). En las actividades informales, se produce la libre entrada y salida de trabajadores, pues cualquiera puede incorporarse o dejar de trabajar en ellas, razón por la cual las relaciones laborales en este sector son poco estructuradas. Incluso en el caso de las microempresas familiares, los papeles de trabajador y empresario se suelen confundir en la práctica.

El estrato alto está compuesto por actividades de exportación y empresas de gran escala operativa (de 200 o más trabajadores), que captan una fracción determinante del mercado local y cuya productividad por persona ocupada alcanza un nivel semejante al promedio de las economías desarrolladas. Las actividades modernas se expanden dinámicamente muy por encima del promedio, pero con escasa creación de empleos y articulación con el resto de los estratos productivos. Este estrato se caracteriza por una mayor intensidad del uso del capital y la tecnología, lo que le permite lograr una productividad significativamente más alta que el resto, y por el establecimiento de relaciones laborales más formalizadas en las que suelen existir, por ejemplo, un contrato de trabajo y una mayor protección de los trabajadores. Entre los ocupados del estrato alto es posible distinguir a los trabajadores y empleadores de las grandes empresas de los sectores público y privado, y también a los profesionales y técnicos por cuenta propia.

El estrato mediano se sitúa entre ambos extremos en cuanto a adelantos técnicos y de productividad. Este estrato comprende las pequeñas y medianas empresas (pymes), es decir, a los trabajadores y empleadores de empresas que tienen entre 6 y 49 ocupados (pequeñas) y entre 50 y 199 ocupados (medianas), cuya productividad es semejante a la del promedio de los países. Los segmentos de mediana productividad corresponden a actividades de lento crecimiento, que tienen escasos vínculos con los sectores de productividad alta, participan solo en forma tangencial en el crecimiento y, por tanto, por más elevado que este sea, no genera los resultados esperados en materia de producción y empleo en el segmento de la pequeña y mediana empresa.

Fuente: R. Infante, "Tendencias del grado de heterogeneidad estructural en América Latina, 1960-2008", *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad* (LC/G.2500-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011; A. Pinto, "La concentración de progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, vol. 32, N° 125, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1965; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539-P), Santiago, 2012.

Gráfico II.5
América Latina (18 países): indicadores de heterogeneidad estructural,
alrededor de 2009
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Infante, "América Latina en el 'umbral del desarrollo': un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de Trabajo*, N° 14, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011 [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35447/1/Infanteumbraldesarrollo_es.pdf.

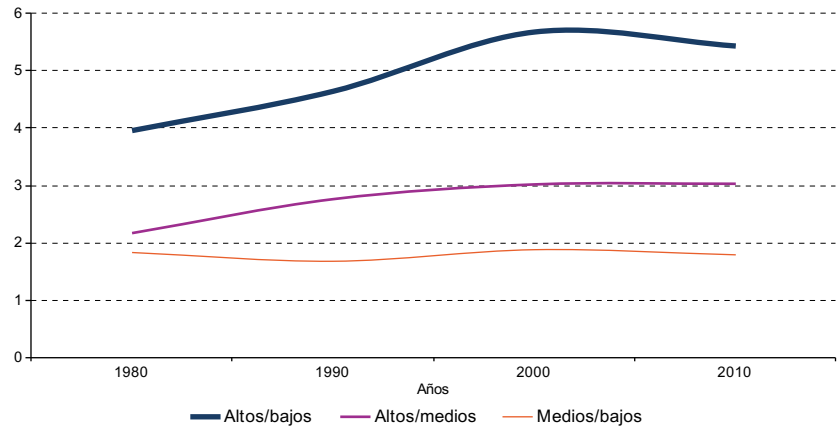
La conexión entre la heterogeneidad estructural y las desigualdades urbanas pueden ilustrarse a partir de las dinámicas recientes de la región. Como se muestra en los gráficos II.6, II.7 y II.8, desde inicios de la década de 2000, América Latina transitó por una fase en la cual un conjunto de condiciones externas y de políticas públicas económicas y sociales activas permitieron una sostenida reducción de la heterogeneidad estructural, que había alcanzado su nivel más alto en 1999 (Infante, 2011a).

En efecto, al considerar la razón de productividad entre el estrato alto y el bajo como medida de la heterogeneidad, se observa que entre 1980 y 2000 dicha razón se incrementa de 4 a cerca de 6 (véase el gráfico II.6). Sin embargo, las cifras disponibles para el período 2000-2010 muestran una leve inflexión que significó una disminución de la heterogeneidad tanto para la razón entre los estratos altos y bajos, como para la razón entre los estratos medios y bajos.

Esta reducción de la heterogeneidad evoluciona en paralelo a una disminución del porcentaje de los ocupados urbanos en sectores de baja productividad, que bajó de un 47,5% en 1999 a un 43,3% en 2014, aun cuando esta cifra se mantiene en niveles bastante elevados respecto de comparaciones internacionales y aun cuando se registra una gran variación de dichos niveles entre los países de América Latina y el Caribe (véase el gráfico II.7). Dentro

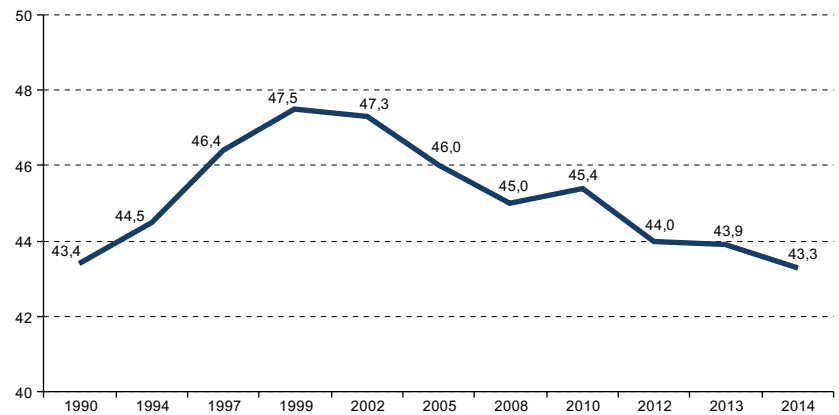
de esta clasificación, se encuentran los ocupados en los sectores informales, ámbito que en los años analizados recibió una fuerte atención por parte de políticas de empleo que apuntaron a fortalecer la formalidad (Weller, 2014).

Gráfico II.6
América Latina y el Caribe: razones de productividad entre los estratos, 1980-2010



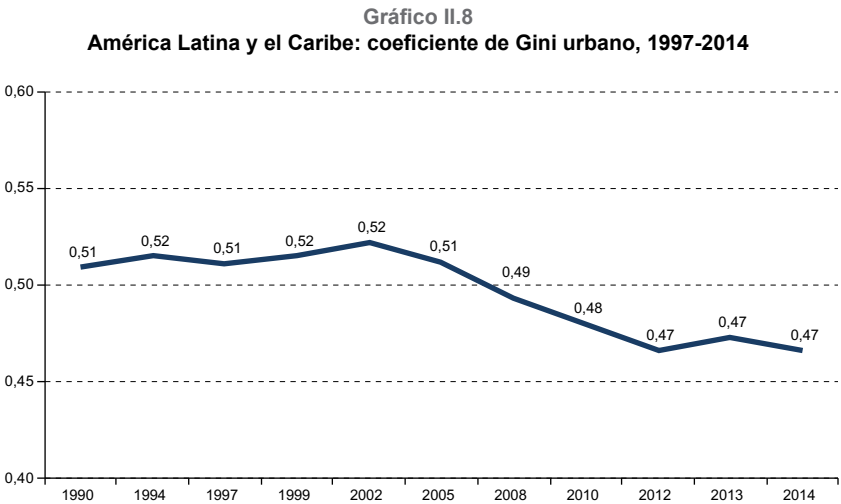
Fuente: R. Infante, “Tendencias del grado de heterogeneidad estructural en América Latina, 1960-2008”, *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad* (LC/G.2500-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011.

Gráfico II.7
América Latina y el Caribe: población urbana ocupada en sectores de baja productividad del mercado de trabajo, 1990-2014
(En porcentajes del total de la población urbana ocupada, promedio ponderado)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, 2016.

Finalmente, resulta significativo señalar que, junto con las dos tendencias anteriores, la desigualdad urbana, medida a partir del índice de desigualdad de Gini, disminuye entre 2002 y 2014 de 0,52 a 0,47, cifra esta última que, sin embargo, aún se ubica en niveles bastante altos en términos de comparaciones internacionales (véase el gráfico II.8).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, 2016.

Los antecedentes disponibles indican, por tanto, la existencia de vínculos estructurales entre los grados de heterogeneidad estructural y la desigualdad urbana medidos por la capacidad o incapacidad de absorción de empleo por parte de los estratos modernos. Un ejemplo de heterogeneidad estructural, concentración y desigualdades se presenta en el recuadro II.3 que considera el caso de Chile. Sin perjuicio de ello, una interrogante que emerge de estos resultados es que, a pesar del buen desempeño económico experimentado por América Latina y el Caribe durante la década de 2000, que se expresó en resultados sociales positivos en términos urbanos, dicha dinámica apenas logra provocar una leve inflexión en los grados de heterogeneidad y desigualdad, lo cual muestra que los esfuerzos para enfrentar estos problemas deben ser significativamente mayores. Esta constatación se encuentra en la base de la propuesta de cambio estructural progresivo efectuada por la CEPAL, que implica una convergencia más sustantiva de actores, expresada en la necesidad de construcción de pactos sociales y políticos (CEPAL, 2014a).

Recuadro II.3

El caso de Chile: concentración espacial, heterogeneidad estructural y desigualdades

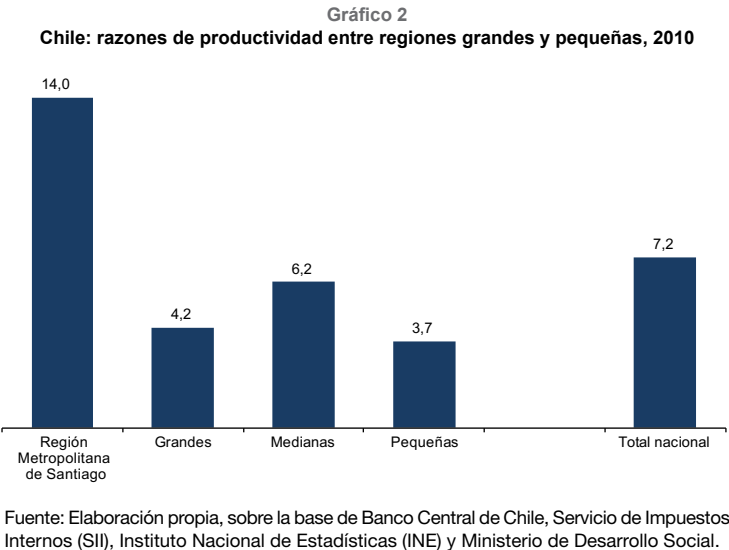
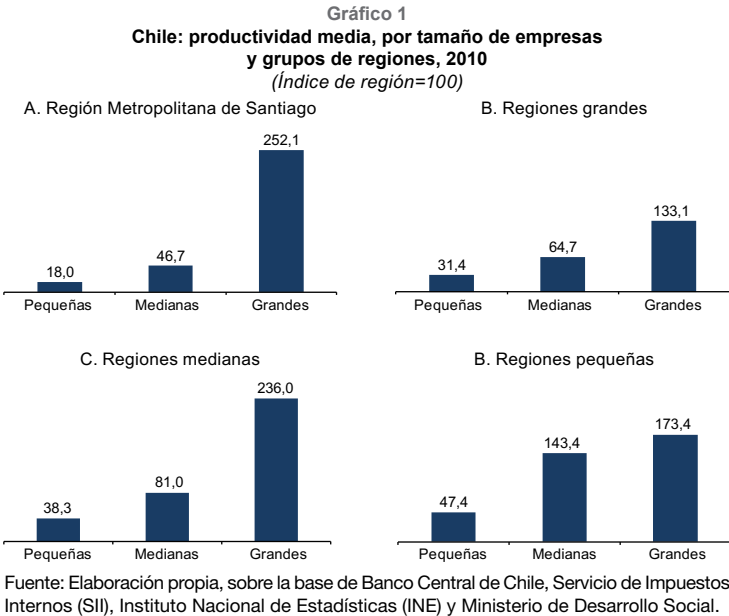
A los efectos de mostrar la dimensión espacial y metropolitana, en particular, de la heterogeneidad estructural, se realizaron estimaciones para el caso de Chile, destinadas a ilustrar la situación de un país con una elevada concentración espacial, una elevada desigualdad de ingresos y un elevado grado de inserción externa, y donde la heterogeneidad estructural se manifiesta con mayor intensidad en su área metropolitana central, como es el caso de la Región Metropolitana de Santiago.

Debe señalarse, en primer término, que Chile se caracteriza por un elevado grado de concentración espacial, donde su área metropolitana principal, la Región Metropolitana de Santiago, con un 2% del territorio nacional, da cuenta del 49% del PIB regionalizado del país y del 40% de la población. Su configuración económica territorial muestra una clara especialización en materia de inserción exportadora: la minería se concentra en el norte del país; la producción frutícola, en el centro; y la silvicultura y la pesca, en el sur. No obstante, cabe señalar que la mayoría de los polos exportadores de recursos naturales señalados tienen a sus casas matrices y principales centros de gestión estratégica localizados en la capital. Por su parte, la Región Metropolitana de Santiago concentra cerca del 50% del PIB de la industria manufacturera y el 85% del PIB de los servicios financieros, inmobiliarios y empresariales (Banco Central, 2017).

Para las estimaciones, se consideró de manera aislada a la Región Metropolitana de Santiago, principal núcleo urbano del país con 7 millones de habitantes, respecto de tres grupos de regiones: un primer grupo que abarca las regiones denominadas grandes —entre 1 y 5 millones de habitantes—; un segundo grupo de regiones medianas —entre 500.000 y 1 millón—, y un grupo de regiones pequeñas —menos de 500.000 habitantes—. Se estimaron niveles de PIB, empleo, productividad laboral media y excedente para la tipología de regiones señalada y para una tipología de tamaños de empresas: pequeñas (hasta 9 trabajadores), medianas (entre 10 y 199 trabajadores) y grandes (más de 200 trabajadores).

En primer término, los resultados a nivel nacional de la distribución del PIB por tamaño de empresas muestran que el estrato grande genera el 71,5% del PIB, el 33,5% del empleo y el 85,1% del excedente. En segundo lugar, las estimaciones de productividad media por estrato indican que en el caso del estrato grande duplica el promedio del país y que es siete veces mayor a la del estrato pequeño. En materia de heterogeneidad estructural, las estimaciones indican que las diferencias de productividad media entre los tamaños grandes y pequeños son más agudas en la Región Metropolitana de Santiago que en el resto de las regiones: en la primera alcanzan una relación de 14 veces, mientras que en el promedio nacional esta razón es de 7 veces.

Recuadro II.3 (conclusión)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de Chile, “PIB regional 2014-2015”, Santiago, 2017 [en línea] <http://www.bcentral.cl/es/faces/estadisticas/CNacionales/PIBRegional>.

b) La modalidad de inserción externa y el crecimiento del sector de los servicios

Históricamente, los países periféricos se insertan en la economía mundial a partir de exportaciones de recursos naturales destinadas a los centros coloniales y mantienen con posterioridad a los procesos de independencia dicha modalidad de inserción fuertemente especializada en bienes de tipo primario (Sunkel y Paz, 1970; Halperin y otros, 2002). Como se ha destacado en diversos estudios de la CEPAL, la composición de las exportaciones muestra en general bajos grados de diversificación y normalmente son producidas en condiciones de débiles encadenamientos intersectoriales, lo que limita la transmisión del dinamismo externo hacia los sistemas productivos nacionales (CEPAL, 2007 y 2014b). Asimismo, desde una perspectiva de largo plazo, la consideración conjunta de la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones y de exportaciones, y las restricciones que ello origina en la balanza de pagos plantea un elemento limitante adicional del dinamismo periférico (Cimoli, Porcile y Rovira, 2010).

En términos de la dimensión espacial, debe señalarse que las exportaciones periféricas son generadas en complejos ubicados normalmente en regiones periféricas internas, las que a menudo muestran menores condiciones de vida relativa respecto de los promedios nacionales, mientras que la gestión o comando estratégico de estos complejos se lleva a cabo desde casas matrices localizadas en las principales áreas metropolitanas de los países periféricos o centrales (CEPAL, 2009; Sunkel, 1970; De Mattos, 1988). Esta exogeneidad del control de los polos exportadores se traduce normalmente en que los excedentes generados fluyen hacia dichas ciudades, lo que reduce los recursos que podrían sustentar procesos de acumulación endógena en los territorios exportadores, y son reciclados en gran parte en actividades urbanas mediante diversos mecanismos, principalmente los sistemas financieros. De esta forma, se refuerza la concentración urbana en las principales aglomeraciones.

Un aspecto de la inserción externa que ha cobrado especial relevancia en las dinámicas urbanas mundiales y latinoamericanas se refiere a la creciente importancia de los flujos financieros globales y su interconexión con las dinámicas inmobiliarias, en lo que se ha denominado proceso de financierización (De Mattos, 2016, Naciones Unidas, 2017; Sassen, 2014). En el “Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto”, presentado ante el Consejo de Derechos Humanos en el trigésimo cuarto período de sesiones, Leilani Farha indicó que la financierización de la vivienda se refería a los cambios estructurales en los mercados de la vivienda y financieros y en la inversión

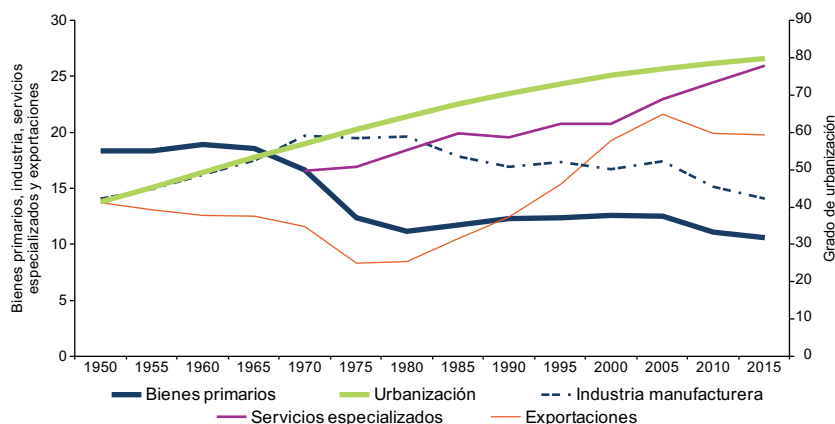
mundial que habían dado lugar a que la vivienda se considerase una mercancía, una forma de acumulación de riqueza y a menudo una garantía de los instrumentos financieros que se comercializaban y vendían en los mercados mundiales. El término se refiere a la forma en que la inversión de capital en la vivienda desconecta cada vez más a la vivienda de su función social de provisión de un lugar para vivir en condiciones de seguridad y dignidad y, por lo tanto, socava la efectividad del derecho a la vivienda como un derecho humano. Se refiere a la forma en que los mercados de la vivienda y financieros se desentienden de las personas y las comunidades y a la función que la vivienda desempeña en el bienestar de estas (Naciones Unidas, 2017, pág. 4).

En el Informe también se destaca la nueva naturaleza que ha adquirido el sector financiero y sus conexiones con dos sectores centrales para el desarrollo de las ciudades, la vivienda y el sector inmobiliario: “Los mercados de la vivienda e inmobiliario han sido transformados por el sector financiero corporativo, como los bancos, los seguros y los fondos de pensiones, los fondos de cobertura, las empresas de capital riesgo y otros tipos de intermediarios financieros con enormes cantidades de capital y exceso de liquidez. El sistema financiero mundial ha crecido de manera exponencial y actualmente supera con mucho la denominada economía ‘productiva’ real en lo que respecta a los grandes volúmenes de riqueza, en los que la vivienda representa una parte importante de ese crecimiento” (Naciones Unidas, 2017, pág. 4).

El incremento del peso de los servicios financieros en las estructuras productivas y laborales se produce a la par del crecimiento de otros servicios especializados, tales como transporte y comunicaciones, y los servicios inmobiliarios y empresariales. Al considerar una perspectiva de largo plazo para América Latina y el Caribe en su conjunto, puede constatar que desde 1970 estos servicios han aumentado en forma significativa su peso relativo al pasar de un 17% a un 25% en 2015³. Este crecimiento coincide, a su vez, con la nueva modalidad de inserción iniciada a inicios de la década de 1980, cuando la región comienza a intensificar un modelo exportador basado en recursos naturales, lo cual se traduce en un fuerte incremento de las exportaciones, que pasan de un 8% como porcentaje del PIB a cerca del 20% hacia 2015 (véase el gráfico II.9).

³ A partir de 1970 se dispone para estos servicios de cifras comparables sobre la base de las cuentas nacionales de los países de la región.

Gráfico II.9
América Latina y el Caribe: estilos de desarrollo y urbanización, 1950-2015
(En porcentajes del PIB y porcentajes urbanos)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de División de Población de las Naciones Unidas y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos CEPALSTAT [en línea] <http://estadisticas.cepal.org>.

En varios estudios donde se analiza la relación entre las principales áreas metropolitanas y el proceso de globalización se señala que, al intensificarse la inserción de los países en la economía global, este tipo de servicios especializados pasa a adquirir una creciente relevancia dado su carácter estratégico en los procesos de coordinación y gestión de los procesos productivos y de comercialización (Sassen, 2001; Taylor y otros, 2013).

Al respecto, en el cuadro II.2, donde se presentan los casos de México, el Brasil, Chile y la Argentina, se muestran algunos ejemplos latinoamericanos que permiten dimensionar la importancia metropolitana de los servicios avanzados. Se muestra el peso relativo de los servicios de transporte y comunicaciones, y los servicios financieros, inmobiliarios y empresariales en el PIB y el empleo del país y de sus principales áreas metropolitanas o entidades territoriales que las contienen, como el estado de São Paulo en el Brasil. Los casos seleccionados muestran un peso relativo significativamente superior a los promedios nacionales, tanto en el empleo como en el PIB, y es más fuerte en el caso de esta última variable, como lo indican, por ejemplo, los casos de Ciudad de México, la Región Metropolitana de Santiago y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde la participación relativa de estos servicios supera en más del 50% el peso relativo de estos sectores en el país.

Cuadro II.2
México, Brasil, Chile y Argentina: peso relativo de los servicios en el empleo y el PIB, alrededor de 2010
(En porcentajes)

País y entidad territorial	Transporte y comunicaciones, y servicios financieros, inmobiliarios y empresariales	
	Empleo	PIB
México	12,0	26,2
Ciudad de México	23,7	41,4
Brasil	14,3	23,7
Estado de São Paulo	28,1	30,8
Chile	16,3	24,6
Región Metropolitana de Santiago	20,2	41,7
Argentina	19,7	25,6
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	33,3	39,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de encuestas y censos oficiales de los respectivos países.

c) Concentración de la riqueza y patrones de consumo imitativo

La concentración de la riqueza adquiere un carácter central en la interpretación estructuralista de la insuficiencia dinámica periférica, y destacan dos aspectos en particular: la capacidad de los estratos altos para captar los frutos del progreso técnico y su tendencia a imitar los patrones de consumo de los países centrales (Prebisch, 1976). En cuanto al primer aspecto, se resalta la concentración de los medios productivos en dichos estratos y su capacidad de influir en los arreglos institucionales de los países en la defensa de sus intereses, tema que ha sido objeto de recientes aportes por parte de los economistas Daron Acemoglu, del Instituto de Tecnología de Massachusetts; y James Robinson, de la Universidad de Harvard (Acemoglu y Robinson, 2008). Al respecto, a nivel mundial se han multiplicado los estudios sobre la desigualdad, sus causas y manifestaciones, incluidos sus vínculos con las formas de organización espacial de los países y, en particular, los procesos de urbanización y el desarrollo de las ciudades, de los cuales se destacarán cuatro aspectos relevantes (Piketty, 2014; Oxfam International, 2016; CEPAL, 2010; CEPAL/ONU-Hábitat, 2016; CAF/ONU-Hábitat, 2014; ONU-Hábitat, 2008).

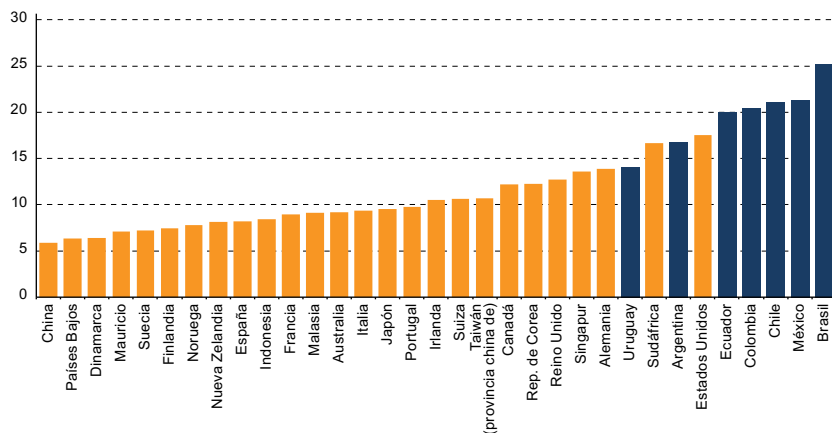
En primer término, la rápida expansión de la riqueza y el consumo de los estratos sociales altos, particularmente de los segmentos más altos, se expresan con fuerza en el espacio urbano, en particular en las nuevas dinámicas inmobiliarias relacionadas con el proceso de financierización, lo que se expresa en el serio problema de la segregación residencial que experimentan las ciudades latinoamericanas (Naciones Unidas, 2017;

ONU-Hábitat, 2016; Arriagada y Rodríguez, 2003; Koh, Wissink y Forrest, 2016). En segundo término, en estudios recientes se sostiene que la desigualdad genera serias fracturas en la calidad de las relaciones sociales, y una de sus manifestaciones más serias es el incremento de los niveles de desconfianza y malestar social, lo que pone en creciente tensión las capacidades de gobernanza, fenómeno que adquiere particular intensidad en las grandes ciudades (PNUD, 2012; Wilkinson y Pickett, 2009; Rothstein y Uslaner, 2005; Castells, 2015). En tercer término, las desigualdades económicas se entrelazan con las desigualdades ambientales, ya que los sectores urbanos más pobres están particularmente sujetos a mayores niveles de vulnerabilidad y, con el aumento de las presiones, los problemas ambientales y el cambio climático crean un ciclo donde la desigualdad que genera esta vulnerabilidad aumenta aún más la desigualdad general (CAF/ONU-Hábitat, 2014; Burgess, 2003; Winchester, 2006; Margulis, 2016). Finalmente, también se ha señalado que la desigualdad tiene efectos negativos en el crecimiento económico, como planteó Prebisch al referirse a la relación entre la concentración de la riqueza, el consumo imitativo y la subinversión (Prebisch, 1981), y como se ha postulado en estudios recientes cuyos autores encuentran una relación negativa entre la desigualdad y el crecimiento (Dabla-Norris y otros, 2015; Brueckner y Lederman, 2015; OCDE, 2015). En la dimensión urbana, esto conlleva una insuficiencia estructural para absorber en los estratos modernos al creciente contingente de fuerza de trabajo.

En el caso de América Latina y el Caribe, es conocido el elevado grado de concentración y desigualdades, los que fueron objeto de análisis en diversos informes de la CEPAL y de otros organismos internacionales (CEPAL, 2010 y 2016b; Oxfam International, 2016). En el informe *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016c), se señala la elevada participación de los ingresos del 1% más rico de la población de un grupo seleccionado de países de la región y se observa que en los casos del Ecuador, Colombia, Chile, México y el Brasil el 1% más rico registra una participación superior al 20% de los ingresos totales, situación que puede compararse con países como China, los Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Noruega o España, donde este grupo concentra menos del 10% de los ingresos totales (véase el gráfico II.10).

En materia de análisis empíricos, diversos centros e instituciones mundiales llevaron a cabo en años recientes estudios sobre la concentración de la riqueza con miras a estimar tendencias y niveles en distintas regiones del mundo. A modo de ejemplo, cifras recientes indican que el consumo de ultralujo se ha incrementado en América Latina a tasas superiores al 10% anual (*El Economista*, 2015), mientras que el número de personas ultrarricas aumentó un 80% entre 2005 y 2015 (Knight Frank Research, 2017).

Gráfico II.10
Países seleccionados: participación en el ingreso total del 1% más rico,
alrededor de 2010
(En porcentajes)

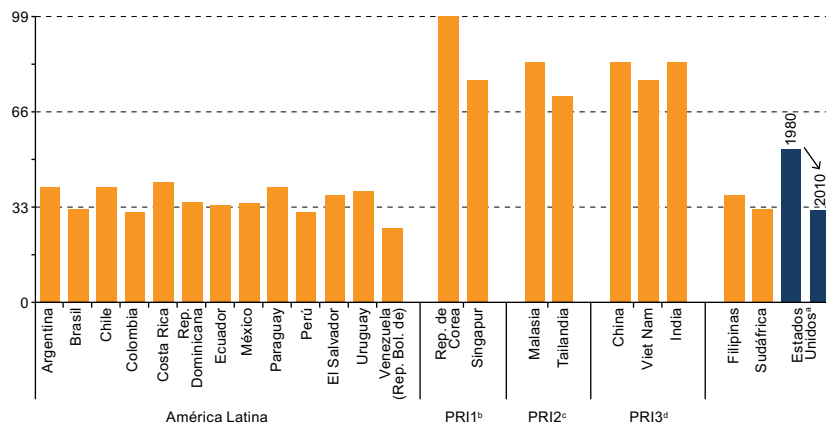


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago, 2016.

En términos del patrón imitativo del consumo, el problema planteado por Prebisch es que los estratos altos, aunque también crecientemente los estratos medios, muestran una acentuada tendencia a imitar los patrones de consumo seguidos por los países centrales. El problema que ello conlleva es que, en el contexto de las heterogéneas estructuras productivas periféricas, cuya atenuación requeriría intensificar los ritmos de acumulación, la desviación de recursos hacia el consumo reduce los recursos requeridos para dicha intensificación, con lo cual se refuerza la insuficiencia dinámica.

Es posible hallar una aproximación empírica a la relación entre concentración de la riqueza y acumulación de capital, en particular de las diferencias latinoamericanas, en las investigaciones de José Gabriel Palma (Palma, 2016). Sobre la base de una estimación del porcentaje que representa la inversión privada de los ingresos del decil más rico en países de América Latina y una muestra de países de otros continentes, en especial de Asia, concluye que en el caso de los primeros esta fracción es significativamente menor. En efecto, mientras que en América Latina dicha proporción ronda el 30%, en el caso de los países asiáticos esta fracción se duplica, especialmente en la República de Corea, China, Malasia y la India (véase el gráfico II.11). Estos resultados indican que las elites latinoamericanas son mucho menos proclives a destinar recursos para intensificar el ritmo de acumulación de capital, lo que debilita, por tanto, la viabilidad de una transformación estructural que apunte a una reducción de la heterogeneidad.

Gráfico II.11
Países seleccionados: inversiones privadas como porcentaje de la participación del ingreso del decil más rico, 2010
 (En porcentajes)



Fuente: J. Palma, "Do nations just get the inequality they deserve? The Palma ratio re-examined", *Cambridge Working Papers in Economics*, N° 1627, Cambridge, Universidad de Cambridge, 2016.

^a Corresponde a 1980 y 2010.

^b Países de reciente industrialización (nivel 1).

^c Países de reciente industrialización (nivel 2).

^d Países de reciente industrialización (nivel 3).

Otro problema que engendra la tendencia al consumo imitativo es una serie de impactos ambientales negativos, como la depredación de los recursos naturales, la contaminación de la atmósfera y del agua, y la congestión urbana. Como destacó Prebisch (1980, pág. 73), estos efectos "son consecuencia del propio dinamismo del sistema, tanto en los centros como en la periferia, y de su escasa capacidad para preverlos y enfrentarlos a tiempo. Asimismo, han contribuido a agudizar problemas ya existentes y a generar otros nuevos, complicando de manera considerable el panorama de las próximas décadas".

La concentración de la riqueza en las ciudades y el consumo imitativo se expresan también en niveles y patrones crecientes de consumo, contaminación del aire y el agua que sobrepasan los niveles máximos permisibles en muchos casos (atmósfera y agua), desechos sólidos y demanda de recursos naturales (agua, energía, suelo, bienes alimentarios) (Burgess, 2003; Naciones Unidas, 2012). Con estos cambios, están aumentando la contaminación atmosférica, que es un gran riesgo para la salud en zonas urbanas, y los problemas relacionados con la gestión de los desechos sólidos y la escasez de sitios adecuados de eliminación final (Naciones Unidas, 2012). El medio ambiente está conectado estrechamente con la demanda que surge de los modelos dominantes de desarrollo y de las consiguientes modalidades de producción y de consumo

(Burgess, 2003), y las consecuencias de la concentración de la riqueza que aumenta la huella ecológica de la ciudad. El nivel de consumo que viene con la concentración de riqueza nos hace tomar consciencia de que la capacidad de absorción de los ecosistemas urbanos tiene límites.

Con frecuencia, los impactos de estos problemas ambientales no se distribuyen uniformemente dentro de las ciudades. Los miembros de los estratos altos, donde se concentra la riqueza, pueden elegir o pagar para vivir y trabajar en sitios con menos contaminación y degradación ambiental, más espacios verdes y menos vulnerabilidad ante desastres naturales. Como recalcó Burgess (2003) en su análisis de la trayectoria del desarrollo urbano sostenible, a las escorias de la afluencia se ha agregado la contaminación de la pobreza. Así, podemos ver que las desigualdades del ingreso y el consumo se cruzan y coinciden con la desigualdad en materia ambiental, entre otras (CAF/ONU-Hábitat, 2014). Las elites pueden escoger lugares más seguros en cuanto a los impactos del cambio climático y la degradación ambiental. Esta segregación y las diferencias que surgen por el espacio urbano desigual a la vez generan desigualdades (CAF/ONU-Hábitat, 2014). Como destacaron los autores de los seis mensajes clave para lograr ciudades sostenibles con igualdad en la región, las externalidades positivas de la concentración y la aglomeración se ven disminuidas por las externalidades negativas crecientes—sobre todo ambientales— de los grandes centros urbanos, que afectan el crecimiento económico, la productividad y la calidad de vida (CEPAL/ONU-Hábitat, 2016).

d) Dinámica demográfica y migraciones

Finalmente, otro factor que refuerza la insuficiencia dinámica periférica y, en especial, en lo atinente a sus impactos urbanos, se refiere a las dinámicas demográficas y migratorias, las que plantean una presión adicional al problema de la insuficiente absorción de la fuerza de trabajo y las desigualdades, entre los que destacan dos procesos en particular. El primero concierne a la migración del campo a la ciudad generada, en parte, por la introducción del progreso técnico en las actividades agrícolas que genera una redundancia en el mundo rural, fenómeno particularmente intenso en las décadas de 1950 y 1960. Este proceso fue destacado ampliamente por exponentes clásicos de la teoría del desarrollo, como Gunnar Myrdal (1957) y Albert Hirschman (1959). El segundo se refiere a las elevadas tasas de crecimiento demográfico de la región, vinculadas, entre otras cosas, con un sostenido mejoramiento de las condiciones de salud, que han tenido un efecto positivo en las tasas de mortalidad y natalidad. Ambos procesos refuerzan la debilidad estructural periférica de los espacios urbanos para absorber empleo en los estratos modernos y así contribuyen a mantener a grandes segmentos de la población en actividades informales, en el desempleo o en la pobreza.

No obstante, como se ha destacado en análisis basados en las rondas censales más recientes, los dos procesos han disminuido en intensidad y pasaron a cobrar mayor relevancia nuevos tipos de procesos, en particular las migraciones intraurbanas, que serán analizadas en el capítulo III, las que han adquirido una creciente complejidad, como pone de relieve Rodríguez (2014, págs. 55-56): “Históricamente, la migración hacia las grandes ciudades ha tenido sesgos cualitativos, que resultaban, en primer lugar, del origen rural de los inmigrantes y, en segundo lugar, de la gran capacidad de retención de las ciudades, lo que provocaba una abultada concentración del efecto de la inmigración hacia ellas. Esto ha ido cambiando porque la mayor parte de los inmigrantes ya no provienen del campo sino de otras ciudades —y tienen, por lo tanto, más probabilidades de parecerse a los nativos de las ciudades— y también porque las grandes ciudades han aumentado sus niveles de emigración”.

Junto con lo anterior, otros analistas han comenzado a alertar sobre un proceso que influirá crecientemente en los procesos migratorios: el cambio climático. Este proceso impactará de manera diferenciada a las ciudades latinoamericanas, según destacan Warn y Adamo (2014, págs. 11-12): “Las zonas costeras de baja altura se verán afectadas por un aumento en el nivel del mar, por cambios en los regímenes de precipitaciones y por la química de los océanos. La degradación de los ecosistemas costeros y marinos afectará a las zonas que se consideran entre las más importantes en términos de urbanización y cambio económico. El aumento del nivel del mar en América del Sur es más probable que afecte a zonas urbanas antes que a habitantes rurales, pues el 77% de los que se consideran en áreas de riesgo vive en las ciudades. Las ciudades pequeñas y medianas podrían convertirse en destinos de los flujos migratorios desde las ciudades más grandes cuando el aumento del nivel del mar y la escasez de agua golpee las grandes áreas metropolitanas costeras”.

Ello indica que las ciudades de América Latina y el Caribe son muy vulnerables a los desastres naturales y, por consiguiente, el impacto del cambio climático es extremadamente relevante para las ciudades y plantea una amenaza a la funcionalidad del sistema urbano (Jordán, Rehner y Samaniego, 2012; Winchester, 2006). Por otra parte, este fenómeno seguramente implicará presiones mayores para el ya limitado poder de absorción de la fuerza de trabajo de las estructuras económicas urbanas, por lo que constituye un factor de riesgo que repercutirá en las condiciones de vida de los más pobres y de los grupos más vulnerables, como señalan Warn y Adamo (2014).

Esta distribución desigual de las vulnerabilidades no corresponde solo a los efectos del cambio climático, sino también a los impactos del crecimiento de la huella ecológica y las presiones ambientales. Los patrones de

producción, distribución y consumo causan gravísimos daños a los sistemas ecológicos urbanos y periurbanos, y ponen en riesgo la salud y el sustento de la población (Burgess, 2003).

Por tanto, las nuevas dinámicas migratorias han cambiado de naturaleza en cuanto a su interacción con la insuficiencia dinámica; no obstante, sus nuevos determinantes siguen planteando enormes desafíos en lo referido a la necesidad de cambio estructural de las ciudades latinoamericanas.

C. Conclusiones

En este capítulo se han revisado algunas tendencias en materia de desigualdades urbanas en América Latina y el Caribe, y se destacó la magnitud de las brechas existentes, las que plantean serios desafíos para un desarrollo sostenible e inclusivo. Dichas brechas fueron interpretadas desde una perspectiva estructuralista, que sostiene que las peculiares características del estilo de desarrollo periférico reproducen las condiciones de desigualdad imperantes en la mayor parte de las ciudades de la región.

En este contexto y considerando que gran parte de los países de la región exhiben características relativamente similares en cuanto a su estilo o modalidad de desarrollo, donde coexisten las tres características mencionadas, puede proponerse como hipótesis, aunque falte una exploración más sistemática de otros casos, que la heterogeneidad estructural constituye un elemento central para dar cuenta de las desigualdades urbanas latinoamericanas y que debe ser incorporado en las reflexiones sobre políticas de desarrollo urbano inclusivo y sostenible que emergen de las nuevas agendas globales, tales como Hábitat III y la Agenda 2030.

La dimensión urbana de la desigualdad, como se abordará en este libro, constituye, por tanto, una expresión fundamental del problema general de la desigualdad que ha sido destacada por la CEPAL en sus recientes informes de períodos de sesiones (CEPAL, 2010, 2012, 2014a y 2016c) y que, a su vez, ha sido puesta de relieve como un problema central por un conjunto de agendas globales vigentes, como Hábitat III y la Agenda 2030 (ONU-Hábitat, 2016; Naciones Unidas, 2015).

Un aspecto específico es el creciente reconocimiento de la ciudad como un macrobién público, al mismo tiempo que persisten debilidades institucionales para el manejo del desarrollo urbano sostenible y la materialización del derecho a la ciudad (véase capítulo VII). En este contexto, la CEPAL sostiene que una nueva agenda de desarrollo urbano sostenible en América Latina y el Caribe es fundamental para el desarrollo nacional de los países y para el futuro sostenible de la región, lo que se expresa en el Plan de Acción Regional como el principal marco de política pública y de gobernanza para

la implementación de la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III en América Latina y el Caribe.

A su vez, este conjunto de desafíos debe enfrentarse con institucionalidades públicas y privadas caracterizadas por serias limitaciones en materia de competencias, recursos y legitimidad. Los desafíos de una nueva gobernanza urbana tienen como problema central la articulación de una lógica de derechos en el marco de una compleja red de actores urbanos con intereses a menudo contrapuestos. Por otra parte, hay un desafío adicional: las capacidades públicas urbanas para recuperar y gestionar de manera democrática, transparente e igualitaria el conjunto de plusvalías urbanas que emergen del conjunto de transformaciones experimentadas por las ciudades de la región (Smolka, 2013).

En este libro se buscará explorar, entonces, las distintas manifestaciones de la desigualdad urbana de América Latina y el Caribe, cuyo origen principal, de acuerdo a la perspectiva estructuralista, se encuentra en las particulares modalidades que adquiere el estilo de desarrollo periférico, en particular en las interacciones entre la modalidad de inserción externa, los patrones productivos, las estructuras sociales y las estructuras de consumo.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y J. Robinson (2008), "Persistence of power, elites and institutions", *American Economic Review*, vol. 98, N° 1, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.
- Arellano, R. (2010), "Valores e ideología: el comportamiento político y económico de las nuevas clases medias en América Latina", *Clases medias y desarrollo en América Latina* (LC/L.3240), A. Bárcena y N. Serra (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fundación CIDOB.
- Arriagada, C. y J. Rodríguez (2003), "Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política", *serie Población y Desarrollo*, N° 47 (LC/L.1997-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Banco Central de Chile (2017), "PIB regional 2014-2015", Santiago [en línea] <http://www.bcentral.cl/es/faces/estadisticas/CNacionales/PIBRegional>.
- Bárcena, A. y A. Prado (2016), *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- Brenner, N. y C. Schmid (2016), "La 'era urbana' en debate", *Revista EURE*, vol. 42, N° 127, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).
- Brueckner, M. y D. Lederman (2015), "Effects of income inequality on aggregate output", *Policy Research Working Paper*, N° 7317, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Burgess, R. (2003), "Ciudad y sostenibilidad: desarrollo urbano sostenible", *La ciudad inclusiva*, M. Balbo, R. Jordán y D. Simioni (comps.), Cuadernos de la CEPAL, N° 88 (LC/G.2210-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2011), *Movilidad Urbana en América Latina*, Panamá.

- CAF/ONU-Hábitat (Banco de Desarrollo de América Latina/Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2014), *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*, Bogotá.
- Camagni, R. (2005), *Economía urbana*, Barcelona, Antoni Bosch.
- Castells, M. (2015), *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de internet*, Madrid, Alianza.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2016: la región frente a las tensiones de la globalización* (LC/G.2697-P), Santiago.
- ____ (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina y el Caribe* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, octubre.
- ____ (2016c), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- ____ (2015), “Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: pactos para la igualdad territorial”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.671), Santiago, noviembre.
- ____ (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, abril.
- ____ (2014b), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2604), Santiago, abril.
- ____ (2012), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539-P), Santiago, julio.
- ____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago.
- ____ (2009), *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*, Libros de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2385-P), Santiago, marzo.
- ____ (2007), “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.136), Santiago, octubre.
- ____ (2003), *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 75 (LC/G.2203-P), R. Jordán y D. Simioni (comps.), Santiago, junio.
- CEPAL/ONU-Hábitat (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016), “Ciudades sostenibles con igualdad en América Latina y el Caribe: seis mensajes claves”, Santiago [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40658/1/S1601057_es.pdf.
- Cimoli, M., G. Porcile y S. Rovira (2010), “Structural change and the BOP-constraint: why did Latin America fail to converge?”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, N° 2, Oxford, Oxford University Press.
- Cimoli, M., A. Primi y M. Pugno (2006), “Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural”, *Revista de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2289-P), Santiago.
- Cuervo, L. (2004), “Economía y política de las disparidades territoriales en América Latina”, *Boletín del Instituto*, N° 14 (LC/IP/L.245), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Dabla-Norris, E. y otros (2015), “Causes and consequences of income inequality: a global perspective”, *IMF Staff Discussion Note*, N° 13, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Davis, M. (2006), *Planeta de ciudades miseria*, Madrid, Akal.

- De Mattos, C. (2016), "Lógica financiera, geografía de la financierización y crecimiento urbano mercantilizado", *Urbanización planetaria y la reconstrucción de la ciudad*, Orellana y otros (eds.), Santiago, RIL Editores.
- (1988), "Los procesos de concentración territorial del capital en la formación de los sistemas nacionales latinoamericanos. Versión preliminar", Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33304/S8800602_es.pdf.
- (1983), "La dinámica concentradora y centralizadora en los procesos de formación de las estructuras territoriales latinoamericanas", Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34586/S8300582_es.pdf.
- (1982), "Los límites de lo posible en la planificación regional", *Revista de la CEPAL*, N° 18 (E/CEPAL/G.1221), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Dini, M. y G. Stumpo (2004), *Pequeñas y medianas empresas: eficiencia colectiva*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- El Economista* (2015), "Los ultra ricos de América Latina", Ciudad de México, 22 de junio [en línea] <http://eleconomista.com.mx/infografias/america-latina/2015/06/22/ultra-ricos-america-latina>.
- Florida, R. (2013), "Cities and the creative class", *City and Community*, vol. 2, N° 1, Washington, D.C., Asociación Estadounidense de Sociología, marzo.
- Glaeser, E. (2011), *El triunfo de las ciudades*, Ciudad de México, Taurus.
- Halpering, D. y otros (2002), *Historia de América Latina. Desde la independencia hasta nuestros días*, Barcelona, Crítica.
- Infante, R. (comp.) (2016), "Desarrollo inclusivo en América Latina: textos seleccionados 2009-2016", *Páginas Selectas de la CEPAL* (LC/M.35), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2011a), "Tendencias del grado de heterogeneidad estructural en América Latina, 1960-2008", *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad* (LC/G.2500-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2011b), "América Latina en el 'umbral del desarrollo': un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de Trabajo*, N° 14, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35447/1/Infanteumbraldesarrollo_es.pdf.
- (1981), "Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso", *El Trimestre Económico*, vol. 48, N° 190, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Jordán, R., J. Rehner y J. Samaniego (2012), "Megacities in Latin America: role and challenges", *Risk Habitat Megacity*, D. Heinrichs y otros (eds.), Berlín, Springer.
- Koh, S. Y., B. Wissink y R. Forrest (2016), "Reconsidering the super-rich: variations, structural conditions and urban consequences", *Handbook on Wealth and the Super-Rich*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Knight Frank Research (2017), *The Wealth Report 2017*, Londres, Knight and Frank.
- Krugman, P. (1992), *Geografía y Comercio*, Barcelona, Antoni Bosch.
- Margulis, S. (2016), "Vulnerabilidad y adaptación de las ciudades de América Latina al cambio climático", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/12), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Méndez, R., J. García y J. Michelini (2005), "La nueva industria metropolitana. Tendencias y contrastes en la ciudad de Madrid", *Ería*, N° 67, Oviedo, Universidad de Oviedo.
- Moura, R. (2012), "A dimensão urbano-regional na metropolização contemporânea", *Revista EURE*, vol. 38, N° 115, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).
- Naciones Unidas (2017), "Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto" (A/HRC/34/51), Ginebra, 18 de enero [en línea] <http://undocs.org/es/A/HRC/34/51>.
- _____(2015), "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/70/L.1), Nueva York, 18 de septiembre [en línea] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/285/76/PDF/N1528576.pdf>.
- _____(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* (LC/L.3346/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2015), *In It Together. Why Less Inequality Benefits All*, París.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016), *World Cities Report. Urbanization and Development. Emerging Futures*, Nairobi.
- _____(2008), *World Cities Report 2010-2011. Bridging the Urban Divide*, Londres.
- Oxfam International (2016), *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*, Santo Domingo, Editora Búho, junio.
- _____(2013), *Even it Up. Time to End Extreme Inequality*, Oxford, Oxfam GB.
- Piketty, T. (2014), *El capital en el siglo XXI*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Palma, J. (2016), "Do nations just get the inequality they deserve? The Palma ratio re-examined", *Cambridge Working Papers in Economics*, N° 1627, Cambridge, Universidad de Cambridge.
- Pinto, A. (2008), "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 96 (LC/G.2396-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1965), "La concentración de progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, vol. 32, N° 125, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2012), *La protesta social en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Porcile, G. (2011), "La teoría estructuralista del desarrollo", *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 112 (LC/G.2500-P), R. Infante (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Prebisch, R. (1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- _____(1980), "Biosfera y desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 12 (E/CEPAL/G.1130), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- _____(1976), "Crítica al capitalismo periférico", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1949), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (E/CN.12/89), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

- Rodríguez, J. (2014), "La migración interna en las grandes ciudades de América Latina: efectos sobre el crecimiento demográfico y la composición de la población", *Notas de Población*, N° 96 (LC/G.2573-P), Santiago, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.
- Rodríguez, J. y C. Arriagada (2004), "Segregación residencial en la ciudad latinoamericana", *Revista EURE*, vol. 30, N° 89, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).
- Rodríguez, O. (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- _____(1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- Rothstein, B. y E. Uslaner (2005), "All for all: equality, corruption and social trust", *World Politics*, vol. 58, N° 1, Nueva York, Cambridge University Press.
- Sassen, S. (2014), *Expulsiones. Brutalidad y Complejidad en la Economía Global*, Buenos Aires, Katz.
- _____(2012), *Cities in a World Economy*, London, Sage Publications.
- _____(2001), *The Global City. New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press.
- Smolka, M. (2013), *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina: políticas e instrumentos para el desarrollo urbano*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Spence, M., P. Annez y R. Buckley (2009), *Urbanization and Growth (Commission on Growth and Development)*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Sunkel, O. (1970), "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante", *Revista EURE*, vol. 1, N° 1, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).
- Sunkel, O. y P. Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del subdesarrollo*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- Taylor, P. y otros (2013), "New regional geographies of the world as practised by leading advanced producer service firms in 2010", *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 38, N° 3, Hoboken, Wiley-Blackwell.
- Tokman, V. (2004), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- _____(1982), "Desarrollo desigual y absorción de empleo. América Latina 1950-1980", *Revista de la CEPAL*, N° 17 (E/CEPAL/G.1205), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Warn, E. y S. Adamo (2014), "El impacto del cambio climático: migración y ciudades en América del Sur", *Boletín de la OMM*, vol. 63, N° 2, Ginebra, Organización Meteorológica Mundial (OMM).
- Weller, J. (2014) "Aspectos de la evolución reciente de los mercados laborales de América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 114 (LC/G.2629-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Wilkinson, R. y K. Pickett (2009), *Desigualdad: un análisis de la (in)felicidad colectiva*, Madrid, Turner.
- Winchester, L. (2006), "Desafíos para el desarrollo sostenible de las ciudades en América Latina y el Caribe", *Revista EURE*, vol. 32, N° 96, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).

Capítulo III

Dinámicas demográficas y migratorias, y patrones de urbanización: continuidades, cambios, perspectivas y desafíos¹

Introducción

El propósito de este capítulo es realizar una descripción actualizada de un conjunto de fenómenos y procesos relacionados con la urbanización de América Latina, en particular:

- la trayectoria del porcentaje urbano;
- la relación entre urbanización y desarrollo;
- la concentración en grandes ciudades y la primacía de los sistemas urbanos;
- la estructura del sistema de ciudades y sus tendencias, con énfasis en la migración interna y su papel;
- las metamorfosis metropolitanas y la segregación residencial, y
- la estructura productiva de las ciudades.

Para ello, se presentan indicadores sintéticos y comunicativos, en su mayoría obtenidos mediante procesamientos especiales de las bases de datos censales disponibles en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), incluidos los datos más recientes obtenidos a partir de la ronda de censos de la década de 2010.

¹ Capítulo preparado por Jorge Rodríguez (coordinador) y Daniela González, miembros del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

Los indicadores fueron sistematizados en formatos parsimoniosos, tratando de ofrecer cifras relativas para el conjunto de la región, para los países y también para las ciudades dentro de cada país. En algunos casos, esto último solo pudo lograrse mediante la agrupación de ciudades en categorías manejables e inteligibles, pues la cantidad total de ciudades de la región supera las 2.000. El criterio elegido para efectuar esta agrupación fue el tamaño demográfico de las ciudades, que resulta particularmente útil en una región donde este atributo todavía marca diferencias sociales, económicas y políticas significativas entre las ciudades (CEPAL, 2012). Desde luego, de lo anterior no se colige que sea el único criterio válido o siquiera el mejor.

Una aclaración particularmente importante es que la expresión “sistema de ciudades” es más idiomática que técnica, ya que solo alude al conjunto de ciudades de cada país y no a modalidades de interacción, intercambio o integración entre ellas.

Finalmente, desde un punto de vista conceptual, en este capítulo se establecen nexos directos con el capítulo propiamente teórico del libro (capítulo II) en cuanto al análisis y la interpretación de los resultados, y también se procura ofrecer algunas interpretaciones teóricas específicas de ciertas tendencias y fenómenos particulares abordados.

A. La tendencia del porcentaje urbano

Desde hace varios años se difunden pronósticos de reducción o hasta reversión de la urbanización (McGranahan y Martine, 2014; CEPAL, 2012; Pacione, 2009; Naciones Unidas, 2008; Geyer y Kontuly, 1993; Van den Berg y otros, 1982; Zelinsky, 1971). Aunque no siempre se mencione explícitamente, en materia demográfica estos pronósticos deben referirse necesariamente al atractivo migratorio de lo urbano o de las ciudades, pues es este el factor que explica la urbanización, habida cuenta del histórico mayor crecimiento natural rural.

En efecto, en un artículo reciente (Jedwab, Christiaensen y Gindelsky, 2017) se examina con detalle este asunto y se concluye que parte del acelerado crecimiento de la población urbana de los países desarrollados, en comparación con el proceso experimentado por los países desarrollados entre 1800 y 1950, se ha debido a que las ciudades de los países en desarrollo han tenido un crecimiento natural comparativamente mayor, por una combinación de mayor natalidad y menor mortalidad². Ahora bien, incluso en este contexto, el estudio permite ratificar que en América Latina entre

² De hecho, en el estudio se afirma que, mientras que a las ciudades europeas del siglo XIX se las tildó de “ciudades asesinas”, dadas las elevadas tasas de mortalidad urbana que contrarrestaban las tasas de fertilidad urbana y de crecimiento urbano impulsadas por la migración, muchas ciudades del actual mundo en desarrollo se caracterizan por su crecimiento vertiginoso, dado su alto índice de fertilidad urbana y una mortalidad mucho menor, lo que conduce a elevadas tasas de crecimiento natural urbano (pág. 15).

1950 y 2010 el crecimiento natural rural fue superior al urbano, por lo que la urbanización o el aumento del porcentaje urbano solo pueden explicarse por una transferencia neta de población del sector rural al urbano.

En general, estos pronósticos provienen de distintas disciplinas y de teorías de diverso tipo, que en general comparten dos grandes ideas: i) el agotamiento de lo urbano por la aparición de problemas sociales, diseconomías, ineficiencias, externalidades negativas, descontroles, ingobernabilidades y reacciones culturales contra lo urbano, y ii) la revalorización de lo rural, pero no como un elemento esencial, sino como hábitat alternativo al urbano, donde se mantienen algunos de los componentes del modo de vida y de producción del ámbito urbano, todo ello facilitado por las tecnologías modernas, aunque exista un grupo, variable en cuantía, para el cual el atractivo de lo rural siga siendo esencial e implique romper completamente con lo urbano (CEPAL, 2012; Naciones Unidas, 2008; Barros, 1999).

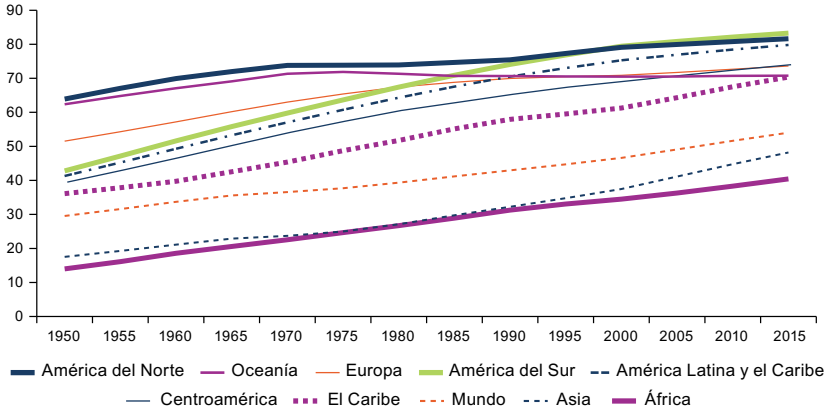
Además, hay un pronóstico de estancamiento urbano que tiene bases esencialmente estadísticas, sea porque se basa en la noción de trayectorias logísticas, es decir con estabilización endógena por tener límites intrínsecos asintóticos —en este caso evidentes como el 100% urbano— o porque sencillamente la migración desde el campo resulta cada vez menos probable, pues lo que va quedando allí es un núcleo duro de población con fuerte raigambre en el campo y básicamente imprescindible para el funcionamiento de la agricultura y buena parte de las actividades primarias, que en general se realizan en el campo (CEPAL, 2012; Banco Mundial, 2009; Naciones Unidas, 2008). A continuación se presentan los hallazgos sobre este tema, a la luz de los nuevos datos, principalmente de origen censal y proyecciones (Naciones Unidas, 2015).

En primer lugar, no hay duda de que la urbanización continúa y lleva a la región a los niveles más altos a escala mundial (véase el gráfico III.1). En directa relación con lo anterior, las disparidades rural-urbanas persisten, lo que choca abiertamente con las hipótesis que apuntaban a un salto cualitativo en los ámbitos rurales vinculados al dinamismo de las exportaciones agrícolas y otros productos primarios con una base de explotación esencialmente rural. Aunque no hay duda de que la pobreza en las zonas rurales tendió a caer durante la primera década del siglo XXI (Srinivasan y Rodríguez, 2016), su descenso fue inferior al registrado en las zonas urbanas, por lo cual la brecha entre ambas se ensanchó (véase el gráfico III.2).

En segundo término, todas las estimaciones sugieren que el crecimiento natural o vegetativo rural es todavía superior al urbano (Jedwab, Christiaensen y Gindelsky, 2017), lo que difícilmente haya cambiado en los últimos años. Por ello, el pertinaz aumento del porcentaje urbano, es decir la urbanización, solo puede deberse a una transferencia neta entre el sector rural y el urbano, que depende de la migración neta rural-urbana, de la reclasificación de

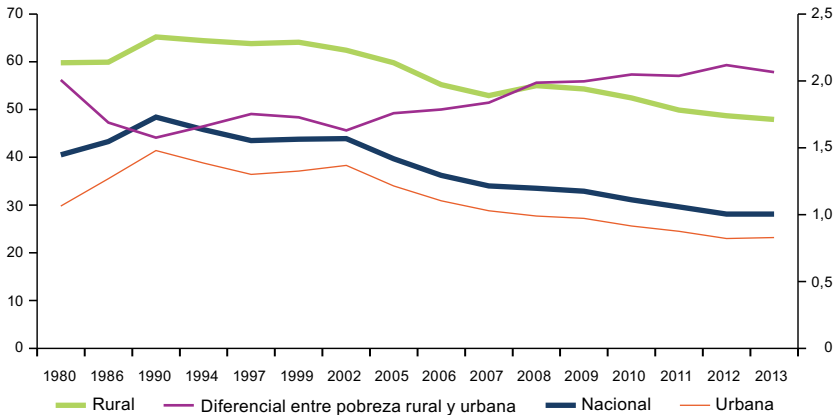
localidades y de la anexión de localidades. Como la migración neta rural-urbana ha sido la más importante y estudiada de estas tres fuentes (Glaeser y Henderson, 2017; CEPAL, 2012; Skeldon, 2013; Banco Mundial, 2009; Villa y Alberts, 1980; Martine, 1979; Alberts 1977), los pronósticos antes mencionados se centran en esta.

Gráfico III.1
Grado de urbanización, por grandes regiones, 1950-2015
(En porcentajes de población urbana)



Fuente: Naciones Unidas (2015), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision (ST/ESA/SER.A/366)*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), 2015.

Gráfico III.2
América Latina: pobreza según zona de residencia y razón entre porcentajes rural y urbano, 1980-2013
(En porcentajes y razones)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

En tercer lugar, todas las estimaciones existentes sugieren que la migración rural-urbana continúa. En el cuadro III.1 se consolidan resultados correspondientes a una decena de países obtenidos a partir de censos de la década de 2010, y los valores son elocuentes. Ahora bien, un problema de estas estimaciones es que no captan la migración neta, sino la transferencia neta de población rural-urbana, es decir que incluyen, sin posibilidad de distinguirlas, la migración neta, la reclasificación neta —el paso de localidades rurales a urbanas por cambios de definición o por traspaso de los límites oficiales (por ejemplo, una localidad que en el período intercensal aumentó de 1.800 a 2.100 habitantes y pasó a la condición urbana, si el límite inferior de lo urbano en el país es de 2.000 habitantes)— y la anexión neta —la absorción de localidades del entorno por la expansión de la mancha urbana—. Debido a ello, estos resultados tienden a sobreestimar, al parecer de manera creciente en el tiempo, las magnitudes de la migración neta rural-urbana.

Cuadro III.1
América Latina (9 países): estimación indirecta de la transferencia neta rural-urbana, según sexo, e importancia relativa de dicha transferencia para el crecimiento de la población urbana, 1980-1990, 1990-2000 y 2000-2010
(En número de habitantes y porcentajes)

Transferencia neta rural urbana (migración neta, reclasificación y anexión)					
1980-1990		1990-2000		2000-2010	
Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
7 860 878	8 887 610	7 881 118	9 235 920	5 282 239	6 790 143
Importancia relativa de la migración rural urbana en la población rural					
36,79	37,47	32,59	33,70	22,74	25,22

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos censales y del procedimiento indirecto de relaciones de supervivencia intercensales.
Nota: Países incluidos en los cálculos: Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

En el cuadro III.2, en cambio, se presentan algunas estimaciones directas que probablemente subestiman la migración neta rural-urbana, pero que tienen la ventaja de ser relativamente comparables entre países, pues se consideran rurales todos los municipios sin ciudades de 20.000 o más habitantes (y urbanos aquellos con ciudades de 20.000 habitantes), lo que se obtuvo del ejercicio sobre migración dentro del sistema de asentamientos humanos que se usará más adelante en este texto. Sus resultados confirman el signo, es decir la emigración neta rural, aunque su monto es significativamente inferior al proporcionado por la estimación indirecta.

Cuadro III.2
América Latina (países seleccionados): estimación directa censal de la migración neta y de la tasa de migración neta de los municipios sin ciudades de 20.000 o más habitantes, 1995-2000 y 2005-2010
(En número de migrantes y tasas por mil)

	Migración neta (municipios sin ciudades de 20.000 o más habitantes)	Tasa de migración neta (municipios sin ciudades de 20.000 o más habitantes)
Censos de la década de 2000	-684 186	-1,7
Censos de la década de 2010	-1 233 713	-3,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de microdatos censales y de la metodología aplicada en J. Rodríguez, Migración interna y sistema de ciudades en América Latina: intensidad, patrones, efectos y potenciales determinantes, censos de la década de 2000", *serie Población y Desarrollo*, N° 105 (LC/L.3351), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2011.

Nota: Ronda de la década de 2000 (8 países): Brasil (2000), Costa Rica (2000), Ecuador (2001), Honduras (2001), México (2000), Panamá (2000), República Dominicana (2002), Venezuela (República Bolivariana de) (2001); ronda de la década 2010 (10 países): Bolivia (Estado Plurinacional de) (2012), Brasil (2010), Costa Rica (2011), Ecuador (2010), Honduras (2013), México (2010), Panamá (2010), República Dominicana (2010), Uruguay (2011) y Venezuela (República Bolivariana de) (2011).

Las discrepancias pueden tener explicaciones técnicas: i) las cifras del cuadro III.1 corresponden a decenios y las del cuadro III.2 corresponden a quinquenios; ii) las cifras del cuadro III.1 usan la definición nacional de urbano y rural, que resulta mucho menos exigente que la utilizada en el cuadro III.2, y iii) las cifras del cuadro III.1 toman en cuenta la migración neta, la reclasificación y la anexión, mientras que las del cuadro III.2, solo la migración neta.

En cuarto lugar, en general las tasas de la transferencia neta de población rural urbana son decrecientes y está bien documentado que esto implica que el crecimiento de la población urbana y de las ciudades dependen cada vez más de su propio crecimiento natural, tal como se verifica en el cuadro III.1. Desde luego, esto podría revertirse en escenarios futuros —no del todo improbables— de crecimiento natural nulo. En parte, este descenso de la tasa de migración neta rural-urbana se debe a que el ámbito rural reduce su representación y, por ende, en términos relativos pierde significación respecto de su contraparte urbana como fuente de migrantes, pero también se debe a que la población que se mantiene en zonas rurales constituye un núcleo duro de población que no se mueve por diferentes razones (desde el arraigo hasta el dominio y buen pasar, pasando por la inmovilidad producto de la edad, la pobreza y otros factores). Ahora bien, la menor tasa y el efecto del crecimiento de la migración neta rural-urbana sobre las zonas urbanas se deben también a que se calcula respecto de la población urbana. La misma migración neta calculada respecto de la población rural muestra niveles mucho más altos y eventualmente una tendencia estable y no declinante.

Las cifras presentadas en los cuadros III.1 y III.2 son relevantes para las políticas públicas, los discursos oficiales y las imágenes mediáticas, que a veces siguen basadas en procesos pretéritos, como la avalancha migratoria

rural-urbana, que debilitan su validez. En línea con lo anterior, no hay ningún signo de contraurbanización (CEPAL, 2012; Naciones Unidas, 2008; Rodríguez, 2002) ni de retorno al campo. Las únicas señales en este sentido han sido los procesos denominados de “rurbanización”, que son esencialmente diferentes al retorno al campo y que significan un modo de vida urbano asentado en zonas formalmente rurales (De Mattos, 2010; Dureau y otros, 2002; Janoschka, 2002; Barros, 1999). Incluso en su modalidad más suave, el regreso a ciudades pequeñas, la contraurbanización no ha ocurrido en la región, porque al menos hasta inicios del siglo XXI la mayoría de las ciudades pequeñas eran expulsoras, al igual que este segmento dentro del sistema de ciudades (Rodríguez, 2002 y 2011). En una sección posterior de este texto se profundizará en este punto.

B. Sobre la relación entre urbanización y desarrollo

La urbanización mantiene una relación estrecha con el desarrollo económico y social de los países de la región y en el sentido esperado: a mayor desarrollo, mayor urbanización. Toda la evidencia acumulada apunta en ese sentido (Glaeser y Henderson, 2017; McGranahan y Martine, 2014; CEPAL, 2012; Banco Mundial, 2009; Martine y otros, 2008; UNFPA, 2007; Henderson, 2003; Fujita, Krugman y Venables, 2000). Con todo, hay consenso en que estos vínculos en los países en desarrollo difieren de los observados en los países industrializados y que un desafío especial es dar gobernanza a la urbanización en contextos de pobreza material y debilidad institucional (Glaeser y Henderson, 2017).

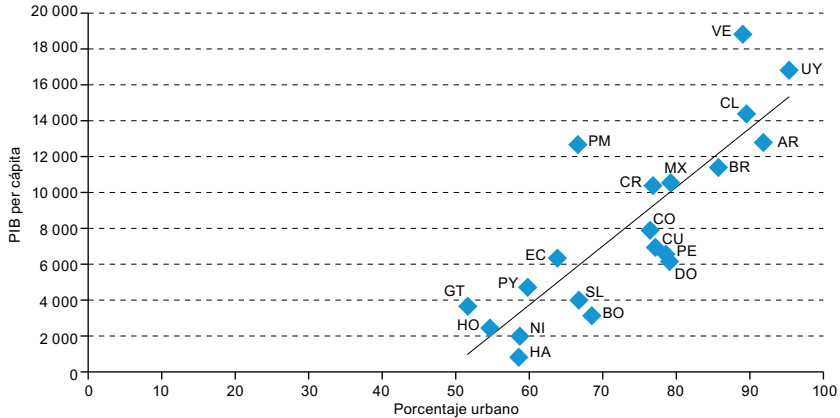
En los gráficos III.3 y III.4 se plantea que cualquiera sea el indicador de desarrollo económico y social utilizado, de manera sistemática los niveles más elevados de urbanización se asocian, en promedio, a niveles más altos de desarrollo económico y social. Esto se demuestra usando el PIB per cápita y el índice de desarrollo humano (IDH), respectivamente. Los gráficos III.3 y III.4 permiten ratificar la relación positiva y estrecha entre urbanización y desarrollo económico y social.

Lo anterior se extiende a otras dimensiones del desarrollo social, ya que la urbanización facilita avances en diferentes dimensiones de este, lo que se reflejó en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en los que la región avanzó más que otras regiones del mundo en desarrollo, en parte por las ventajas que implica la concentración de población para la prestación de servicios básicos. Ciertamente, este escenario ventajoso también tendrá validez para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en general.

Gráfico III.3

América Latina y el Caribe: porcentaje de población urbana y producto interno bruto (PIB) total anual por habitante a precios corrientes, 2015

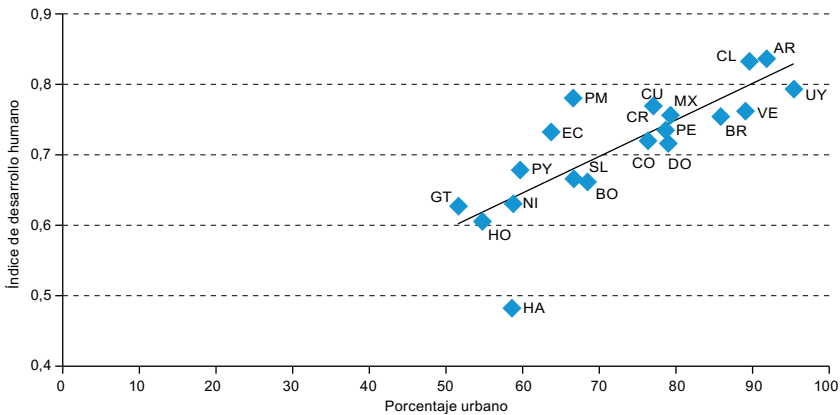
(En dólares corrientes y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales, base de datos CEPALSTAT, y Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision* (ST/ESA/SER.A/366), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), 2015.

Gráfico III.4

América Latina y el Caribe: porcentaje de población urbana e índice de desarrollo humano, 2015



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision* (ST/ESA/SER.A/366), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), Nueva York, 2015, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2015: trabajo al servicio del desarrollo humano*, Nueva York, 2015 [en línea] http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_overview_-_es.pdf.

Ahora bien, a escala comparada internacional, la región evidentemente ha tenido una urbanización menos hermanada con el desarrollo y más aparejada con problemas urbanos, sobre todo metropolitanos. Ello, junto con la rapidez de la urbanización, la incapacidad política y técnica para anticiparla y manejarla, y las insuficiencias dinámicas en materia productiva y laboral expuestas en el capítulo II, han tenido como consecuencia una urbanización más precaria e informal y menos funcional para la productividad y la igualdad (Glaeser y Henderson, 2017; CEPAL, 2012; Banco Mundial, 2009).

C. Sobre la concentración en grandes ciudades

La región sigue presentando índices de primacía sobresalientes a escala mundial, lo que revela el peso de la historia, ya que si bien este rasgo se consolidó durante el siglo XX, sus raíces son mucho más pretéritas y se remontan incluso a la época precolombina en algunos casos. Además, como se plantea en el capítulo II, la concentración tiende a una dinámica de retroalimentación que opera por diversos canales. En tal sentido, las hipótesis de ajustes homeostáticos y procesos naturales e inevitables de desconcentración basados en la operación de las fuerzas del mercado han resultado más bien fallidas en la región. De hecho, algunos autores han subrayado que la pertinaz concentración de la población en las grandes ciudades ha debilitado de forma estructural y severa los vínculos virtuosos entre urbanización y desarrollo (Henderson, 2000).

En términos de niveles y tendencias, los mayores niveles de primacía se verificaron en las primeras tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial (salvo la ciudad de Panamá), y desde esa fecha han tendido a caer en la mayoría de los países. Entre los países donde se ha mantenido o aumentado la primacía, hay dos grupos muy distintos: i) aquellos con baja primacía por bicefalia (el Brasil y el Ecuador), y ii) aquellos con alta primacía y consolidación del liderazgo de la ciudad principal (Panamá y Santo Domingo).

La última ronda censal muestra una resistencia a seguir bajando la primacía en varios países (véanse el cuadro III.3 y el gráfico III.5). De hecho, este es el hallazgo más importante que ofrecen los datos de los censos de la ronda de 2010: no hay una tendencia sistemática al descenso de la primacía durante el siglo XXI, ya que de 11 países con datos censales disponibles, solo 5 redujeron la primacía durante la primera década del siglo XXI.

Las tendencias de la primacía dependen críticamente de la migración y el atractivo migratorio de la ciudad primada frente a las ciudades que le siguen, porque el crecimiento natural de las ciudades primadas se mantiene

en niveles inferiores al del resto. Las mediciones de la primacía y del atractivo migratorio de las grandes ciudades son muy sensibles a las medidas que se usen (CEPAL, 2015 y 2012; Cunha y Rodríguez, 2010) y a las definiciones territoriales del área metropolitana, en particular en contextos de expansión metropolitana y suburbanización, y más aún en contextos de constitución de ciudades-región o desconcentración concentrada (Chávez y otros, 2016; Brenner, 2013; Naciones Unidas, 2008; Sassen 2007).

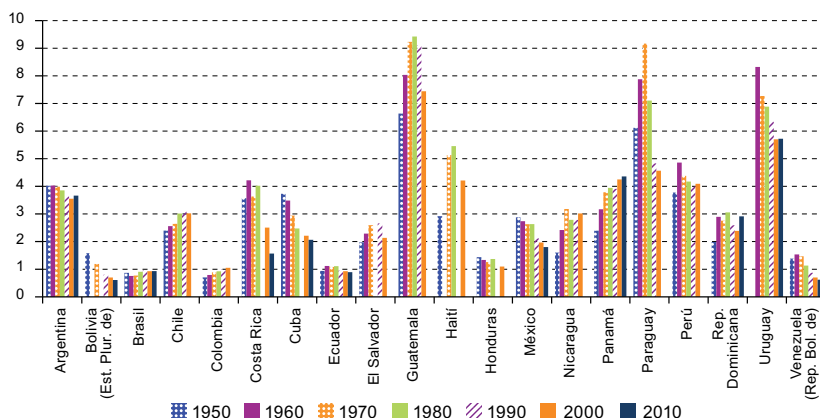
Cuadro III.3
América Latina y el Caribe (países seleccionados): evolución del índice de primacía (población de la ciudad más poblada respecto de la suma de las tres que le siguen en tamaño demográfico) y cambios ocurridos, 1950-2010 y 2000-2010

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	Cambios 1950-2010	Cambios 2000-2010
Argentina	4,0	4,0	4,0	3,9	3,6	3,6	3,7	-0,4	0,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1,6		1,2		0,8	0,7	0,6	-1,0	-0,1
Brasil	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0	0,9	0,9	0,1	0,0
Chile	2,4	2,6	2,6	3,0	3,1	3,0			
Colombia	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0			
Costa Rica	3,6	4,2	3,6	4,0		2,5	1,6	-2,0	-0,9
Cuba	3,7	3,5	2,9	2,5		2,2	2,1	-1,7	-0,1
Ecuador	0,9	1,1	1,1	1,1	0,9	0,9	0,9	0,0	0,0
El Salvador	2,0	2,3	2,6		2,7	2,1			
Guatemala	6,6	8,0	9,2	9,4	9,1	7,4			
Haití	2,9		5,1	5,5		4,2			
Honduras	1,4	1,3	1,3	1,4		1,1			
México	2,9	2,7	2,6	2,6	2,1	2,0	1,8	-1,1	-0,2
Nicaragua	1,6	2,4	3,2	2,8	2,8	3,0			
Panamá	2,4	3,2	3,8	3,9	3,9	4,2	4,4	2,0	0,1
Paraguay	6,1	7,9	9,2	7,1	4,8	4,6			
Perú	3,8	4,9	4,4	4,2	4,0	4,1			
República Dominicana	2,0	2,9	2,8	3,1	2,6	2,4	2,9	0,9	0,5
Uruguay		8,3	7,3	6,9	6,3	5,7	5,7	-2,6	0,0
Venezuela (República Bolivariana de)	1,4	1,5	1,5	1,1	0,9	0,7	0,6	-0,8	-0,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC).

Gráfico III.5

América Latina y el Caribe (países seleccionados): evolución del índice de primacía (población de la ciudad más poblada respecto de la suma de las tres que le siguen en tamaño demográfico), 1950-2010



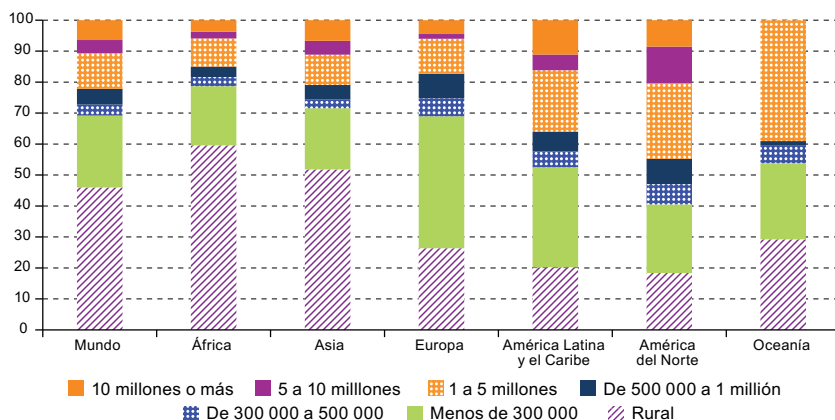
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC).

D. Sobre la estructura de los sistemas de asentamientos humanos

Los datos disponibles a escala mundial posibilitan efectuar ciertas comparaciones internacionales, como las cifras que calcula, sistematiza y difunde la División de Población de las Naciones Unidas mediante su publicación *World Urbanization Prospects* (<http://esa.un.org/unpd/wup/>). Los datos de esta publicación estimados para 2015 permiten concluir que la estructura del sistema de ciudades de América Latina efectivamente tiene un sesgo metropolitano, dado el enorme porcentaje de la población que reside en ciudades de 1 millón o más habitantes, que llega al 36% de la población total (véase el gráfico III.6) y al 45% de la población urbana (véase el gráfico III.7). Se trata de niveles mayores a los observados en África, Asia y, sobre todo, Europa, aun cuando son superados por América del Norte y Oceanía, en particular en lo atinente al indicador de distribución dentro de la población urbana.

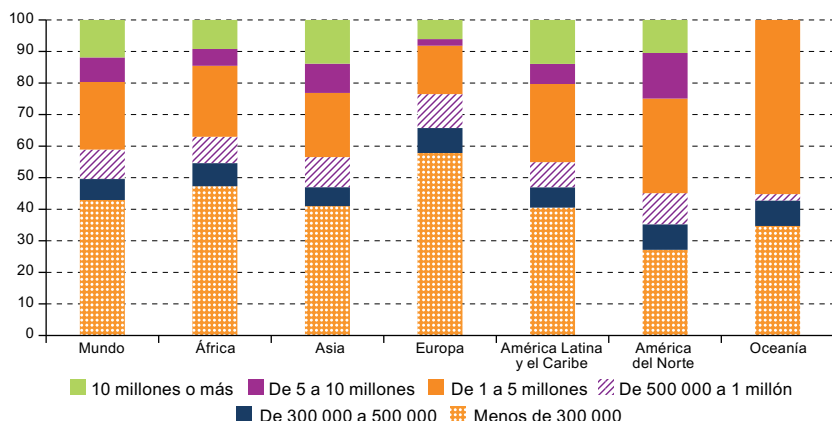
Estas cifras, en todo caso, son limitadas, por cuanto usan como categoría de menor tamaño dentro del sistema de las ciudades a localidades urbanas de 300.000 o menos habitantes. Este método es muy amplio y pierde de vista matices importantes dentro de este segmento, que es por lejos el de mayor cantidad y diversidad de ciudades, aun cuando sus habitantes no representen más del 20% de la población total de la región.

Gráfico III.6
Distribución de la población total, según tamaño de las localidades,
por grandes regiones, 2015
(En porcentajes y número de habitantes)



Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision* (ST/ESA/SER.A/366), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), Nueva York, 2015.

Gráfico III.7
Distribución de la población urbana según tamaño de la localidad,
por grandes regiones, 2015
(En porcentajes y número de habitantes)



Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision* (ST/ESA/SER.A/366), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), Nueva York, 2015.

Por su parte, la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), limitada para efectos comparativos a los 11 países con datos de los censos de la década de

2010, ofrece datos e indicadores mucho más detallados, individualizados para las localidades de 20.000 y más habitantes, así como un conjunto de atributos que permitirán un examen pormenorizado de los tramos de tamaño de los sistemas de ciudades de los países de la región y, por extensión, del sistema de ciudades regional.

Las cifras disponibles hasta ahora permiten construir los cuadros regionales que se presentan a continuación (véanse los cuadros III.4, III.5, III.6 y III.7), donde se formulan algunos hallazgos destacados —algunos de los cuales ya fueron expuestos con datos menos actualizados en CEPAL (2012), Rodríguez (2011), y Villa y Rodríguez (1998)—:

- Ha habido una sostenida y vigorosa ampliación y complejización del sistema de ciudades en prácticamente todos los países de la región y, por mera agregación, en la región como un todo.
- Actualmente habría al menos 2.500 ciudades de 20.000 o más habitantes. La cantidad específica puede ser debatible, porque depende de las definiciones geográficas y de la disponibilidad de datos (censos). La cifra propuesta en el cuadro III.4 es menor porque toma en cuenta solo 11 de los 20 países.
- El incremento de la cantidad de ciudades ha sido cuantioso entre 1950 (256 ciudades) y 2010 (1.739 ciudades), cifra que de hecho aumentó 6,8 veces (véase el cuadro III.5). Sin embargo, la población en ellas se ha multiplicado por 9,1 (véase el cuadro III.4), lo que revela el importante papel del crecimiento demográfico en las ciudades ya existentes en 1950 y las que se fueron agregando con posterioridad.
- La relación inversa entre la cantidad de ciudades y el tramo de tamaño demográfico es una constante esperable. En 2010, la mayor cantidad de ciudades corresponde al tramo inferior del sistema: más de 1.000 ciudades con una población de 20.000 a 50.000 habitantes, mientras que la menor cantidad es la del tramo superior: 47 con 1 millón o más habitantes (véase el cuadro III.5).
- No obstante, este tramo superior de ciudades de 1 millón o más habitantes es por lejos el más poblado del sistema de ciudades y concentra al menos un tercio de la población total (véase el cuadro III.8) y a más de la mitad de la población urbana (cuadros III.7 y III.8). Cabe reiterar que las cifras de los cuadros III.2, III.3, III.4, III.5 y III.6 se refieren a 11 de los 20 países de la región y, por ende, pueden tener algunos sesgos respecto de las cifras regionales totales.

- Finalmente, los resultados presentados en el cuadro III.6 son más contundentes que los del índice de primacía, ya que muestran al segmento superior del sistema con una tendencia clara y persistente a aumentar los índices de concentración, lo que se debe tanto a su expansión demográfica endógena como a la sumatoria en cada nuevo censo de ciudades intermedias que devienen en grandes ciudades.
- Por su parte, las ciudades intermedias (de 100.000 a menos de 1 millón de habitantes) han tenido un franco aumento en su peso relativo sobre la población total (véase el cuadro III.6), aunque este ha sido menos marcado respecto de la población urbana (véanse los cuadros III.7 y III.8). Con todo, junto a las ciudades grandes conforman las jerarquías del sistema de ciudades que han ganado peso demográfico en los últimos 60 años.
- Como contrapartida, las ciudades pequeñas (menos de 100.000 habitantes) tienen una representación casi estable dentro del total nacional en los últimos 20 años y ciertamente decreciente dentro de la población urbana (véanse los cuadros III.6, III.7 y III.8). Estas últimas cifras no son novedosas, ya que desde 1950 las ciudades pequeñas pierden figuración relativa dentro del sistema de ciudades, pese a que pasaron de 150 en 1950 a más de 1.000 en 2010. Claramente, la expansión demográfica del sistema urbano ha sido más fuerte en los niveles superiores e intermedios, lo que se ha debido a la migración, como se muestra en la sección F, y a otras modalidades de transferencias de población, pues el crecimiento vegetativo ha sido históricamente mayor en estas ciudades que en las demás (CEPAL, 2012; Villa y Rodríguez, 1997).

Cuadro III.4
América Latina (países seleccionados): población según agrupaciones de las localidades de acuerdo a su tamaño demográfico, 1950-2010
(En números de habitantes)

América Latina	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
1 millón o más	14 697 761	24 571 790	45 783 321	73 721 257	95 706 073	127 088 400	154 603 053
De 500 000 a 999 999	1 887 280	6 293 000	10 127 136	13 757 996	22 874 194	28 079 943	31 720 386
De 100 000 a 499 999	8 882 865	12 157 990	20 848 773	30 059 620	37 905 022	49 924 873	58 543 266
De 50 000 a 99 999	3 374 735	5 039 608	7 987 866	10 845 855	16 504 389	20 556 670	22 715 955
De 20 000 a 49 999	4 734 555	6 940 134	10 471 523	15 935 372	20 566 474	26 719 839	32 308 647
Subtotal (20 000 y más)	33 579 146	55 004 482	95 220 589	144 322 081	193 558 145	252 371 727	299 893 317
De 2 000 a 19 999	11 879 696	15 244 043	22 413 435	32 740 439	35 783 733	44 328 692	43 140 098
Subtotal (2 000 y más)	45 458 842	70 248 525	117 634 024	177 062 520	229 341 878	296 700 419	343 033 415
Población urbana total	48 315 794	74 023 239	121 860 125	177 735 264	229 951 143	297 453 728	347 186 263
Total nacional	113 994 608	145 149 863	205 251 103	258 965 298	307 701 166	376 572 005	426 210 327

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamiento especiales de microdatos censales y base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC).
Nota: Países con censos disponibles de la ronda de la década de 2010: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Cuadro III.5
América Latina (países seleccionados): localidades según su tamaño demográfico, 1950-2010
(En número de localidades)

América Latina	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
1 millón o más	5	7	13	21	28	39	47
De 500 000 a 999 999	3	9	15	20	34	40	44
De 100 000 a 499 999	41	55	103	152	176	239	283
De 50 000 a 99 999	49	74	115	162	232	295	324
De 20 000 a 49 999	158	223	341	479	663	888	1041
20 000 y más	256	368	587	834	1 133	1 501	1 739

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamiento especiales de microdatos censales y base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC).

Nota: Países con censos disponibles de la ronda de la década de 2010: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En la ronda de censos de la década de 2000, eran 20 países y 1.963 ciudades y (CEPAL, 2012; DEPUALC), mientras que en la de la década de 2010, eran 11 países con 1.739 ciudades.

Cuadro III.6
América Latina (países seleccionados): distribución de la población total según agrupaciones de las localidades de acuerdo a su tamaño demográfico, 1950-2010
(En porcentajes)

América Latina	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
1 millón o más	12,9	16,9	22,3	28,5	31,1	33,7	36,3
De 500 000 a 999 999	1,7	4,3	4,9	5,3	7,4	7,5	7,4
De 100 000 a 499 999	7,8	8,4	10,2	11,6	12,3	13,3	13,7
De 50 000 a 99 999	3,0	3,5	3,9	4,2	5,4	5,5	5,3
De 20 000 a 49 999	4,2	4,8	5,1	6,2	6,7	7,1	7,6
Subtotal (20 000 y más)	29,5	37,9	46,4	55,7	62,9	67,0	70,4
De 2 000 a 19 999	10,4	10,5	10,9	12,6	11,6	11,8	10,1
Subtotal (2 000 y más)	39,9	48,4	57,3	68,4	74,5	78,8	80,5
Población urbana total	42,4	51,0	59,4	68,6	74,7	79,0	81,5
Total nacional	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamiento especiales de microdatos censales y base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC).

Nota: Países con censos disponibles de la ronda de la década de 2010: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Cuadro III.7
América Latina (países seleccionados): distribución de la población urbana según agrupaciones de las localidades de acuerdo a su tamaño demográfico, 1950-2010
(En porcentajes)

América Latina	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
1 millón o más	30,4	33,2	37,6	41,5	41,6	42,7	44,5
De 500 000 a 999 999	3,9	8,5	8,3	7,7	9,9	9,4	9,1
De 100 000 a 499 999	18,4	16,4	17,1	16,9	16,5	16,8	16,9
De 50 000 a 99 999	7,0	6,8	6,6	6,1	7,2	6,9	6,5
De 20 000 a 49 999	9,8	9,4	8,6	9,0	8,9	9,0	9,3
Subtotal (20 000 y más)	69,5	74,3	78,1	81,2	84,2	84,8	86,4
De 2 000 a 19 999	24,6	20,6	18,4	18,4	15,6	14,9	12,4
Subtotal (2 000 y más)	94,1	94,9	96,5	99,6	99,7	99,7	98,8
Población urbana total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales y base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC).

Nota: Países con censos disponibles de la ronda de la década de 2010: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Cuadro III.8
América Latina (países seleccionados): distribución de la población de localidades de 2.000 y más habitantes según agrupaciones de las localidades de acuerdo a su tamaño demográfico, 1950-2010
(En porcentajes)

América Latina	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
1 millón o más	32,3	35,0	38,9	41,6	41,7	42,8	45,1
De 500 000 a 999 999	4,2	9,0	8,6	7,8	10,0	9,5	9,2
De 100 000 a 499 999	19,5	17,3	17,7	17,0	16,5	16,8	17,1
De 50 000 a 99 999	7,4	7,2	6,8	6,1	7,2	6,9	6,6
De 20 000 a 49 999	10,4	9,9	8,9	9,0	9,0	9,0	9,4
Subtotal (20 000 y más)	73,9	78,3	80,9	81,5	84,4	85,1	87,4
De 2 000 a 19 999	26,1	21,7	19,1	18,5	15,6	14,9	12,6
Subtotal (2 000 y más)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales y base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC).

Nota: Países con censos disponibles de la ronda de la década de 2010: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

E. Sistemas de ciudades y migración interna: efectos cuantitativos y cualitativos directos

Los resultados disponibles hasta la fecha (véase el cuadro III.9), que consideran el procesamiento de censos seleccionados de las rondas de las décadas de 2000 y 2010, ratifican lo expuesto en Rodríguez (2011), en el sentido de que las franjas inferiores del sistema de ciudades son netamente expulsoras, mientras que las intermedias tienden a ser atractivas y la superior presenta diversidad interna, sobre todo porque la emigración neta de las megalópolis contrasta con el atractivo de la mayoría de las ciudades grandes restantes (véase el gráfico III.8). Lo anterior se expresa en un dato sorpresivo y hasta paradójico si se considera la evidencia presentada sobre el avance de la urbanización, pero que ya fue expuesto en Rodríguez (2011) y CEPAL (2012): la mayor parte de las ciudades es de emigración neta, porque la mayoría de las ciudades pequeñas —con menos de 100.000 habitantes que, como ya se dijo, son el grueso de las ciudades— presentan emigración neta (véase el gráfico III.9).

En el cuadro III.9 se ofrece, además, otra manera de aproximarse a la estimación directa de la migración rural-urbana y analizar cuál es el saldo migratorio del resto de los municipios, que son los que no forman parte de una ciudad o que no contienen una ciudad, por lo que probablemente albergarán población rural. El procedimiento tiene debilidades, porque al calcular la migración tomando como base los municipios se producen casos de migrantes falsos positivos y de no migrantes falsos negativos (véanse más detalles en Rodríguez (2011)). De cualquier manera, este efecto atañe a la definición oficial de urbano y rural, que, como ya se discutió, difiere entre países y suele ser objeto de cuestionamientos por usar umbrales poco exigentes para la definición de lo urbano. En cambio, en las matrices de ciudades el umbral es comparable y exigente (20.000 o más habitantes). Cualquiera sea el caso, las cifras son elocuentes, pues de manera sistemática el resto pierde población, lo que es equivalente a la migración neta del campo a la ciudad con esta definición exigente de ciudad. Un dato llamativo de estas cifras es que el segmento superior del sistema de ciudades aparece con una migración neta más bien exigua —una cuarta parte de la registrada por los censos de la década de 2000 y una tasa que apenas llega al 0,3%—, mientras que las ciudades intermedias resultan actualmente, en rigor en los últimos 20 años, las más atractivas y mantienen casi el mismo volumen de inmigración neta a una tasa ligeramente descendente, aunque igual baja (del orden del 3%), lo que es evidencia a favor de los procesos de desconcentración, pero limitados a las ciudades medias y no a las pequeñas, y aún menos de un retorno a lo rural.

Cuadro III.9

América Latina (países seleccionados): indicadores de la migración interna, según agrupaciones de las ciudades de acuerdo a su tamaño demográfico, censos de las rondas de las décadas de 2000 y 2010
(En número de habitantes y porcentajes)

Opción 1: excluyendo los movimientos migratorios intracategorías

Ronda censal	Grupos de ciudades según cantidad de población	Población residente en 2010	Población residente en 2005	No migrantes	Inmigrantes	Emigrantes	Migración neta	Migración bruta	Tasa de inmigración	Tasa de emigración	Tasa de migración neta
Ronda de la década de 2010	1 millón o más	130 957 264	130 757 276	127 202 365	3 754 900	3 554 911	199 988	7 309 811	5,7	5,4	0,3
	De 500 000 a 999 999	27 406 682	27 056 232	25 962 344	1 444 338	1 093 889	350 449	2 538 226	10,6	8,0	2,6
	De 100 000 a 499 999	51 970 165	51 451 091	49 160 957	2 809 207	2 290 134	519 073	5 099 341	10,9	8,9	2,0
	De 50 000 a 99 999	22 172 936	22 256 688	20 871 167	1 301 769	1 385 521	-83 752	2 687 290	11,7	12,5	-0,8
	De 20 000 a 49 999	35 997 837	36 297 085	34 021 489	1 976 348	2 275 596	-299 249	4 251 944	10,9	12,6	-1,7
Ronda de la década de 2000	Menos de 20 000	114 506	116 831	104 718	9 788	12 112	-2 324	21 901	16,9	20,9	-4,0
	Resto	78 073 209	78 757 395	74 954 991	3 118 218	3 802 405	-684 186	6 920 623	8,0	9,7	-1,7
	Total del sistema de asentamientos humanos	346 692 599	346 692 599	332 278 031	14 414 568	14 414 568	0	28 829 136	8,3	8,3	0,0
	1 millón o más	99 308 010	98 419 025	95 171 096	4 134 913	3 247 929	886 985	7 382 842	8,4	6,6	1,8
	De 500 000 a 999 999	25 189 355	24 735 987	23 572 789	1 616 566	1 163 197	453 368	2 779 763	13,0	9,3	3,6
Ronda de la década de 2000	De 100 000 a 499 999	41 343 343	40 825 305	38 482 860	2 860 483	2 342 444	518 038	5 202 927	13,9	11,4	2,5
	De 50 000 a 99 999	18 736 768	18 786 657	17 343 752	1 393 016	1 442 905	-49 889	2 835 921	14,8	15,4	-0,5
	De 20 000 a 49 999	28 553 605	29 084 249	26 740 465	1 813 140	2 343 783	-530 643	4 156 924	12,6	16,3	-3,7
	Menos de 20 000	6 066 723	6 110 868	5 568 626	498 097	542 242	-44 145	1 040 340	16,4	17,8	-1,5
	Resto	66 417 807	67 651 520	63 481 708	2 936 099	4 169 813	-1 233 713	7 105 912	8,8	12,4	-3,7
Total del sistema de asentamientos humanos		285 613 611	285 613 611	270 361 297	15 252 314	15 252 314	0	30 504 628	10,7	10,7	0,0

Cuadro III.9 (conclusión)

Opción 2: incluyendo los movimientos migratorios intracategorías

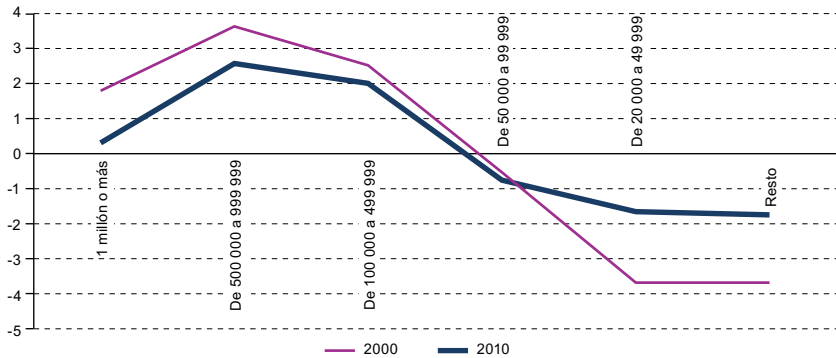
Ronda censal	Grupos de ciudades según cantidad de población	Población residente en 2010	Población residente en 2005	No migrantes	Inmigrantes	Emigrantes	Migración neta	Migración bruta	Tasa de inmigración	Tasa de emigración	Tasa de migración neta
Ronda de la década de 2010	1 millón o más	130 957 264	130 757 276	126 049 248	4 908 016	4 708 028	199 988	9 616 043	7,5	7,2	0,3
	De 500 000 a 999 999	27 406 682	27 056 232	25 812 021	1 594 661	1 244 211	350 449	2 838 872	11,7	9,1	2,6
	De 100 000 a 499 999	51 970 165	51 451 091	48 626 464	3 343 700	2 824 627	519 073	6 168 328	12,9	10,9	2,0
	De 50 000 a 99 999	22 172 936	22 256 688	20 767 434	1 405 503	1 489 254	-83 752	2 894 757	12,7	13,4	-0,8
	De 20 000 a 49 999	35 997 837	36 297 085	33 730 438	2 267 398	2 566 647	-299 249	4 834 045	12,5	14,2	-1,7
Ronda de la década de 2000	Menos de 20 000	114 506	116 831	104 718	9 788	12 112	-2 324	21 901	16,9	20,9	-4,0
	Resto	78 073 209	78 757 395	74 954 991	3 118 218	3 802 405	-684 186	6 920 623	8,0	9,7	-1,7
	Total del sistema de asentamientos humanos	346 692 599	346 692 599	330 045 315	16 647 284	16 647 284	0	33 294 569	9,6	9,6	0,0
	De 1 millón o más	99 306 010	98 419 025	94 225 768	5 080 242	4 193 257	886 985	9 273 499	10,3	8,5	1,8
	De 500 000 a 999 999	25 189 355	24 735 987	23 463 233	1 726 122	1 272 754	453 368	2 998 876	13,8	10,2	3,6
Ronda de la década de 2000	De 100 000 a 499 999	41 343 343	40 825 305	37 980 943	3 362 400	2 844 362	518 038	6 206 762	16,4	13,8	2,5
	De 50 000 a 99 999	18 736 768	18 786 657	17 232 333	1 504 435	1 554 324	-49 889	3 058 759	16,0	16,6	-0,5
	De 20 000 a 49 999	28 553 605	29 084 249	26 486 306	2 067 299	2 597 943	-530 643	4 665 242	14,3	18,0	-3,7
	Menos de 20 000	6 066 723	6 110 868	5 548 557	518 166	562 311	-44 145	1 080 477	17,0	18,5	-1,5
	Resto	66 417 807	67 651 520	63 481 708	2 936 099	4 169 813	-1 233 713	7 105 912	8,8	12,4	-3,7
Ronda de la década de 2000	Total del sistema de asentamientos humanos	285 613 611	285 613 611	268 418 848	17 194 763	17 194 763	0	34 389 525	12,0	12,0	0,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamiento de microdatos censales, base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC) y base de datos de Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC).

Nota: Países con censos e información disponibles incluidos en la ronda de la década de 2010 (10): Bolivia (Estado Plurinacional de) (2012), Brasil (2010), Costa Rica (2011), Ecuador (2010), Honduras (2013), México (2010), Panamá (2010), República Dominicana (2010), Uruguay (2011) y Venezuela (República Bolivariana de) (2011). La categoría "menos de 20.000" corresponde a localidades que no tenían esa condición en el censo respectivo, pero que, de todas formas, se consideraron en los cálculos porque: i) no alcanzaron esa población en el censo de la ronda de la década de 2000, pero sí lo hicieron en la ronda de la década de 2010 (una cantidad considerable de localidades, como se explica en el gráfico III.9), y ii) si tenían esa condición en la ronda de la década de 2000, pero la perdieron en la década de 2010 (muy pocos casos).

Gráfico III.8

América Latina (países seleccionados): migración neta de los segmentos del sistema de ciudades, por tamaño demográfico, 2000 y 2010
 (En tasas por mil)

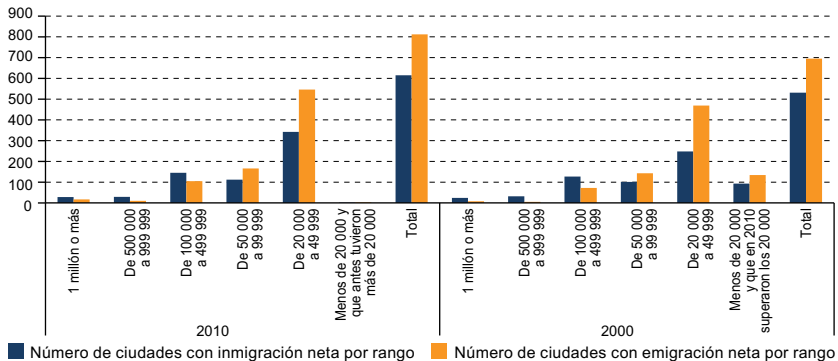


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales, base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC) y base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC).

Nota: Países con censos e información disponibles incluidos en la ronda de la década de 2010 (10): Bolivia (Estado Plurinacional de) (2012), Brasil (2010), Costa Rica (2011), Ecuador (2010), Honduras (2013), México (2010), Panamá (2010), República Dominicana (2010), Uruguay (2011) y Venezuela (República Bolivariana de) (2011). Países con censos e información disponibles incluidos en la ronda de la década de 2000 (8): Brasil (2000), Costa Rica (2000), Ecuador (2001), Honduras (2001), México (2000), Panamá (2000), República Dominicana (2002) y Venezuela (República Bolivariana de) (2001).

Gráfico III.9

América Latina (países seleccionados): ciudades según signo de la migración neta, por rango de tamaño demográfico, 2000 y 2010
 (En número de ciudades)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales, base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC) y base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC).

Nota: Países con censos e información disponibles incluidos en la ronda de la década de 2010 (10): Bolivia (Estado Plurinacional de) (2012), Brasil (2010), Costa Rica (2011), Ecuador (2010), Honduras (2013), México (2010), Panamá (2010), República Dominicana (2010), Uruguay (2011) y Venezuela (República Bolivariana de) (2011). Países con censos e información disponibles incluidos en la ronda de la década de 2000 (8): Brasil (2000), Costa Rica (2000), Ecuador (2001), Honduras (2001), México (2000), Panamá (2000), República Dominicana (2002) y Venezuela (República Bolivariana de) (2001). El número de ciudades de la ronda de censos de la década de 2000 incluye casi 300 localidades que no tenían esa condición en el censo respectivo, pero que, de todas formas, se consideraron en los cálculos porque alcanzaron tal condición en el censo de la ronda de la década de 2010. Su inclusión facilita la comparación diacrónica y explica que la cantidad de ciudades sea muy similar entre ambos momentos.

Otro dato relevante que se presenta en el cuadro III.9 es la reducción de la cantidad de migrantes en más de 800.000 entre los censos de la década de 2000 y los de la década de 2010 (15,2 millones de migrantes entre categorías de ciudades en 2000 y 14,4 en 2010), tendencia que ya había sido adelantada en estudios anteriores (Rodríguez, 2013c; CEPAL, 2012) y que todavía genera cierta sorpresa, incluso en círculos académicos. Esta vez, la disponibilidad de datos por categorías de tamaños del sistema de ciudades permite evaluar algunas de las hipótesis formuladas para explicar esta caída, como el agotamiento de la migración rural-urbana. De acuerdo a lo observado en el cuadro III.9, efectivamente hay una caída importante de la emigración desde el resto de las ciudades (*proxy* de lo rural) pero, en principio, su magnitud —del orden de 300.000— está lejos de explicar la baja total. Sin embargo, si se considera la emigración de la categoría “menos de 20.000”, que corresponde a las ciudades que en 2000 tenían menos de 20.000 habitantes y que en 2010 superaron ese umbral, entonces emerge una cifra del orden de 800.000 que claramente parece decisiva para la reducción del número de migrantes.

Por otra parte, al desplegar dos cuantificaciones de la migración, el cuadro III.9 permite estimar por residuo la migración dentro de cada categoría, cuyos resultados se exponen en el gráfico III.10³. Lamentablemente la migración dentro de la categoría “resto” no puede captarse porque se trata de una categoría también residual, la que se trata como unidad sin distinción de localidades (municipios, en rigor) en su interior. Con todo, los resultados (véase el gráfico III.10) muestran que la migración dentro de cada categoría del sistema de ciudades no disminuyó en el último período intercensal, lo que da cuenta de un creciente intercambio migratorio horizontal.

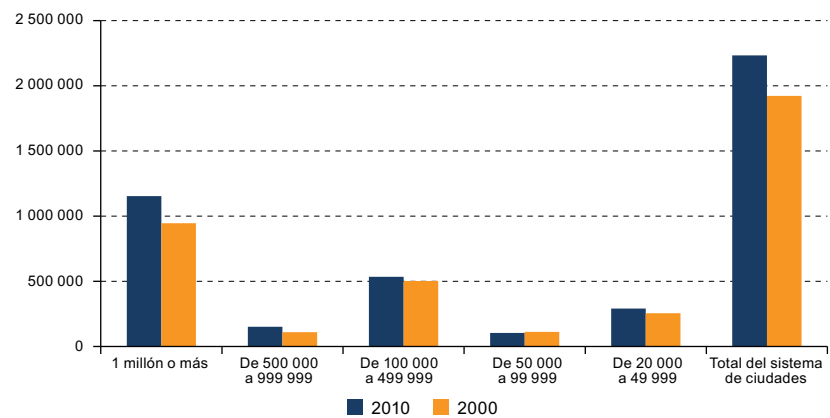
Finalmente, respecto de la posibilidad de que parte de la caída de la cantidad de migrantes se deba a una creciente migración dentro de las ciudades, sobre todo en el caso de los aglomerados metropolitanos compuestos por varios municipios, la evidencia disponible tiende a descartar esta posibilidad. Aunque se trata de una migración que, en general, difiere en sus características y determinantes respecto de la migración entre ciudades, la migración intrametropolitana está generando creciente interés y visibilidad, a medida que se consolida la ya destacada condición metropolitana de la urbanización regional. Pero midiendo con un estándar común, es decir aplicando los mismos límites territoriales a las ciudades —que son los existentes en el último censo, el de la ronda de la década de 2010—, en el cuadro III.10

³ Esta migración modifica la cantidad de inmigrantes y emigrantes, y sus respectivas tasas, porque suma a quienes se movieron entre ciudades del mismo rango de tamaño y, por ende, siempre es mayor que la cuantificación que no considera esta migración intracategoría. Pero esta migración intracategoría no tiene efecto sobre la migración neta ni sobre su tasa, la que es necesariamente idéntica entre ambas opciones (justamente porque es migración intracategoría, que no implica intercambio con otras categorías).

se sugiere, sobre la base de una muestra no menor de las ciudades grandes (17 de las casi 70 existentes en la región), que la movilidad intrametropolitana no presenta una intensidad creciente y ni siquiera un volumen creciente.

En efecto, la cantidad de migrantes internos cayó de 3,8 a 3,7 millones entre el censo de 2000 y el de 2010, y la intensidad de esta movilidad, medida con un porcentaje de migrantes intrametropolitanos sobre la población pertinente, bajó del 5,2% al 4,3%. Es probable que, de forma indirecta, el agotamiento de la migración rural influya en esta reducción, porque esta tendía a ser múltiple y los inmigrantes rurales se mudaban dentro de la ciudad hasta encontrar un asentamiento más o menos definitivo. También puede influir en la consolidación habitacional, el aumento de la propiedad de la vivienda y el envejecimiento demográfico. De cualquier manera, se trata de unos resultados sorprendentes, porque entre las teorías dominantes ninguna anticipa este declive. De hecho, las teorías de la transición urbana normalmente suponen una función creciente de la movilidad intrametropolitana (Skeldon, 2013; Banco Mundial, 2009; Bell y Salut, 2009; Rodríguez y Busso, 2009; Zelinsky, 1971) y algo parecido acontece con las teorías del ciclo de vida de las ciudades (Pacione, 2009; Van Beckhoven, Bolt y Van Kempen, 2005). Por lo tanto, se trata de un hallazgo que amerita mayor investigación empírica, así como nuevos desarrollos conceptuales.

Gráfico III.10
América Latina y el Caribe (países seleccionados): migrantes intracategorías del sistema de ciudades, 2000 y 2010
(En número de migrantes)



Fuente: Elaboración propia.
Nota: Se trata de los migrantes captados con la pregunta sobre lugar de residencia 5 años antes del censo (fecha fija) o, en el caso de Panamá, la combinación de la pregunta sobre tiempo de residencia (acotado a 5 años) y último lugar de residencia. Se incluyeron países con censos e información disponible de la ronda de 2010 (10 países) y 2000 (8 países).

América Latina (17 áreas metropolitanas con 1 millón o más habitantes): migrantes intrametropolitanos en cifras absolutas y relativas, censos de las rondas de las décadas de 2000 y 2010
(En cantidad de habitantes y porcentajes)

Cuadro III.10

Área metropolitana	Censos de la ronda de la década de 2000			Censos de la ronda de la década de 2010		
	Población de referencia	Migrantes intrametropolitanos	Porcentaje de migrantes intrametropolitanos	Población de referencia	Migrantes intrametropolitanos	Porcentaje de migrantes intrametropolitanos
Belo Horizonte	4 113 134	249 569	6,1	4 844 510	204 509	4,2
Brasilia	2 328 446	119 094	5,1	3 171 767	102 128	3,2
Curitiba	2 263 402	117 527	5,2	2 768 228	98 645	3,6
Recife	2 910 831	130 986	4,5	3 326 324	114 967	3,5
Río de Janeiro	9 620 171	308 683	3,2	10 848 837	237 129	2,2
Salvador de Bahía	2 683 236	55 035	2,1	3 185 483	63 465	2,0
São Paulo	15 367 769	585 899	3,8	17 677 370	470 595	2,7
Guayaquil	1 870 538	33 219	1,8	2 243 061	19 783	0,9
Quito	1 480 711	41 878	2,8	1 846 457	16 911	0,9
Caracas	3 138 394	131 863	4,2	3 294 367	50 814	1,5
Maracaibo	1 452 527	21 589	1,5	1 725 566	8 110	0,5
Montevideo	1 375 191	49 851	3,6	1 425 286	45 867	3,2
San José	1 755 272	163 569	9,3	2 002 439	186 277	9,3
Ciudad de México	15 788 511	1 432 503	9,1	17 677 893	1 369 010	7,7
Toluca	1 297 518	23 861	1,8	1 631 700	58 182	3,6
Monterrey	2 855 215	196 569	6,9	3 541 447	397 396	11,2
Guadalajara	3 104 174	157 511	5,1	3 787 943	261 989	6,9
Total	73 405 040	3 819 205	5,2	84 998 678	3 705 778	4,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del procesamiento de microdatos censales.
Nota: Los migrantes corresponden a personas que cambiaron su municipio de residencia pero que se mantuvieron en el área metropolitana. La población de referencia corresponde a la incluida en la matriz de migración intrametropolitana calculada con la pregunta por municipio (o equivalente) de residencia en una fecha fija anterior (normalmente 5 años) o con la combinación de preguntas sobre residencia anterior y tiempo de residencia (que se limita a 5 años o menos de residencia en el municipio actual). Por ende, se excluye a: i) los menores de 5 años; ii) los inmigrantes internacionales; iii) los intercambios migratorios con el resto de los países, y iv) las personas que no declararon municipio de residencia anterior (o de residencia habitual en el caso de los censos de hecho).

Ahora bien, a diferencia de lo observado en el caso de la migración rural urbana, para la cual el trasfondo de desigualdades marcadas y persistentes entre zonas rurales y urbanas (sistemáticamente adversas para las rurales) se convierte en explicación estructural natural, en el caso de las desigualdades entre ciudades agrupadas por cantidad de población, las desigualdades son más complejas. Es justamente lo que se muestra en el cuadro III.11, donde las ciudades grandes no son precisamente superiores en los indicadores seleccionados.

Con todo, el principal hallazgo presentado en el cuadro III.11 es que las ciudades pequeñas tienen en general menores niveles de vida, lo que está empujando la salida desde ellas hacia niveles superiores del sistema de ciudades, pero no hacia el ámbito rural (véase el cuadro III.11; CEPAL, 2012; base de datos DEPUALC).

Además de estos cuadros tradicionales en términos de medidas de la migración y del efecto que captan —el efecto crecimiento—, que resultan novedosos en otros aspectos por abordar la migración de las ciudades, se desplegarán otros cuadros en elaboración, que suponen la aplicación de metodologías e instrumentos relativamente nuevos, a fin de mostrar el efecto de la migración sobre la composición sociodemográfica de las ciudades, en particular en materia de estructura por sexo y edad y la estructura educativa (Rodríguez, 2013a). En este caso, también se presentan cuadros sintéticos por tamaño de ciudad, aunque están disponibles las estimaciones por ciudad. En general se prefiere presentar cuadros por países, para evitar que los resultados regionales expresen las relaciones en México y el Brasil e invisibilicen la situación de los países restantes.

El cuadro III.12 y el gráfico III.11 muestran evidencias del hecho estilizado más estable de la región: la pertinaz atracción de las grandes ciudades para los jóvenes en desmedro del resto del sistema de asentamientos humanos y, en especial, en desmedro de las ciudades menores y los ámbitos no urbanos. Se trata de un fenómeno poco estudiado, pero cuyas causas generales son sencillas de anticipar: opciones laborales, de estudio y de proyectos de vida, que en general para los jóvenes son mayores y mejores en las grandes ciudades (incluido el consumo cultural, la búsqueda de pareja y el uso del tiempo libre). Hay una cultura juvenil en las grandes ciudades que opera como imán y, además, condiciones y ritmos de vida que podrían ser desagradables para otras edades, pero que se ajustan bien a esta etapa de la vida. Desde la otra vereda, en materia de consecuencias, esta selectividad juvenil tiene efectos demográficos directos —estimables mediante procedimientos ad hoc novedosos desarrollados en el CELADE, como se muestra en el cuadro III.12—, en particular el rejuvenecimiento, y el ensanchamiento y extensión del bono demográfico de las grandes ciudades (Rodríguez 2013a, 2013b y 2008; Williamson, 1988).

América Latina (6 países): indicadores de condiciones de vida (ODM), por agrupaciones de ciudades según su población, década de 2010

Cuadro III.11

Ciudades	Promedio de años de estudio			Tasa neta de matrícula en primaria	Tasa de conclusión de la primaria	Tasa de alfabetismo	Relación entre mujeres y hombres			Tasas de alfabetismo
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres				Educación primaria	Educación secundaria	Educación superior	
1 millón o más	10,0	10,3	9,7	80,6	98,3	98,9	1,02	0,99	0,94	98,3
De 500 000 a 999 999	10,2	10,5	9,9	74,6	96,8	98,7	1,02	0,97	0,91	97,0
De 100 000 a 499 999	9,7	9,8	9,5	82,5	97,2	98,8	1,02	0,99	0,88	97,2
De 50 000 a 99 999	8,6	8,9	8,3	78,2	97,8	98,4	1,02	0,98	0,94	96,6
De 20 000 a 49 999	8,2	8,5	8,0	78,7	96,5	98,0	1,02	0,96	0,90	96,1
Ciudades	Proporción de la población con acceso al agua potable	Proporción de la población con acceso a saneamiento	Proporción de la población con acceso a electricidad	Disponibilidad de teléfono en el hogar	Disponibilidad de celular	Disponibilidad de computadora	Disponibilidad de Internet	Relación de masculinidad	Relación de juventud	Relación de vejez
1 millón o más	84,6	96,2	99,5	64,4	75,8	43,9	31,9	94,2	41,8	14,6
De 500 000 a 999 999	93,4	79,8	99,0	54,1	82,7	42,8	33,4	93,7	41,7	13,9
De 100 000 a 499 999	83,7	94,9	90,2	49,6	78,4	38,7	25,9	93,8	44,8	14,3
De 50 000 a 99 999	83,9	84,5	93,0	41,2	69,6	29,9	18,6	94,3	49,1	14,0
De 20 000 a 49 999	82,6	79,6	93,0	36,9	67,2	25,7	15,4	94,4	50,3	15,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamiento de microdatos censales y base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC).

Nota: Países considerados en los cálculos: Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Ecuador, México, República Dominicana y Uruguay.

Cuadro III.12

América Latina (países seleccionados): efectos de la migración interna sobre la estructura etaria (porcentaje de jóvenes) de las ciudades y asentamientos, según rangos de tamaño de las ciudades y asentamientos, 2007-2012

País	Factual	Contrafactual	No migrantes	Efecto absoluto	Efecto relativo (en porcentajes)	Efecto de la inmigración	Efecto de la emigración
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2012)							
1 millón o más	34,1	33,7	33,3	0,4	1,3	0,9	-0,4
De 100 000 a 499 999	35,3	35,1	33,9	0,2	0,7	1,4	-1,2
De 50 000 a 99 999	33,6	33,9	32,8	-0,2	-0,7	0,9	-1,1
De 20 000 a 49 999	32,6	32,7	31,0	-0,2	-0,6	1,5	-1,7
Menos de 20 000	34,5	34,5	34,1	0,0	0,0	0,3	-0,4
Otros	29,1	29,7	28,6	-0,6	-2,0	0,5	-1,1
Brasil (2010)							
1 millón o más	29,8	29,2	28,9	0,6	2,0	0,8	-0,3
De 500 000 a 999 999	29,1	28,4	28,0	0,7	2,3	1,0	-0,4
De 100 000 a 499 999	29,1	28,9	28,2	0,2	0,8	0,9	-0,7
De 50 000 a 99 999	29,1	29,3	28,2	-0,2	-0,6	0,9	-1,1
De 20 000 a 49 999	29,2	29,8	28,5	-0,6	-1,9	0,6	-1,2
Menos de 20 000	28,8	30,2	28,3	-1,3	-4,4	0,5	-1,9
Otros	28,7	29,8	28,5	-1,0	-3,5	0,2	-1,2
Costa Rica (2011)							
1 millón o más	29,3	28,9	28,7	0,5	1,6	0,6	-0,1
De 100 000 a 499 999	29,9	29,5	29,3	0,4	1,4	0,6	-0,1
De 50 000 a 99 999	30,4	31,0	30,1	-0,7	-2,1	0,3	-0,9
De 20 000 a 49 999	30,7	31,1	30,4	-0,4	-1,2	0,4	-0,7
Otros	29,9	30,4	29,6	-0,5	-1,6	0,3	-0,8
Ecuador (2011)							
1 millón o más	30,52	29,68	29,39	0,83	2,80	1,12	-0,29
De 100 000 a 499 999	31,04	31,12	29,94	-0,08	-0,30	1,09	-1,18
De 50 000 a 99 999	29,39	29,94	28,59	-0,54	-1,82	0,80	-1,34
De 20 000 a 49 999	30,39	30,99	29,50	-0,59	-1,92	0,90	-1,49
Otros	28,98	29,51	28,55	-0,53	-1,79	0,44	-0,96

Cuadro III.12 (continuación)

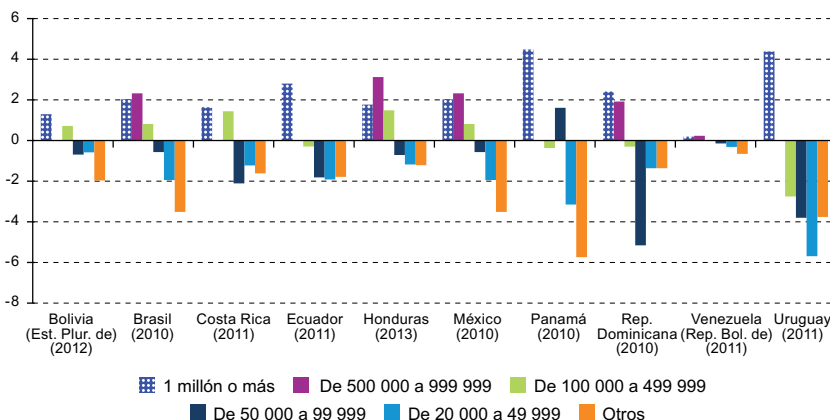
País	Factual	Contrafactual	No migrantes	Efecto absoluto	Efecto relativo (en porcentajes)	Efecto de la inmigración	Efecto de la emigración
Honduras (2013)							
1 millón o más	35,07	34,47	34,30	0,61	1,76	0,78	-0,17
De 500 000 a 999 999	36,08	34,99	34,88	1,09	3,12	1,20	-0,10
De 100 000 a 499 999	35,00	34,48	34,05	0,51	1,49	0,94	-0,43
De 50 000 a 99 999	34,19	34,44	33,75	-0,25	-0,72	0,44	-0,69
De 20 000 a 49 999	33,58	33,99	32,96	-0,40	-1,18	0,62	-1,03
Otros	32,60	33,00	32,39	-0,40	-1,21	0,21	-0,61
México (2010)							
1 millón o más	29,8	29,2	28,9	0,6	2,0	0,8	-0,3
De 500 000 a 999 999	29,1	28,4	28,0	0,7	2,3	1,0	-0,4
De 100 000 a 499 999	29,1	28,9	28,2	0,2	0,8	0,9	-0,7
De 50 000 a 99 999	29,1	29,3	28,2	-0,2	-0,6	0,9	-1,1
De 20 000 a 49 999	29,2	29,8	28,5	-0,6	-1,9	0,6	-1,2
Menos de 20 000	28,8	30,2	28,3	-1,3	-4,4	0,5	-1,9
Otros	28,7	29,8	28,5	-1,0	-3,5	0,2	-1,2
Panamá (2010)							
1 millón o más	28,3	27,1	27,0	1,2	4,5	1,3	-0,1
De 100 000 a 499 999	28,3	28,3	27,6	-0,1	-0,4	0,7	-0,8
De 50 000 a 99 999	28,8	28,3	26,4	0,5	1,6	2,3	-1,9
De 20 000 a 49 999	26,8	27,7	26,0	-0,9	-3,2	0,9	-1,8
Otros	25,9	27,5	25,6	-1,6	-5,7	0,2	-1,8
República Dominicana (2010)							
1 millón o más	31,2	30,5	30,4	0,7	2,4	0,8	0,0
De 500 000 a 999 999	30,5	29,9	29,6	0,6	1,9	0,9	-0,3
De 100 000 a 499 999	30,5	30,6	30,0	-0,1	-0,3	0,5	-0,6
De 50 000 a 99 999	29,5	31,2	29,3	-1,6	-5,2	0,2	-1,8
De 20 000 a 49 999	28,9	29,3	28,6	-0,4	-1,4	0,3	-0,7
Otros	28,9	29,3	28,6	-0,4	-1,4	0,3	-0,7

Cuadro III.12 (conclusión)

País	Factual	Contrafactual	No migrantes	Efecto absoluto	Efecto relativo (en porcentajes)	Efecto de la inmigración	Efecto de la emigración
Venezuela (República Bolivariana de) (2011)							
1 millón o más	29,5	29,5	29,3	0,1	0,2	0,2	-0,1
De 500 000 a 999 999	31,2	31,2	31,0	0,1	0,2	0,2	-0,1
De 100 000 a 499 999	30,7	30,7	30,5	0,0	0,0	0,2	-0,2
De 50 000 a 99 999	31,7	31,7	31,5	0,0	-0,1	0,2	-0,2
De 20 000 a 49 999	30,9	31,0	30,7	-0,1	-0,3	0,2	-0,3
Otros	30,80	31,00	30,65	-0,21	-0,66	0,15	-0,36
Uruguay (2013)							
1 millón o más	24,51	23,48	23,39	1,03	4,38	1,11	-0,09
De 100 000 a 499 999	26,35	27,10	25,69	-0,75	-2,75	0,66	-1,40
De 50 000 a 99 999	23,95	24,89	23,28	-0,94	-3,80	0,67	-1,61
De 20 000 a 49 999	22,65	24,03	22,12	-1,38	-5,69	0,53	-1,92
Otros	22,45	23,32	22,09	-0,88	-3,76	0,35	-1,23

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamiento especiales de microdatos censales y base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC).

Gráfico III.11
América Latina (países seleccionados): efecto relativo de la migración interna sobre la proporción de población joven (15-29), por categoría de tamaño del sistema de asentamientos humanos, 2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos de microdatos censales.

Además tiene otros efectos sociales y económicos más difíciles de estimar, pero que han sido relevados por diferentes autores como dinamizadores de la economía y la cultura de estas ciudades. Un expositor particularmente mediático de estos efectos, aunque su selectividad no se limita a la edad sino a ciertas capacidades y caracteres, es Richard Florida (2005), quien formula la tesis de ciudades grandes renovadas, vibrantes y atractivas para los individuos, buena parte de quienes son jóvenes, creativos, talentosos, innovadores, con liderazgo y con capacidades sobresalientes. Cualquiera sea el caso, esta selectividad juvenil del atractivo migratorio de las ciudades implica que una eventual emigración neta total sería un indicador poco relevante del empuje de la ciudad, porque si se desagregara la migración por grupos poblacionales se advertiría un refuerzo del atractivo para grupos especialmente dotados y capacitados.

F. Sobre las metamorfosis metropolitanas y su vinculación con la segregación residencial socioeconómica

Las ciudades de todo el mundo están experimentando mutaciones en sus formas, movimientos y el patrón de asentamiento de los grupos sociales que residen en ellas, algunas de las cuales datan de hace décadas y otras son más novedosas (Dureau y otros, 2014; Brenner, 2013; De Mattos, 2010; Jordán, Rehner y Samaniego, 2010; Sassen, 2007 y 1991; Ingram, 1998; Hall, 1996). Las ciudades de América Latina no son la excepción. Hasta la década de 1980, las áreas metropolitanas de América Latina se caracterizaban por un patrón relativamente definido de segregación socioeconómica residencial (Bähr y

Mertins, 1993; Janoschka, 2002; Borsdorf, 2003). Cuatro rasgos distintivos delineaban este patrón: i) áreas centrales con población declinante, una composición socioeconómica mixta, pero en proceso de envejecimiento, y zonas pauperizadas y en proceso de pauperización; ii) un pericentro con sobrerrepresentación de población de clase baja y media, que experimenta una reducción demográfica por emigración y un envejecimiento sostenido, lo que tiende a generar un cuadro de declive generalizado y continuado; iii) una periferia que reporta un crecimiento rápido de la población, altos niveles de pobreza y asentamientos informales, y iv) un área geográfica de familias acomodadas, en algunos casos prácticamente sin asentamientos informales, bien conectada con el centro comercial y financiero de la ciudad.

Sin embargo, durante la última década del siglo XX y la primera década del siglo XXI, dos mutaciones alteraron este patrón (Duhau, 2016; CEPAL, 2014 y 2102; Roberts y Wilson, 2009): i) la diversificación socioeconómica de la periferia, donde es particularmente notable la emergencia de zonas para familias de altos ingresos, así como urbanizaciones para familias de ingresos medios y la consolidación de áreas informales, incluida la construcción de complejos de vivienda social sólida, y ii) una inflexión en las áreas metropolitanas centrales, que han comenzado a registrar inmigración de jóvenes y de familias jóvenes de educación media y alta (Contreras, 2016; Duhau, 2016; Dureau y otros, 2014; Salazar y Sobrino, 2010). La conclusión de todo lo anterior es que la segregación residencial socioeconómica ha tendido a bajar (Rasse, 2016; Sabatini y otros, 2009), por el aumento de la mezcla social, tanto en el centro como en la periferia.

Pero hay visiones diferentes, que subrayan la continuidad de un modelo articulado en torno al contrapunto entre un centro rico, por un lado, y una periferia pobre, por el otro, que de algún modo reproduce el esquema centro-periferia global y nacional analizado en el capítulo II. No se trata de un enfoque de ciudad dual (Sassen, 1991) ni de uno que desconoce los cambios destacados por las tesis de la fragmentación y la diversificación social de la periferia. Lo que subraya este enfoque alternativo es que las disparidades socioterritoriales de las metrópolis aún se mantienen muy altas y siguen teniendo como principal eje el contrapunto entre el centro y la zona de alto ingresos —aún esencialmente conectados y dominantes— y la periferia, que aún constituye el espacio dinámico en términos demográficos, donde continúa predominando la pobreza. Esta visión parece prevalecer todavía entre los investigadores urbanos del Brasil (Cunha, 2015; Ribeiro, 2015; Naciones Unidas, 2008).

Una diferencia clave entre estos planteamientos radica en la evolución y las perspectivas del asentamiento de la clase alta. Mientras el enfoque de la fragmentación y la insularidad claramente se inclina por un futuro de suburbanización dispersa de la clase alta (Rodríguez, 2016; CEPAL, 2014), que se acerca físicamente a los pobres, aunque no socialmente o interactivamente si se quiere, los modelos centro-periferia subrayan la persistencia de un

núcleo principal de asentamiento de la clase alta, relativamente central o con buena conexión al centro (CEPAL, 2014 y 2012). Ribeiro plantea claramente que la exclusión urbana en el espacio social de Río de Janeiro es producto de las prácticas de autosegregación de las elites dirigentes e intelectuales, y, en ese sentido, se corroboran tendencias similares a las observadas en otras grandes ciudades (Pinçon y Pinçon-Charlot, 1989). Agrega que, en realidad, la segregación representa una necesidad inherente de las elites o, más precisamente, de sus estratos superiores, por la importancia que reviste en el ejercicio de su poder social. En síntesis, son las clases dominantes las que detienen el poder segregativo, porque acumulan capital económico, capital cultural y capital político. La clase media goza de escaso poder segregativo, por más que muchas veces pueda tener interés en la segregación, en la medida en que la situación le permita acceder al capital cultural (Ribeiro, 2015).

Lamentablemente hay pocos estudios empíricos sobre estos temas y la mayor parte de las afirmaciones se basan en evidencia fragmentada o casuística. En el *Panorama Social de América Latina 2014* (CEPAL, 2014) se hizo un esfuerzo por examinar con detalle la situación de una veintena de grandes ciudades, considerando los datos disponibles de los censos de las décadas de 2000 y 2010. Las principales conclusiones ratificaron el contrapunto entre centro y periferia en materia de crecimiento demográfico, atractivo migratorio y composición socioeconómica, pero al mismo tiempo la evidencia sistematizada apoyó la emergencia de fenómenos de diversificación social en la periferia y reducción de los niveles de la segregación residencial del promedio de la muestra, aunque muy influido por la tendencia del Brasil y con numerosas excepciones en ciudades de otros países. Se trata de asuntos que requieren mayor investigación empírica y para los cuales se han desarrollado recientemente nuevos procedimientos de estimación, cuyo uso podría aportar estimaciones más precisas de las tendencias del crecimiento demográfico y el atractivo migratorio de las diferentes zonas de las ciudades, así como de las tendencias de las disparidades sociales entre estas zonas y de la segregación residencial socioeconómica.

G. Sobre la estructura productiva de las ciudades

Finalmente, las peculiaridades de la urbanización y de las ciudades latinoamericanas adquieren una expresión sobresaliente en su estructura productiva, que desde hace varias décadas ha tendido al abultamiento del sector de los servicios a niveles mucho mayores que los observados en los países desarrollados, y tiene como factor agravante el hecho ya destacado de que en este sector se reproduce la heterogeneidad estructural y se registra una amplia gama de servicios informales y de baja productividad (véase el capítulo II).

Se trata de un asunto aún escasamente estudiado y que, sobre la base de los censos y a partir de las consultas sobre ramas de actividad y ocupación,

se puede indagar de manera preliminar, aunque su alcance es limitado (por las características de la fuente) y una aproximación comparativa regional resulta compleja. Por ello, los resultados que se presentan a continuación deben considerarse un primer avance y deben ser tomados con la debida cautela.

En el cuadro III.13 se presentan los resultados de este ejercicio preliminar, pero muy sugerente⁴. Para confirmar la idoneidad de las clasificaciones ocupacionales usadas, se aplicaron las clasificaciones no solo a ciudades grandes y zona urbana y rural, sino también a ciudades con un perfil productivo bien conocido, sea industrial, de servicios (ciudades turísticas, por ejemplo) o tecnológicas, para verificar si la clasificación las distinguía adecuadamente. Los resultados fueron alentadores, por lo que se decidió examinar las tendencias del siglo XXI en lo relativo al perfil productivo de las ciudades seleccionadas y la zona urbana y rural de cuatro países de la región. Los resultados indican:

- una caída significativa y generalizada del empleo agrícola en línea con la urbanización;
- una desindustrialización más bien ligera, algo más acusada en los países más pequeños;
- una tercerización muy marcada por el empuje de las ocupaciones vinculadas al comercio y los servicios personales —el hábitat principal de la informalidad, aunque esta sea invisible en el cuadro III.13—, así como las ocupaciones profesionales;
- una gradual reducción del servicio doméstico, que aún es relevante;
- perfiles ocupacionales muy diferentes entre las ciudades, los que pueden ejemplificarse con el contraste entre las ciudades industriales de Tijuana, Toluca y Monterrey, donde las ocupaciones industriales superan en varios puntos el 30% —contra una media nacional del 29%— y las ciudades turísticas de Cancún y Puerto Vallarta, donde es del orden del 20%. En contraste, los demás servicios bordean el 25% de las ocupaciones en estas ciudades turísticas, frente al 12% a escala nacional. En el caso del Brasil, también es claro el perfil industrial de algunas ciudades de rango medio, como Blumenau y Joinville, en Santa Catarina, cuyo 35% de ocupación industrial supera por lejos al motor industrial del país —São Paulo— (20,6% en 2010), y
- en el caso del Brasil, es llamativo el aumento de las ocupaciones industriales en zonas rurales, vinculado al *boom* de la agroindustria, aunque desde luego los niveles de este empleo en las zonas rurales siguen siendo la mitad o menos del nivel urbano.

⁴ Se privilegió la comparabilidad intertemporal de cada país, no la comparabilidad entre países, por lo cual no cabe extraer conclusiones sobre similitudes y diferencias entre los países, sino en relación con los cambios acaecidos con el transcurso del tiempo en cada país.

Brasil, México, Panamá y Ecuador (ciudades seleccionadas): estructura ocupacional con recodificación altamente agregada
(En porcentajes)
A. Brasil

		Autoridades públicas, dirigentes y gerentes	Profesio- nales de las ciencias y las artes	Técnicos y profesio- nales de nivel medio	Personal de apoyo- adminis- trativo	Trabajadores de los servicios y vendedores	Empleados domésticos	Trabajadores agropecuarios, forestales, de la caza y la pesca	Trabajadores de la producción de bienes y servicios industriales	Trabajadores de reparación y manteni- miento	Fuerzas armadas y seguridad	Ocupa- ciones mal especifi- cadas	Total
1991													
São Paulo	2000	6,1	9,0	9,9	13,1	26,1	6,7	0,5	24,1	2,6	0,5	1,3	100,0
	2010	5,3	14,0	7,8	10,5	22,5	5,4	0,4	20,6	2,3	2,3	8,9	100,0
	1991												
Campinas	2000	5,7	8,0	9,5	10,6	23,1	7,0	2,5	29,0	2,9	0,4	1,3	100,0
	2010	4,9	12,0	8,1	9,0	20,9	5,3	1,3	25,3	2,7	2,1	8,3	100,0
	1991												
Rio de Janeiro	2000	5,1	9,7	10,1	11,6	28,0	8,1	0,5	20,4	2,8	2,3	1,4	100,0
	2010	4,1	14,1	7,7	9,0	24,4	6,7	0,5	18,9	2,4	4,1	8,0	100,0
	1991												
Belo Horizonte	2000	5,3	8,0	9,0	11,2	25,2	9,0	2,1	24,8	2,9	0,8	1,7	100,0
	2010	4,6	12,5	8,3	9,5	21,4	6,2	1,2	23,1	2,8	2,4	7,9	100,0
	1991												
Curitiba	2000	5,9	8,8	10,2	11,5	22,7	6,5	4,3	25,1	2,5	0,7	1,8	100,0
	2010	5,8	13,8	9,0	9,3	19,9	4,5	1,2	23,3	2,0	2,3	9,0	100,0
	1991												
Vitória	2000	5,4	7,4	10,7	11,8	26,4	8,2	1,5	23,6	3,2	0,9	0,8	100,0
	2010	5,7	12,0	9,3	9,5	22,7	5,4	0,7	21,7	3,1	2,9	6,9	100,0
	1991												
Região Metropolitana do Vale do Itajaí (Blumenau)	2000	6,5	6,0	9,8	9,6	16,6	3,7	2,6	40,0	3,5	0,4	1,1	100,0
	2010	5,3	10,4	6,8	8,6	15,7	2,5	1,3	36,4	3,0	1,2	8,6	100,0
	1991												

Cuadro III.13 (continuación)

Región	Años	Autoridades públicas, dirigentes y gerentes	Profesio- nales de las ciencias y las artes	Técnicos y profesio- nales de nivel medio	Personal de apoyo adminis- trativo	Trabajadores de los servicios y vendedores	Empleados domésticos	Trabajadores agropecuarios, forestales, de la caza y la pesca	Trabajadores de la producción de bienes y servicios industriales	Trabajadores de reparación y manteni- miento	Fuerzas armadas y seguridad	Ocupa- ciones mal especi- ficadas	Total
Región Metropolitana del Norte- Nordeste Catarinense (Joinville)	1991												
	2000	5,1	5,8	8,2	8,5	17,6	5,2	7,9	36,6	3,2	0,5	1,2	100,0
	2010	5,2	9,8	7,4	7,9	17,2	3,4	2,7	33,8	3,3	1,7	7,5	100,0
Total urbano	1991												
	2000	4,9	7,0	9,1	9,8	25,6	7,8	5,9	24,8	2,7	1,0	1,3	100,0
	2010	4,4	11,2	7,1	7,9	21,8	6,1	4,7	23,6	2,6	2,7	7,8	100,0
Total rural	1991												
	2000	1,5	0,9	2,8	1,3	7,9	4,4	67,5	10,6	0,6	0,1	2,2	100,0
	2010	1,2	3,0	1,6	1,3	7,1	3,6	63,4	12,3	0,8	0,8	5,1	100,0
Total	1991												
	2000	4,3	5,9	8,0	8,3	22,4	7,2	17,0	22,3	2,4	0,9	1,4	100,0
	2010	4,0	10,1	6,3	7,0	19,8	5,8	12,9	22,0	2,3	2,4	7,5	100,0

B. México

Ciudad de México	Años	Profesionales y técnicos	Trabajadores agropecuarios	Trabajadores industriales	Trabajadores administrativos	Comerciantes y trabajadores ambulantes	Trabajadores domésticos	Trabajadores en otros servicios	No especificado	Total
Ciudad de México	1990	18,2	1,2	35,7	15,8	15,3	3,4	8,9	1,5	100,0
	2000	18,7	1,0	30,9	13,2	19,4	5,1	9,8	1,9	100,0
	2010	21,5	1,0	26,5	10,6	20,7	4,0	14,5	1,3	100,0
Toluca	1990	18,3	5,9	39,5	11,9	13,4	2,7	6,1	2,1	100,0
	2000	16,9	3,2	37,7	10,5	16,7	4,7	7,5	2,7	100,0
	2010	20,8	1,9	34,0	10,1	18,0	3,4	11,1	0,7	100,0
Monterrey	1990	17,4	0,6	42,8	13,6	12,5	3,5	7,8	1,8	100,0
	2000	16,9	0,4	40,0	13,0	15,2	4,2	8,4	1,9	100,0
	2010	20,3	0,2	34,7	10,9	16,5	3,6	12,1	1,8	100,0

Cuadro III.13 (continuación)

	Profesionales y técnicos	Trabajadores agropecuarios	Trabajadores industriales	Trabajadores administrativos	Comerciantes y trabajadores ambulantes	Trabajadores domésticos	Trabajadores en otros servicios	No especificado	Total	
Suburbio Industrial de Ciénega de Flores	1990	6,7	6,9	60,7	7,2	7,0	2,2	7,2	2,2	100,0
	2000	6,3	4,3	57,7	8,9	10,1	2,4	8,8	1,5	100,0
	2010	6,3	1,4	53,2	8,7	12,2	3,4	14,1	0,7	100,0
Guadalajara	1990	16,7	1,5	40,9	11,7	16,6	2,7	8,3	1,6	100,0
	2000	16,2	1,0	37,6	11,0	19,8	3,7	8,9	1,9	100,0
	2010	19,2	0,7	31,0	9,5	20,8	3,8	13,8	1,2	100,0
Puebla	1990	16,6	8,8	40,3	9,1	14,1	3,0	6,4	1,6	100,0
	2000	16,7	6,0	38,9	8,3	17,1	4,1	7,2	1,7	100,0
	2010	19,4	5,4	32,8	7,0	20,1	3,9	10,8	0,6	100,0
Tijuana	1990	13,7	1,1	46,4	10,1	13,9	1,9	10,6	2,5	100,0
	2000	14,2	0,6	44,5	9,8	14,9	3,1	9,2	3,7	100,0
	2010	16,1	0,3	39,2	10,5	15,6	3,3	14,1	0,9	100,0
Cancún	1990	14,0	1,4	32,8	12,2	13,2	2,7	19,0	4,7	100,0
	2000	16,8	0,9	28,3	13,0	17,1	4,8	18,2	0,9	100,0
	2010	18,1	0,6	23,3	11,2	17,4	4,1	23,3	2,0	100,0
Puerto Vallarta	1990	12,8	7,1	30,7	11,3	14,0	2,5	18,9	2,7	100,0
	2000	13,1	3,9	28,4	10,8	18,7	4,6	19,3	1,1	100,0
	2010	15,2	1,7	24,7	9,7	20,1	3,5	24,2	1,0	100,0
Total urbano	1990	16,2	7,7	36,9	11,9	14,1	3,1	8,3	1,9	100,0
	2000	15,9	5,4	34,7	10,6	17,7	4,7	9,1	1,8	100,0
	2010	18,7	4,6	30,3	9,1	18,8	4,0	13,5	1,0	100,0
Total rural	1990	3,6	66,7	17,6	1,7	3,7	1,4	2,6	2,8	100,0
	2000	3,6	55,4	22,6	2,3	6,4	4,2	3,6	1,9	100,0
	2010	5,0	48,6	23,5	2,2	9,3	3,7	7,1	0,7	100,0
Total	1990	13,2	21,6	32,4	9,5	11,6	2,7	6,9	2,1	100,0
	2000	13,5	15,5	32,3	9,0	15,4	4,6	8,0	1,8	100,0
	2010	16,1	12,9	29,0	7,8	17,0	4,0	12,3	1,0	100,0

Cuadro III.13 (continuación)

C. Panamá

	Gerentes, personal directivo y miembros del poder ejecutivo y legislativo		Profesionales		Empleados de oficina		Trabajadores de los servicios y vendedores		Trabajadores agropecuarios, de la pesca y la caza		Artesanos, obreros, operarios y conductores		Servicios personales, trabajadores no calificados de los servicios		Empleados domésticos		Miembros de las fuerzas armadas y ocupaciones no identificadas		Total	
	1990	5.8	10.3	6.3	9.7	27.7	27.3	7.5	1.7	3.8	100.0									
Changuinola	2000	2.2	14.2	8.8	16.5	24.0	19.5	12.2	2.8	100.0										
	2010	4.2	18.4	5.6	18.2	1.1	20.0	28.0	2.8	100.0										
	1990	6.5	15.0	10.9	10.4	5.7	34.7	11.0	5.0	0.8	100.0									
Aguadulce	2000	3.4	16.3	14.4	14.8	3.8	28.2	13.6	5.2	0.3	100.0									
	2010	5.5	21.9	8.1	18.3	1.2	24.9	15.8	4.1	0.2	100.0									
	1990	6.7	28.1	12.0	11.4	3.6	19.2	12.1	6.1	1.0	100.0									
Penomé	2000	4.5	26.4	13.4	16.0	2.9	18.8	12.5	5.2	0.3	100.0									
	2010	8.0	27.2	7.6	22.0	1.1	16.9	13.1	4.0	0.2	100.0									
	1990	8.0	11.0	14.6	9.9	0.6	33.7	13.7	3.4	5.1	100.0									
Colón	2000	3.1	13.3	18.2	16.5	1.0	23.5	18.0	3.8	2.6	100.0									
	2010	6.0	15.9	13.1	20.7	0.4	22.2	17.8	2.6	1.4	100.0									
	1990	6.3	12.6	8.4	10.5	11.1	33.2	12.1	3.2	2.5	100.0									
Barú	2000	2.9	13.9	8.8	21.2	12.0	20.9	15.9	4.2	0.4	100.0									
	2010	4.0	16.8	5.5	27.3	3.7	19.5	18.6	3.7	0.9	100.0									
	1990	3.6	14.0	7.1	14.5	13.2	29.2	10.7	4.5	3.0	100.0									
Bugaba	2000	3.1	13.0	9.3	17.3	13.7	26.4	12.4	4.1	0.6	100.0									
	2010	4.7	17.1	5.6	21.2	3.6	25.3	18.4	3.8	0.4	100.0									
	1990	5.7	17.4	11.7	14.2	4.8	26.3	12.9	5.3	1.8	100.0									
David	2000	4.2	19.7	14.2	16.8	3.3	23.7	13.1	4.5	0.5	100.0									
	2010	6.1	24.7	7.6	22.0	1.5	21.3	12.8	3.6	0.3	100.0									
	1990	5.1	15.5	10.2	13.2	8.4	27.2	11.7	6.2	2.6	100.0									
Chitré	2000	3.3	18.8	13.6	16.4	4.7	24.7	13.3	4.9	0.4	100.0									
	2010	6.8	23.7	7.8	20.6	2.1	21.3	12.9	4.1	0.6	100.0									
	1990	7.6	16.7	14.7	10.9	1.4	25.1	13.9	6.6	3.0	100.0									
Ciudad de Panamá	2000	5.0	18.4	16.9	16.2	1.2	22.7	12.6	5.4	1.7	100.0									
	2010	8.2	24.2	9.6	20.2	0.6	19.9	12.5	3.9	1.0	100.0									
	1990	5.0	27.7	11.6	11.6	3.2	21.8	9.6	8.2	1.4	100.0									
Santiago	2000	2.8	27.7	13.7	15.5	2.7	20.7	11.4	5.5	0.0	100.0									
	2010	6.8	33.4	7.6	18.3	1.1	17.4	11.0	4.3	0.2	100.0									

Cuadro III.13 (conclusión)

		Gerentes, personal directivo y miembros del poder ejecutivo y legislativo		Profesionales		Empleados de oficina		Trabajadores de los servicios y vendedores		Trabajadores agropecuarios, de la pesca y la caza		Artesanos, obreros, operarios y conductores		Servicios personales, trabajadores no calificados de los servicios		Empleados domésticos		Miembros de las fuerzas armadas y ocupaciones no identificadas		Total	
Total urbano	1990	7,0	16,3	13,6	11,2	3,4	26,1	13,4	6,1	2,9	100,0										
	2000	4,5	18,0	16,0	16,2	2,7	23,0	13,0	5,1	1,4	100,0										
	2010	7,5	23,2	9,2	20,2	1,0	20,4	13,7	3,8	0,9											
Total rural	1990	1,5	4,1	2,4	4,9	58,3	15,8	6,8	3,1	3,1	100,0										
	2000	1,2	5,5	3,5	9,1	52,4	15,0	9,3	3,7	0,4	100,0										
	2010	2,5	8,2	3,0	12,4	24,7	16,7	28,1	3,7	0,8											
Total	1990	4,6	11,0	8,7	8,4	27,3	21,6	10,5	4,8	3,0	100,0										
	2000	3,4	13,9	11,9	13,9	19,1	20,4	11,8	4,6	1,1	100,0										
	2010	6,1	19,1	7,5	18,0	7,5	19,4	17,7	3,8	0,9	100,0										

D. Ecuador

	Directores y gerentes	Profesionales científicos e intelectuales	Técnicos y profesionales de nivel medio	Personal de apoyo administrativo	Trabajadores de los servicios y vendedores	Agricultores y trabajadores agropecuarios, forestales y pesqueros	Oficiales, operarios y artesanos	Operadores de instalaciones y maquinaria	Ocupaciones elementales	Ocupa- ciones militares	Ignorado o no declarado	Total
Quito	2001	5.1	10.9	4.4	9.9	19.9	1.2	19.7	6.7	14.7	6.8	100.0
	2010	4.9	13.1	7.6	11.0	22.8	0.7	14.5	7.1	13.0	4.9	100.0
Guayaquil	2001	3.5	7.4	4.1	7.5	21.2	1.6	20.4	7.2	18.3	8.3	100.0
	2010	3.0	8.7	6.0	8.6	24.1	0.8	15.1	8.7	15.3	9.1	100.0
Cuenca	2001	2.8	10.5	4.4	9.6	20.7	3.2	22.1	7.6	11.1	7.0	100.0
	2010	4.0	14.6	6.3	9.9	24.1	2.3	17.3	7.6	9.8	3.1	100.0
Otavalo	2001	2.0	6.8	2.9	6.6	22.4	4.5	26.4	9.0	13.8	5.2	100.0
	2010	2.3	9.3	2.9	7.3	25.3	4.4	23.8	8.7	11.5	4.6	100.0
Total urbano	2001	3.2	8.3	3.6	7.5	20.0	4.3	19.9	7.0	18.0	7.7	100.0
	2010	3.3	10.6	5.2	8.5	23.2	3.0	14.7	8.0	16.0	7.1	100.0
Total rural	2001	0.9	1.9	0.9	2.0	6.2	32.0	12.2	3.9	36.1	3.2	100.0
	2010	1.2	3.7	1.6	3.0	9.4	28.0	10.4	5.7	28.7	7.9	100.0
Total	2001	2.3	5.9	2.6	5.4	14.8	14.7	17.0	5.8	24.8	6.0	100.0
	2010	2.5	8.2	3.9	6.6	18.3	11.7	13.2	7.2	20.5	7.4	100.0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamiento especiales de bases de microdatos censales.
Nota: Se utilizaron datos de los últimos censos disponibles y con información validada.

H. Conclusiones

La evidencia disponible, en su gran mayoría censal —la única capaz de ser representativa a la escala desagregada necesaria para el análisis detallado del sistema de ciudades y de la dinámica sociodemográfica intrametropolitana—, arroja un panorama complejo, con continuidad de procesos y fenómenos que ya constituyen un rasgo profundo de la región, y con cambios que en alguna medida reproducen lo que acontece en los países desarrollados, en particular en la configuración de las metrópolis.

Sin duda el primer hallazgo atañe a la fortaleza del proceso urbanizador que, tras echar por tierra pronósticos de reversión, ha continuado, aunque a ritmos decrecientes, lo que en parte se explica por los altísimos niveles alcanzados en algunos países. La concentración de las oportunidades económicas y socioculturales en el ámbito urbano aún es manifiesta y generalizada, y las fuerzas expulsoras desde el ámbito rural todavía siguen activas y operan tanto en escenarios de retraso como de modernización productiva, pues las bases de estas fuerzas expulsoras —condiciones socioeconómicas adversas; menores oportunidades educacionales, laborales y culturales; y la alta concentración de la tierra, el capital y la tecnología— se verifican en ambos escenarios. La persistencia de la urbanización acrecienta la ya significativa gravitación de los temas urbanos en las agendas nacionales de desarrollo, lo que en ningún caso debe llevar a invisibilizar la precaria situación en el ámbito rural donde aún reside el 20% de la población regional.

Por su parte, en línea con las teorías hegemónicas, la concentración demográfica en la ciudad principal había comenzado a disminuir en las últimas décadas del siglo XX en la mayoría de los países, pero en la primera década del siglo XXI predominó la tendencia al aumento de la primacía. Muchas causas, sustantivas y también metodológicas, pueden explicar esta inflexión, la que podría ser transitoria. Se trata, por ende, de una llamada de atención tanto para tomadores de decisiones, que en general manifiestan interés en una mayor descentralización y desconcentración demográfica, como para los investigadores, que en general suponen una tendencia natural a la desconcentración, pese a planteamientos más escépticos al respecto, como los expuestos en el capítulo II, basados en la noción de insuficiencia dinámica periférica.

En relación con lo anterior, el análisis del conjunto del sistema de ciudades confirma que la concentración en las grandes ciudades ha aumentado y es un rasgo distintivo de la región, ya que al menos un tercio de la población total y más de la mitad de la población urbana de los 11 países examinados reside en ciudades de 1 millón o más habitantes, valores sobresalientes a escala mundial. Sin embargo, es claro que estas ciudades “millonarias” han dejado de ser el segmento de mayor crecimiento, posición que ahora

ocupan las ciudades intermedias. Si bien ello abona las expectativas de desconcentración, estas no pueden extenderse hacia las ciudades pequeñas o el ámbito rural, que siguen perdiendo figuración, pese al notable aumento de la cantidad de ciudades pequeñas.

Esta incapacidad del segmento inferior del sistema de ciudades para consolidar su posición se debe a que sigue siendo el segmento expulsor de población. Más allá de las narrativas bucólicas sobre las ventajas de vivir en ciudades pequeñas, los datos de migración sugieren que tienen escasa capacidad de retención e insuficiente capacidad de atracción, lo que revela que sus potenciales ventajas tienden a ser superadas por sus déficits y carencias. Desde luego, no se trata de problemas insalvables de estas ciudades: de hecho en otras latitudes se han convertido en alternativas para muchas personas y en algunos países albergan importantes complejos productivos, tecnológicos y universitarios. Lograr que las ciudades pequeñas reviertan esta condición expulsora supone dotarlas de atractivos que complementen las ventajas que ofrecen. Esto se facilita, en algunos sentidos, con las nuevas tecnologías que han demostrado una gran capacidad para difundirse territorialmente, incluso en ámbitos rurales. Pero no es suficiente, pues se requieren opciones educativas y laborales para la población local y esto pasa por inversión pública y poderosos incentivos para la relocalización de plantas industriales, centros de investigación y desarrollo, actividades de servicios, y planteles educativos, incluidos los universitarios.

Las ciudades grandes, por su parte, evidencian signos de agotamiento de sus atractivos: las más grandes (megalópolis) registran una emigración neta desde hace varios años y el resto exhibe tasas decrecientes de inmigración neta. La acumulación bien documentada de problemas y déficits seguramente influye en esta tendencia, así como la alternativa que ofrecen las ciudades intermedias. Pero aun así hay un signo que revelan los datos y que demuestra una vitalidad persistente y una capacidad de renovación sobresaliente de estas ciudades: su atractivo para los jóvenes, incluso en aquellas que son expulsoras netas de población total. La llegada de jóvenes contribuye directamente al bono demográfico y al reciclamiento de la fuerza de trabajo. Sin duda, también entraña exigencias y riesgos, pero en un contexto donde las capacidades tecnológicas tienen un gradiente generacional significativo, la llegada de jóvenes implica básicamente potencialidades y beneficios para las ciudades y pérdidas para los lugares que los expulsan, como las ciudades pequeñas y el ámbito rural.

Finalmente, se está produciendo un conjunto de mutaciones metropolitanas en términos de configuraciones; conectividad; y patrones de localización de las actividades productivas, de los centros de servicios, y de la población y la estructura social y ocupacional. Hay diferentes teorías para identificarlos, explicarlos, interpretarlos y predecirlos, pero escasos estudios regionales

comparativos. En los pocos estudios llevados a cabo se sugiere que las teorías hegemónicas tienen graves lagunas que deben revisarse. Es necesario contar con más investigaciones empíricas, las que resultan dispendiosas, porque requieren datos detallados por ciudad. Las bases de datos DEPUALC y MIALC de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como el procesamiento masivo de la base de microdatos censales disponibles en la CEPAL, permitirán acumular evidencia sobre estos temas para contribuir a su interpretación y al ajuste de las teorías y las políticas vigentes.

Bibliografía

- Alberts, J. (1977), "Migración hacia áreas metropolitanas de América Latina: un estudio comparativo", *Serie E*, N° 24, Santiago, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Banco Mundial (2009), *Informe sobre el desarrollo mundial 2009: una nueva geografía económica*, Washington, D.C.
- Bähr, J. y G. Mertins (1993), "La ciudad en América Latina", *Población & Sociedad*, vol. 1 [en línea] www.poblacionysociedad.org.ar/archivos/1/P&S-V1-Bahr-Mertins.pdf.
- Barros, C. (1999), "De rural a rururbano: transformaciones territoriales y construcción de lugares al sudoeste del área metropolitana de Buenos Aires", *Scripta Nova*, vol. 45, N° 51 [en línea] <http://www.ub.es/geocrit/sn-45-52.htm>.
- Bell, M. y Salut, M. (2009), "Cross-national comparisons of internal migration", *Human Development Research Paper*, N° 2009/30, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [en línea] http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdrp_2009_30.pdf.
- Borsdorf, A. (2003), "Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana", *EURE*, vol. 29, N° 86, 37-49 [en línea] <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008600002>, Santiago.
- Brenner, N. (2013), "Tesis sobre la urbanización planetaria", *Nueva Sociedad*, N° 243 [en línea] www.nuso.org.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: pactos para la igualdad territorial* (LC/W.671), Santiago.
- ____ (2014), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/6/S1420729_es.pdf.
- ____ (2012), *Población, territorio y desarrollo sostenible* (LC/L.3474(CEP.2/3)), Santiago.
- CEPAL/ONU-Hábitat (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016), "Ciudades sostenibles con igualdad en América Latina y el Caribe: seis mensajes claves" [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40658/1/S1601057_es.pdf.
- Chávez, A. y otros (2016), "Migración interna y cambios metropolitanos: ¿qué está pasando en las grandes ciudades de América Latina?", *Revista Latinoamericana de Población (RELAP)*, año 10, N° 1 [en línea] <http://revistarelap.org/ojs/index.php/relap/article/view/137/145>.

- Contreras, Y. (2016), *Nuevos habitantes del centro de Santiago*, Santiago, Universitaria.
- Cunha, J. M. (2015), "Dinâmica demográfica e migratória da Região Metropolitana de São Paulo no período 1991-2010: realidades e mitos", *A metrópole de São Paulo no século XXI: espaços, heterogeneidades e desigualdades*, Marques, E. (ed.), Editora Unesp.
- Cunha, J. M. y J. Rodríguez (2010), "Crecimiento urbano y movilidad en América Latina", *Revista Latinoamericana de Población (RELAP)*, vol. 3, N° 4-5.
- De Mattos, C. A. (2010), "Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: de la ciudad a lo urbano generalizado", *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 47, Santiago.
- Duhau, E. (2016), "Evolución reciente de la división social del espacio residencial en la zona metropolitana de la Ciudad de México: los impactos de la renovación habitacional en la ciudad central y de la formación de una nueva periferia", *Urbanización y política urbana en Iberoamérica: experiencias, análisis y reflexiones*, M. E. Negrete (coord.), Ciudad de México, El Colegio de México.
- Dureau, F. y otros (coords.) (2014), *Mobilités et changement urbain: Bogotá, Santiago et São Paulo*, Presses Universitaires de Rennes.
- Dureau, F. y otros (coords.) (2002), *Metrópolis en movimiento: una comparación internacional*, Bogotá, Alfaomega.
- Florida, R. (2005), *Cities and the Creative Class*, Nueva York, Routledge.
- Fujita, M., P. Krugman y A. Venables (2000), *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*, Cambridge, The MIT Press.
- Geyer, H. y T. Kontuly (1993), "A theoretical foundation for the concept of differential urbanization", *International Regional Science Review*, vol. 15, N° 2, agosto.
- Glaeser, E. (2011), "Cities, productivity, and quality of life", *Science*, vol. 333, N° 6042 [en línea] <http://science.sciencemag.org/content/333/6042/592>.
- Glaeser, E. y J. V. Henderson (2017), "Urban economics for the developing world: an introduction", *Journal of Urban Economics*, vol. 98, marzo.
- Hall, P. (1996), *Ciudades del mañana: historia del urbanismo en el siglo XX*, Barcelona, Ediciones del Serbal.
- Henderson, J. V. (2003), "The urbanization process and economic growth: the so-what question", *Journal of Economic Growth*, vol. 8, N° 1.
- (2000), "How urban concentration affects economic growth", *Policy Research Working Paper*, N° 2326, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ingram, G. (1998), "Patterns of metropolitan development: what have we learned?", *Urban Studies*, vol. 35, N° 7, Edinburgh.
- Janoschka, M. (2002), "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización", *EURE*, N° 28, Santiago.
- Jedwab, R., L. Christiaensen y M. Gindelsky (2017), "Demography, urbanization and development: rural push, urban pull and ...urban push?", *Journal of Urban Economics*, vol. 98.
- Jordán, R., J. Rehner y J. Samaniego (2010), "Regional panorama Latin America: megacities and sustainability", *Documentos de proyecto*, N° 289 (LC/W.289), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- Martine, G. (1979), "Migraciones internas: ¿investigación para qué?", *Notas de Población*, año 7, N° 19, San José, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Martine, G. y otros (eds.) (2008), *The New Global Frontier: Urbanization, Poverty and Environment in the 21st Century*, Londres, IIED/UNFPA/Earthscan.

- McGranahan G. y G. Martine (eds.) (2014), *Urban Growth in Emerging Economies: Lessons from the BRICS*, Londres, Routledge.
- Naciones Unidas (2015), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision* (ST/ESA/SER.A/366), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES).
- (2008), *United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution, Urbanization, Migration and Development* (ESA/P/WP.206), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales [en línea] http://www.un.org/esa/population/meetings/EGM_PopDist/EGM_PopDist_Report.pdf.
- Pacione, M. (2009), *Urban Geography: A Global Perspective*, Nueva York, Routledge.
- Rasse, A. (2016), “Segregación residencial socioeconómica y desigualdad en las ciudades chilenas”, *Serie de Documento de Trabajo PNUD – Desigualdad*, N° 2016/04, Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Ribeiro, L. (ed.) (2015), *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*, segunda edición, Río de Janeiro, Observatório das Metrópoles/Letra Capital Editora.
- Roberts, B. y H. Wilson (2009), *Urban Segregation and Governance in the Americas*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Rodríguez, J. (2016), “Urbanización, ciudades y migración en el siglo XXI: continuidad y cambio en América Latina”, *Urbanización y política urbana en Iberoamérica: experiencias, análisis y reflexiones*, M. E. Negrete (coord.), Ciudad de México, El Colegio de México.
- (2013a), “La migración interna en las grandes ciudades en América Latina: efectos sobre el crecimiento demográfico y la composición de la población”, *Notas de Población*, N° 96 (LC/G.2573-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2013b), “How is internal migration reshaping metropolitan populations in Latin America?: New methodologies and new evidence”, documento presentado en la XXVII Conferencia Internacional de Población de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP), Busan (República de Corea), 26 a 31 de agosto [en línea] http://iussp.org/sites/default/files/event_call_for_papers/IUSSP2013-JR-MigrationandCompositionEffectnLatinAamericaMetropolis-23-08-2013-Final.pdf.
- (2013c), “Intensidad e impacto redistributivo territorial de la migración interna en América Latina: tendencias y desafíos”, *Coyuntura Demográfica*, N° 3, Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE) [en línea] <http://www.somede.org/coyuntura-demografica/articulos/articulo9cd3.pdf>.
- (2011), “Migración interna y sistema de ciudades en América Latina: intensidad, patrones, efectos y potenciales determinantes, censos de la década de 2000”, *serie Población y Desarrollo*, N° 105 (LC/L.3351), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2008), “Migración interna de la población joven: el caso de América Latina”, *Revista Latinoamericana de Población*, año 2, N° 3, julio-diciembre [en línea] <http://revistarelap.org/ojs/index.php/relap/article/view/86>.
- (2002), “Distribución espacial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas”, *serie Población y Desarrollo*, N° 32 (LC/L.1831-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Rodríguez, J. y G. Busso (2009), *Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005: un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países*, Libros de la CEPAL, N° 102 (LC/G.2397-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sabatini, F. y otros (2009), "Residential segregation in Santiago: scale-related effects and trends, 1992-2002", *Urban Segregation and Governance in the Americas*, B. Roberts y H. Wilson (eds.), Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Salazar, C. y J. Sobrino (2010), "La ciudad central de la Ciudad de México: ¿espacio de oportunidad laboral para la metrópoli?", *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, vol. 25, N° 3.
- Sassen, S. (2007), "El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza", *EURE*, vol. 33, N° 100, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- _____(1991), *The Global City*, Princeton, Princeton University Press.
- Skeldon, R. (2013), "Global migration: demographic aspects and its relevance for development", *Technical Paper*, N° 2013/6, Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Srinivasan, S. y A. Rodríguez (2016), "Pobreza y desigualdades rurales: perspectivas de género, juventud y mercado de trabajo", *serie Desarrollo Productivo*, N° 206 (LC/L.4206), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Van Beckhoven, E., G. Bolt y R. Van Kempen (2005), "Theories of neighbourhood change and neighbourhood decline: their significance for post-WWII large housing estates", documento presentado ante la conferencia de la Red Europea de Investigación en Vivienda (ENHR) "Housing in Europe: new challenges and innovations in tomorrow's cities", Reykjavik, 29 de junio a 2 de julio.
- Van den Berg, L. y otros (1982), *Urban Europe: A Study of Growth and Decline*, vol. 1, Oxford, Pergamon Press.
- Villa, M. y J. Rodríguez (1998), "Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: hechos en su contexto", *Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana* (LC/L.1117), R. Jordán y D. Simioni (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1997), "Dinámica sociodemográfica de las metrópolis latinoamericanas durante la segunda mitad del siglo XX", *Notas de Población*, año 25, N° 65 (LC/DEM/G.177), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Villa, M. y J. Alberts (1980), "Redistribución espacial de la población en América Latina", *serie E*, N° 28, Santiago, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2007), *Estado de la población mundial, 2007: liberar el potencial del crecimiento urbano*, Nueva York.
- Williamson, J. (1988), "Migrant selectivity, urbanization, and industrial revolutions", *Population and Development Review*, vol. 14, N° 2.
- Zelinsky, W. (1971), "The hypothesis of the mobility transition", *Geographical Review*, vol. 61, N° 2.

Capítulo IV

Pobreza, desigualdad y estructura productiva en las ciudades de Chile, 1992-2013¹

Introducción

El tema de las ciudades y el análisis de sus fenómenos y dinámicas económicas ha cobrado relevancia en los últimos años, como una continuación de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), entre los cuales se encuentra el Objetivo 11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. De esta manera, y conforme se van levantando mayores estadísticas a nivel local, las ciudades y las comunas pasarán a ser paulatinamente una unidad de análisis relevante para las ciencias económicas.

Como unidad territorial, las ciudades han sido en América Latina, y particularmente en Chile, un espacio poco estudiado. Debido quizás a la falta de información a nivel local, las investigaciones económicas han tendido a concentrarse mayoritariamente en agregados nacionales. A su vez, solo un pequeño porcentaje de estudios económicos se realizan a partir de un análisis de nivel regional (subnacional), por lo menos para el caso de Chile, siendo la dimensión comunal o municipal mucho menos estudiada aun que los fenómenos económicos regionales.

El objetivo de este estudio es explorar la relación existente entre la estructura productiva de las ciudades de Chile y los diferentes resultados

¹ Capítulo preparado por Felipe Correa y coordinado por Marco Dini, ambos de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial (DDPE) de la CEPAL.

que presentan en términos de pobreza y desigualdad. Para esto, utilizamos fuentes que abarcan un período de más de 20 años, lo que permite entregar una visión de mediano plazo sobre el desempeño de la estructura productiva y las variables socioeconómicas.

En cuanto a los objetivos de reducción de los niveles de pobreza y desigualdad en las ciudades, en el informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) se señala que “los problemas más graves a que se enfrentan las ciudades y los pueblos, junto con sus habitantes, comprenden la escasez de recursos financieros, la falta de oportunidades de empleo, el aumento del número de personas sin hogar y de asentamientos de precaristas, el incremento de la pobreza y el desequilibrio creciente entre ricos y pobres” (Naciones Unidas, 1996). En cuanto a la distinta distribución del ingreso entre los habitantes de las ciudades, un reciente estudio de ONU-Hábitat menciona también que “los académicos especialistas en desigualdad consideran que la causa principal tiene que ver con los cambios en la estructura laboral e industrial, las condiciones iniciales de los hogares, el desempleo y los sistemas de renta, formas de polarización social y del empleo y a desajustes espaciales que resultan de la reestructuración económica y la internacionalización de la economía” (ONU-Hábitat/CAF, 2014).

La importancia de este tema deriva de las definiciones internacionales que han tomado como objetivo tanto la construcción de asentamientos humanos sostenibles como la reducción de la pobreza y la desigualdad, ambos fenómenos económico-sociales que, como postulamos, se relacionan ampliamente con las estructuras productivas concretas de las unidades geográficas en las que se insertan las comunidades. Así pues, con este estudio se avanza en la identificación de sectores productivos potencialmente virtuosos —que contribuyan a la reducción de la pobreza y la desigualdad—, convirtiéndose así en un insumo importante para la elaboración de políticas locales de fomento productivo que se planteen como objetivo contribuir al desarrollo económico y social de la ciudad como unidad geográfica.

El presente artículo se ordena de la siguiente manera. Después de esta introducción, en la segunda sección se hace una revisión de la literatura que vincula determinadas estructuras productivas con variaciones en pobreza y desigualdad, y se explican los principales argumentos y mecanismos mediante los cuales una determinada estructura tiene impacto en las variables socioeconómicas de interés. En la tercera sección se explican los datos utilizados y la metodología de investigación. En la cuarta sección se muestran los resultados y se discuten algunos de los principales hallazgos. En la quinta sección se amplía el modelo econométrico considerado para dar cabida a una variación que incluye diferentes tamaños de ciudades, como un elemento relevante a incorporarse en el análisis de las políticas económicas. Finalmente, se concluye resaltando los hallazgos más importantes.

A. Sobre la relación entre estructuras productivas y desigualdades

Podría decirse que la literatura acerca de cuál es el sector económico que cumple el rol fundamental de “motor de la economía” se inicia formalmente con Kaldor (1967). Según el modelo teórico de Kaldor, el rol de motor de crecimiento de las economías, tanto desarrolladas como subdesarrolladas, le cabe principalmente al sector manufacturero. Este razonamiento se basa en los grandes aumentos de productividad que son posibles en la manufactura y que se derivan tanto de las posibilidades tecnológicas y de innovación (factores de oferta) como de las economías de escala que se pueden generar (factores de demanda), condiciones que serían difícilmente alcanzables en sectores primarios como el de la agricultura.

En períodos recientes algunos han argumentado que el sector de servicios podría ser un motor tanto o más potente que la manufactura (Dasgupta y Singh, 2006; Amirapu y Subramanian, 2015). Por ejemplo, es notoria la evidencia —y la misma teoría del desarrollo así lo reconoce— de que en la medida en que los países aumentan su ingreso per cápita, las actividades van transitando desde la agricultura hacia la manufactura y los servicios. Asimismo, se advierte que, llegado cierto nivel de ingresos, la participación de la manufactura en el PIB y/o en el empleo tiende a decaer, en favor de un aumento aun sostenido del sector de servicios (Ghosh, 2008).

Otros autores reconocen que solo ciertos sectores de la manufactura son los que tienen un rol relevante. Por ejemplo, Fagerberg y Verspagen (1999) encuentran que existe una relación positiva y robusta entre el crecimiento de la productividad de la manufactura y el crecimiento de las industrias de electrónica y otras industrias intensivas en I+D. En general, una posición intermedia con respecto al tema, que se base en la literatura existente, diría que la manufactura aún sigue siendo el motor de crecimiento en la mayoría de las economías que crecen, especialmente en aquellas en desarrollo, aunque sin descartar que en algunos casos ciertos servicios intensivos en conocimiento e inversión en I+D puedan fortalecer el crecimiento económico, actuando al mismo tiempo como estimulante del sector industrial (Heintz, 2009; Haraguchi, Fang Chin Cheng y Smeets, 2016). No obstante, existe controversia, pues algunos autores argumentan que los servicios intensivos en conocimiento no podrían desarrollarse sin la presencia de una industria manufacturera que demandara estos servicios (Kozulj, 2011).

Nuestro trabajo utiliza un enfoque metodológico similar al de Szirmai y Verspagen (2015) quienes, a través de métodos de datos de panel, obtienen vínculos entre la participación del sector manufacturero y del sector de servicios en el PIB y los niveles de crecimiento económico. Algunas notables diferencias del presente estudio con la literatura mayoritaria al respecto es que

en esta oportunidad el foco no está puesto sobre el crecimiento económico, sino sobre las variables de pobreza y desigualdad, al mismo tiempo que la unidad de estudio no son los países, sino las ciudades.

Nuestro interés en las variables socioeconómicas de pobreza y desigualdad proviene de su estatus de objetivos primordiales de las políticas sociales internacionales hacia los países en desarrollo. Según esta visión, el crecimiento económico solo serviría como un medio que conduce a la reducción de la pobreza y la desigualdad, y no sería un fin en sí mismo. Una ciudad bien puede crecer económicamente modificando el nivel de ingresos de los tramos de ingresos medios y altos, sin que esto implique necesariamente una mejora en la desigual distribución del ingreso, ni en las condiciones de vida de los sectores de bajos recursos (disminuciones en los niveles de pobreza e indigencia).

Una determinada estructura productiva puede influir de diversas formas en los niveles de pobreza y desigualdad. La literatura muestra que el principal mecanismo para la determinación de los niveles de pobreza son los niveles del ingreso laboral, lo que proviene de la estructura productiva del territorio. Así, ciertos sectores que presentan alta productividad son en general fuente de mayores salarios, en comparación con sectores de baja productividad, lo que repercute en mayores ingresos para las familias y eventuales menores tasas de pobreza. Otro mecanismo que aumenta los ingresos laborales son las condiciones de trabajo: sectores económicos de igual productividad pueden presentar condiciones muy distintas de trabajo, que faciliten o dificulten por ejemplo la organización de sindicatos que favorecen a su vez aumentos salariales. También pueden encontrarse determinantes de la condición de pobreza en la estructura familiar. Se ha mostrado, por ejemplo, que en el sector agrícola-campesino viven familias con mayor cantidad de hijos, lo que determina que el ingreso por persona sea menor, existiendo una mayor incidencia de la pobreza (Gakuru y Mathenge, 2012).

Distintos sectores pueden tener también distintos niveles de formalidad laboral, reflejando esta heterogeneidad a través de diferencias en el impacto sobre la tasa de pobreza (Heintz, 2009). Así, y como señalan Hartmann y otros (2017), la estructura productiva representa una expresión de alta resolución de un número de factores, desde las instituciones hasta la educación, que van coevolucionando con la estructura productiva. Esto significa en la práctica que el análisis sobre la estructura productiva tiene la capacidad de capturar el efecto de diversas variables, las que tienen expresión a través de esta estructura.

La distribución del ingreso también es una variable que depende en gran medida de la estructura productiva, fundamentalmente a través de la heterogeneidad de productividad de los sectores, que a su vez se refleja en una desigualdad salarial entre sectores (Infante, 2009). Así, y como señala

la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012), la diferencia de productividad entre sectores son el factor originario de la desigual distribución del ingreso.

La evidencia empírica respecto de la relación entre estructura productiva y pobreza se ha centrado en general en el estudio de experiencias y territorios específicos, con resultados variados. Esto se debe a que la pobreza suele definirse de forma distinta en diversos países y épocas, lo que dificulta la comparación. Por ejemplo, el documento que describe la “Estrategia de crecimiento y reducción de la pobreza” que el Gobierno de Cabo Verde implementó entre 2004 y 2007 señala que una mayor incidencia de la pobreza se encuentra en los sectores agrícolas y pesqueros². Por otro lado, a modo de diagnóstico, también indica que el aumento en la participación del sector terciario ha contribuido a agravar la mala distribución del ingreso (Ministerio de Finanzas y Planificación, 2004).

Si nos remitimos a la experiencia de América Latina, existen dos estudios para el caso de la Argentina que, utilizando una metodología econométrica estándar, asocian determinados sectores productivos con una mayor incidencia de la pobreza. Calero (2009) encuentra una mayor presencia de familias pobres asociadas a los sectores construcción, comercio y otros servicios —principalmente explicados por servicios domésticos—, además de encontrar una alta incidencia de pobreza y bajas tasas de ocupación en las provincias argentinas donde predomina el sector primario. Por su parte, Osatinsky (2009) asocia también una mayor presencia del sector agrícola con mayores niveles de pobreza en los departamentos de la provincia argentina de Tucumán.

La evidencia sobre desigualdad y estructura productiva igualmente ha puesto la atención en vincular la desigualdad a la heterogeneidad productiva y en identificar ciertos sectores que contribuyen a modificar la distribución del ingreso. Utilizando modelos derivados de matrices insumo-producto, Moreira y otros (2008) muestran evidencia para el Brasil entre 1992 y 2002, concluyendo que la reducción de la desigualdad vista en los años noventa proviene de un aumento en la participación de los sectores con menor desigualdad salarial interna. Encuentran también que el sector con la mayor desigualdad salarial es el de las instituciones financieras. Utilizando también matrices insumo-producto del Brasil, y sobre la base de simulaciones que comparan la estructura productiva del Brasil con la de los Estados Unidos, Quaresma de Araujo (2013) concluye que una mayor participación de sectores manufactureros intensivos en ingeniería podría llevar a mejores resultados en términos distributivos.

² Como ya hemos argumentado, esto es causado por un gran número de variables. En este caso, entre otros factores, una mayor tasa de crecimiento de la población rural (dedicada a la agricultura), la variabilidad del clima, la reducción de la productividad agrícola debido a la erosión y la naturaleza misma de los productos agrícolas del país determinan una mayor incidencia de la pobreza en la agricultura.

Para el caso de Chile, Beyer, Rojas y Vergara (1999) exploran el vínculo entre la liberalización comercial y la desigualdad salarial en las últimas dos décadas, concluyendo entre otras cosas que los cambios en la estructura productiva podrían ser una importante fuerza detrás de la tendencia en la desigualdad salarial.

Sin embargo, la reflexión sobre la estructura productiva a nivel de ciudades ha sido hasta el momento relativamente poco abordada. Para Chile, solo existen análisis parciales para la ciudad de Santiago. Actualizando los datos de De Mattos (1999), Rodríguez, Saborido y Segovia (2012) muestran la estructura productiva de Santiago según empleo desde los años sesenta en adelante e indican cómo la ciudad se ha desindustrializado, pasando a conformar una ciudad de servicios. Argumentan que la desindustrialización ha significado el debilitamiento del poder de los sindicatos, al mismo tiempo que los empleos que se ofrecen en el sector de servicios tienen las características de ser de mala calidad, sin controles ni contratos de trabajo. Mencionan también una tendencia al empeoramiento de la desigualdad y una mejora en la reducción de la pobreza, aunque sin atribuir relaciones causales.

B. Datos y método

Los datos que utilizamos provienen íntegramente de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), cuya actualización depende del Ministerio de Desarrollo Social. Esta encuesta tiene la ventaja de contener factores de expansión que permiten la inferencia a nivel comunal. Así, siguiendo a Rodríguez, González y Ojeda (2009), definimos las ciudades de Chile como aquellas comunas de más de 20.000 habitantes, a excepción de las 13 ciudades que surgen de la conurbación de 2 o más comunas, según la definición de ciudades del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2005)³. La necesidad de trabajar sobre la base de una definición de ciudades, en vez de comunas, proviene del hecho de que en ciudades conurbadas, las personas residentes de cierta comuna no necesariamente trabajan en la misma comuna, pero probablemente sí en la misma ciudad. De esta manera, en ciudades se puede equiparar la estructura productiva de la ciudad a la estructura sectorial del empleo de la misma ciudad, lo que no necesariamente coincide a nivel de comunas pertenecientes a ciudades conurbadas.

Según el Ministerio de Desarrollo Social, hasta el año 2009 la CASEN es representativa a nivel nacional, regional y comunal para las comunas autorrepresentadas (Ministerio de Planificación, 2009, pág. 72), en general

³ Las 13 ciudades creadas por conurbaciones son: Gran Santiago (36 comunas), Gran Valparaíso (4 comunas), Gran Concepción (6 comunas), Gran La Serena (2 comunas), Gran Temuco (2 comunas), Quillota (4 comunas), San Antonio (3 comunas), Rancagua (3 comunas), Chillán (2 comunas), Limache (2 comunas), El Quisco (3 comunas), Santa Cruz (2 comunas) y La Laja-San Rosendo (2 comunas). Para mayores detalles, véase INE (2005).

de gran cantidad de habitantes, como las que consideramos para construir el grupo de ciudades a explorar. Otro elemento a considerar es que se ha cuestionado la representatividad de las estadísticas a nivel comunal para comunas con población reducida, para las cuales el margen de error dentro de un intervalo de confianza es relativamente grande. Sin embargo, como en esta oportunidad solo se trabaja con ciudades de más de 20.000 habitantes, en general este cuestionamiento no es una restricción para la utilización de los datos. Otros cuestionamientos han surgido también para la utilización de estimadores de punto, por el margen de error que pudieran contener estas mediciones (Agostini, Brown y Góngora, 2008). Pero en esta oportunidad no es de nuestro interés obtener estimadores de punto precisos para las comunas del país, sino, a partir de datos agregados, hacer inferencia a partir de técnicas de agregación econométricas.

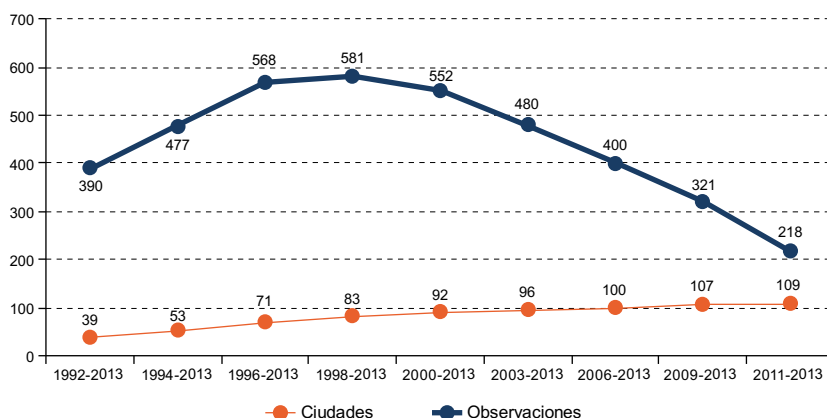
Al mismo tiempo, existe amplia literatura que utiliza la información de la CASEN a nivel comunal. En cuanto a educación, Tokman (2002) utiliza datos de la CASEN 1996 sobre la situación socioeconómica de los estudiantes; Valenzuela y Auguste (2005) encuentran que la información obtenida a través de la encuesta para padres de la prueba SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) está altamente correlacionada con la información comunal obtenida a partir de la Encuesta CASEN 2000. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005) ha utilizado ampliamente la información a nivel comunal derivada de las encuestas CASEN para obtener mediciones de desarrollo humano por comunas. Medina y Tudela (2007) utilizan datos a nivel comunal de la CASEN entre los años 1992 y 2003 para estimar un modelo de predicción del ingreso autónomo por hogar. Rodríguez (2008 y 2012) utiliza datos a nivel comunal de la CASEN 2006 y 2009 para estudiar los flujos migratorios al interior de las comunas de la ciudad de Santiago. Gutiérrez, Núñez y Rivera (2009) utilizan datos socioeconómicos a nivel comunal de la CASEN 2006 para explicar los niveles de criminalidad en las comunas de Chile. Otros estudios utilizan datos socioeconómicos a nivel comunal de las encuestas CASEN hasta su versión de 2011 para obtener determinantes de la demanda de ciertos servicios como electricidad, agua potable o fármacos (Marshall, 2009; Morán, 2013; Durán, 2015; Villalobos, 2015).

La Encuesta CASEN cuenta en cada una de sus versiones con una caracterización de pobreza individual y familiar, definida como el ingreso mínimo que necesita una familia para costear dos canastas de consumo básico. De esta manera, las mediciones de pobreza monetaria que utilizamos se basan íntegramente en las mediciones oficiales. La desigualdad de ingresos entre individuos de una comuna se asocia al coeficiente de Gini calculado sobre la base de los ingresos totales individuales en cada período. La estructura productiva de las ciudades se asimila a la estructura sectorial del empleo, medido a 1, 2 y 3 dígitos según la Clasificación Industrial Internacional

Uniforme (CIIU) Rev.2⁴. Tenemos que mencionar que solo las versiones de la Encuesta CASEN desde 1992 en adelante consideran una desagregación del empleo a un mínimo de 3 dígitos, por lo tanto el panel de ciudades que utilizamos considera un período de tiempo entre 1992 y 2013, con 10 encuestas que cubren un período de análisis de 21 años. Al mismo tiempo, las encuestas 2011-2013 clasifican la rama de actividad económica a 4 dígitos según la CIIU Rev.3, las que fueron homologadas a 3 dígitos de la CIIU Rev.2 siguiendo la tabla de conversión de las Naciones Unidas⁵. En el caso de trabajadores subcontratados de las CASEN 2011-2013, para hacer comparables las series se consideró la clasificación económica de la empresa donde trabajan.

Para proveer un panel de datos fuertemente balanceado, con ciudades que tuvieran datos sobre todo el período analizado, se eliminaron de la muestra aquellas ciudades para las cuales no había información en alguno de los años considerados. En el gráfico IV.1 se muestra la cantidad de ciudades consideradas y la cantidad de observaciones contenidas en el panel según el período de tiempo que se tome en consideración.

Gráfico IV.1
Cantidad de ciudades y número de observaciones por período considerado, 1992-2013



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).

⁴ A pesar de que la CASEN cuenta con información disponible a una desagregación de 4 dígitos CIIU, existen algunos inconvenientes para trabajar a este nivel. El primero es que solo desde 2000 en adelante la CASEN cuenta con este nivel de desagregación, limitando eventualmente el período de análisis. En segundo lugar, debido a que la clasificación de las encuestas 2011-2013 corresponde a la CIIU Rev.3, la homologación a 4 dígitos de la CIIU Rev.3 se hace mucho más difícil y menos exacta. En tercer lugar, expandir la inferencia a 4 dígitos implicaría una ampliación considerable del número de variables del modelo, lo que perjudica la robustez de las estimaciones. Por estas razones preferimos trabajar solo hasta una desagregación de 3 dígitos.

⁵ En el caso de que un sector de 4 dígitos de la Rev.3 fuera compatible con más de un sector a 3 dígitos de la Rev.2, el criterio de homologación fue la mayor coincidencia en la descripción de la categoría. Para mayores detalles sobre la correspondencia, véase División de Estadística de las Naciones Unidas, "Correspondence between ISIC Rev.3 and ISIC Rev.2" [en línea] <http://unstats.un.org/unsd/cr/register/regso.asp?Ci=2&Lg=1>.

El método econométrico se basa en un modelo de panel con efectos fijos por ciudad, lo que es avalado también por los resultados del test de Breusch-Pagan y de Hausman. En términos conceptuales, este modelo captura en sus efectos fijos todas las características de una ciudad que permanecen invariables en el tiempo. En este sentido, la estimación se considera limpia tanto del efecto de la dotación de recursos naturales con los que cuenta cada ciudad, como de la localización. Los resultados hablan, por ende, de las correlaciones que existen entre determinados sectores productivos y las variables socioeconómicas de interés, independientemente de las particularidades naturales e intrínsecas de cada ciudad. Lo más interesante es entonces que los resultados pueden en principio extrapolarse para el análisis de cualquier ciudad en cualquier lugar. El no utilizar un modelo de efectos fijos por ciudad podría llevarnos a la conclusión no deseada de que, por ejemplo, la minería contribuye mucho a explicar la disminución de la pobreza, resultado que difícilmente podría ser de interés para ciudades que no contaran de forma natural con yacimientos minerales.

Hay que mencionar también que el modelo empleado no pretende atribuir relaciones causales unidireccionales entre las variables de la estructura productiva, la tasa de pobreza y el coeficiente de Gini. Así, a pesar de que la literatura y la teoría económica señalan claramente que es la estructura productiva la que determina en gran medida los niveles de pobreza y desigualdad (a pesar de no ser el único factor), no descartamos la posibilidad de que, ante una variación exógena de los niveles de pobreza, las familias que caigan en esta situación busquen empleos de subsistencia —generalmente por cuenta propia y poco productivos—, lo que modifica a su vez la estructura productiva. Así, los resultados que se presentan deben ser interpretados como relaciones estadísticas que en ciertos casos pueden presentar una doble causalidad. Este trabajo constituye entonces un primer paso para identificar los sectores que presentan una relación clara con las variables socioeconómicas de interés, quedando el estudio de los mecanismos causales propuesto para futuras investigaciones.

La especificación del modelo considera como variables explicativas la tasa de desempleo de la ciudad, los años de escolaridad promedio y un conjunto de variables correspondiente a la estructura productiva del empleo en cada ciudad, quedando el modelo formal de la siguiente manera:

$$y_{it} = \alpha_i + \beta_1 D_{it} + \beta_2 E_{it} + \beta_k \overline{EP}_{kit} + u_{it} \quad (1)$$

donde y_{it} corresponde a la tasa de pobreza o al coeficiente de Gini de la ciudad i en el año t , ambos medidos en términos porcentuales; α_i es una matriz de efectos fijos por ciudad; D_{it} corresponde a la tasa de desempleo; E_{it} son los años de escolaridad promedio de la población de cada ciudad; $\overline{EP}_{kit}$ es una matriz de variables que incluye las participaciones en el empleo de

cada rama de actividad económica k ; y u_{it} es un término de error distribuido de forma normal con media cero. Las estimaciones se realizan corrigiendo la heterocedasticidad de la muestra.

Se realizan entonces, para cada variable dependiente —tasa de pobreza y coeficiente de Gini— tres estimaciones que consideran desagregaciones a 1, 2 y 3 dígitos de la CIIU. Debido a que la inclusión de variables irrelevantes no sesga los coeficientes de las variables relevantes, en las especificaciones a 1 y 2 dígitos se comenzó incluyendo todos los sectores productivos, para posteriormente llegar a un modelo reducido sobre la base de la eliminación de variables no significativas que reducen el poder explicativo del modelo medido a través del coeficiente de determinación conjunto. En el caso de la especificación a 3 dígitos de la CIIU, se partió de la base de los sectores relevantes a 2 dígitos, para abrir a 3 dígitos solo aquellos sectores que contribuían con variables significativas o mejoraban el poder explicativo del modelo. En la siguiente sección se resumen los resultados de las estimaciones, tanto para la pobreza como para la desigualdad.

C. Principales resultados

En los cuadros del anexo IV.A1 se muestran las estimaciones para la tasa de pobreza y el coeficiente de Gini, respectivamente, para el período que cubre los 21 años entre 1992 y 2013. En primer lugar, los resultados muestran que las variables de control escolaridad y tasa de desempleo se correlacionan significativamente en todas las especificaciones tanto con pobreza como con desigualdad, en la dirección esperada.

Al mismo tiempo, en la medida en que los sectores económicos se van desagregando, aumenta la capacidad explicativa del modelo. Esto es especialmente relevante para el caso de la desigualdad. Así, la especificación de la estructura productiva del empleo a 1 dígito explica solo una pequeña parte de la desigualdad de ingresos a nivel de ciudades, mientras que considerar la estructura productiva desagregada a 2 dígitos hace aumentar fuertemente la capacidad explicativa. Los mejores resultados se obtienen al considerar una desagregación a 3.

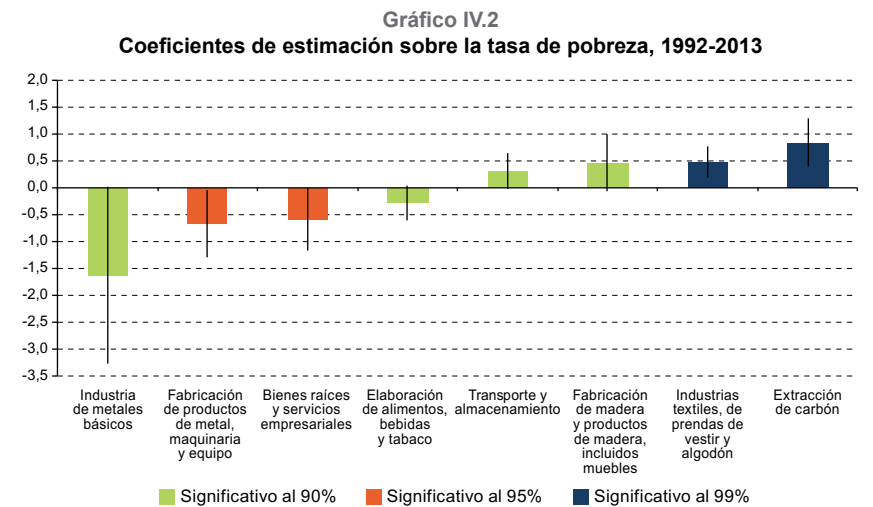
A la capacidad explicativa de los modelos a diferente desagregación se suma otro hecho esencial: si consideramos solo la desagregación a 1 dígito, de los nueve sectores, solo tres presentan significancia estadística en la estimación sobre ambas variables dependientes. Sin embargo, solo al considerar una desagregación a 2 dígitos somos capaces de explicar las verdaderas interacciones entre la estructura productiva de las ciudades y los resultados en pobreza y desigualdad. Por ejemplo, si consideramos la relación entre la pobreza y la estructura productiva de las ciudades a una desagregación de solo 1 dígito, corremos el riesgo de concluir que la participación del empleo manufacturero no tiene incidencia sobre los niveles de pobreza. Sin embargo,

solo en una desagregación a 2 dígitos podemos observar que de los nueve subsectores de la manufactura, cinco de ellos se correlacionan de forma estadísticamente significativa con la tasa de pobreza, en algunos casos con signos contrarios, siendo esto último la más probable explicación de la poca significancia estadística de la manufactura a nivel de 1 dígito.

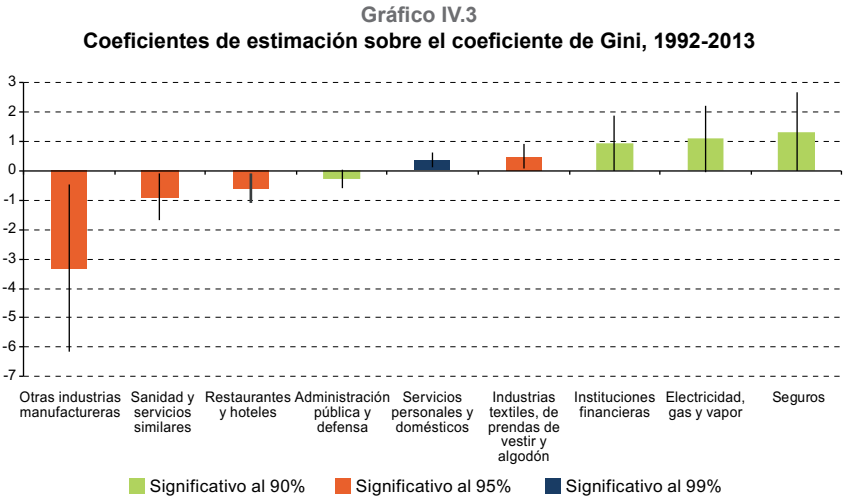
Cabe señalar que lo anterior no necesariamente es válido al pasar de 2 a 3 dígitos, pues en las estimaciones a 3 dígitos casi no encontramos grupos significativos y de signos contrarios al interior de una misma división, ni en pobreza ni en desigualdad. Dado lo anterior, las conclusiones que pueden sacarse de las estimaciones desagregadas a un mínimo de 2 dígitos de la CIIU no presentan los problemas de heterogeneidad hallados en las estimaciones a 1 dígito.

En los gráficos IV.2 y IV.3 se resumen los coeficientes y el intervalo de confianza al 95% de los sectores productivos (divisiones) significativos al menos al 90% en su correlación con la tasa de pobreza y el coeficiente de Gini.

De la estimación sobre la tasa de pobreza, ocho son las divisiones significativas. Los sectores económicos donde la correlación es más clara son aquellos donde la significancia estadística es al 99%, es decir, en la extracción de carbón y en las industrias textiles. En ambos sectores, una mayor participación del empleo total se relaciona con una mayor tasa de pobreza. En cuanto a la estimación sobre la desigualdad de ingresos medida a través del coeficiente de Gini, son nueve los sectores económicos relevantes. El sector donde la relación es estadísticamente más clara es el de servicios personales y domésticos. Un aumento en la participación de este sector del orden de un 1% de los ocupados totales se relaciona con un aumento del coeficiente de Gini de 0,606.



Fuente: Elaboración propia.



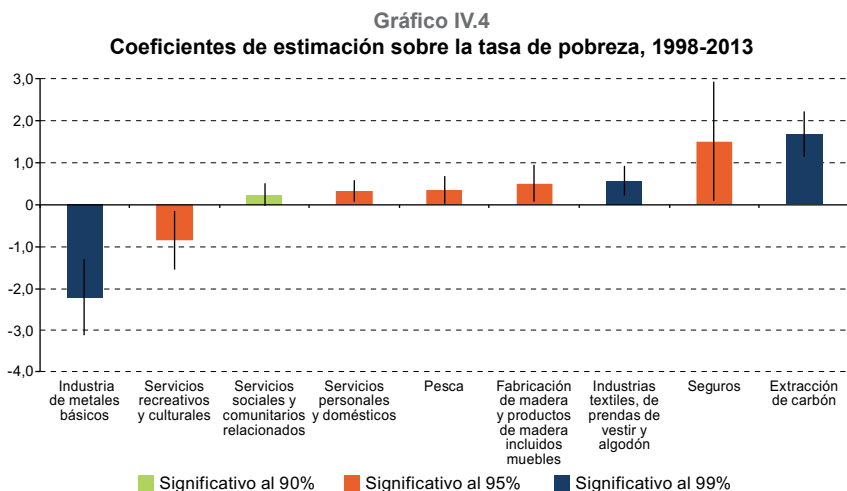
Fuente: Elaboración propia.

Para poder obtener resultados concluyentes, consideramos un segundo conjunto de datos que sirve de comparación. Este segundo conjunto amplía el número de ciudades de 39 a 83, pero considera un período más reducido (1998-2013), al mismo tiempo que maximiza el número de observaciones de las que podemos disponer (véase el gráfico IV.1). En compensación, se plantea que en esta segunda muestra, al tener un período más reducido, la robustez de los efectos fijos α_i de la ecuación (1) puede ser menor, al tiempo que es posible aumentar la robustez de los coeficientes de las demás variables, al contener un número mayor de ciudades y también de observaciones. Por lo tanto, al finalizar esta sección, se consolidan los resultados sobre ambas muestras para obtener conclusiones más definitorias.

Cabe mencionar que las estimaciones sobre ambas muestras pueden diferir por dos elementos: el período y las ciudades consideradas. La segunda muestra no considera los años de 1992 a 1997, período de la historia de Chile que, como han mostrado otros estudios, presenta características particulares en cuanto a resultados económicos (Ffrench-Davis, 2016). Al mismo tiempo, la primera muestra no considera una gran cantidad de ciudades de Chile, quedando fuera de la muestra en general, ciudades de menor tamaño. El efecto que produce el tamaño de las ciudades en estas relaciones se abordará en la siguiente sección.

En los gráficos IV.3 y IV.4 se muestra el valor de los coeficientes con el intervalo de confianza al 95%, para los sectores económicos a 2 dígitos estadísticamente significativos al menos al 90%. Lo primero que se observa es que aumenta la cantidad de sectores estadísticamente significativos,

tanto sobre pobreza como sobre desigualdad. Lo anterior puede deberse probablemente al mayor número de ciudades y de observaciones con las que se cuenta.



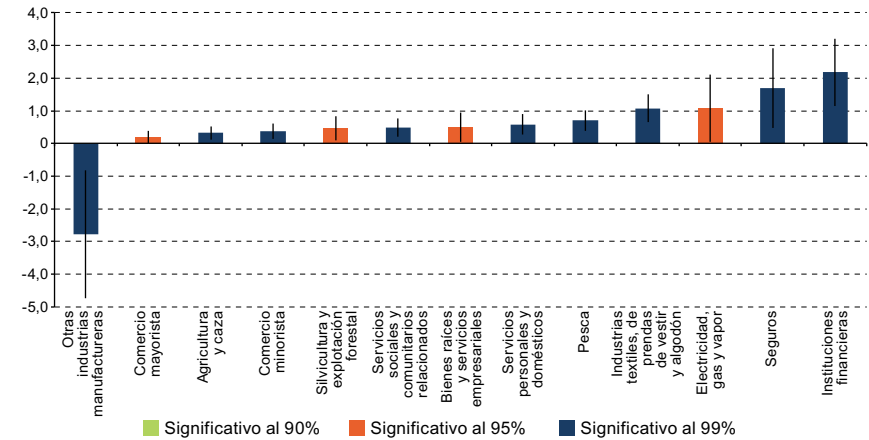
Fuente: Elaboración propia.

Sobre la tasa de pobreza influyen esta vez nueve sectores. De los sectores que se relacionan con un aumento de la pobreza, son estadísticamente significativos al 99% la extracción de carbón y las industrias textiles. Por otro lado, solo la industria de metales básicos se relaciona con una reducción de la pobreza con una significancia estadística del 99%.

Otro elemento a destacar es que, además de ser uno de los sectores estadísticamente más significativos, la industria de metales básicos posee un coeficiente mayor que las dos unidades. El caso contrario es el de la extracción de carbón, el que también tiene efectos más que proporcionales sobre la tasa de pobreza, pero en el sentido opuesto.

En el caso de la desigualdad, son 13 los sectores estadísticamente significativos al menos al 90%. De ellos, 9 lo son al 99%. Del signo de los coeficientes, podemos decir que solo el sector de "Otras industrias manufactureras" se relaciona con una disminución de la desigualdad al interior de las ciudades, mientras una mayor participación de los otros 12 sectores contribuye a explicar un aumento de la desigualdad. Los sectores que más se relacionan con el incremento de la desigualdad son las instituciones financieras y los seguros, ambas divisiones de los servicios financieros, de seguros, de bienes raíces y empresariales, con coeficientes que en ambos casos superan la unidad.

Gráfico IV.5
Coeficientes de estimación sobre el coeficiente de Gini, 1998-2013



Fuente: Elaboración propia.

Las estimaciones consideran también una desagregación de sectores a 3 dígitos. Esto se realiza con el fin de poder ser más específicos en identificar el tipo de producción real que se relaciona con las variaciones de pobreza y desigualdad. En los cuadros IV.1 y IV.2 se muestran los sectores a 1, 2 y 3 dígitos de la CIU que son estadísticamente significativos en las dos muestras consideradas. Todos estos sectores mantienen el signo de sus coeficientes, cambiando solo la magnitud para ambas muestras.

Cuadro IV.1
Efectos de la estructura productiva del empleo a diferente desagregación en la incidencia de la pobreza en ciudades de Chile
(Signo de coeficientes de variables significativas al menos al 10% en ambos periodos)

1 dígito	2 dígitos	3 dígitos	(1)	(2)	(3)
Escolaridad			-	-	-
Tasa de desempleo			+	+	+
Minería y extracción	Extracción de carbón			+	
	Industrias textiles, de prendas de vestir y algodón	Fabricación de productos textiles		+	+
	Fabricación de madera y productos de madera, incluidos muebles	Fabricación de muebles y accesorios		+	+
Manufactura	Fabricación de sustancias y productos químicos, de petróleo, carbón, caucho y plástico	Fabricación de otros productos químicos			+
		Fabricación de productos de caucho			-
	Fabricación de productos minerales no metálicos, excepto productos de petróleo y carbón	Fabricación de cerámica, loza y porcelana			-
	Industria de metales básicos	Industrias básicas de metales no ferrosos		-	-

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro IV.2
Efectos de la estructura productiva del empleo a diferente desagregación en la incidencia de la desigualdad en ciudades de Chile
(Signo de coeficientes de variables significativas al menos al 10% en ambos períodos)

1 dígito	2 dígitos	3 dígitos	(1)	(2)	(3)
Escolaridad			-	-	-
Tasa de desempleo			+	+	+
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	Agricultura y caza	Producción agrícola y ganadera			+
	Silvicultura y explotación forestal	Explotación forestal			+
Manufactura	Industrias textiles, de prendas de vestir y algodón	Fabricación de productos textiles	+		+
		Fabricación de prendas de vestir, excepto calzado	+		
	Otras industrias manufactureras	Otras industrias manufactureras	-	-	
Electricidad, gas y agua	Electricidad, gas y vapor		+	+	
Servicios financieros, de seguros, de bienes raíces y empresariales	Instituciones financieras		+	+	
	Seguros		+		
	Bienes raíces y servicios empresariales	Servicios empresariales			+
Servicios comunitarios, sociales y personales	Servicios sociales y comunitarios relacionados	Servicios médicos, dentales, veterinarios y otros		+	
	Servicios personales y domésticos	Servicios de reparación no clasificados en otra parte	+	+	
		Servicios domésticos	+		

Fuente: Elaboración propia.

De los nueve grandes sectores económicos, se puede decir que en ninguno de ellos hay resultados consistentes a través del tiempo y de las ciudades consideradas. De esto se desprende la misma reflexión presentada al principio de esta sección: solo una desagregación mínima a 2 dígitos de la CIIU es capaz de capturar los efectos específicos y heterogéneos de la estructura productiva.

En cuanto al sector de agricultura, caza, silvicultura y pesca, podemos decir que solo al considerar una desagregación a 3 dígitos existe un efecto incrementador de la desigualdad. La producción agrícola y ganadera y la explotación forestal se relacionan con mayores niveles de desigualdad, teniendo el sector de explotación forestal un impacto mayor.

Los sectores mineros en general no tienen un impacto sistemático sobre la desigualdad. En cuanto a la pobreza, solo la extracción del carbón presenta relaciones que permanecen. Este sector es estadísticamente significativo al 99% en ambas muestras, con valores de coeficientes relativamente altos (0,836 en la primera muestra y 1,680 en la segunda). Al mismo tiempo, este efecto negativo se concentra en las ciudades pequeñas (este tipo de estimaciones se entrega en la siguiente sección).

La manufactura incluye nueve divisiones, que tienen resultados significativamente heterogéneos, con signos contrarios en varios casos. Así, podemos decir que existen sectores manufactureros “virtuosos” y sectores manufactureros “regresivos”. Los sectores “virtuosos” estarían compuestos por la industria de metales básicos, la fabricación de cerámica, loza y porcelana, y otras industrias manufactureras, mientras que dentro de los sectores “regresivos” se cuentan las industrias textiles, de prendas de vestir y algodón, y la fabricación de madera y productos de madera, incluidos muebles. Un resultado claro es que el sector de industrias textiles, de prendas de vestir y algodón se correlaciona de forma sistemáticamente positiva con un aumento de la pobreza y la desigualdad. De esta industria, la fabricación de productos textiles es la que más contribuye al incremento de la pobreza y la desigualdad, también con una fabricación de prendas de vestir que aumenta sistemáticamente la desigualdad. Otro efecto consistente es la relación entre el aumento de la tasa de pobreza, con un aumento de la participación de la fabricación de madera y productos de madera, incluidos muebles. De esta división, solo el grupo de fabricación de muebles y accesorios es sistemáticamente significativo en el aumento de la pobreza.

De los sectores “virtuosos”, destaca el impacto reductor de la pobreza y la desigualdad de la industria de metales básicos, con un impacto que proviene de la participación que tienen las industrias básicas de metales no ferrosos. Este sector cuenta con coeficientes que llegan en ambas especificaciones a las casi 3 unidades, lo que significa que un aumento del 1% en la participación sobre el empleo total, hace descender casi un 3% la tasa de pobreza y el coeficiente de Gini. La fabricación de cerámica, loza y porcelana también contribuye a reducir la pobreza, con coeficientes casi tan altos como los de las industrias básicas de metales no ferrosos. “Otras industrias manufactureras” contribuyen sistemáticamente a la reducción de la desigualdad, con magnitudes también altas.

Un resultado intermedio en cuanto a pobreza resulta de la fabricación de sustancias y productos químicos, de petróleo, carbón, caucho y plástico, pues existen efectos contrarios dentro de la desagregación a 3 dígitos. Mientras que la fabricación de otros productos químicos contribuye a aumentar la pobreza, la fabricación de productos de caucho la disminuye.

De los efectos sobre pobreza, se puede decir que más allá de los resultados en cuanto a fabricación y extracción del carbón, no hay otros sectores que presenten relaciones sistemáticas. Así, las variaciones en las tasas de pobreza se ven afectadas primordialmente por las participaciones de los sectores manufactureros (junto a cierta participación regresiva de la extracción del carbón). Sin embargo, los niveles de desigualdad sí se ven afectados por otros sectores, particularmente los servicios.

El sector de electricidad, gas y vapor presenta una correlación positiva con los niveles de desigualdad, con coeficientes cercanos a la unidad en ambas muestras. Esto significa que un aumento de un 1% en la participación de este sector se relaciona con un incremento de un 1% en el coeficiente de Gini.

Un resultado interesante es la clara relación de los sectores de servicios empresariales, financieros, de seguros y de bienes raíces, con aumentos sistemáticos en la desigualdad. De este sector, tienen un impacto importante la participación en las instituciones financieras, en seguros, y en servicios empresariales. En ambas muestras, los coeficientes más altos se encuentran en la participación de instituciones financieras, seguido de seguros, y de servicios empresariales. Estos sectores poseen, en general, los más altos coeficientes asociados a desigualdad y su impacto es sistemático a través del tiempo y del tipo de ciudades.

De los servicios comunitarios, sociales y personales, se puede decir que en general también contribuyen a un aumento de la desigualdad. Particularmente, los sectores que presentan una relación sistemática con el aumento del coeficiente de Gini son: i) Servicios médicos, dentales, veterinarios y otros, ii) Servicios domésticos y iii) Servicios de reparación n.c.p. Estos tres tipos de servicios poseen coeficientes de magnitudes similares.

Para esta sección, cabe agregar una acotación final. Si se observa la bondad de ajuste en la estimación sobre pobreza del período 1992-2013, se advierte que, en las tres especificaciones, el coeficiente de determinación *within* es mucho mayor al *between*. El bajo coeficiente de determinación *between* en este caso puede bien provenir de la poca variación que existe entre los componentes de la muestra: las ciudades. Así, un bajo coeficiente de determinación *between* no tiene lugar cuando ampliamos la muestra de 39 a 83 ciudades, lo que puede provenir del hecho de que la segunda muestra incorpora un conjunto más variado de ciudades, y sugiere al mismo tiempo que los *niveles* de desigualdad están influidos por el tipo de ciudades que se consideran en cada muestra. Hay que mencionar también que esto no sucede en las estimaciones sobre tasa de pobreza, lo que sugiere que la diversidad de ciudades consideradas no influye de manera importante sobre los *niveles* de pobreza. Lo anterior justifica que en la siguiente sección abordemos la variable *tamaño* de las ciudades, para incluir esta variable en el análisis. Al hacer esto, somos capaces de capturar la heterogeneidad de efectos que tiene la estructura productiva sobre la pobreza y la desigualdad.

1. Ampliación del modelo: tamaño de las ciudades

En esta sección se analiza el efecto diferenciado que tiene la estructura productiva en las ciudades, según su tamaño medido por la cantidad de habitantes. Definimos en este sentido dos categorías. Llamamos ciudades

grandes a aquellas que en el período 1998-2013 han tenido en algún momento una población superior a los 50.000 habitantes. Llamamos ciudades pequeñas a aquellas cuya población, en el mismo período, nunca ha superado los 50.000 habitantes. Este criterio fue elegido sobre la base de la conformación de una cantidad de ciudades relativamente equitativas entre los dos grupos, de manera de realizar estimaciones robustas que puedan arrojar ciertas luces sobre el fenómeno del tamaño de las ciudades.

Una alternativa a la separación de la muestra en dos, también explorada, fue la de incorporar variables dicotómicas en la regresión según si la ciudad correspondía a una grande o a una pequeña. Sin embargo, se optó por la metodología que presentamos a continuación debido a que la incorporación de variables dicotómicas eventualmente duplicaría la cantidad de variables del modelo, lo que le restaría robustez a las estimaciones.

Las estimaciones se realizaron solo sobre sectores definidos a dos dígitos de la CIIU, debido principalmente a que: i) como ya se ha dicho, las estimaciones a 1 dígito son poco consistentes debido a la gran heterogeneidad interna y ii) el hecho de realizar estimaciones separadas con muestras separadas sobre un período más acotado disminuye la cantidad de observaciones disponibles en cada muestra, lo que se convierte en un potencial problema para una estimación a sectores de 3 dígitos que aumente el número de variables.

La información de las estimaciones a 2 dígitos en muestras de ciudades de distinto tamaño puede observarse en el cuadro IV.3. Por motivos de espacio, no se realizará un análisis detallado de los resultados, dejando así el análisis detallado propuesto para el lector, el que puede ser complementado también con los hallazgos resultantes de la estimación a 3 dígitos presentados en la sección anterior.

Como puede intuirse de las estimaciones presentadas en el cuadro IV.3, el efecto de cierta estructura productiva puede tener impactos diferenciados dependiendo del tamaño y el nivel de desarrollo de cada ciudad. En algunos casos, los efectos de ciertos sectores son idénticos tanto en ciudades grandes como pequeñas. En otros casos, los efectos son solo significativos en cierto tipo de ciudad, siendo esta la regla general. En casos puntuales, los efectos pueden ser estadísticamente significativos tanto en ciudades grandes como pequeñas, y sin embargo presentar signos opuestos. Por ello es relevante considerar los estadios de desarrollo y crecimiento de las ciudades a la hora de formular políticas locales de desarrollo productivo.

Cuadro IV.3
Efectos de la estructura productiva del empleo en la incidencia de la pobreza
y la desigualdad en ciudades grandes y pequeñas de Chile, 1998-2013
(coeficientes y desviaciones estándar)

División (2 dígitos)	Pobreza		Desigualdad	
	Grandes	Pequeñas	Grandes	Pequeñas
Escolaridad	-0,044* (0,008)	-0,054* (0,011)	-0,020** (0,009)	-0,029* (0,009)
Tasa de desempleo	0,493* (0,104)	0,641* (0,139)	0,192 (0,144)	0,071 (0,121)
Agricultura y caza	0,245** (0,094)	-0,067 (0,136)	0,289** (0,122)	0,357*** (0,205)
Silvicultura y explotación forestal	x	x	0,031 (0,211)	0,612** (0,261)
Pesca	0,867* (0,212)	x	0,340 (0,269)	0,736** (0,291)
Extracción de carbón	x	1,670* (0,312)	x	x
Petróleo crudo y producción de gas natural	-0,886*** (0,482)	x	x	x
Minería de minerales metálicos	0,038 (0,084)	-0,487** (0,186)	0,154 (0,224)	0,361 (0,294)
Otra minería	1,886** (0,726)	-1,295*** (0,681)	0,625 (0,510)	0,308 (0,870)
Elaboración de alimentos, bebidas y tabaco	0,015 (0,199)	-0,313*** (0,159)	-0,048 (0,225)	0,112 (0,268)
Industrias textiles, de prendas de vestir y algodón	0,956* (0,263)	0,383 (0,260)	0,720* (0,214)	1,259* (0,367)
Fabricación de madera y productos de madera, incluidos muebles	1,095* (0,193)	0,136 (0,309)	x	0,441 (0,437)
Fabricación de papel y productos de papel, impresión y publicación	x	-0,123 (0,400)	0,327 (0,492)	0,257 (0,401)
Fabricación de químicos y productos químicos, de petróleo, carbón, caucho y plástico	-1,047** (0,424)	0,644 (0,803)	x	1,534*** (0,764)
Fabricación de productos minerales no metálicos, excepto productos de petróleo y carbón	x	x	0,884 (0,534)	-0,199 (0,722)
Industria de metales básicos	x	-2,787* (0,525)	x	x
Fabricación de productos de metal, maquinaria y equipo	0,173 (0,232)	x	x	0,247 (0,347)
Otras industrias manufactureras		x	-2,450*** (1,307)	-2,303*** (1,218)
Electricidad, gas y vapor	0,806*** (0,419)	x	0,587*** (0,338)	1,983** (0,908)
Obras y suministro de agua	x	0,906 (1,262)	-0,255 (0,699)	-1,150 (0,883)
Construcción	0,392** (0,161)	0,028 (0,166)	0,342*** (0,197)	0,038 (0,247)
Comercio mayorista	x	-0,332*** (0,178)	x	0,256 (0,215)
Comercio minorista	0,191*** (0,110)	0,056 (0,168)	0,209 (0,141)	0,443 (0,286)

Cuadro IV.3 (conclusión)

División (2 dígitos)	Pobreza		Desigualdad	
	Grandes	Pequeñas	Grandes	Pequeñas
Restaurantes y hoteles	-0,045 (0,196)	0,082 (0,252)	-0,759** (0,348)	0,230 (0,317)
Transporte y almacenamiento	0,424** (0,195)	x	x	0,286 (0,274)
Comunicación	0,429 (0,423)	x	x	0,225 (0,858)
Instituciones financieras	x	-1,047 (0,832)	1,150*** (0,583)	3,390* (0,711)
Seguros	1,235 (0,753)	2,238 (1,819)	1,632** (0,739)	1,962 (1,389)
Bienes raíces y servicios empresariales	0,075 (0,214)	-0,342*** (0,195)	0,449 (0,403)	0,595** (0,281)
Administración pública y defensa	-0,132 (0,164)	x	x	0,261 (0,214)
Sanidad y servicios similares	0,030 (0,418)	0,267 (0,507)	-1,152* (0,307)	x
Servicios sociales y comunitarios relacionados	0,267 (0,167)	0,121 (0,156)	0,606* (0,163)	0,429** (0,184)
Servicios recreativos y culturales	x	-1,321** (0,624)	x	0,781 (0,687)
Servicios personales y domésticos	0,205 (0,153)	0,265 (0,159)	0,670* (0,199)	0,521*** (0,301)
Organizaciones y órganos extraterritoriales	-2,860 (3,573)	x	0,648 (5,531)	x
Constante	0,344* (0,120)	0,665* (0,156)	0,390* (0,122)	0,298 (0,245)
R2 conjunto	0,6542	0,5888	0,2600	0,2722
R2 within	0,5848	0,4627	0,4279	0,3290
R2 between	0,7156	0,7376	0,0209	0,1943
Número de ciudades	39	44	39	44
Número de observaciones	273	308	273	308

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).

Nota: *99%, **95%, ***90%.

D. Conclusiones

La literatura y la teoría económica han sido enfáticas en señalar los vínculos existentes entre la estructura productiva de los países y el crecimiento económico. Las teorías tradicionales han considerado a la manufactura como el motor de las economías desarrolladas y en desarrollo, aunque en años recientes el sector de servicios ha pasado a ser el sector que más ha crecido. En este sentido, existe un debate no zanjado aún sobre cuáles son los sectores que en la actualidad sirven para fortalecer el desempeño económico.

El presente estudio aborda por primera vez la problemática de la estructura productiva, no desde la dinámica de los países, sino de la perspectiva de las ciudades como entes territoriales relevantes. De esta forma, se explora

por primera vez la relación entre la predominancia de determinados sectores productivos y los resultados en términos de pobreza y desigualdad de las ciudades. A partir de encuestas de hogares que cubren un período de 21 años, encontramos evidencia para una muestra amplia de ciudades de Chile de que la estructura productiva, entendida como la participación del empleo en determinados sectores productivos, se relaciona de forma significativa y estable con los resultados en pobreza y desigualdad.

De los resultados se desprende, en primer lugar, que existe una importante heterogeneidad dentro de las definiciones de macrosectores a 1 dígito de la CIIU, por lo que solo un análisis que considere por lo menos 2 dígitos es capaz de capturar las verdaderas relaciones entre estructura productiva y resultados socioeconómicos que de ella se derivan.

El análisis a través de una metodología de datos de panel con efectos fijos por ciudad muestra relaciones claras entre la participación de determinados sectores y los resultados en términos de pobreza y desigualdad. En primer lugar, los resultados en pobreza se ven influidos de forma significativa solo por los sectores manufactureros y la extracción de carbón. Mientras la extracción de carbón, la fabricación de textiles y la fabricación de madera se relacionan con un aumento de la tasa de pobreza, la fabricación de metales básicos y la fabricación de cerámica, loza y porcelana se relacionan con una disminución de la tasa de pobreza.

Por otro lado, la variación en desigualdad medida a través del coeficiente de Gini está relacionada con una mayor diversidad de sectores. Mientras que solo “Otras industrias manufactureras” se relacionan con una disminución de la desigualdad de ingresos al interior de las ciudades, los sectores que se relacionan con un aumento de la desigualdad son la producción agrícola y ganadera, la explotación forestal, la fabricación de textiles y prendas de vestir, la electricidad, las instituciones financieras, los seguros, los servicios empresariales, los servicios médicos y los servicios personales y domésticos. De los sectores que más se relacionan con un aumento de la desigualdad, destacan los servicios financieros y empresariales. Aun así, la interpretación puede provenir desde dos ópticas: el crecimiento del sector de servicios empresariales contribuye a incrementar la desigualdad y/o el incremento de la desigualdad potencia la demanda y producción de los servicios empresariales.

Un último elemento corresponde a la relación entre la estructura productiva y las distintas etapas de desarrollo de las ciudades. Se presenta evidencia de que, en la mayoría de los casos, el impacto de ciertos sectores productivos sobre los indicadores de pobreza y desigualdad depende en gran medida de si la actividad económica se desarrolla en una ciudad pequeña o en una ciudad grande. Por ejemplo, la extracción de carbón se relaciona con una mayor pobreza en ciudades pequeñas, pero no en grandes. En el mismo sentido, la industria de metales básicos se relaciona con una menor pobreza

en ciudades pequeñas, pero no en grandes ciudades. Otros sectores, como las instituciones financieras, se relacionan con aumentos en la desigualdad tanto en ciudades pequeñas como grandes, entre varias otras especificidades, según el sector analizado. Esto contribuye a posicionar la variable de tamaño, o estado de desarrollo, como un factor relevante a la hora de hacer análisis sobre las ciudades como unidad económica.

Este ejercicio cobra importancia tanto a la hora de explicar los fenómenos que pueden derivarse del cambio estructural relacionado con el aumento de ciertos servicios en las ciudades de Chile, como a la hora de fomentar o elegir entre distintos sectores productivos para desarrollar políticas de fomento productivo a nivel local.

A pesar de los hallazgos presentados, en el presente estudio no se aborda la problemática de los mecanismos causales que implican la relación de la participación de ciertos sectores productivos con las variaciones en pobreza y desigualdad. En general, los mecanismos pueden provenir de diversas fuentes: heterogeneidad productiva de sectores, cambios en la productividad al interior de cada sector, condiciones contractuales, estabilidad laboral, ciclicidad productiva en cada sector, condiciones demográficas asociadas a ciertos sectores productivos y diferencias de género al interior de cada sector, así como condiciones competitivas (de organización industrial) de cada sector productivo. En efecto, uno de los mecanismos mediante los cuales las políticas industriales pueden modificar la estructura productiva de las ciudades de Chile corresponde a los cambios en las condiciones institucionales que regulan los mercados, para lo cual es preciso identificar las características que difieren entre sectores y que pueden ayudar a explicar los diferentes impactos que estos tienen sobre la pobreza y la desigualdad en Chile. De esta manera, el presente estudio constituye una primera etapa en la identificación de estos mecanismos.

Finalmente, cabe mencionar que los datos aquí utilizados corresponden a la experiencia chilena de las últimas dos décadas. En este sentido, el ejercicio estadístico siempre se posiciona como de tipo “conservador”, pues trata con la realidad ya existente. No es posible por ende medir el impacto de sectores tecnológicamente avanzados, que no tienen un asiento productivo en el país. Así pues, se sugiere continuar con estudios similares que utilicen las estadísticas disponibles en las encuestas de hogares para otros países de América Latina, lo que podría contribuir a reflejar una mayor diversidad de sectores y experiencias que enriquezcan el análisis.

Bibliografía

- Agostini, C., P. Brown y D. Góngora (2008), "Distribución espacial de la pobreza en Chile", *Estudios de Economía*, vol. 3, N° 1, Santiago, Universidad de Chile.
- Amirapu, A. y A. Subramanian (2015), "Manufacturing or services? An Indian illustration of a development dilemma", *Working Paper*, N° 409, Washington, D.C., Centro para el Desarrollo Mundial.
- Beyer, H., P. Rojas y R. Vergara (1999), "Trade liberalization and wage inequality", *Journal of Development Economics*, vol. 59, Amsterdam, Elsevier.
- Calero, A. (2009), *Estructura productiva y pobreza en la Argentina: una mirada post-devaluación*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires (UBA).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539-P), Santiago.
- Correa, F. (2016), "Pobreza, desigualdad y estructura productiva en ciudades: evidencia desde Chile usando datos de panel", *serie Desarrollo Productivo*, N° 207 (LC/L.4271), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dasgupta, S. y A. Singh (2006), *Manufacturing, Services and Premature De-Industrialization in Developing Countries: A Kaldorian Empirical Analysis*, Cambridge, Universidad de Cambridge.
- De Mattos, C. (1999), "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo", *Revista EURE*, vol. 25, N° 77, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).
- Durán, G. (2015), "Agua y pobreza en Santiago de Chile. Morfología de la inequidad en la distribución del consumo domiciliario", *Revista EURE*, vol. 41, N° 124, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).
- Fagerberg, J. y B. Verspagen (1999), "'Modern Capitalism' in the 1970s and 1980s", *Growth, Employment and Inflation*, M. Setterfield (ed.), Londres, Macmillan.
- Ffrench-Davis, R. (2016), "Progresos y retrocesos del desarrollo económico de Chile en los gobiernos de la concertación: 1990-2009", *El Trimestre Económico*, vol. 83, N° 1, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Gakuru, R. y N. Mathenge (2012), "Poverty, growth, and income distribution in Kenya: a SAM perspective", *AGRODEP Working Paper*, N° 0001, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Ghosh, J. (2008), *Growth, Macroeconomic Policies and Structural Change*, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Gutiérrez, M., J. Núñez y J. Rivera (2009), "Caracterización socioeconómica y espacial de la criminalidad en Chile", *Revista CEPAL*, N° 98 (LC/G.2404-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Haraguchi, N., C. Fang Chin Cheng y E. Smeets (2016), "The importance of manufacturing in economic development: has this changed?", *Inclusive and Sustainable Industrial Development Working Paper*, N° 1/2016, Viena, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- Hartmann, D. y otros (2017), "Linking economic complexity, institutions, and income inequality", *World Development*, vol. 93, Amsterdam, Elsevier.
- Heintz, J. (2009), "Employment, economic development, and poverty reduction: critical issues and policy challenges", Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), inédito [en línea] <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/5C10977F5022E612C1257A5D0048C916>.

- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2005), *Chile: ciudades, aldeas, pueblos y caseríos*, Santiago.
- Infante, R. (2009), "Distribución del ingreso y heterogeneidad estructural", *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile* (LC/L.3126), O. Sunkel y R. Infante (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kaldor, N. (1967), *Strategic Factors in Economic Development*, Ithaca, Universidad de Cornell.
- Kozulj, R. (2011), "Development, poverty and energy, in the 21st century", *Modern Economy*, vol. 2, N° 4, Wuhan, Scientific Research Publishing.
- Marshall, D. (2009), "Consumo eléctrico residencial en 2008: ¿sorpresa o normalidad?", tesis de magíster en economía, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).
- Medina, R. y A. Tudela (2007), "Modelación del ingreso autónomo por hogar en comunas de Chile", documento presentado en el XIII Congreso Chileno de Ingeniería de Transporte, Santiago, 22 de octubre [en línea] <http://admin.aeurus.cl/upload/archivos/sochitrان/4186/14/1461353219.pdf>.
- Ministerio de Finanzas y Planificación (2004), *Growth and Poverty Reduction Strategy Paper (GPRSP)*, Praia, septiembre.
- Ministerio de Planificación (2009), *Manual de Usuario*, Santiago [en línea] <https://es.scribd.com/document/76460233/Manual-Usuario-Casen2009>.
- Morán, J. (2013), "La anticoncepción de emergencia en Chile: estructuración de su demanda en función de variables socioeconómicas", *Revista Brasileira de Estudos de População*, vol. 30, N° 1, Río de Janeiro, Asociación Brasileña de Estudios Poblacionales (ABEP).
- Moreira, G. y otros (2008), "Productive structure and income distribution: the Brazilian case", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 48, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Naciones Unidas (1996), "Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)" (A/CONF.165/14) Estambul, agosto [en línea] https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/12040_Habitat_II_report_Spanish.pdf.
- ONU-Hábitat/CAF (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Banco de Desarrollo de América Latina) (2014), *Construcción de ciudades más equitativas: políticas públicas para la inclusión en América Latina*, Bogotá.
- Osatinsky, A. (2009), "Pobreza y estructura productiva en los departamentos de Tucumán (1980-2002)", documento presentado en las X Jornadas Argentinas de Estudios de Población, San Fernando del Valle de Catamarca, Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA), 4 a 6 de noviembre.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2005), *Las trayectorias del desarrollo humano en las comunas de Chile (1994-2003)*, Santiago.
- Quaresma de Araujo, P. (2013), "Estructura productiva y distribución funcional del ingreso: una aplicación del modelo de insumo-producto", *Revista CEPAL*, N° 109 (LC/G.2556-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, A., M. Saborido y O. Segovia (2012), "Understanding the tipping point of urban conflict: the case of Santiago, Chile", *Working Paper*, N° 3, Manchester, Universidad de Manchester.

- Rodríguez, J. (2012), "Recuperación del atractivo migratorio metropolitano en el período 2004-2009: ¿factores exógenos o endógenos?", *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 51, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).
- (2008), "Dinámica sociodemográfica metropolitana y segregación residencial: ¿qué aporta la CASEN 2006?", *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 41, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).
- Rodríguez, J., D. González y M. Ojeda (2009), "Evolución del sistema de ciudades de Chile durante la segunda mitad del siglo XX y de sus flujos de migración en los tres últimos censos: ¿continuidad o cambio?", *Chile: del país urbano al país metropolitano*, R. Hidalgo, C. De Mattos y F. Arenas (eds.), Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).
- Szirmai, A. y B. Verspagen (2015), "Manufacturing and economic growth in developing countries, 1950–2005", *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 34, Amsterdam, Elsevier.
- Tokman, A. (2002), "Is private education better? Evidence from Chile", *Documento de Trabajo*, N° 147, Santiago, Banco Central de Chile.
- Valenzuela, J. y S. Auguste (2005), "Do students benefit from school competition? Evidence from Chile", tesis de doctorado, Ann Arbor, Universidad de Michigan.
- Villalobos, P. (2015), "El mercado de las farmacias en Chile: ¿competencia por localización?", *Economía y Política*, vol. 2, N° 1, Santiago, Universidad Adolfo Ibáñez (UAI).

Anexo IV.A1

Cuadro IV.A1.1
Efectos de la estructura productiva del empleo a diferente desagregación
en la incidencia de la pobreza en ciudades de Chile, 1992-2013
(Coeficientes y desviaciones estándar)

1 dígito	2 dígitos	3 dígitos	(1)	(2)	(3)
Escolaridad			-0,094* (0,007)	-0,081* (0,009)	-0,079* (0,007)
Tasa de desempleo			0,239*** (0,120)	0,284* (0,100)	0,240** (0,105)
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	Agricultura y caza	Producción agrícola y ganadera	-0,090 (0,078)	x	0,146*** (0,085)
	Pesca			0,379 (0,268)	0,168 (0,323)
Minería y extracción	Extracción del carbón		0,403** (0,187)	0,836* (0,222)	x
	Petróleo crudo y producción de gas natural			-0,259 (0,469)	x
	Minería metálica			0,100 (0,114)	0,029 (0,138)
Manufactura	Elaboración de alimentos, bebidas y tabaco	Elaboración de alimentos (311)		-0,270*** (0,159)	-0,233 (0,182)
		Elaboración de alimentos (312)			-0,102 (1,097)
		Industrias de bebidas			-0,228 (0,912)
		Manufactura de tabaco			9,704** (3,890)
	Industrias textiles, de prendas de vestir y algodón	Fabricación de artículos textiles		0,474* (0,143)	0,465** (0,199)
		Fabricación de prendas de vestir, excepto calzado			0,151 (0,469)
		Manufactura de cuero y productos de cuero			4,751*** (2,368)
	Fabricación de madera y productos de madera, incluidos muebles	Fabricación de madera y productos de madera		0,467*** (0,265)	0,325 (0,276)
		Fabricación de muebles y accesorios			0,910** (0,336)
	Fabricación de papel y productos de papel, impresión y publicación	Fabricación de papel y productos de papel	x		0,091 (0,195)
Impresión, publicación e industrias afines		-0,178 (0,950)			
Manufactura	Fabricación de sustancias y productos químicos, de petróleo, carbón, caucho y plástico	Fabricación de otros productos químicos	x		3,400** (1,378)
		Refinerías de petróleo			0,780 (2,053)
	Fabricación de productos misceláneos de petróleo y carbón		-0,322 (0,649)	-0,387 (5,138)	
				Fabricación de productos de caucho	-2,768* (0,806)
				Fabricación de productos plásticos n.c.p.	-0,967 (1,154)
	Fabricación de productos minerales no metálicos, excepto productos de petróleo y carbón	Fabricación de cerámica, loza y porcelana		x	-2,713* (0,956)
		Fabricación de vidrio y productos de vidrio			0,487 (1,809)
	Industria de metales básicos	Industrias básicas de metales no ferrosos		-1,625*** (0,811)	-2,956** (1,318)
Fabricación de productos de metal, maquinaria y equipo	Fabricación de productos de metal		-0,665** (0,305)	-0,617** (0,289)	
	Fabricación de maquinaria, excepto eléctrica			-0,929*** (0,511)	

Cuadro IV.A1.1 (conclusión)

1 dígito	2 dígitos	3 dígitos	(1)	(2)	(3)
Electricidad, gas y agua	Electricidad, gas y vapor		-0,451 (0,571)	x	-1,480** (0,677)
	Obras y suministro de agua			-0,347 (0,738)	-0,875 (0,894)
Construcción			x	0,117 (0,108)	0,215 (0,140)
Comercio mayorista y minorista, y restaurantes y hoteles	Comercio mayorista			-0,134 (0,194)	-0,309 (0,211)
	Comercio minorista		-0,226** (0,100)	-0,177 (0,132)	-0,138 (0,171)
	Restaurantes y hoteles			-0,155 (0,295)	-0,153 (0,303)
Transporte, almacenamiento y comunicaciones		Transporte terrestre			0,350 (0,254)
	Transporte y almacenamiento	Transporte marítimo	x	0,313*** (0,169)	1,012** (0,384)
		Transporte aéreo			-0,090 (1,119)
	Comunicación			1,288 (0,803)	-0,313 (0,501)
	Seguros			1,288 (0,803)	1,016 (0,689)
Servicios financieros, de seguros, de bienes raíces, y empresariales		Bienes raíces	-0,560** (0,216)		-0,540 (0,712)
	Bienes raíces y servicios empresariales	Servicios empresariales		-0,577*** (0,285)	-0,472 (0,283)
		Arriendo de maquinaria y equipo			-1,921 (1,332)
Servicios comunitarios, sociales y personales	Administración pública y defensa			-0,257 (0,208)	x
	Sanidad y servicios similares			-0,099 (0,511)	0,180 (0,535)
	Servicios sociales y comunitarios relacionados	Servicios médicos, dentales, veterinarios y otros		x	-0,123 (0,247)
		Instituciones de bienestar			-1,341*** (0,706)
	Servicios recreativos y culturales	Películas cinematográficas y otros servicios de entretenimiento	-0,166 (0,110)	x	1,126 (0,731)
		Atracciones y servicios recreativos n.c.p.			-0,142 (0,567)
		Servicios de reparación no clasificados en otra parte			0,246 (0,284)
	Servicios personales y domésticos	Lavanderías, servicios de lavandería, y plantas de limpieza y teñido		0,161 (0,176)	-2,557*** (1,373)
		Servicios personales misceláneos			0,287 (0,567)
	Organizaciones y órganos extraterritoriales			4,337 (8,375)	8,339 (8,744)
Constante			1,224* (0,057)	0,992* (0,095)	0,942* (0,118)
R2 conjunto			0,6028	0,6837	0,6814
R2 within			0,6291	0,6742	0,7264
R2 between			0,6258	0,7287	0,6825

Fuente: F. Correa, "Pobreza, desigualdad y estructura productiva en ciudades: evidencia desde Chile usando datos de panel", *serie Desarrollo Productivo*, N° 207 (LC/L.4271), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

Nota: *99%, **95% ***90%.

Cuadro IV.A1.2
Efectos de la estructura productiva del empleo a diferente desagregación
en la incidencia de la desigualdad en ciudades de Chile, 1992-2013
(Coeficientes y desviaciones estándar)

1 dígito	2 dígitos	3 dígitos	(1)	(2)	(3)
Escolaridad			-0,035* (0,006)	-0,019** (0,007)	-0,013*** (0,008)
Tasa de desempleo			0,240** (0,093)	0,267** (0,100)	0,206** (0,093)
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	Agricultura y caza	Producción agrícola y ganadera			0,136*** (0,079)
		Servicios agrícolas	0,198** (0,078)	0,102 (0,083)	-0,152 (0,240)
		Caza, captura y repoblación de animales			11,954 (10,753)
	Silvicultura y explotación forestal	Explotación forestal		x	0,221*** (0,127)
	Extracción del carbón			x	0,220*** (0,115)
Minería y extracción	Minería de minerales metálicos		0,183*** (0,106)	0,066 (0,129)	0,032 (0,145)
	Otra minería			0,378 (0,534)	0,491 (0,495)
Manufactura	Elaboración de alimentos, bebidas y tabaco	Elaboración de alimentos (311)			-0,123 (0,164)
		Industrias de bebidas		x	1,967*** (0,977)
		Manufactura de tabaco			2,822 (3,097)
	Industrias textiles, de prendas de vestir y algodón	Fabricación de artículos textiles			0,539** (0,238)
		Fabricación de prendas de vestir, excepto calzado		0,498** (0,203)	1,107** (0,441)
		Manufactura de cuero y productos de cuero			0,792 (1,897)
		Fabricación de calzado			0,539 (1,157)
	Fabricación de madera y productos de madera, incluidos muebles	Fabricación de muebles y accesorios		x	0,079 (0,371)
	Fabricación de papel y productos de papel, impresión y publicación		0,276* (0,073)	0,118 (0,087)	0,126 (0,128)
	Fabricación de sustancias y productos químicos, de petróleo, carbón, caucho y plástico	Fabricación de otros productos químicos			0,170 (0,865)
		Fabricación de productos de caucho		0,485 (0,528)	1,142 (0,803)
		Fabricación de productos plásticos n.c.p.			0,939 (1,312)
	Fabricación de productos minerales no metálicos, excepto productos de petróleo y carbón	Fabricación de cerámica, loza y porcelana		0,759 (0,874)	0,092 (1,273)
		Fabricación de vidrio y productos de vidrio			3,638 (2,989)
	Industria de metales básicos	Industrias básicas de hierro y acero		0,302 (0,771)	0,455 (0,981)
		Industrias básicas de metales no ferrosos			-0,730 (1,284)
	Fabricación de productos de metal, maquinaria y equipo	Fabricación de equipo profesional y científico n.c.p.		x	-0,962 (1,696)
	Otras industrias manufactureras	Otras industrias manufactureras		-3,314** (1,401)	-2,438** (1,084)
Electricidad, gas y agua	Electricidad, gas y vapor		0,602 (0,418)	1,086*** (0,553)	0,985*** (0,524)
	Obras y suministro de agua			-1,106*** (0,581)	-1,708** (0,827)

Cuadro IV.A1.2 (conclusión)

1 dígito	2 dígitos	3 dígitos	(1)	(2)	(3)
Construcción			x	0,041 (0,112)	x
Comercio mayorista y minorista, y restaurantes y hoteles	Comercio mayorista			x	-0,070 (0,141)
	Comercio minorista			x	x
	Restaurantes y hoteles	Restaurantes, cafés y otros lugares para comer y beber	x		-0,965* (0,277)
		Hoteles, casas de huéspedes, campamentos y otros alojamientos		-0,591** (0,252)	1,311 (0,813)
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Transporte y almacenamiento		-0,107 (0,109)	x	x
	Comunicación			0,074 (0,464)	0,051 (0,498)
Servicios financieros, de seguros, de bienes raíces, y empresariales	Instituciones financieras			0,930*** (0,462)	1,171** (0,529)
	Seguros			1,323*** (0,662)	1,676** (0,665)
	Bienes raíces y servicios empresariales	Bienes raíces	0,508 (0,305)		0,738 (0,978)
		Servicios empresariales		0,475 (0,295)	0,538*** (0,302)
		Arriendo de maquinaria y equipo			-0,431 (1,005)
	Administración pública y defensa			-0,278*** (0,147)	-0,150 (0,175)
Servicios comunitarios, sociales y personales	Sanidad y servicios similares			-0,889** (0,387)	-0,523 (0,394)
	Servicios sociales y comunitarios relacionados	Servicios educacionales			0,245 (0,159)
		Institutos científicos y de investigación			0,784 (1,615)
		Servicios médicos, dentales, veterinarios y otros		0,191 (0,145)	0,386** (0,179)
		Instituciones de bienestar			-0,477 (0,736)
	Servicios recreativos y culturales	Asociaciones empresariales, profesionales y del trabajo			1,962 (1,562)
		Películas cinematográficas y otros servicios de entretenimiento	0,160 (0,105)		0,233 (0,824)
		Bibliotecas, museos, jardines botánicos, zoológicos y otros servicios culturales		x	-3,368* (0,915)
	Servicios personales y domésticos	Servicios de reparación no clasificados en otra parte			0,322*** (0,160)
		Servicios domésticos		0,370* (0,117)	0,417** (0,170)
		Servicios personales misceláneos			0,248 (0,502)
	Organizaciones y órganos extraterritoriales			3,244 (4,095)	3,175 (3,277)
Constante			0,637* (0,070)	0,540* (0,068)	0,456* (0,84)
R2 conjunto			0,0015	0,1601	0,3084
R2 within			0,2092	0,3311	0,4246
R2 between			0,1042	0,0000	0,0747

Fuente: F. Correa, "Pobreza, desigualdad y estructura productiva en ciudades: evidencia desde Chile usando datos de panel", *serie Desarrollo Productivo*, N° 207 (LC/L.4271), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

Nota: *99%, **95%, ***90%.

Cuadro IV.A1.3
Efectos de la estructura productiva del empleo a diferente desagregación
en la incidencia de la pobreza en ciudades de Chile, 1998-2013
(Coeficientes y desviaciones estándar)

1 dígito	2 dígitos	3 dígitos	(1)	(2)	(3)
Escolaridad			-0,064* (0,006)	-0,053* (0,007)	-0,056* (0,006)
Tasa de desempleo			0,568* (0,089)	0,568* (0,090)	0,520* (0,091)
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	Agricultura y caza	Caza, captura y repoblación de animales	x	0,075 (0,087)	7,382* (2,182)
	Silvicultura y explotación forestal	Explotación forestal		0,042 (0,213)	0,185 (0,234)
	Pesca			0,352** (0,169)	x
Minería y extracción	Extracción del carbón		x	1,680* (0,267)	1,293* (0,341)
	Minería metálica			x	-0,174 (0,105)
	Otra minería			0,261 (0,530)	0,114 (0,568)
Manufactura	Elaboración de alimentos, bebidas y tabaco	Elaboración de alimentos (311)	0,018 (0,079)	-1,112 (0,122)	-0,245** (0,122)
		Elaboración de alimentos (312)			-0,796 (0,559)
	Industrias textiles, de prendas de vestir y algodón	Fabricación de artículos textiles		0,574* (0,177)	0,504* (0,169)
		Fabricación de prendas de vestir, excepto calzado			0,060 (0,383)
		Fabricación de calzado			1,186* (0,298)
	Fabricación de madera y productos de madera, incluidos muebles	Fabricación de madera y productos de madera y corcho		0,498** (0,222)	0,409** (0,200)
		Fabricación de muebles y accesorios			0,836*** (0,426)
	Fabricación de sustancias y productos químicos, de petróleo, carbón, caucho y plástico	Fabricación de otros productos químicos		-0,258 (0,426)	1,602*** (0,908)
		Fabricación de productos misceláneos de petróleo y carbón			1,939* (0,630)
		Fabricación de productos de caucho			-2,497* (0,724)
	Fabricación de productos minerales no metálicos, excepto productos de petróleo y carbón	Fabricación de cerámica, loza y porcelana		-0,105 (0,560)	-2,460*** (1,386)
		Fabricación de vidrio y productos de vidrio			-0,344 (0,784)
		Fabricación de otros productos minerales no metálicos			0,416 (0,453)
	Industria de metales básicos	Industrias básicas de metales no ferrosos		-2,213* (0,458)	-2,961* (0,966)
	Fabricación de productos de metal, maquinaria y equipo	Fabricación de maquinaria, excepto eléctrica		0,123 (0,186)	0,109 (0,421)
		Fabricación de aparatos de maquinaria eléctrica, electrodomésticos y suministros			-1,284 (1,193)
		Fabricación de equipo de transporte			0,136 (0,867)
		Fabricación de equipo profesional y científico n.c.p.			0,261 (2,010)
	Otras industrias manufactureras			x	-0,706 (0,861)

Cuadro IV.A1.3 (conclusión)

1 dígito	2 dígitos	3 dígitos	(1)	(2)	(3)
Electricidad, gas y agua	Electricidad, gas y vapor		0,314 (0,365)	0,167 (0,409)	0,051 (0,442)
Construcción			0,070 (0,124)	0,165 (0,103)	0,110 (0,122)
	Comercio mayorista			-0,177 (0,120)	-0,270* (0,091)
	Comercio minorista			0,115 (0,106)	x
Comercio mayorista y minorista, y restaurantes y hoteles		Restaurants, cafés y otros lugares para comer y beber	x		0,161 (0,232)
	Restaurantes y hoteles	Hoteles, casas de huéspedes, campamentos y otros alojamientos		x	-0,112 (0,546)
		Transporte terrestre			0,117 (0,173)
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Transporte y almacenamiento	Transporte aéreo	0,165 (0,160)	x	-0,688 (0,887)
	Comunicación			0,219 (0,465)	0,155 (0,460)
Servicios financieros, de seguros, de bienes raíces, y empresariales	Seguros			1,508** (0,712)	1,701** (0,729)
	Bienes raíces y servicios empresariales	Bienes raíces	x	x	0,397 (0,642)
	Administración pública y defensa			-0,037 (0,181)	-0,041 (0,164)
		Servicios educacionales			0,173 (0,154)
		Institutos científicos y de investigación			-1,384 (1,110)
	Servicios sociales y comunitarios relacionados	Servicios médicos, dentales, veterinarios y otros		0,238*** (0,130)	0,283 (0,223)
		Instituciones de bienestar			-0,570 (0,506)
		Asociaciones empresariales, profesionales y de trabajo			-0,819 (1,262)
Servicios comunitarios, sociales y personales		Películas cinematográficas y otros servicios de entretenimiento	0,093 (0,088)		-0,349 (0,554)
	Servicios recreativos y culturales	Bibliotecas, museos, jardines botánicos, zoológicos y otros servicios culturales		-0,852** (0,350)	-1,417 (1,675)
		Atracciones y servicios recreativos n.c.p.			-0,866*** (0,470)
		Servicios de reparación no clasificados en otra parte			0,183 (0,276)
	Servicios personales y domésticos	Servicios domésticos		0,321** (0,132)	0,183 (0,134)
		Servicios personales misceláneos			0,607 (0,392)
Constante			0,709* (0,059)	0,551* (0,105)	0,641* (0,060)
R2 conjunto			0,5447	0,6158	0,6477
R2 within			0,3889	0,4631	0,5043
R2 between			0,6784	0,7451	0,7697

Fuente: F. Correa, "Pobreza, desigualdad y estructura productiva en ciudades: evidencia desde Chile usando datos de panel", *serie Desarrollo Productivo*, N° 207 (LC/L.4271), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

Nota: *99%, **95%, ***90%.

Cuadro IV.A1.4
Efectos de la estructura productiva del empleo a diferente desagregación
en la incidencia de la desigualdad en ciudades de Chile, 1998-2013
(Coeficientes y desviaciones estándar)

1 dígito	2 dígitos	3 dígitos	(1)	(2)	(3)
Escolaridad			-0,043* (0,006)	-0,323* (0,091)	-0,020* (0,006)
Tasa de desempleo			0,109 (0,087)	0,091 (0,087)	0,097 (0,092)
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	Agricultura y caza	Producción agrícola y ganadera		0,323* (0,099)	0,340* (0,100)
		Caza, captura y repoblación de animales			8,769** (4,297)
	Silvicultura y explotación forestal	Silvicultura	x	0,457** (0,186)	0,184 (0,196)
		Explotación forestal			0,463** (0,188)
	Pesca			0,703* (0,160)	0,646* (0,182)
Minería y extracción	Petróleo crudo y producción de gas natural			0,406 (0,504)	0,894 (0,671)
	Minería metálica		-0,120 (0,166)	0,241 (0,163)	0,233 (0,174)
	Otra minería			0,324 (0,502)	0,068 (0,458)
Manufactura	Elaboración de alimentos, bebidas y tabaco	Elaboración de alimentos (311)		x	-0,097 (0,166)
		Elaboración de alimentos (312)			0,385 (0,517)
	Industrias textiles, de prendas de vestir y algodón	Fabricación de artículos textiles			0,947* (0,305)
		Fabricación de prendas de vestir, excepto calzado		1,071* (0,215)	1,558* (0,491)
		Manufactura de cuero y productos de cuero			0,642 (1,349)
		Fabricación de calzado			0,874** (0,385)
	Fabricación de madera y productos de madera, incluidos muebles	Fabricación de madera y productos de madera y corcho		0,192 (0,260)	0,509*** (0,298)
		Fabricación de muebles y accesorios			0,073 (0,408)
	Fabricación de papel y productos de papel, impresión y publicación	Fabricación de papel y productos de papel		0,336 (0,305)	0,262 (0,323)
		Impresión, publicación e industrias afines			0,805 (0,691)
	Fabricación de sustancias y productos químicos, de petróleo, carbón, caucho y plástico	Fabricación de otros productos químicos	x		-0,190 (0,829)
		Refinerías de petróleo		0,440 (0,396)	0,568 (0,935)
		Fabricación de productos de caucho			2,139* (0,695)
		Fabricación de productos plásticos n.c.p.			0,188 (0,728)
	Fabricación de productos minerales no metálicos, excepto productos de petróleo y carbón	Fabricación de cerámica, loza y porcelana			0,536 (1,265)
		Fabricación de vidrio y productos de vidrio		x	0,284 (0,866)
Electricidad, gas y agua	Industria de metales básicos	Industrias básicas de hierro y acero		x	0,967 (0,849)
		Fabricación de productos de metal		0,314 (0,216)	0,266 (0,263)
	Fabricación de productos de metal, maquinaria y equipo	Fabricación de aparatos de maquinaria eléctrica, electrodomésticos y suministros			-0,309 (0,805)
		Otras industrias manufactureras		-2,781* (0,984)	-1,854** (0,879)
	Electricidad, gas y vapor		0,188 (0,393)	1,076*** (0,520)	0,938*** (0,521)
	Obras y suministro de agua			-0,561 (0,542)	-0,632 (0,546)

Cuadro IV.A1.4 (conclusión)

1 dígito	2 dígitos	3 dígitos	(1)	(2)	(3)
Construcción			-0,209*** (0,106)	0,151 (0,141)	0,199 (0,136)
Comercio mayorista y minorista, y restaurantes y hoteles	Comercio mayorista			0,201** (0,094)	0,240*** (0,126)
	Comercio minorista		-0,134*** (0,068)	0,375* (0,119)	0,402* (0,148)
	Restaurantes y hoteles	Hoteles, casas de huéspedes, campamentos y otros alojamientos		x	1,317*** (0,662)
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Transporte y almacenamiento	Transporte terrestre			0,203 (0,179)
		Transporte marítimo	-0,248*** (0,127)	0,156 (0,151)	0,721*** (0,426)
		Transporte aéreo			1,165 (0,926)
Servicios financieros, de seguros, de bienes raíces, y empresariales	Instituciones financieras			2,184* (0,517)	1,956* (0,498)
	Seguros			1,692* (0,615)	0,751 (0,657)
	Bienes raíces y servicios empresariales	Bienes raíces	0,304 (0,185)		0,228 (0,843)
		Servicios empresariales		0,490** (0,225)	0,564** (0,256)
		Arriendo de maquinaria y equipo			-1,869** (0,813)
Servicios comunitarios, sociales y personales	Administración pública y defensa			0,117 (0,161)	0,131 (0,163)
	Sanidad y servicios similares			-0,407 (0,298)	-0,176 (0,373)
	Servicios sociales y comunitarios relacionados	Servicios educacionales			0,415* (0,156)
		Institutos científicos y de investigación			5,549** (2,166)
		Servicios médicos, dentales, veterinarios y otros		0,481* (0,140)	0,548** (0,234)
		Asociaciones empresariales, profesionales y de trabajo			0,643 (1,145)
		Otros servicios sociales y comunitarios relacionados			1,045 (0,713)
	Servicios recreativos y culturales	Películas cinematográficas y otros servicios de entretenimiento	0,081 (0,082)		0,393 (0,609)
		Bibliotecas, museos, jardines botánicos, zoológicos y otros servicios culturales		0,216 (0,416)	-2,574*** (1,370)
		Atracciones y servicios recreativos n.c.p.			0,359 (0,493)
	Servicios personales y domésticos	Servicios de reparación no clasificados en otra parte			0,501** (0,196)
		Lavanderías, servicios de lavandería, y plantas de limpieza y teñido		0,587* (0,153)	1,150 (1,145)
		Servicios domésticos			0,541* (0,193)
		Servicios personales misceláneos			0,748** (0,375)
	Cuerpos Internacionales y Otros Extra-Territoriales			3,475 (3,267)	3,791 (3,771)
Constante			0,863* (0,049)	0,361* (0,116)	0,283** (0,128)
R2 conjunto			0,0050	0,1449	0,2758
R2 within			0,1909	0,3183	0,4004
R2 between			0,0720	0,0030	0,0794

Fuente: F. Correa, "Pobreza, desigualdad y estructura productiva en ciudades: evidencia desde Chile usando datos de panel", *serie Desarrollo Productivo*, N° 207 (LC/L.4271), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

Nota: *99%, **95%, ***90%.

Capítulo V

La desigualdad social en la ciudad latinoamericana¹

Introducción

Como se ha discutido en el capítulo II, existe una serie de factores que han influenciado la generación y la reproducción de las desigualdades en América Latina. Factores estructurales como la heterogeneidad productiva; la concentración de ingresos en algunos territorios; las migraciones selectivas, y diversos determinantes institucionales, más los nuevos fenómenos contingentes, han conducido a la región a una situación en que se perpetúan las desigualdades territoriales. La marginalización de ciertos grupos ha formado parte del proceso de urbanización de los países de la región, lo que se evidencia en grandes sectores caracterizados por la presencia de tugurios urbanos, frecuentemente localizados en la periferia de las ciudades, pero también en zonas deterioradas de estas. En este proceso, la migración se ha desarrollado de la mano de esta marginalización, y se ha caracterizado por la presencia de numerosos grupos poblacionales que se concentran en dichos asentamientos precarios de las grandes ciudades (CEPAL, 2010b).

¹ La elaboración de este capítulo ha sido coordinada por Rodrigo Martínez, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. También participaron Amalia Palma, Daniela Trucco y Sophie Devine, de la misma División; Xavier Mancero y Rocío Miranda, de la División de Estadísticas, y Ana Ferigra, Olga Segovia e Iliana Vaca-Trigo, de la División de Asuntos de Género. Además, en el procesamiento de los datos y la discusión de los resultados participaron Heidi Ullman, Ernesto Espíndola y Fabiola Fernández, de la mencionada División de Desarrollo Social.

Con base en la consideración de las características del enfoque de la heterogeneidad productiva, tratadas en el capítulo II, y de los elementos constitutivos de la matriz de la desigualdad social y sus ejes (CEPAL, 2016g), en este capítulo se analizan algunos elementos de la realidad social que caracterizan a estos procesos de exclusión y segmentación en la ciudad.

Así, en la primera sección de este capítulo se presentan algunos de los aspectos centrales de la matriz de la desigualdad social que cabe considerar en el momento de estudiar la ciudad latinoamericana, destacándose la expresión urbana de esta a través de los tugurios y sus características.

En las dos secciones siguientes se hace un análisis descriptivo y comparativo de la pobreza y de la desigualdad en la distribución del ingreso, a partir de la información contenida en las encuestas de hogares de los diferentes países. Para ello se comparan las principales ciudades de los países, particularmente las capitales, con las demás ciudades del país y con la zona rural.

En la cuarta sección se presenta un análisis comparativo de la desigualdad en materia de derechos en las ciudades, con foco en la educación, la salud, la protección social y el acceso a los servicios básicos de la vivienda. Así, se describen elementos que caracterizan a la ciudad principal de cada país respecto del resto de los centros urbanos y rurales, y se examina de qué manera los habitantes de una u otra localidad son más o menos vulnerables a la conculcación de los derechos sociales indicados.

En la quinta sección se examina la violencia en la juventud urbana de Centroamérica, un aspecto que refleja los impactos de la desigualdad a lo largo del ciclo de vida, particularmente entre los jóvenes. En Centroamérica se encuentran tres de las cinco ciudades más violentas del mundo entre las ciudades situadas en países que no atraviesan un conflicto bélico. Así, esta violencia tiene características particulares y requiere una mirada en profundidad para evidenciar los factores facilitadores asociados con la criminalidad y el narcotráfico, y establecer su influencia en las alternativas de desarrollo y de inclusión social de los jóvenes. En este marco, a partir de algunos trabajos realizados previamente por la CEPAL se busca examinar el rol de la desigualdad en la violencia juvenil, y viceversa.

En la sexta sección se considera la relación entre la igualdad, la autonomía y los derechos de las mujeres en las ciudades. La ciudad, como objeto material, funcional y simbólico, no es ajena a las desigualdades de género, particularmente a la división sexual del trabajo. Así, en el contexto urbano de América Latina y el Caribe se expresan múltiples desigualdades, algunas de las cuales se busca describir en este capítulo a fin de relevar también los desafíos y las prioridades que se presentan en términos de política para avanzar en materia de la autonomía de las mujeres.

Finalmente, en la séptima sección, a la luz de lo tratado anteriormente, se presentan algunos elementos que se considera necesario tener presentes a fin de avanzar hacia el desarrollo de políticas sociales que posibiliten una mayor inclusión y cohesión social en la ciudad.

Los elementos aquí tratados no tienen por objeto dar cuenta de todos los aspectos de la desigualdad social en las ciudades, sino echar luz sobre algunos de sus elementos característicos para que sean considerados en el diseño de las políticas públicas, y para contribuir a ampliar el espacio de discusión en futuros análisis del tema.

A. La matriz de la desigualdad social: un análisis desde la ciudad

1. La matriz de la desigualdad social y su reflejo en la ciudad

La desigualdad tiene su expresión más clásica en los ingresos. Por años, América Latina se ha caracterizado por tener una distribución desigual: el coeficiente de Gini fue de 0,491 en 2014, mientras que los ingresos del 10% más rico de la población representaron 14 veces los del 40% más pobre. No obstante, estos indicadores agregados a nivel regional no reflejan la situación de los países, y menos aun lo que ocurre en ellos, entre sus distintas regiones, departamentos y ciudades.

Como se señala en el documento preparado para la Conferencia Regional de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, celebrada en Lima en 2015, “a pesar de los avances logrados en la reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos, siguen arraigadas profundas disparidades entre distintos segmentos de la población y áreas geográficas de los países” (CEPAL, 2015b). Al destacarse la persistencia de las desigualdades sociales se hace indispensable avanzar hacia el reconocimiento y la caracterización de la matriz de desigualdad social sobre la cual se conforman estos procesos en las ciudades, de forma de relevar aquellos ejes estructurantes a través de los cuales se reflejan dichas relaciones de desigualdad, como el ingreso; el género; la raza y la etnia; el ciclo de vida de la población, y el territorio.

Es conocida la desigualdad asociada al nivel socioeconómico de la población, relativa no solo a los ingresos a los que acceden unos y otros, sino también a las diferencias en materia del acceso a determinados bienes y del desarrollo de capacidades, las cuales en algunos casos se convierten en limitantes clave de la realización de los derechos.

Por su parte, es conocida la persistencia de las desigualdades de género en la región, arraigadas en un sistema que perpetúa la división sexual del trabajo,

asignándoles las labores de cuidado a las mujeres. Esto afecta su desarrollo personal y el tiempo disponible para la realización de otras actividades, incluidas las remuneradas. A su vez, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes ha permitido conocer las brechas que existen e identificar las desigualdades que persisten. La población con discapacidad también enfrenta una situación de mayor vulnerabilidad.

En el documento de la CEPAL (2010b) titulado *La hora de la igualdad* se destaca este fenómeno de la desigualdad, que es un reflejo de lo que ocurre en los países y, por lo tanto, de la desigualdad territorial. En dicho documento se consideran las privaciones sociales, cuyo examen permite conocer las diferencias entre las distintas zonas y áreas urbanas. En dicho análisis se muestra que los menores de 18 años con privaciones graves en el período cercano al año 2000 están concentrados en las regiones andina y amazónica en lo que respecta a América del Sur; en Centroamérica y México, donde su dispersión es mayor, la mayor concentración de privaciones se produce en zonas con una alta incidencia de población indígena.

Así, a los elementos mencionados les corresponde también un reflejo a nivel territorial. Los datos a nivel nacional constituyen promedios que engloban situaciones diversas que se caracterizan por brechas en desmedro de los sectores rurales y de los habitantes de algunos sectores de las ciudades. No obstante, pocas investigaciones se han enfocado en la desigualdad en las ciudades. En 2014, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) publicaron resultados de un estudio integral sobre la desigualdad en los centros urbanos de la región en el que se recopila un gran número de datos (relativos a 284 ciudades de 17 países que representan el 85% de la región) e indicadores relacionados con la desigualdad, lo que permite establecer comparaciones acertadas de la desigualdad existente en diferentes escalas urbanas. El estudio también destaca que en general los análisis que se hacen sobre el tema presentan algunas estadísticas relativas solo al nivel de los países y de las regiones, cuando es posible, lo que en parte se debe a la carencia de datos y de información clara sobre los orígenes de la desigualdad y su impacto (ONU-Hábitat/CAF, 2014).

En la publicación de ONU-Hábitat/CAF (2014) se presentan los resultados de un estudio integral sobre la desigualdad en los centros urbanos de la región, en el cual se recopila un gran número de datos (relativos a 284 ciudades de 17 países, que representan el 85% de la región) e indicadores relacionados con la desigualdad, lo que hace posible establecer comparaciones acertadas relativas a la desigualdad existente en diferentes escalas urbanas (ONU-Hábitat/CAF, 2014).

No obstante lo anterior, no siempre se cuenta con indicadores relativos a todos los niveles de análisis para examinar situaciones relacionadas con la

ciudad, tanto para estudiar lo que ocurre dentro de ella como para contrastar su situación con la de otros ámbitos geográficos. En estos casos se puede trabajar con aproximaciones sucesivas hasta llegar al nivel local. El nivel más alto de comparación es el urbano-rural, seguido por las primeras divisiones administrativas, como los estados, los departamentos, las provincias o las regiones, para luego referirse a las ciudades en su conjunto y a las diferencias entre estas.

Cabe destacar que la desigualdad territorial, entre las distintas ciudades y dentro de estas, no se da solo respecto al lugar de residencia de la población en un momento dado y a las diferencias materiales que ello supone, sino que se convierte también en una variable adscriptiva para las personas, que conlleva una interpretación subjetiva que condiciona sus oportunidades de desarrollo. Así, el lugar donde uno vive o de donde uno viene se convierte también en un eje estructurante de las relaciones sociales y de la desigualdad, que afecta principalmente a quienes migran desde el extranjero, desde el interior del país o desde el sector rural, y a los habitantes de determinados barrios de las ciudades, en particular de los sectores marginales y de algunos sectores urbanos deteriorados.

2. Los tugurios: una expresión urbana de la desigualdad

El proceso de urbanización en la región, que supera hoy el 80% de la población regional, ha generado una alta concentración de la población en las zonas urbanas, lo que ha ido de la mano de la pobreza urbana y de la desigualdad. Como indican Martínez y Jordán (2009), este proceso de urbanización con altas tasas de pobreza habría conducido a la región a ser una de las que presentan el mayor número de personas que habitan en tugurios.

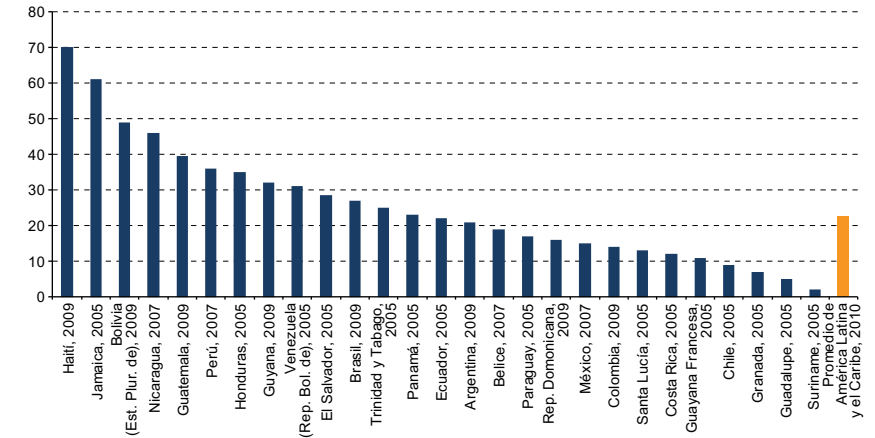
Según ONU-Hábitat (2012, pág. 64), un tugurio o “un hogar de asentamiento precario” es “un grupo de personas que vive bajo el mismo techo en una zona urbana que carece de una o más de las siguientes condiciones: 1. Una vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones climáticas 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”. Dado que los datos sobre tenencia no están disponibles en la mayoría de los países, se consideran las primeras cuatro condiciones para calcular la proporción de población que vive en hogares de asentamientos precarios. Así, el tugurio se presenta como la expresión espacial de la matriz de la desigualdad social.

En los últimos 20 años se reportaron mejoras considerables en lo que respecta a la reducción de los tugurios y de la desigualdad de ingresos en la región. Sin embargo, la situación presenta tendencias opuestas. A pesar

de la disminución de la proporción de residentes urbanos que viven en asentamientos informales —dicha proporción pasó del 33,7% en 1990 al 23,5% en 2010—, el número absoluto de personas que residen en tugurios aumentó de 105 millones en el año 1990 a 111 millones en el año 2010, no solo por el crecimiento demográfico, sino también por la urbanización que se desarrolla en el contexto de la pobreza (ONU-Hábitat/CAF, 2014).

En cuanto a la desigualdad, se ha demostrado que las ciudades con altas concentraciones del ingreso no necesariamente son las que presentan una mayor concentración de asentamientos informales, y viceversa (ONU-Hábitat/CAF, 2014). Asimismo, una reducción de las zonas conformadas por tugurios no garantiza automáticamente la disminución de la desigualdad, al menos no a corto plazo. Lo que es común es que las ciudades altamente divididas social y espacialmente presenten altos niveles de desigualdad de ingresos (ONU-Hábitat/CAF, 2014).

Gráfico V.1
América Latina y el Caribe (27 países): población urbana que vive en tugurios, 2005-2010
(En porcentajes)



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Banco de Desarrollo de América Latina (ONU-Hábitat/CAF), *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*, Nairobi, 2014.

Los tugurios son una de las numerosas caras de la desigualdad, pero también un factor reproductor de esta; manifiestan deficiencias múltiples y representan de manera material las diferencias de oportunidades y de resultados que experimenta la población. En muchas ciudades los tugurios carecen de bienes y servicios públicos; de accesos físicos adecuados; de sistemas de transporte, y de escuelas, parques, espacios públicos y áreas de

recreación. Además no ofrecen una tenencia segura o estable de la vivienda. Con relación a esto se calcula que del 20% al 30% de los habitantes de América Latina y el Caribe viven “sin documentos legales apropiados, lo que los convierte en propietarios y ocupantes sin títulos” (ONU-Hábitat, 2006, citado en ONU-Hábitat/CAF, 2014). La ocupación del suelo es en muchos casos informal o ilegal. Los tugurios se ubican geográficamente en áreas centrales degradadas y en riesgo ambiental, o están en zonas periurbanas, lejos de los servicios y las oportunidades, con malos accesos, lo que aumenta el riesgo de que se produzcan problemas sociales (violencia y problemas de salud) (ONU-Hábitat, 2013, citado en ONU-Hábitat/CAF, 2014).

B. La pobreza en las ciudades

1. La incidencia y las características de la pobreza en las ciudades

Si bien la pobreza tiene múltiples manifestaciones, una de sus expresiones más evidentes es la falta de recursos monetarios. Por ello es habitual cuantificar la magnitud de la pobreza a partir de la insuficiencia de ingresos en los hogares para adquirir una canasta básica de bienes y servicios (véase el recuadro V.1). Tomando como referencia las mediciones de pobreza efectuadas habitualmente por la CEPAL con relación a los países de la región, en esta sección se describen los niveles y las tendencias de la pobreza monetaria.

Recuadro V.1

El método utilizado para la medición de la pobreza

El enfoque utilizado en este trabajo para estimar la pobreza consiste en considerar a una persona como pobre cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la línea de pobreza o al monto mínimo necesario para satisfacer sus necesidades esenciales.

Se establece el costo de una canasta básica de alimentos, que abarca los bienes que se precisarían para cubrir las necesidades nutricionales de la población, y se le agrega el monto requerido por los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias a fin de calcular el valor total de la línea de pobreza. Para ello se multiplica el costo de la canasta básica de alimentos (o línea de indigencia) por un factor que toma valores distintos en las áreas urbanas y rurales. El valor de las líneas de indigencia y de pobreza se actualiza cada año de acuerdo con la variación acumulada del índice de precios al consumidor.

La información sobre el ingreso de las familias proviene de las encuestas de hogares realizadas en los respectivos países en los años correspondientes a las estimaciones de pobreza presentadas. Se aplicaron correcciones a los datos debido a la falta de respuesta a algunas preguntas sobre los ingresos por parte de los asalariados, los trabajadores independientes y los jubilados, así como para atenuar los probables sesgos por subdeclaración.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La información utilizada proviene de las encuestas de hogares de los países, una vez consideradas las restricciones de la representatividad de los datos con relación a las ciudades. Como una forma de dotar de mayor homogeneidad al análisis, las cifras desplegadas en esta sección se refieren, en la medida de lo posible, a las ciudades capitales. Se ha tenido en consideración que las capitales son generalmente las ciudades más pobladas y, por lo tanto, enfocarse en ellas permite reflejar los fenómenos asociados a las aglomeraciones urbanas de gran tamaño. Además, en las encuestas de hogares suele ofrecerse información representativa asimilable a las ciudades capitales, aun cuando en algunos casos esta se refiera a toda el área metropolitana, incluidas las áreas pobladas que rodean a la capital. La única excepción en cuanto a la consideración exclusiva de la ciudad capital la constituye el Brasil, en cuyo caso la información de la ciudad capital, Brasilia, se complementó con la correspondiente a las ciudades más pobladas, São Paulo y Río de Janeiro (véase el recuadro V.2).

La magnitud de la pobreza en las ciudades capitales suele ser inferior a la correspondiente a otras áreas del país —en promedio, un 40% más baja que la pobreza total del país (véase el gráfico V.2)—. Si bien algunos países, como Chile, Costa Rica y el Uruguay, presentan prácticamente la misma tasa de pobreza en sus distintas áreas geográficas, en otros países las diferencias pueden ser muy apreciables. La pobreza en el resto de las ciudades (tomadas en conjunto) representa entre 1,2 y 2,9 veces la de las ciudades capitales, y en las zonas rurales esta relación sube a 3,7 veces respecto de las capitales (véase el gráfico V.3).

A su vez, la comparación de las tasas de pobreza de las ciudades capitales permite observar un ordenamiento similar al que se deriva de la comparación de las tasas de pobreza a nivel nacional. Es decir, las ciudades con mayor incidencia de la pobreza se sitúan en los países que también se caracterizan por presentar una mayor incidencia de la pobreza nacional (véase el gráfico V.2).

De forma coincidente con las desigualdades que se destacan en la matriz de la desigualdad presente en la región, la pobreza afecta de manera distinta a la población según sus características personales, tales como la edad, el sexo y el nivel de estudios alcanzado (CEPAL, 2013)².

Al considerarse las diferencias según el ciclo de vida, se verifica que la incidencia de la pobreza en las ciudades afecta en mayor medida a los niños, y que tiende a decrecer a medida que aumenta la edad de las personas. Si bien la condición de pobreza es identificada al nivel del hogar y no de cada individuo (todos los individuos de un hogar comparten la clasificación del hogar como pobre o no pobre), ello no impide que exista una clara asociación entre la edad y la probabilidad de vivir en hogares en situación de pobreza³.

² La pertenencia a un grupo étnico también es un factor altamente asociado con la condición de pobreza. No obstante, se omite del análisis por no disponerse de datos suficientes para producir estimaciones confiables sobre la pobreza en este grupo de población.

³ En el presente capítulo se considera que ser pobre equivale a vivir en un hogar cuyos ingresos se sitúan por debajo de la línea de la pobreza.

Recuadro V.2

Algunas consideraciones respecto del uso de datos sobre las ciudades en las encuestas de hogares

Las encuestas de hogares que se realizan en los países de la región recogen información sobre los hogares ubicados en diversas áreas geográficas de dichos países. No obstante, la información correspondiente a los hogares de una determinada ciudad o área geográfica no necesariamente es representativa de dicho ámbito geográfico. Si el área geográfica de interés no forma parte de los dominios de estudio considerados en el diseño de la muestra, la información resultante puede estar sesgada o presentar amplios márgenes de error.

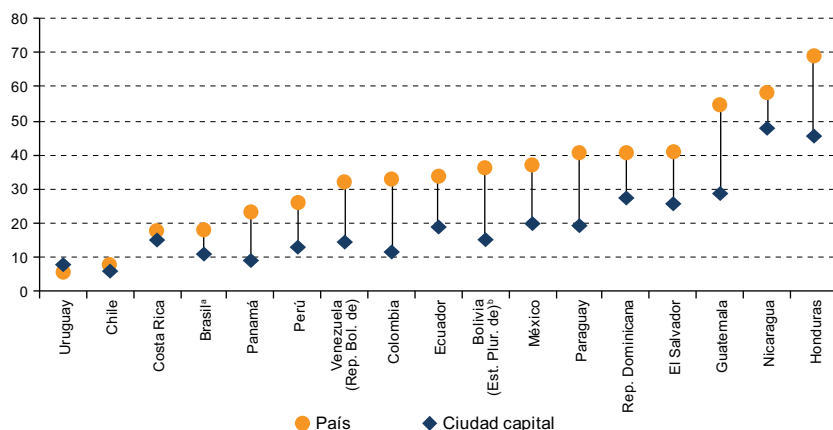
Son pocos los países cuyas encuestas de hogares periódicas incluyen a las ciudades como parte de sus dominios de estudio. No obstante, la ciudad capital o su área metropolitana están incorporadas en todas ellas. Por esta razón, en este capítulo se privilegia la información sobre las ciudades capitales, y el análisis no se extiende mayormente a otras ciudades que forman parte del país. En algunos cuadros y gráficos se omitieron las ciudades en cuyos casos el tamaño de la muestra resultó insuficiente.

América Latina (18 países): fuentes de información utilizadas y ciudades capitales o áreas metropolitanas consideradas, alrededor de 2012

Pais	Encuesta	Año	Ciudades capitales o áreas metropolitanas	Otras ciudades
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares	2012	Gran Buenos Aires	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Encuesta Continua de Hogares	2012	La Paz (sede del Gobierno)	Sí
Brasil	Encuesta Nacional de Hogares (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios)	2013	Distrito Federal de Brasília, São Paulo y Río de Janeiro	Sí
Chile	Encuesta de Calidad de Vida de los Hogares	2013	Santiago y su área metropolitana (Gran Santiago)	
Colombia	Gran Encuesta Integrada de Hogares	2012	Bogotá	Sí
Costa Rica	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	2013	Gran Área Metropolitana (área de planificación central)	
Ecuador	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo	2013	Quito	Sí
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	2013	San Salvador	
Guatemala	Encuesta de Condiciones de Vida	2006	Área Metropolitana de Guatemala	
Honduras	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples	2010	Distrito Central de Tegucigalpa	
México	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares	2012	Ciudad de México	
Nicaragua	Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida	2009	Región Metropolitana de Managua	
Panamá	Encuesta de Hogares	2013	Panamá	
Paraguay	Encuesta Permanente de Hogares	2013	Asunción	
Perú	Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza	2013	Lima Metropolitana	
República Dominicana	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo	2013	Distrito Nacional	
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares	2013	Departamento de Montevideo	
Venezuela (República Bolivariana de)	Encuesta de Hogares por Muestreo	2013	Distrito Federal (municipio Libertador, ciudad de Caracas)	

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico V.2
América Latina (17 países): población en situación de pobreza por país y ciudad capital o principal, 2013
(En porcentajes)

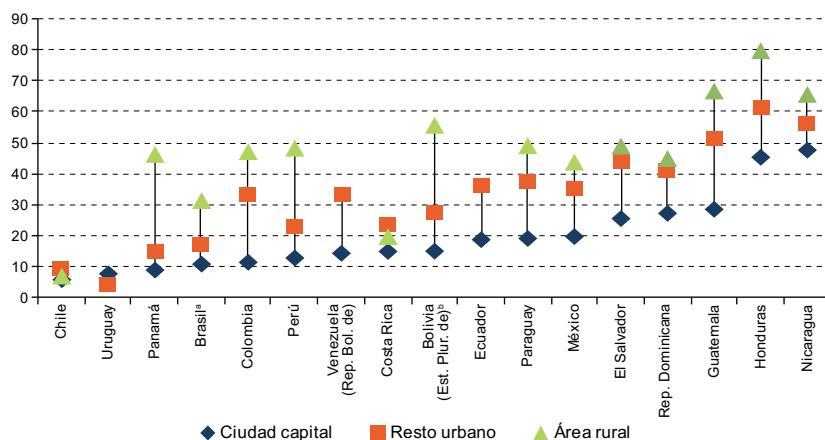


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a El dato relativo a la ciudad capital corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

^b El dato relativo a la ciudad capital corresponde a La Paz.

Gráfico V.3
América Latina (17 países): población en situación de pobreza por área de residencia, 2013
(En porcentajes)



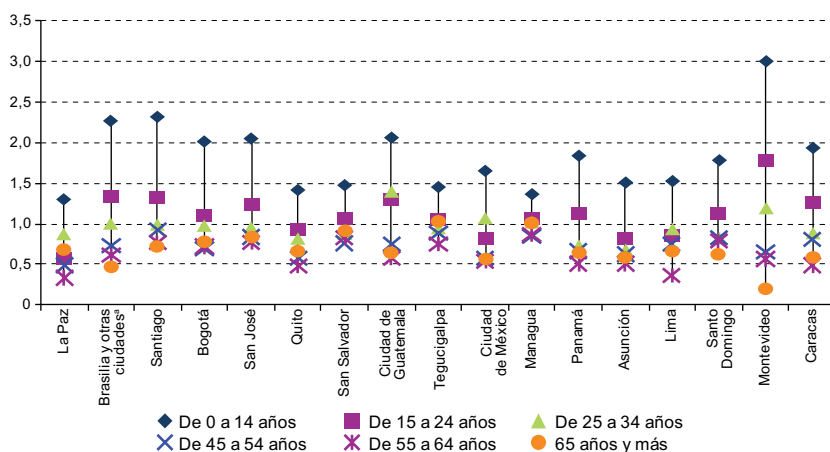
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a El dato relativo a la ciudad capital corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

^b El dato relativo a la ciudad capital corresponde a La Paz.

Los niños de entre 0 y 14 años presentan las más altas tasas de pobreza, siendo estas superiores a las registradas por cualquier otro grupo de edad en todas las ciudades capitales de la región. En cuanto a la magnitud de la pobreza, a continuación se ubica el segmento de población de 15 a 24 años, aun cuando en algunos países la situación de este grupo etario no se diferencia demasiado de la correspondiente a las edades mayores. En general, las personas de 55 años y más suelen presentar las menores tasas de pobreza. En el gráfico V.4 se muestran las tasas de pobreza por grupo de edad tomando como referencia la tasa correspondiente al segmento de los 35 a los 44 años. Es posible observar que la incidencia entre los niños menores de 15 años equivale, en promedio, a 1,85 veces la incidencia entre las personas mayores de esa edad. En cambio, la pobreza entre las personas de 55 años y más equivale a alrededor de 0,7 veces la del grupo de referencia.

Gráfico V.4
América Latina (17 ciudades capitales o principales): razón entre las tasas de pobreza de cada grupo etario y la de la población de 35 a 44 años, 2013



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

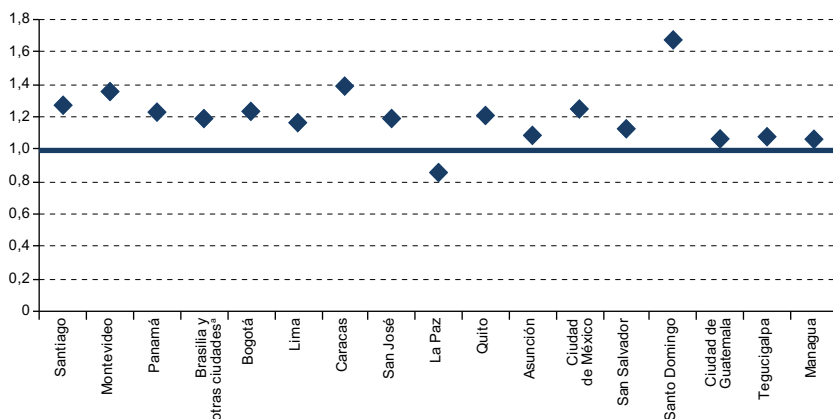
^a El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

En el gráfico V.4 se muestra, además, que la diferencia entre la incidencia de la pobreza en distintos segmentos de la población disminuye a medida que aumenta la magnitud de la pobreza de un país. Ello es así debido a que, cuanto mayor es la tasa de pobreza, menos margen existe para que el perfil de los hogares pobres difiera notablemente del perfil de los hogares que no son pobres. Por lo tanto, no resulta extraño que las ciudades con menores diferencias entre las tasas de pobreza por grupo etario sean justamente aquellas con mayores tasas de pobreza. Aun así, la amplia diferencia

observada entre la situación de los niños y la del resto de la población es un elemento altamente relevante por las consecuencias que supone en cuanto a sus posibilidades de desarrollo.

La pobreza afecta de manera distinta a los hombres y a las mujeres, particularmente cuando la comparación se enfoca en el período central de la vida productiva de las personas. Como puede observarse en el gráfico V.5, el índice de feminidad de la pobreza (esto es, el cociente entre la tasa de pobreza de las mujeres y la de los hombres) iguala o excede la unidad en todas las ciudades analizadas, lo que refleja que en promedio la tasa de pobreza de las mujeres equivale a 1,2 veces la de los hombres. Al igual que en el caso anterior, las mayores diferencias entre los sexos se registran en las ciudades capitales que presentan una menor incidencia de la pobreza, y tienden a desaparecer en los casos en que esta excede el 50%.

Gráfico V.5
América Latina (17 ciudades capitales o principales): índice de feminidad de la pobreza, 2013



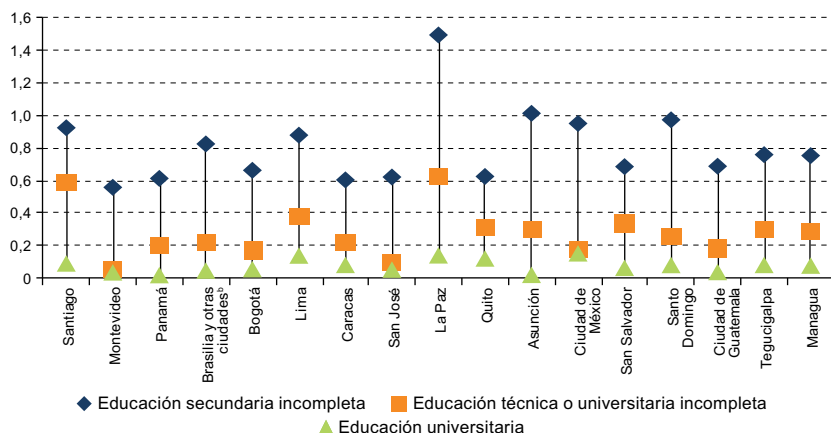
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a El dato corresponde a Brasília, São Paulo y Río de Janeiro.

Un factor condicionante de la capacidad de generación de ingresos de las personas es su nivel educativo. Por ello, no es extraño que la tasa de pobreza difiera de manera apreciable entre las personas según su nivel de escolaridad, siendo la probabilidad de estar en situación de pobreza significativamente mayor entre aquellos que no han completado la educación primaria respecto de quienes han alcanzado la enseñanza secundaria completa. Esto es así aun cuando la situación de pobreza no depende solamente de los ingresos recibidos por cada persona, sino de los ingresos del conjunto de los miembros del hogar y del número de personas entre las que se reparten dichos recursos —estas variables también tienden a correlacionarse positivamente en los hogares—.

Como puede observarse en el gráfico V.6, en las principales ciudades de la región la incidencia de la pobreza entre quienes cuentan con educación primaria como máximo nivel educativo equivale a 0,8 veces la incidencia de la pobreza entre quienes no han alcanzado dicho nivel educativo. Entre la población que ha completado la educación secundaria y tiene estudios técnicos, dicha relación baja a 0,3 veces. En tanto, la tasa de pobreza de quienes cuentan con educación universitaria equivale, en promedio, a 0,08 veces la de quienes no han completado la primaria, destacándose el hecho de que, entre la población con mayor nivel de educación, la incidencia de la pobreza no sobrepasa el 5% en ninguna de las ciudades analizadas.

Gráfico V.6
América Latina (17 ciudades capitales o principales): razón entre las tasas de pobreza de la población por nivel educativo con respecto a la de la población con la primaria incompleta, 2013^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a El dato corresponde a la población de 25 años y más.

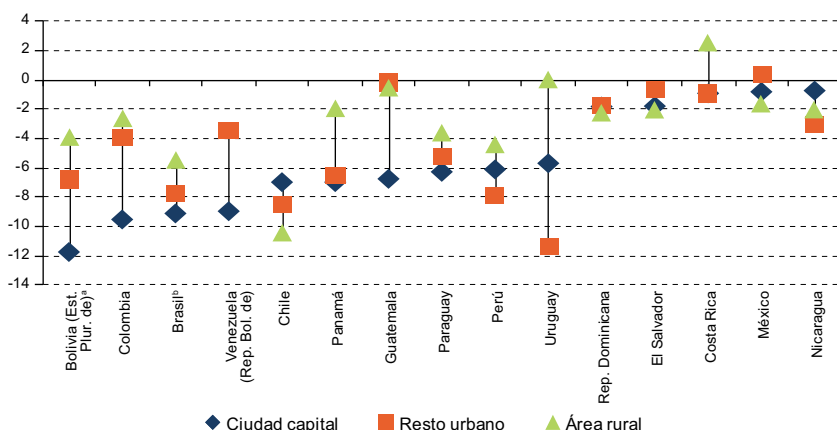
^b El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

2. La tendencia de la pobreza en las ciudades

Tal como ha sido reportado anteriormente por la CEPAL, la pobreza en América Latina se ha reducido de manera apreciable en los últimos diez años, aun cuando los años recientes se han caracterizado por un estancamiento de este proceso. Entre 2002 y 2012, la tasa de pobreza regional se redujo 15,8 puntos porcentuales, mientras que la indigencia disminuyó 8,0 puntos porcentuales. Desde 2012 la pobreza se ha mantenido sin variaciones apreciables, mientras que la indigencia ha tendido a aumentar: se llegó a estimar que en 2015 ambos indicadores se situarían a niveles similares o mayores que los de 2012 (CEPAL, 2014a y 2015a).

En general, las ciudades capitales se caracterizaron por experimentar una mayor reducción de la pobreza (expresada como variación porcentual de las tasas de pobreza) que el resto de las áreas. En 10 de 18 países analizados, el porcentaje de reducción de la pobreza en la ciudad capital fue mayor que el correspondiente al resto urbano y al área rural (véase el gráfico V.7).

Gráfico V.7
América Latina (15 países): variación anual de la tasa de pobreza
por área geográfica, 2003-2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

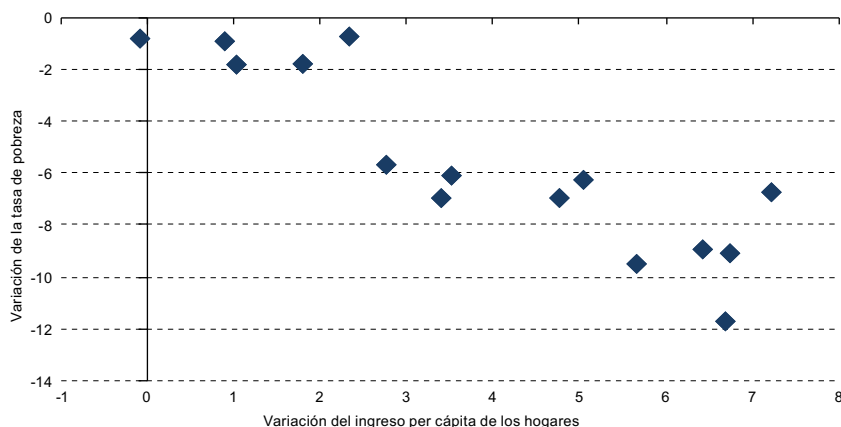
^a El dato relativo a la ciudad capital corresponde a La Paz.

^b El dato relativo a la ciudad capital corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

La disminución de la pobreza es reflejo del aumento de los ingresos per cápita de los hogares en la parte baja de la distribución (véase el gráfico V.8). Entre 2003 y 2013, en las ciudades en que se produjeron las mayores reducciones de la pobreza el ingreso por persona de los hogares con menores recursos creció entre un 3% y un 8% anual por encima de la inflación.

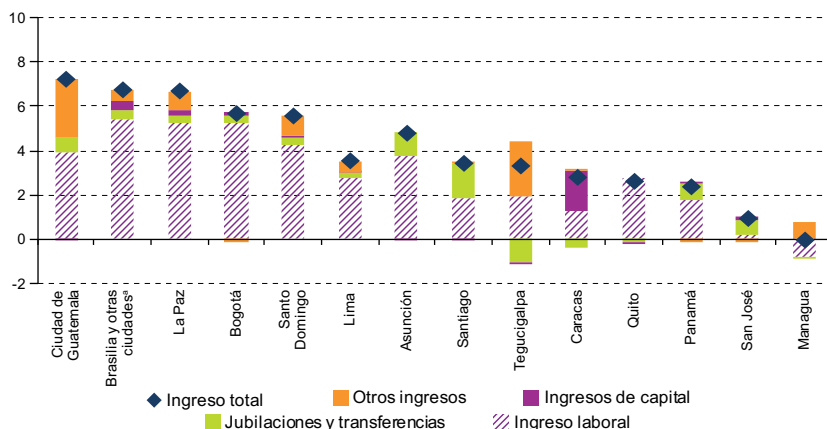
A fin de analizar las características de dichas variaciones de los ingresos de los hogares, es de interés analizar el aporte de las distintas fuentes al incremento total. Los ingresos del trabajo constituyen la fuente principal, ya sea bajo la forma de los sueldos y salarios, o de los ingresos de los trabajadores independientes. Entre la población que vive en situación de pobreza, más del 60% de sus ingresos laborales provienen de los sueldos y salarios, por lo que no es extraño que en varios países esta sea la fuente que en mayor medida explica el aumento del ingreso total (véase el gráfico V.9).

Gráfico V.8
América Latina (15 países): variación anual de la tasa de pobreza y del ingreso per cápita de los hogares, 2003-2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Gráfico V.9
América Latina (14 ciudades capitales o principales): variación anual del ingreso total per cápita de los hogares pobres por tipo de ingreso, 2003-2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

En los países que presentaron los mayores incrementos del ingreso laboral entre los hogares pobres se observan distintos patrones del comportamiento del empleo y de las remuneraciones. En el Estado Plurinacional de Bolivia y

el Perú se observa una alta heterogeneidad entre las ramas ocupacionales: en algunas se experimentó un incremento destacado del ingreso por ocupado y del empleo, mientras que en otras no se registraron variaciones. A su vez, en el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela se observa un aumento acelerado de las remuneraciones por ocupado en casi todas las ramas, mientras que la tasa de empleo se mantuvo sin cambios importantes en la mayoría de las ramas (véase el gráfico V.10).

Gráfico V.10
América Latina (6 ciudades principales): variación del ingreso laboral por ocupado y de la tasa de ocupación por rama ocupacional, 2003-2013^a
(En porcentajes)

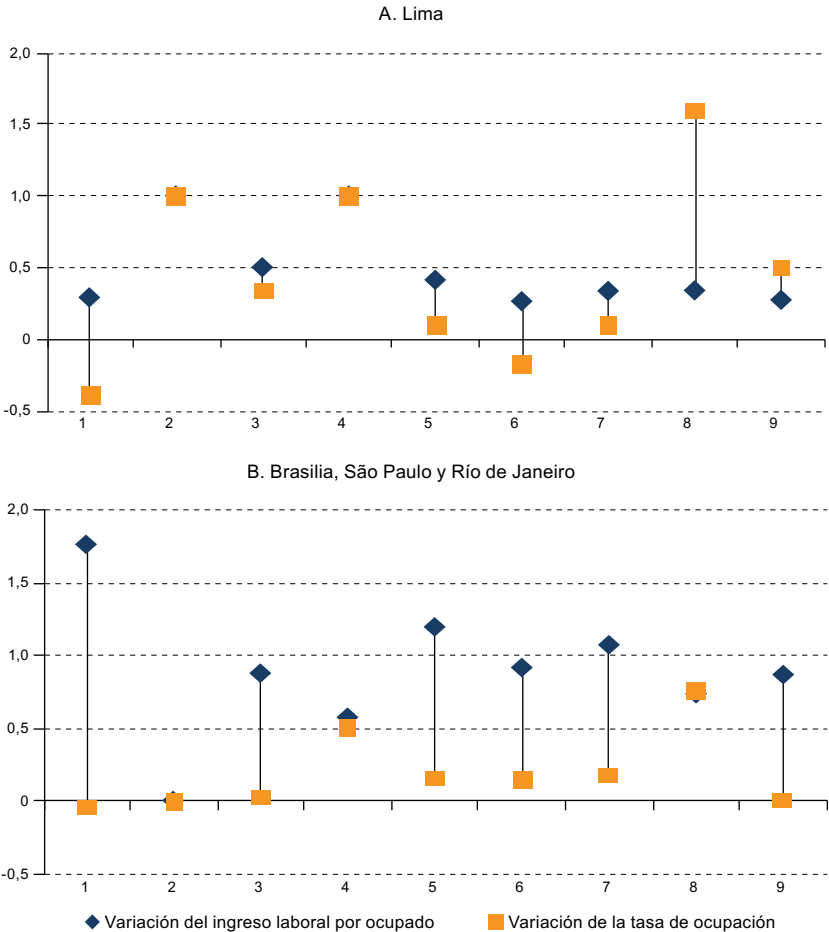
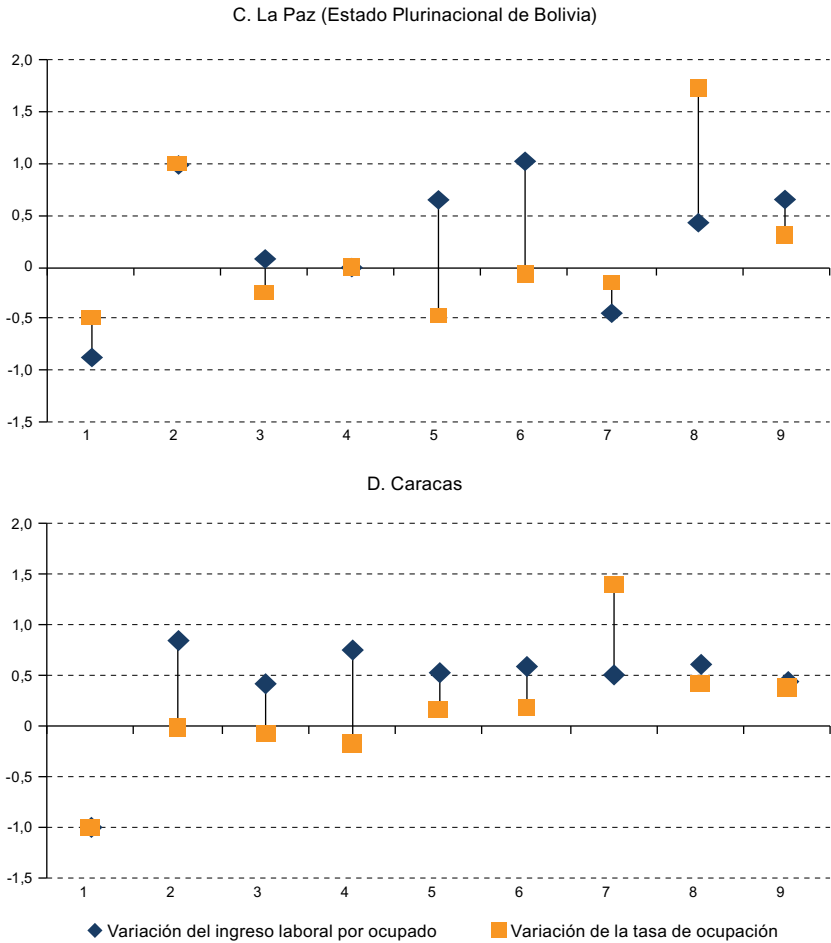


Gráfico V.10 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

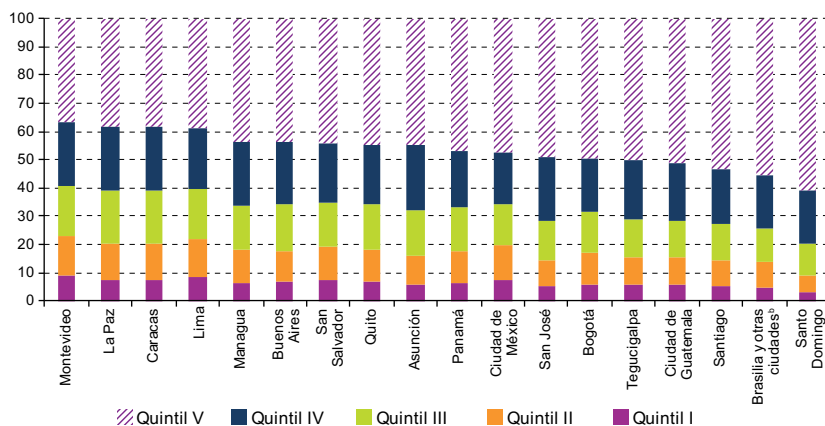
^a Los dígitos del 1 al 9 corresponden a las siguientes ramas de ocupación: i) 1 se refiere al sector de agricultura, caza, silvicultura y pesca; ii) 2, a la explotación de minas y canteras; iii) 3, a las industrias manufactureras; iv) 4, al sector de electricidad, gas y agua; v) 5, a la construcción; vi) 6, al sector de comercio, restaurantes y hoteles; vii) 7, al sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones; viii) 8, al sector de establecimientos financieros y servicios prestados a las empresas, y ix) 9, a los servicios comunales, sociales y personales.

C. La distribución del ingreso en las ciudades

Como se mencionó previamente, la alta desigualdad en la distribución del ingreso es uno de los rasgos característicos de los países latinoamericanos. Este fenómeno no solo se presenta a nivel nacional, sino que también se manifiesta en las ciudades principales de la región.

Una forma de describir la desigualdad distributiva es mediante la participación de los distintos hogares en el ingreso total, según sus niveles de ingreso. La desigualdad (o la concentración) se hace evidente al observarse una alta participación de los hogares más ricos (quintil V) y bajas participaciones de los hogares de menores ingresos (quintiles I y II). De acuerdo con las cifras de las encuestas de hogares, las ciudades en que se registra la mayor participación del quinto quintil (superior al 50%) son Tegucigalpa, la Ciudad de Guatemala, Santiago, Brasilia y Santo Domingo. En ellas, la participación de los dos primeros quintiles se sitúa entre el 10% y el 16%. Por su parte, la participación del quintil más rico alcanza valores inferiores al 40% en Montevideo, La Paz (Estado Plurinacional de Bolivia), Caracas y Lima, ciudades donde a su vez la participación de los dos primeros quintiles es igual o superior al 20% (véase el gráfico V.11).

Gráfico V.11
América Latina (18 ciudades capitales o principales): participación en el ingreso total de los hogares por quintil de ingreso per cápita, 2013^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a El orden de presentación de las ciudades se basa en la participación del quinto quintil.

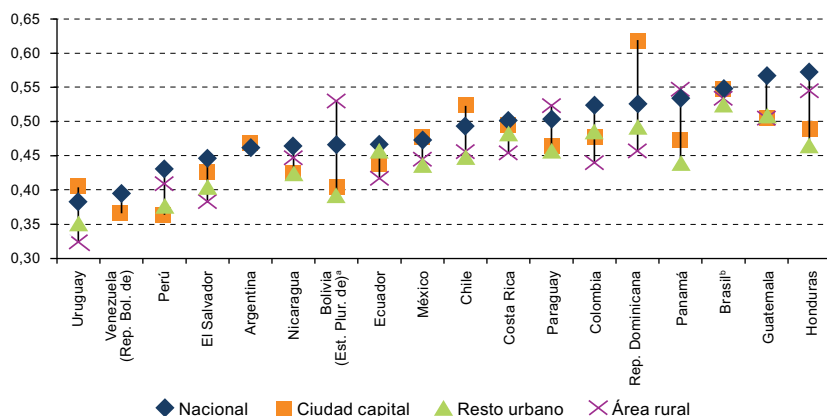
^b El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

A diferencia de lo que sucede con respecto a la pobreza, en cuyo caso los niveles observados en las ciudades capitales son menores que los que se registran en otras áreas geográficas, la desigualdad en la distribución del ingreso medida con el índice de Gini⁴ no presenta un comportamiento

⁴ Uno de los indicadores habitualmente utilizados para medir la desigualdad del ingreso es el coeficiente de Gini. Este toma valores entre 0 (equidistribución) y 1 (desigualdad máxima) para expresar la magnitud de la desigualdad de los ingresos percibidos por los hogares.

general aplicable a todos los países. De acuerdo con las cifras registradas alrededor de 2013, la desigualdad en las ciudades capitales fue inferior a la observada a nivel nacional en algo más de la mitad de los países analizados (11 de 18 países) (véase el gráfico V.12).

Gráfico V.12
América Latina (18 países): índice de Gini por área geográfica, 2013



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a El dato relativo a la ciudad capital corresponde a La Paz.

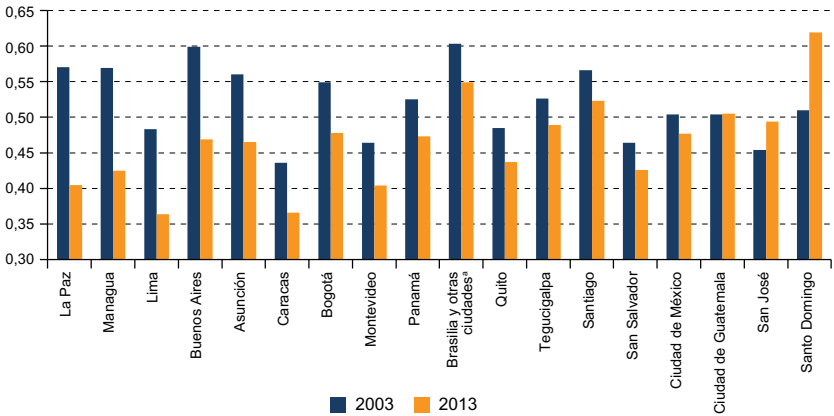
^b El dato relativo a la ciudad capital corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

En contrapartida, la tendencia a la reducción de la desigualdad observada en los países de América Latina en los años recientes se manifiesta también en las ciudades capitales. En diez ciudades el índice de Gini cayó a un ritmo superior al 1% anual entre 2003 y 2013, y en algunas de esas ciudades se experimentaron caídas superiores al 2% anual (véase el gráfico V.13).

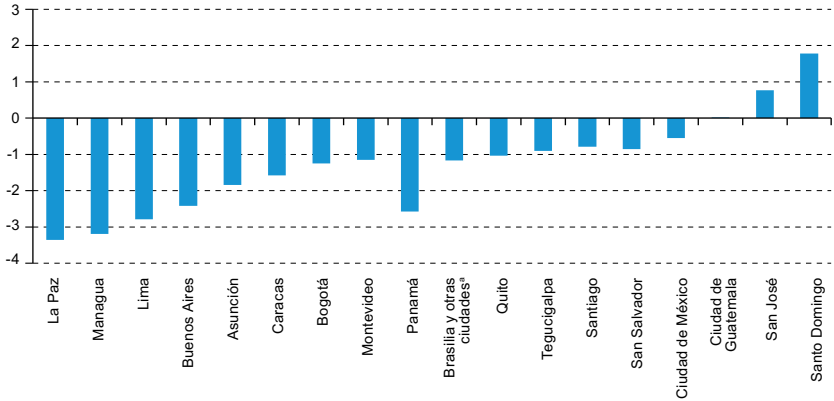
Desde la perspectiva del análisis de la desigualdad en la distribución del ingreso, es de interés conocer en qué medida las ciudades aportan a la desigualdad total observada en cada país, la cual se puede descomponer en dos dimensiones: la desigualdad existente dentro de cada ciudad o área geográfica, y la observada entre las diferentes áreas geográficas de un país.

Según el índice de desigualdad de Theil, que permite expresar la desigualdad total como la suma de los diversos componentes, la mayor parte proviene de aquella que se registra dentro de cada área geográfica. En promedio, esta dimensión constituye un 87% de la desigualdad total, mientras que el 13% restante corresponde a la desigualdad entre las distintas áreas geográficas, clasificadas del siguiente modo: ciudad capital, resto urbano y área rural.

Gráfico V.13
América Latina (18 ciudades capitales o principales): índice de Gini, 2003-2013
A. Índice de Gini, 2003 y 2013



B. Variación del índice de Gini, 2003-2013
(en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

* El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

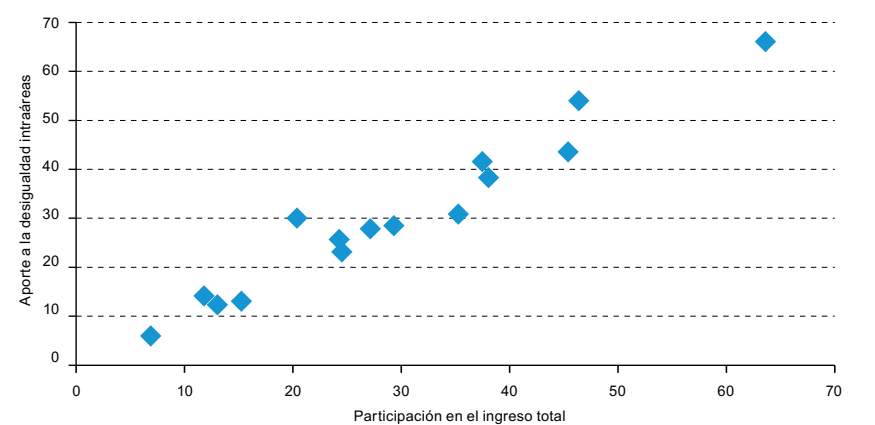
También es posible estimar cuánto de la desigualdad intraáreas proviene de cada una de las tres áreas consideradas. Las ciudades principales que más aportan a la desigualdad nacional son San José (66%), Santiago (54%) y Montevideo (54%), mientras que los menores aportes corresponden a La Paz (Estado Plurinacional de Bolivia), Brasilia, Quito y Asunción, todos ellos inferiores al 15% (véase el cuadro V.1).

Cuadro V.1
América Latina (16 países): descomposición de la desigualdad
por área geográfica, 2013
(En porcentajes)

	Aporte a la desigualdad total		Aporte a la desigualdad intraáreas		
	Desigualdad intraáreas	Desigualdad interáreas	Ciudad capital	Resto urbano	Área rural
Bolivia (Estado Plurinacional de)	83	17	6	64	30
Brasil	94	6	26	65	9
Chile	95	5	54	38	9
Colombia	83	17	28	64	9
Costa Rica	91	9	66	10	24
Ecuador	91	9	13	66	21
El Salvador	84	16	42	39	19
Guatemala	81	19	31	33	36
Honduras	76	24	23	37	40
México	88	12	14	60	26
Nicaragua	87	13	29	37	34
Panamá	79	21	38	38	24
Paraguay	91	9	12	52	36
Perú	77	23	43	43	14
República Dominicana	90	10	30	53	17
Uruguay	94	6	54	44	3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Gráfico V.14
América Latina (15 ciudades capitales): aporte a la desigualdad intraáreas
y participación en el ingreso total, 2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

D. La desigualdad de derechos en las ciudades: el acceso y la calidad de los servicios

1. Caracterización de la situación educacional en las ciudades

Además de ser uno de los derechos sociales reconocidos a nivel global, la educación es clave para el desarrollo de las personas y su inserción en el mercado laboral, lo que la sitúa entre las principales dimensiones del bienestar social. En la región se ha avanzado bastante en materia del acceso a la educación primaria, en la medida en que casi el 100% de la población en edad de integrar el sistema educativo accede a la educación. El desafío aún persiste en lo que se refiere al acceso a la educación secundaria y terciaria, y en lo que respecta a la calidad de la educación, pues la distribución de los logros educativos es desigual en los distintos países de la región.

De acuerdo con la CEPAL (2014a), un 94% de los jóvenes de 15 a 19 años concluyeron la educación primaria en 2012, lo que supone un gran avance respecto al 60,5% que lo hacía en 1990. El desafío se plantea en lo que respecta a la finalización de la educación secundaria y terciaria. En el mismo informe se concluye que, aun cuando el porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años que completaron la educación secundaria aumentó más de un 100%, solo un 59% de dicha población alcanza ese nivel. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), más allá de los problemas de oferta, esta baja tasa de conclusión de la educación secundaria se debe a las altas tasas de repetición y de deserción escolar (UNESCO, 2013). Más aún, se producen diferencias de acceso a la educación secundaria por ingresos y otros factores, por lo que se observa una situación muy heterogénea en cuanto al nivel de escolarización de los adolescentes y los jóvenes: “mientras algunos [países] han alcanzado niveles importantes de masificación, en otros esta continúa estando restringida para una minoría de la población” (UNESCO, 2013, pág. 89).

Estas desigualdades se reflejan también a nivel territorial, en el que se registran grandes brechas en cuanto a los recursos destinados y los resultados educativos alcanzados entre los distintos segmentos poblacionales de las ciudades, y entre las diferentes ciudades. “En Lima, Perú, por ejemplo, en el año 2005, el decil más pobre consagró el 3,2 [por ciento] del total de sus gastos al rubro de la educación, mientras que el decil más rico destinó un porcentaje cinco veces mayor. En cuatro metrópolis mexicanas: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, que representan el 30 por ciento de la población urbana del país, los más pobres invirtieron en promedio el 5,7 por ciento del total de sus gastos [en el] rubro educativo entre los años 2000 y 2010, comparado con el 18,3 por ciento de los más ricos. En La Paz y Santa

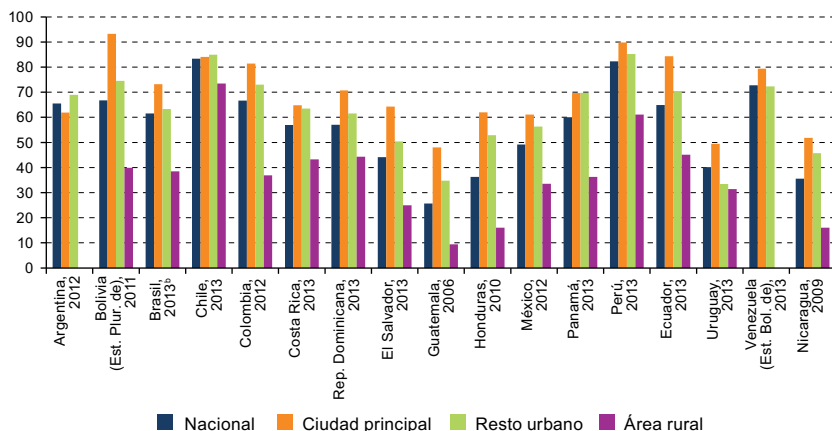
Cruz, Bolivia, los pobres invirtieron cuatro veces menos que los ricos (2000), y en Bogotá, lo hicieron tres (2006-2007)” (ONU-Hábitat/CAF, 2014, pág. 145).

Un aspecto interesante consiste en analizar lo que ocurre en los tugurios. En el informe elaborado por ONU-Hábitat/CAF (2014) se analizan las diferencias de la tasa de escolarización secundaria, mostrándose importantes diferencias entre los tugurios y las otras zonas de las ciudades de la región. De hecho, se observa que en promedio la escolaridad secundaria en los tugurios alcanza el 65,7%, mientras que en las zonas formales asciende al 80,4%.

Con el fin de ahondar en el análisis, en este capítulo se consideraron dos indicadores disponibles en las encuestas de hogares: la tasa de conclusión secundaria de los jóvenes de 20 a 24 años, y el promedio de años de estudio de la población de 25 años y más.

En el gráfico V.15 se muestra la tasa de conclusión secundaria de los jóvenes de 20 a 24 años a nivel nacional, en la ciudad capital o principal, en el resto de las zonas urbanas y en las zonas rurales. Se observa una gran heterogeneidad entre los países en relación con los resultados registrados en cada zona, pero, con excepción de la Argentina, en todos los países se repite el siguiente patrón: las menores tasas corresponden a las zonas rurales, seguidas por el resto de las zonas urbanas, en tanto que la ciudad capital o principal presenta generalmente las mayores tasas de conclusión de la región.

Gráfico V.15
América Latina (17 países): tasa de conclusión de la educación secundaria
por área geográfica, alrededor de 2012^a
(En porcentajes)



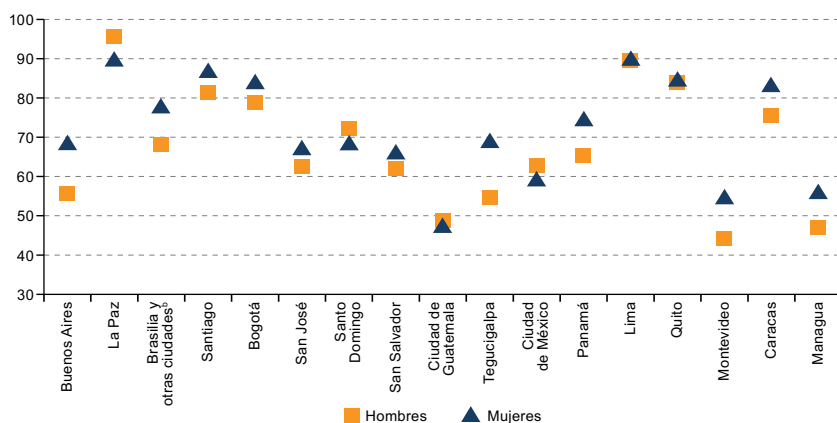
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a la población de 20 a 24 años.

^b El dato relativo a la ciudad principal corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

Desafortunadamente no es posible hacer un análisis territorial de estas variables en las ciudades, pues las fuentes de datos disponibles no brindan un nivel de representación confiable de los datos relativos a los distintos barrios, colonias, comunas o distritos. Sin embargo, sí es posible conocer las semejanzas y las diferencias existentes entre distintos segmentos de la población que habita las ciudades. Así, en el gráfico V.16 se pueden observar las diferencias por sexo de la tasa de conclusión de la educación secundaria en la ciudad principal de cada país, destacándose el hecho de que las mujeres tienden a alcanzar resultados mayores o iguales que los de los hombres, a excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, México y la República Dominicana. Así, la situación de las mujeres sería más favorable en este caso, situación que sin embargo no solo no se refleja luego en las tasas de ocupación y de ingresos, sino que, al contrario, se invierte.

Gráfico V.16
América Latina (17 países): tasa de conclusión de la educación secundaria en la ciudad capital o principal por sexo, alrededor de 2012^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

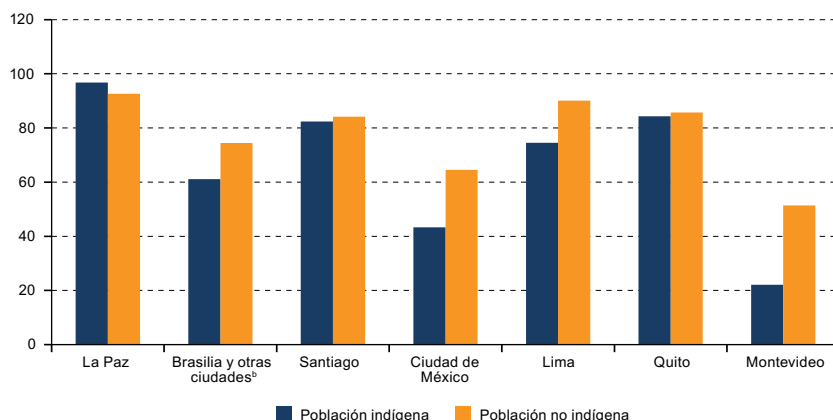
^a Los datos corresponden a la población de 20 a 24 años.

^b El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

Las diferencias étnico-raciales también pueden observarse en las ciudades. Así, otro de los grupos analizados es la población que pertenece a, o que se identifica como parte de, la población indígena, observándose que esta sigue siendo la que enfrenta la situación más desfavorable, destacándose la situación de Chile como el país que presenta las menores diferencias

(véase el gráfico V.17). Lamentablemente existe poca información sobre las diferencias de etnia y raza como para profundizar en el tema y analizar la situación de grupos específicos en cada país.

Gráfico V.17
América Latina (7 países): tasa de conclusión de la educación secundaria
de la población indígena y no indígena en la ciudad capital o principal,
alrededor de 2012^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

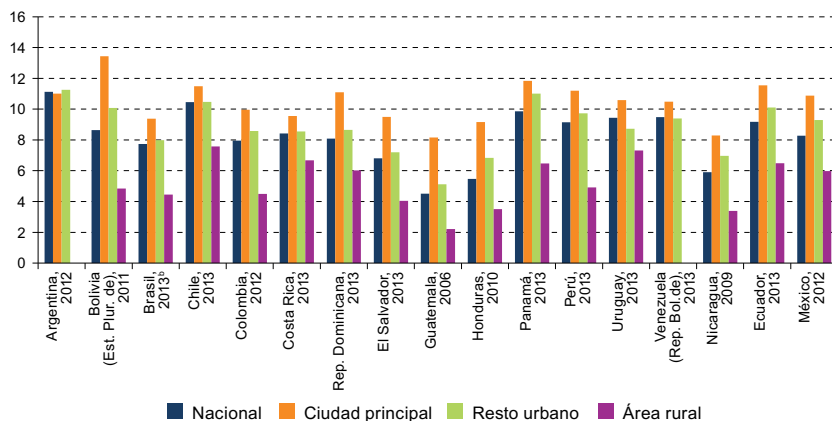
^a Los datos corresponden a la población de 20 a 24 años.

^b El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

El promedio de años de estudio en los países de la región analizados es de 8,3 años de escolaridad, con países como la Argentina y Chile con niveles superiores a 10 años. Nuevamente, a excepción de la Argentina todos los países presentan mayores niveles de escolaridad en la ciudad principal, y las zonas rurales siguen siendo las más desfavorecidas. Colombia es el país que presenta las menores diferencias en cuanto al nivel de escolaridad de la población total entre la ciudad principal y el resto urbano, seguido de Panamá y Chile (véase el gráfico V.18).

Al analizar el promedio de años de escolaridad en la ciudad principal desagregado entre hombres y mujeres se observa que los hombres tienen en promedio un mayor nivel de escolaridad que las mujeres, a excepción de la Argentina, Panamá, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). No obstante, la diferencia no es muy grande, y de hecho solo en Guatemala alcanza los dos años de escolaridad (véase el gráfico V.19).

Gráfico V.18
América Latina (17 países): promedio de años de escolaridad
por área geográfica, alrededor de 2012^a
(En años de estudio)

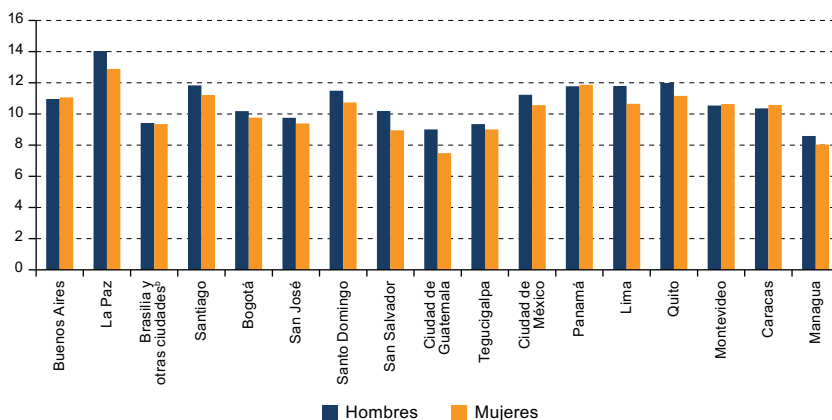


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a la población de 25 años y más.

^b El dato relativo a la ciudad capital corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

Gráfico V.19
América Latina (17 países): promedio de años de escolaridad en la ciudad capital
o principal por sexo, alrededor de 2012^a
(En años de estudio)



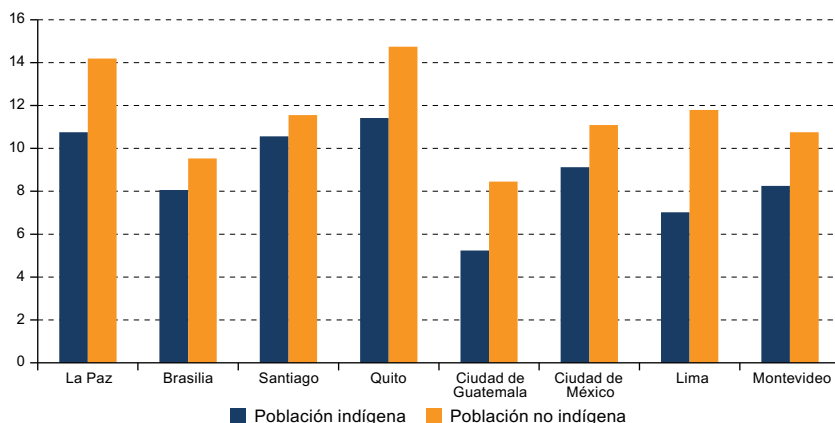
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a la población de 25 años y más.

^b El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

Tal como ocurre al considerar la tasa de conclusión de la educación secundaria, los resultados relativos al promedio de años de escolaridad son más desiguales cuando se analizan de forma desagregada según la pertenencia o no a un pueblo indígena. De hecho, en la mayoría de las ciudades principales de los países analizados quienes son parte de esta población tienen menos años de escolaridad en comparación con los no indígenas (véase el gráfico V.20).

Gráfico V.20
América Latina (8 países): promedio de años de escolaridad de la población indígena y no indígena en la ciudad capital o principal, alrededor de 2012^a
(En años de estudio)



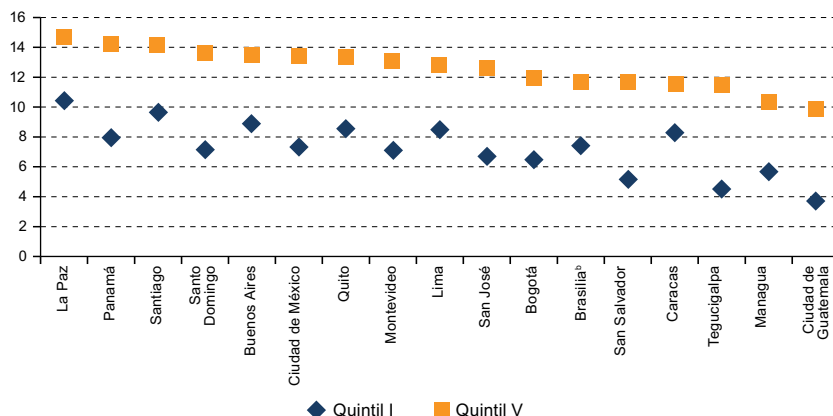
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a la población de 25 años y más.

^b El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

Un aspecto interesante consiste en comparar los resultados educacionales relativos a los distintos quintiles de ingreso a fin de reflejar la medida de las brechas que resultan de las diferencias socioeconómicas entre los hogares. Como se observa en el gráfico V.21, en todos los países la población del quinto quintil de ingresos tiene entre 3 y 7 años más de escolaridad que la población del primer quintil.

Gráfico V.21
América Latina (17 países): promedio de años de escolaridad en la ciudad capital o principal por quintil de ingreso, alrededor de 2012^a
(En años de estudio)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a la población de 25 años y más.

^b El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

2. La situación de la salud

Es posible que el proceso de urbanización experimentado en la región en los últimos años esté afectando la situación de salud de la población. Más aun, cuando el proceso de urbanización no ha sido planificado pueden aumentar los niveles de vulnerabilidad de la población que habita en las zonas de mayor riesgo. La combinación de factores medioambientales, como la contaminación, la sobrepoblación, la insuficiencia de agua o el agua contaminada, entre otros, pueden provocar problemas de salud en la población, situación que además se dificulta por el limitado acceso a servicios de salud de calidad que permitan responder a la demanda existente (Moore, Gould y Keary, 2003).

Eckert y Kholer (2014), quienes hacen una revisión de una serie de estudios sobre la relación entre la urbanización y los resultados en materia de salud en países en desarrollo, identifican varios ámbitos de asociación y destacan que, así como la primera empeora algunos resultados de la segunda, también puede mejorar otros. Por ejemplo, la urbanización se relaciona con un menor riesgo de desnutrición pero con un mayor riesgo de obesidad en los niños.

La salud depende de diversos factores que, influenciados por el ambiente, determinan las enfermedades de la población. En algunos estudios se ha señalado la importancia de los sistemas de transporte en la ciudad y el

impacto que estos tienen en la salud de la población. Así, los resultados de algunas investigaciones han permitido observar que la infraestructura de los servicios de transporte afecta la actividad física, y que la dependencia del automóvil es un factor de riesgo en lo que se refiere a la obesidad (Mosquera y otros, 2013).

Un problema significativo para analizar lo que ocurre en las ciudades lo constituyen las fuentes de información. Con el fin de contar con datos comparables se trabajó con las encuestas de demografía y salud y con las encuestas de hogares que tienen información sobre la salud de la población. Se mantuvo la clasificación antes propuesta en los casos en que el tamaño muestral resultó suficiente. En el caso de las encuestas de demografía y salud, la ciudad capital o principal corresponde a la zona urbana del departamento o la región donde se encuentra dicha ciudad, que se compara con el promedio nacional y con las zonas rurales.

Los gráficos V.22 y V.23 se refieren a la situación nutricional de los niños y las niñas menores de 5 años. Por una parte, en el gráfico V.22 se muestra la prevalencia de desnutrición crónica o de baja talla para la edad en algunos países seleccionados. Las diferencias entre las prevalencias registradas en los distintos países son heterogéneas, siendo Guatemala el país que presenta la mayor tasa de desnutrición de los países analizados. Como en el conjunto de la región, en dicho país la tasa correspondiente a la ciudad principal, que alcanza al 20% de los menores de 5 años, es menor que la tasa registrada en las zonas rurales y que la registrada a nivel nacional. Este mismo patrón se observa en Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, El Salvador, Haití, Honduras, Panamá y el Perú. En cambio, en el Ecuador la prevalencia de baja talla en Quito es mayor que el promedio nacional, lo que se explicaría por una menor prevalencia en las demás zonas urbanas del país respecto a la capital.

La doble carga de la malnutrición es un problema en la región y representa un desafío importante para las políticas nutricionales. En las ciudades analizadas es posible confirmar que se replica la situación observada a nivel nacional, caracterizada por una alta prevalencia de baja talla para la edad y de alto peso para la talla, ambos indicadores antropométricos de la desnutrición y del sobrepeso, respectivamente.

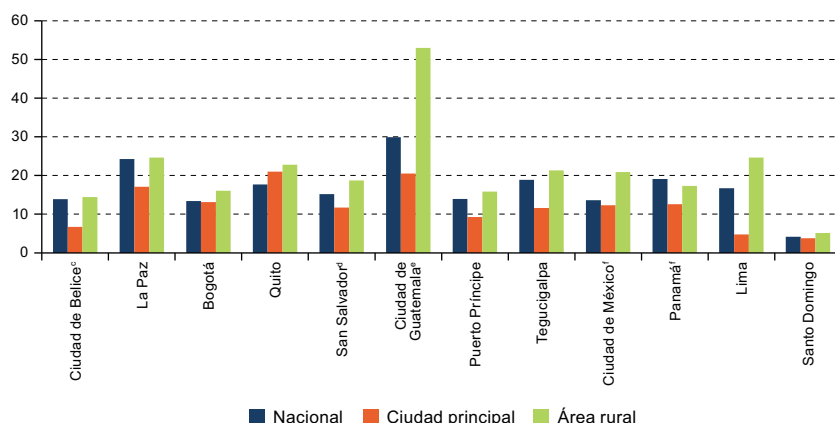
Se destaca en el gráfico V.23 la situación de Belice, ciudad que presenta el mayor nivel de sobrepeso, que alcanza al 11% de los niños y las niñas menores de 5 años. Por otro lado, Honduras, el Perú y la República Dominicana tienen los menores niveles de baja talla, inferiores al 2% en la ciudad, mientras que la prevalencia del sobrepeso en el mismo grupo etario se ubica entre el 6% y el 8,9%.

En la población adulta la obesidad es uno de los factores de riesgo para la adquisición de enfermedades crónicas, como la diabetes y la hipertensión. Por lo tanto, es un problema de salud que requiere atención y políticas específicas. En el cuadro V.2 se presentan datos relativos al sobrepeso y la obesidad de la población de mujeres de nueve países de la región. A diferencia de lo que ocurre en las ciudades con la desnutrición, las tasas de prevalencia del sobrepeso y la obesidad son más altas en la ciudad en varios países en comparación con las zonas rurales o con el promedio nacional. Por ejemplo, en Guatemala y Haití se observa esta diferencia entre la ciudad y las otras zonas, tanto en lo que respecta al sobrepeso como a la obesidad.

En relación con la morbilidad y las condiciones sanitarias en que vive la población, un indicador es la prevalencia de diarrea en niños y niñas menores de 5 años. En el gráfico V.24 se muestra la prevalencia de diarrea aguda en nueve países de la región. Los países cuyas ciudades presentan las mayores prevalencias promedio son el Estado Plurinacional de Bolivia y Haití, con más de un 40% de los niños afectados por diarreas en los días previos a la realización de la encuesta.

Gráfico V.22

América Latina y el Caribe (12 ciudades capitales o principales^a): población menor de 5 años con desnutrición crónica moderada por área geográfica^b, entre 2008 y 2012
(En porcentajes)



Fuente: Encuestas de demografía y salud, y encuestas propias de los respectivos países.

^a La ciudad capital o principal corresponde a la zona urbana del departamento o la región donde se encuentra dicha ciudad, que se compara con el promedio nacional y con las zonas rurales.

^b El indicador de desnutrición crónica corresponde a la prevalencia de baja talla para la edad entre los menores de 5 años. Se la define como moderada cuando está en el tramo entre -2 DV y -3 DV de la distribución.

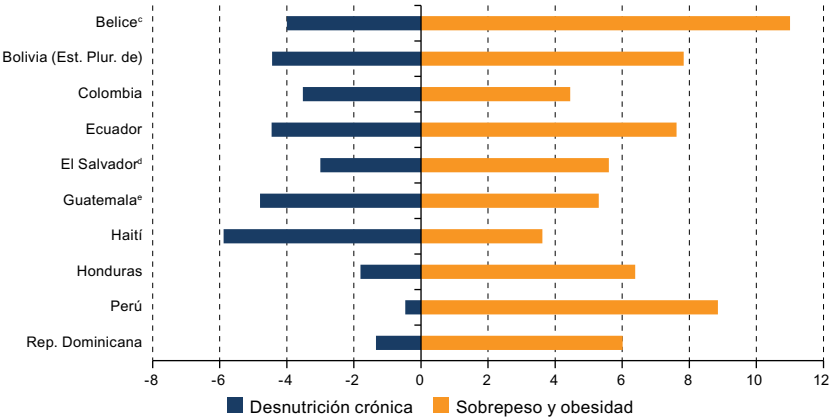
^c Lado sur de la Ciudad de Belice.

^d Departamento de San Salvador.

^e Departamento de Guatemala.

^f El dato corresponde a la desnutrición crónica total.

Gráfico V.23
América Latina y el Caribe (10 países): población menor de 5 años con sobrepeso y obesidad^a y con desnutrición crónica en la ciudad capital o principal^b, entre 2008 y 2012
(En porcentajes)



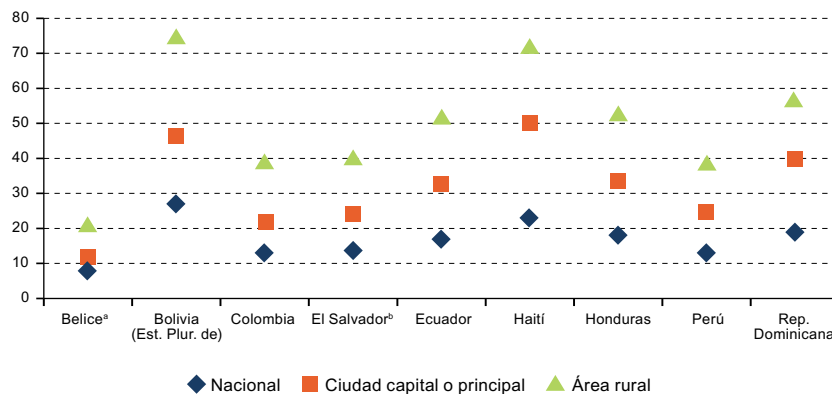
Fuente: Encuestas de demografía y salud, y encuestas propias de los respectivos países.
^a El sobrepeso se estima como exceso de peso para la talla +2 DV.
^b La ciudad capital o principal corresponde a la zona urbana del departamento o la región donde se encuentra dicha ciudad, que se compara con el promedio nacional y con las zonas rurales.
^c Lado sur de la Ciudad de Belice.
^d Departamento de San Salvador.
^e Departamento de Guatemala.

Cuadro V.2
América Latina y el Caribe (9 países): mujeres con sobrepeso y obesidad por área geográfica^a, entre 2008 y 2012
(En porcentajes)

País	Sobrepeso			Obesidad		
	Nacional ^a	Ciudad capital o principal	Área rural	Nacional ^a	Ciudad capital o principal	Área rural
Brasil ^b	43,1	43,0	43,9	16,1	16,2	15,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	35,6	34,2	34,0	20,4	17,8	15,0
Colombia	32,1	32,0	29,1	19,6	11,0	15,4
Costa Rica ^c	33,2	33,8	34,0	26,5	22,1	28,8
Guatemala ^{c,d}	35,1	37,3	33,4	15,4	21,5	12,1
Haití	19,1	21,9	14,0	9,3	12,1	4,4
Honduras	31,6	30,8	29,4	23,5	24,2	16,5
Perú	38,5	37,3	36,1	18,4	20,7	12,4
República Dominicana	31,7	30,1	30,5	27,8	22,1	20,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de demografía y salud, y de informes oficiales de los países.
^a La ciudad capital o principal corresponde a la zona urbana del departamento o la región donde se encuentra dicha ciudad, que se compara con el promedio nacional y con las zonas rurales. El promedio nacional incluye las otras zonas urbanas sobre las cuales no existen datos disponibles de forma independiente. Por ello, este promedio no necesariamente se sitúa en medio del nivel de la ciudad y la zona rural.
^b Dada la información disponible, la ciudad capital corresponde a la zona urbana.
^c Dada la información disponible, la ciudad capital corresponde al área metropolitana.
^d Mujeres de 15 a 49 años que no están embarazadas y que lo estuvieron en los cinco años anteriores a la encuesta.

Gráfico V.24
América Latina y el Caribe (9 países): población menor de 5 años con prevalencia de diarrea aguda por área geográfica, entre 2008 y 2012
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de demografía y salud, y de informes oficiales de los países.

^a Lado sur de la Ciudad de Belice.

^b Departamento de San Salvador.

Finalmente, aun cuando se observa que la situación de las ciudades es mejor en términos económicos, persisten problemas en cuanto al acceso a los servicios de salud, en particular entre la población más vulnerable. En el cuadro V.3 se muestra lo que ocurre en la ciudad con respecto a dos indicadores del acceso: el porcentaje de mujeres que tuvieron cuatro o más visitas prenatales, como recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS), y el porcentaje de mujeres que tuvieron un parto institucional. Ambos datos corresponden a los quintiles de riqueza II y V, con base en las encuestas de demografía y salud⁵. La República Dominicana destaca como el país más igualitario en lo que respecta a estos indicadores, con diferencias mínimas entre los distintos quintiles. En el extremo opuesto están el Estado Plurinacional de Bolivia y Haití, que presentan las mayores diferencias en lo que se refiere a los dos indicadores considerados.

⁵ En este caso se comparan los quintiles II y V porque no existen datos suficientes para elaborar una descripción confiable del quintil I de la distribución.

Cuadro V.3
América Latina y el Caribe (6 países): mujeres que realizaron cuatro visitas prenatales o más y mujeres que tuvieron un parto institucional en la ciudad principal o capital, por quintil de riqueza, entre 2008 y 2012
(En porcentajes)

País	Mujeres que realizaron cuatro visitas prenatales o más			Mujeres que tuvieron un parto institucional		
	Promedio ciudad capital o principal	Quintil II	Quintil V	Promedio ciudad capital o principal	Quintil II	Quintil V
Bolivia (Estado Plurinacional de)	77,6	51,4	87,9	82,1	46,0	97,7
Colombia	92,8	83,3	97,8	99,3	97,2	99,2
Haití ^a	74,2	57,5	86,8	60,3	39,7	78,0
Honduras	94,6	89,6	96,2	95,6	82,1	99,4
Perú	97,8	95,7	99,5	97,8	87,0	98,5
República Dominicana	97,2	97,5	100,0	99,8	100,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de demografía y salud, y de informes oficiales de los países.

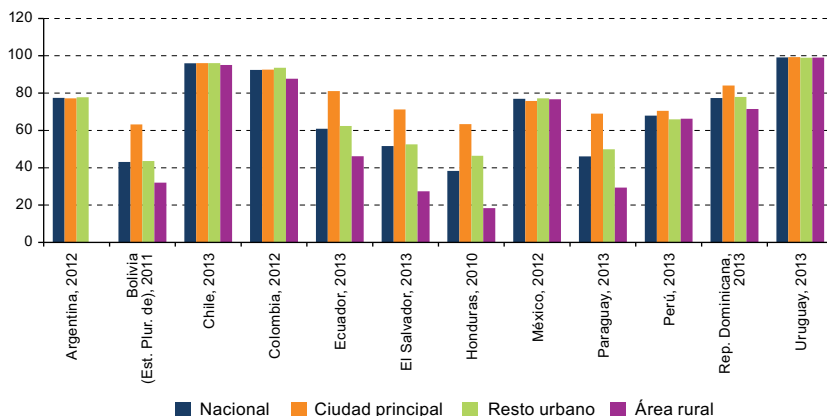
^a En el caso de Haití se considera el tercer quintil de ingresos en reemplazo del segundo quintil, pues no se dispone de una muestra suficiente para hacer el análisis.

3. La protección social

A pesar de los avances del mercado laboral en muchas ciudades y países de la región, el acceso a un seguro de salud y a un régimen de pensiones sigue siendo limitado. No obstante, existe una tendencia positiva de ampliación de estos beneficios redistributivos. Por ejemplo, en cuanto al acceso al seguro de salud en Lima se registró un aumento significativo de la población con algún tipo de seguro de salud, sea público o privado: dicho acceso ascendió del 39% en el período 2007-2008 al 57% entre los años 2012 y 2013 (ONU-Hábitat/CAF, 2014).

La situación en los países de la región es heterogénea en relación con el acceso a un seguro de salud en el trabajo. Como se muestra en el gráfico V.25, en la Argentina, Chile, Colombia, México, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay no se observan grandes diferencias de cobertura de este seguro entre la ciudad principal y el resto del país. No ocurre lo mismo en los países que presentan promedios nacionales de acceso a un seguro de salud inferiores al 60%. Por ejemplo, en San Salvador más del 70% de los asalariados acceden a este seguro, mientras que en el resto del país el acceso no alcanza el 55%. Similar es el caso de Honduras y el Paraguay, donde menos del 50% de la población del resto urbano y rural tiene acceso a este seguro (véase el gráfico V.25).

Gráfico V.25
América Latina (12 países): asalariados que tienen acceso a un seguro de salud en el trabajo por área geográfica, alrededor de 2012^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

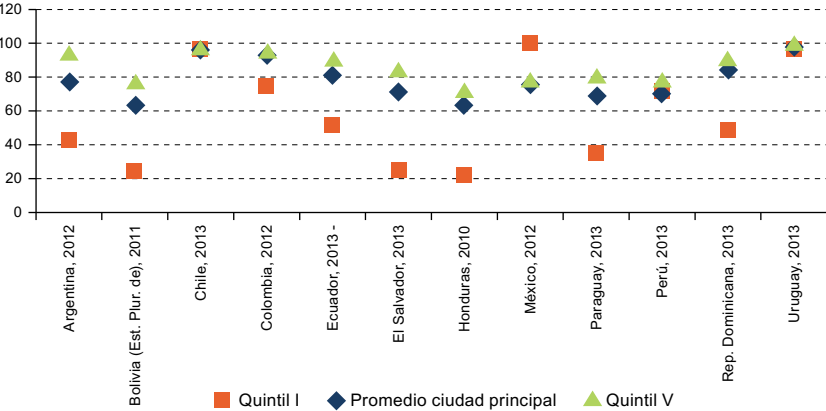
^a Los datos corresponden a la población de 15 a 64 años.

En las ciudades, las diferencias por quintil son muy altas en algunos países, como la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, El Salvador y Honduras. Por ejemplo, en la Argentina más del 90% de los asalariados y las asalariadas del quinto quintil acceden en Buenos Aires a un seguro de salud, mientras que solo el 42% de los asalariados y las asalariadas del primer quintil lo hacen. En el lado opuesto, en los países donde la cobertura promedio en la ciudad principal llega casi al 100% de los asalariados no se observan grandes diferencias entre quintiles. Este es, por ejemplo, el caso de Chile, Colombia y el Uruguay (véase el gráfico V.26).

En relación con el acceso al sistema de pensiones de los asalariados (independientemente del monto de estas), en la ciudad principal dicho acceso supera el 50% en todos los países analizados a excepción de México, lo que difiere del promedio nacional y del resto del país, donde los porcentajes de cobertura de este beneficio son mucho más bajos (véase el cuadro V.4).

El análisis del acceso al sistema de pensiones en las ciudades principales permite observar las diferencias entre quintiles. El indicador considerado expresa la razón entre la proporción de asalariados del quinto quintil y la proporción de asalariados del primer quintil que acceden al sistema de pensiones. Como se observa en el gráfico V.27, los países más igualitarios a este respecto son el Brasil, Chile, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Por el contrario, Colombia y el Perú presentan las mayores diferencias: el acceso a pensiones de los asalariados del quinto quintil equivale aproximadamente a cuatro veces el del primer quintil.

Gráfico V.26
América Latina (12 países): asalariados que tienen acceso a un seguro de salud en el trabajo en la ciudad principal por quintil de ingreso, alrededor de 2012^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Los datos corresponden a la población de 15 a 64 años.

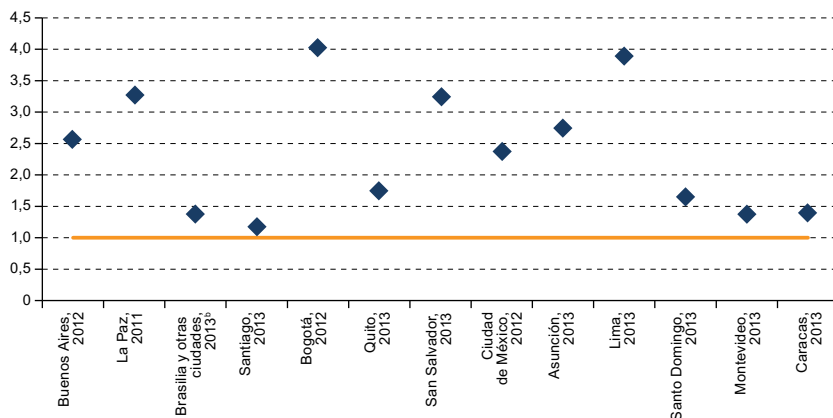
Cuadro V.4
América Latina (15 países): asalariados afiliados al sistema de pensiones por área geográfica, alrededor de 2012^a
(En porcentajes)

País y año	Nacional	Ciudad capital o principal	Resto urbano	Área rural
Argentina, 2012	68,89	69,24	68,47	...
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2011	39,93	70,53	39,79	27,52
Brasil, 2013 ^b	77,66	83,57	78,8	55,79
Chile, 2013	83,74	85,82	84,20	73,85
Colombia, 2012	59,30	71,33	62,34	28,75
República Dominicana, 2013	62,64	71,32	63,92	53,91
El Salvador, 2013	49,04	67,98	49,62	26,17
Ecuador, 2013	60,86	81,09	62,40	46,16
Guatemala, 2006	39,21	58,04	36,29	25,96
Honduras, 2010	40,00	64,06	49,85	18,75
México, 2012	38,99	48,64	45,06	22,35
Perú, 2013	52,91	60,80	53,18	24,53
Paraguay, 2013	39,73	59,12	42,65	26,35
Uruguay, 2013	87,06	92,17	83,21	82,98
Venezuela (República Bolivariana de), 2013	55,76	69,98	54,30	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Los datos corresponden a la población de 15 a 64 años.
^b El dato relativo a la ciudad capital o principal corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

Gráfico V.27

América Latina (13 países): razón entre el quinto y el primer quintil de ingresos del porcentaje de asalariados que acceden al sistema de pensiones en la ciudad capital o principal, alrededor de 2012^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a la población de 15 a 64 años.

^b El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

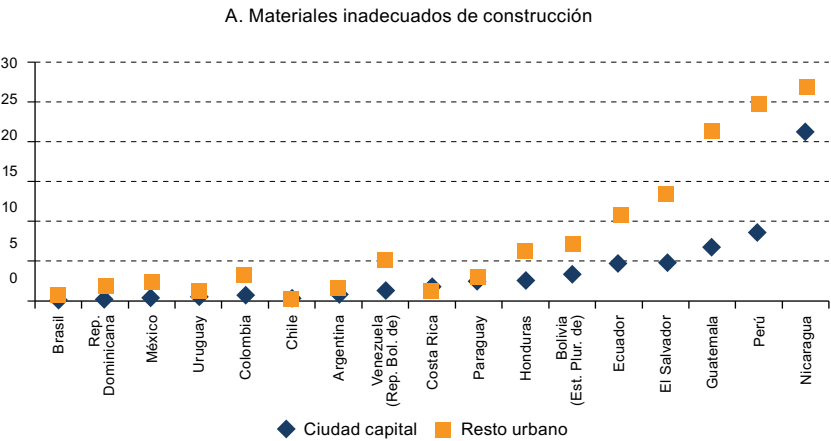
4. Las carencias en materia de vivienda y servicios básicos en las ciudades

Tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) se establece que los países deben garantizar el derecho a una vivienda digna. Este derecho no solo hace referencia a la adecuación de la materialidad de la vivienda, sino también al acceso a servicios apropiados, tales como el agua, el saneamiento y la energía. Para analizar esta situación es útil tomar como referencia los indicadores habitualmente utilizados en el método de las necesidades básicas insatisfechas en América Latina⁶.

⁶ Se consideran criterios similares a los presentados en CEPAL (2014a). Se entiende que se experimenta una privación relativa a la habitabilidad de la vivienda cuando esta no provee a sus ocupantes de un nivel mínimo de protección respecto del medio natural y social. El primer aspecto se identifica sobre la base de los materiales de construcción del techo, los muros y el piso. En particular, se consideran inadecuadas las viviendas con piso de tierra, o con techos o muros hechos con materiales naturales (caña, palma o paja, entre otros), desechos (cartón y latas, por ejemplo) u otros materiales no especificados. En los casos en que hay información disponible, se considera además el tipo de vivienda (rancho, choza, mediagua u otra descripción asociada a la precariedad de la construcción de la vivienda). La aptitud de la vivienda para proteger del medio social por lo general se ha establecido mediante el indicador de hacinamiento. En lo que se refiere a su medición, se considera que existe hacinamiento cuando hay más de 2,5 personas por habitación (excluidos el pasillo, los baños y la cocina). Este umbral es un poco más alto que el utilizado habitualmente (más de 3 personas por cuarto), considerándose que se está

La información disponible permite observar que las ciudades capitales se encuentran en una mejor situación que el resto de las áreas urbanas en lo que respecta al acceso a la vivienda y los servicios básicos. En lo que se refiere a todos los indicadores considerados, el porcentaje de hogares en situación de privación en las ciudades capitales es similar o inferior al que se observa en el resto urbano. Evidentemente, se repite la heterogeneidad entre países mostrada en otros indicadores. A su vez, las ciudades analizadas presentan importantes diferencias en cuanto a la incidencia de las privaciones. En algunas de ellas el porcentaje de hogares que enfrentan privaciones en materia de vivienda o de acceso a servicios básicos es inferior al 5% en todos los indicadores considerados, mientras que en otras los porcentajes de hogares en situación de privación pueden estar por encima del 20% (véase el gráfico V.28).

Gráfico V.28
América Latina (17 países): hogares de áreas urbanas con privaciones en materia de vivienda y acceso a servicios básicos por área geográfica, 2013
(En porcentajes)



aplicando a ciudades densamente pobladas. El acceso a agua y saneamiento es esencial para prevenir la desnutrición, las enfermedades infectocontagiosas y la mortalidad materno-infantil. Se considera agua de una fuente apropiada la que se obtiene de una red pública (situada ya sea dentro o fuera de la vivienda, pero en el terreno), mientras que el resto de las posibles fuentes se consideran inadecuadas (agua de pozo, camiones de agua o vertientes no protegidas). En el caso del saneamiento se considera que no experimentan privaciones los hogares que tienen saneamiento con arrastre a red o cámara séptica. En cambio, se considera inadecuada la situación de los hogares que no disponen de servicio higiénico; disponen de este servicio fuera del terreno o lo comparten con otros hogares; cuentan con un sistema de evacuación no conectado a la red de alcantarillado o a una fosa séptica, o poseen un baño sin arrastre de agua. Además se identifican las prácticas inadecuadas de eliminación de residuos sólidos (basura), que suponen riesgos sanitarios y de contaminación del medio ambiente, entre otros. Las categorías consideradas inadecuadas incluyen quemar la basura, enterrarla en terrenos no autorizados y arrojarla en cualquier lugar (calles, quebradas, ríos, lagos o mares).

Gráfico V.28 (continuación)

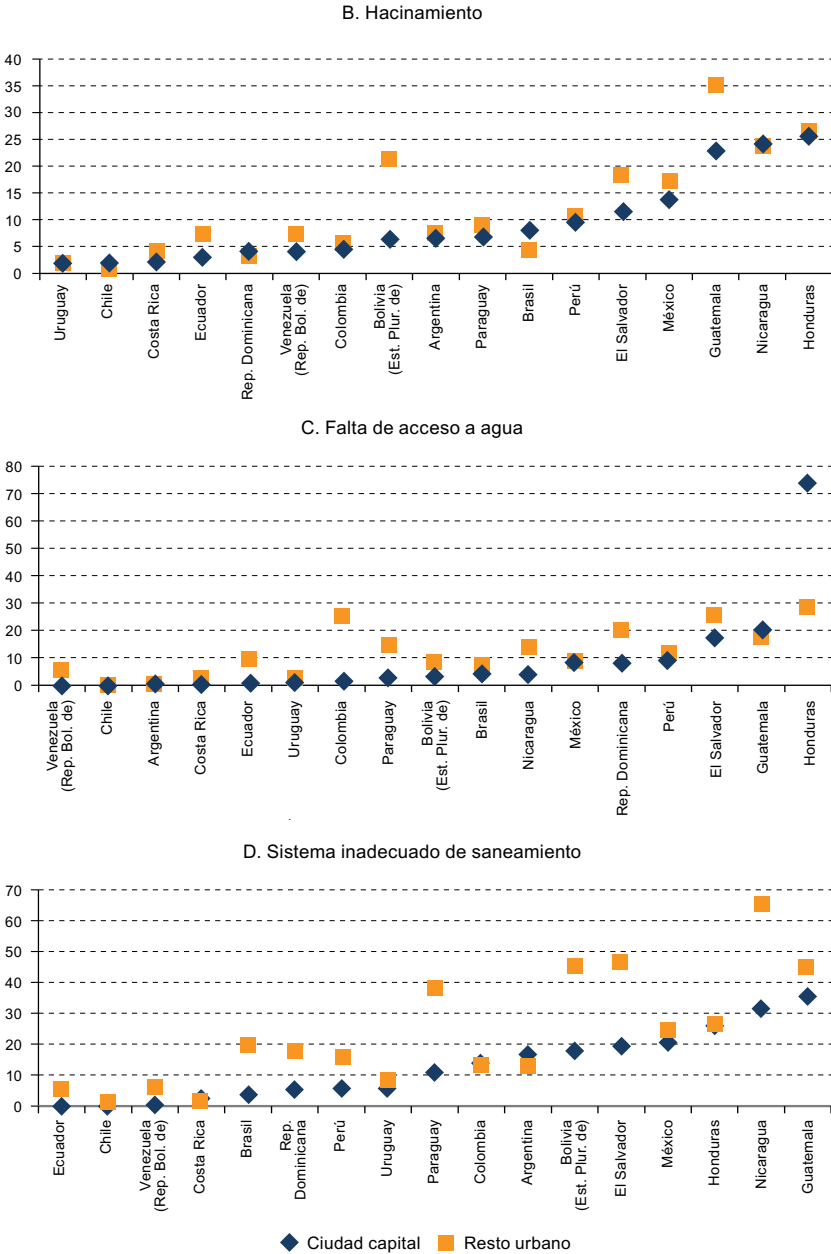
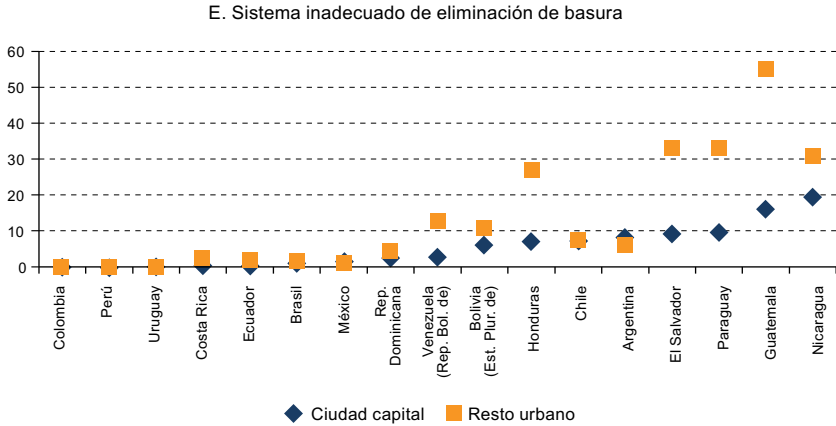


Gráfico V.28 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Como se indicó anteriormente, este tipo de privaciones no se distribuyen de manera aleatoria ni uniforme dentro de las ciudades, sino que tienden a producirse concentraciones mayores en ciertas zonas, destacándose los tugurios como aquellas con mayores índices de precariedad y, por lo tanto, de desigualdad. Desafortunadamente no se cuenta con información detallada relativa a todas las capitales nacionales respecto a lo que acontece en los tugurios y sus características, razón por la cual no se ahonda en el particular en este documento.

E. La violencia juvenil: la situación en las ciudades de Centroamérica

Los importantes avances que en materia de desarrollo han logrado en años recientes los países de América Latina y sus impactos positivos en la vida de las personas conviven hoy paradójicamente con aumentos de los índices de violencia en la región. Una característica actual de América Latina y el Caribe, a diferencia de otras regiones del mundo, es que los Estados conviven en paz. Sin embargo, se observa una violencia extrema en la sociedad civil, a tal punto que la región se ha convertido en la zona con la mayor tasa de homicidios del mundo (UNODC, 2014, citado en CEPAL, 2014a). La violencia (intencional y no intencional) constituye la primera causa de muerte de la población de 15 a 50 años de la región (CEPAL, 2014a). Este contexto es de particular relevancia para la vida en las ciudades si se considera que 40 de las 50 ciudades más violentas del mundo están situadas en la región (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, 2013, citado en Perea, 2015). Entre esas 40 ciudades, 16 pertenecen al Brasil, 9 a México, 6 a Colombia, 5 a la República Bolivariana de Venezuela, 2 a Honduras, 1 a El Salvador y 1 a Guatemala (Perea, 2015).

El concepto de violencia es complejo debido a su carácter multidimensional, que se deriva de los distintos ámbitos de la vida de las personas en que la violencia se puede manifestar, así como de sus diversas causas y consecuencias (CEPAL, 2014a). Prácticamente ningún sitio está libre de violencia, pues esta puede darse tanto en espacios cerrados e íntimos, como el hogar, la escuela o el lugar de trabajo, como en ámbitos públicos, como las instituciones y los medios de comunicación (incluso la Internet). Es importante analizar las especificidades que tiene cada uno de dichos espacios como sitios propensos a la violencia (Soto y Trucco, 2015).

En los últimos años, en América Latina y el Caribe se pasó de un escenario de violencia colectiva (en el contexto de dictaduras y guerras civiles) a otro donde la violencia interpersonal parece adquirir mayor notoriedad mediática y, por lo tanto, más atención como objeto de estudio (Imbusch, Misse y Carrión, 2011, citado en Soto y Trucco, 2015). Fundamentalmente, esta atención ha girado en torno al concepto de crimen, cuya definición resulta compleja, y a la estigmatización de las personas que habitan en sectores asediados por la violencia (Soto y Trucco, 2015).

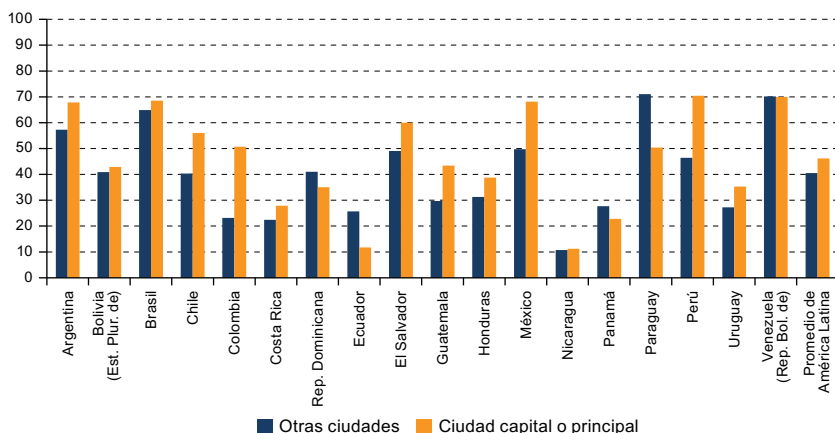
La percepción ciudadana respecto a los niveles generales de inseguridad refleja este problema. De acuerdo al estudio Latinobarómetro 2015, alrededor del 40% de la población percibe que la seguridad ciudadana de su país es mala o muy mala. Esta percepción tiende a ser mayor entre las personas que habitan en grandes ciudades.

En el gráfico V.29 se compara la percepción de quienes viven en las ciudades capitales (zonas metropolitanas) y la del resto de la muestra de población que vive en otras ciudades de cada país (de acuerdo a la medición realizada por el estudio de Latinobarómetro). En promedio, el 46% de la población de las capitales de la región evalúa negativamente la seguridad ciudadana, en comparación con un promedio del 40% de la población del resto de las ciudades. Esta tendencia es bastante más marcada en algunos países, como Colombia, el Perú y México. En otros, sin embargo, se presenta la tendencia opuesta: en las capitales se perciben menores niveles de inseguridad (se destacan en este caso el Paraguay, el Ecuador, la República Dominicana y Panamá).

Dadas las grandes tensiones y dificultades que conlleva en algunos países, la dimensión urbana de la violencia, con factores facilitadores asociados con la criminalidad y el narcotráfico, es de las más visibles y preocupantes en la región. Tiene gran influencia en las alternativas de desarrollo y de inclusión social, particularmente de la juventud, al establecer un escenario más propicio para el involucramiento y la utilización de los jóvenes, al mismo tiempo, como victimarios y como víctimas en las manifestaciones de violencia asociadas con la criminalidad (Soto y Trucco, 2015). De acuerdo con el último informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga

y el Delito (UNODC), en promedio el 30% de los homicidios que ocurren en el continente americano están relacionados con el crimen organizado o de pandillas (UNODC, 2014), lo que contrasta con el porcentaje de homicidios asociados a esta causa en Asia, Europa y Oceanía, que es inferior al 1% (CEPAL, 2014a).

Gráfico V.29
América Latina (18 países): población urbana que evalúa negativamente^a
la seguridad ciudadana de su país por área de residencia, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Latinobarómetro 2015.

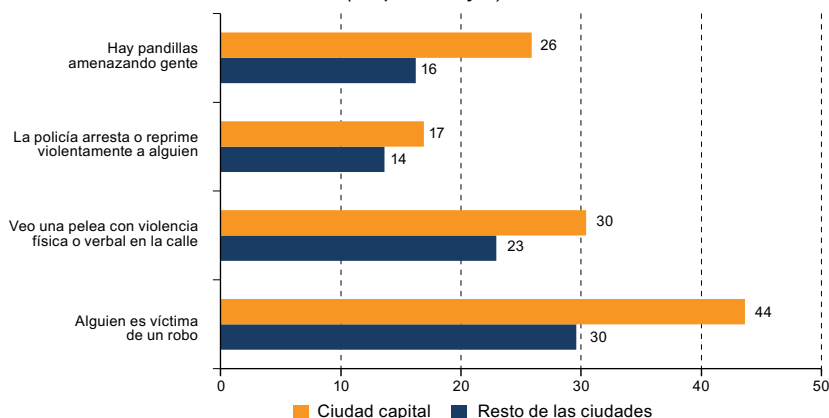
^a La seguridad ciudadana del país se considera mala o muy mala.

La percepción de la ciudadanía respecto a presenciar distintas situaciones de violencia en su vida cotidiana —en su barrio— es también mayor entre la población que vive en las ciudades capitales (véase el gráfico V.30). De acuerdo al estudio Latinobarómetro 2015, la amenaza de violencia más común en los barrios la constituyen los robos. En promedio, más del 40% de la población de las capitales latinoamericanas declara que se producen robos en sus barrios de manera frecuente, en comparación con un 30% de la población de otras ciudades. Un tercio de la población de las capitales señala que con frecuencia ve peleas en la calle, porcentaje que en el caso de las otras ciudades es del 23%. En tercer lugar se sitúan las pandillas y la percepción de amenaza hacia las personas en los barrios: una de cada cuatro personas declara que es alta la presencia de esta amenaza en las ciudades capitales. La diferencia entre la población de la capital y la de otras ciudades en cuanto a la percepción de esta amenaza en este caso también es bastante marcada, siendo 10 puntos porcentuales mayor el porcentaje de personas que perciben esta amenaza en la capital. Finalmente, es menor el porcentaje —y la diferencia entre las capitales y el resto de las ciudades— de la población que señala presenciar violencia relativa a la acción policial en su barrio (alrededor de un 15%).

Gráfico V.30

América Latina (18 países): población urbana que declara presenciar frecuentemente^a situaciones de violencia en su barrio por área de residencia, 2015

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Latinobarómetro 2015.

^a Casi todos los días, o de una a dos veces a la semana.

Recuadro V.3

La creciente violencia en las ciudades de México

Desde 2008, México ha atravesado una de las épocas más violentas de su historia moderna. Tan solo entre los años 2007 y 2014 el número de homicidios se incrementó más del 100%, de 8.867 a 19.000. El punto máximo de la violencia se registró entre 2010 y 2012, debido a la lucha del gobierno contra el crimen organizado y a las batallas entre carteles de la droga en México. Es relevante el hecho de que en ese mismo período la tasa de homicidios en las zonas metropolitanas, históricamente más pacíficas que el resto, sobrepasó la del resto del país. En 2013, el último año en que se cuenta con una medición estadística del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se estimó que las zonas metropolitanas concentraban el 57% de la población del país, el 55% de los homicidios totales y el 53% de los homicidios con arma de fuego.

Esta época ha representado no solo un reto para las autoridades, sino también para la academia. En cuanto a contribuir al análisis sobre el fenómeno de la violencia desde una perspectiva centrada en las zonas urbanas de México, enfoque no considerado previamente, en el estudio “Violencia en las ciudades de México: un análisis de tres periodos” (Merino y Fierro, 2016) se consideraron las zonas metropolitanas como unidades de análisis para estudiar asociaciones de diversos factores de riesgo —como la ubicación y la geografía; los cambios demográficos; la pobreza y la desigualdad; los servicios públicos; las relaciones familiares; el tejido social, y el mercado laboral— con la tasa de homicidios, para apoyar la toma de decisiones en materia de política pública.

El principal interés del estudio es “entender la violencia dentro de períodos más o menos estables de decrecimiento o crecimiento” (Merino y Fierro, 2016, pág. 7). A lo largo del análisis estadístico, en el estudio se destacan tres diferentes períodos: i) el primero, cuando la violencia medida como tasa de homicidios permanece estable (de 2000 a 2007); ii) el segundo, cuando la violencia se incrementa de modo importante (2008 y 2011), y iii) el tercero, que incluye los dos años restantes (2012 y 2013) respecto de los que se cuenta con datos del INEGI.

Recuadro V.3 (conclusión)

Entre los principales hallazgos del estudio se destaca una fuerte y positiva correlación entre la tasa de deserción escolar y los niveles de violencia en las zonas metropolitanas.

Los resultados de la investigación también permitieron observar una correlación positiva “entre el porcentaje de personas que dejó de vivir en al menos uno de los municipios que conforma la zona metropolitana en relación con la tasa de homicidios en los años [en] que la violencia aumentó y una correlación negativa entre los años en los que la violencia ha permanecido estable” (Merino y Fierro, 2016, pág. 7), lo cual también, como señalan los investigadores, “es un resultado cuya causalidad puede ir hacia cualquier lado” (Merino y Fierro, 2016, pág. 8). Además, la migración puede causar mayores tasas de homicidios con una menor presencia ciudadana en las calles, debido a la aparición de casas y lotes abandonados. De hecho, se observó una alta correlación entre el porcentaje de viviendas deshabitadas y la tasa de homicidios, siendo el crimen causa y consecuencia de la presencia de viviendas deshabitadas. Ciudad Juárez, por ejemplo, la zona metropolitana más violenta de México entre 1998 y 2012, fue también en 2010 la ciudad con el mayor porcentaje de viviendas deshabitadas.

Un factor geográfico que se destacó en el estudio es la cercanía de las zonas metropolitanas con la frontera norte y el mercado de drogas de los Estados Unidos, donde se observa una relación clara: cuanto menor distancia hay entre la zona metropolitana y la frontera norte, mayor es la violencia.

En términos de factores de riesgo de género, la investigación permitió notar una alta correlación entre una mayor proporción de hombres que de mujeres y la tasa de homicidios en las zonas metropolitanas: cuantos más hombres, más homicidios.

En cuanto a la relación con la pobreza no se observó una alta correlación entre los diferentes índices de pobreza y desigualdad y la tasa de homicidios. Sin embargo, “sí hay una tendencia clara entre los cambios temporales en los índices de pobreza y los cambios en la tasa de homicidios, en particular” (Merino y Fierro, 2016, pág. 44): en la gran mayoría de las zonas metropolitanas donde la pobreza disminuyó también bajó la tasa de homicidios.

Finalmente, muchas de las correlaciones calculadas no arrojaron relaciones significativas, por ejemplo, entre el índice de segregación de diversos bienes y características sociales y la tasa de homicidios, lo cual es “entendido como la desigualdad espacial en la distribución de un bien a lo ancho del área geográfica de una zona metropolitana” (Merino y Fierro, 2016, pág. 44). Tampoco resultaron significativos ciertos factores identificados como importantes en otros estudios sobre la violencia, tales como el índice de Gini, la presencia de carreteras federales libres, la baja participación en los procesos políticos, el desempleo, la violencia intrafamiliar, la participación laboral, la segregación residencial, las viviendas deshabitadas y los cambios en la estructura demográfica de la ciudad, que no mostraron correlación alguna en la investigación.

Fuente: J. Merino y E. Fierro, “Violencia en las ciudades de México: un análisis de tres periodos”, *Documentos de Proyectos* (LC/MEX/L.1206), Ciudad de México, sede subregional de la CEPAL en México, 2016.

La participación juvenil en distintas formas organizadas de violencia en las ciudades es indudable en la región. La figura más resaltada por los medios de comunicación tiene que ver con las formas organizadas de violencia urbana entre jóvenes (principalmente varones), denominadas pandillas,

maras, “clicas” o “combos”, según el país. Los calificativos atribuidos a este tipo de jóvenes en el imaginario colectivo se refieren a una juventud “desviada” o “desadaptada” (Soto y Trucco, 2015). El papel de la pandilla en términos territoriales en las ciudades es uno de los elementos que mayor sensación de inseguridad produce en la población en general, porque afecta directamente la convivencia. La territorialización del poder criminal organizado se asocia con los niveles de segregación y de “guetización” de muchas de las urbes latinoamericanas.

La pandilla emerge como un efecto directo de la violencia estructural, la exclusión y la marginación del proceso de desarrollo de la sociedad. Los especialistas en temas de juventud han manifestado durante décadas que la pandilla es una organización que ofrece una alternativa de inclusión social a una parte de las juventudes latinoamericanas. Cuando lo que existe es pobreza, muy pocas alternativas de inserción laboral y una débil presencia del Estado y de las instituciones en general, lo único que queda para dar sentido de futuro a la vida de muchos jóvenes es el grupo de pares del barrio. La pandilla los provee de poder, de ingresos monetarios, de un espacio y de un sentido de pertenencia que ninguna otra institución social les ofrece (Soto y Trucco, 2015). Como se señala en un documento sobre la juventud y la cohesión social en Iberoamérica (CEPAL/OIJ, 2008), el hecho de pertenecer a una pandilla opera como una “inclusión en la exclusión”: muchas pandillas actúan como microsistemas de integración social que reflejan, compensan y refuerzan la desintegración con respecto a la sociedad. Sin embargo, Reguillo señala que este tipo de organizaciones han cambiado en los últimos años y han pasado de ser un espacio central de pertenencia a ser uno de supervivencia: “Las grupalidades juveniles en contextos de exclusión y pobreza parecen operar para muchos de sus integrantes como lugar de mínimas seguridades y confianzas (precarias)” (Perea, 2008, pág. 9).

No se puede entender este fenómeno sin comprender la historia sociopolítica y cultural de cada territorio donde emergen estas organizaciones. Esas coordenadas influyen en los modos de organizarse, en el poder de reclutamiento que tienen las organizaciones criminales sobre las juventudes y en el tipo de dominio territorial que ejercen. Es importante analizar la pertenencia a estos grupos y los niveles de violencia en que se traducen algunas de sus acciones de dominio, que se enmarcan en una multiplicidad de procesos sociales facilitadores de este tipo de inclusión social alternativa de una parte de los jóvenes de la región. En la literatura se han identificado muchos factores facilitadores de la incorporación de ciertos grupos juveniles en colectivos territoriales violentos. Algunos tienen que ver con el debilitamiento del tejido social, las secuelas de una historia de violencia civil, la disponibilidad de armas de fuego, los procesos de desigualdad y de marginación crecientes, la desafiliación institucional de ciertos grupos de jóvenes, o la existencia de un sistema educativo expulsor y discriminatorio, entre otros (Soto y Trucco, 2015).

Hay un factor que es importante tener en cuenta al ser común a varios países de la región —en especial, a los que han sufrido ciclos alarmantes de violencia—, y que además es característico de América Latina y el Caribe: el tráfico de cocaína. En las últimas décadas, este se ha convertido en el mercado ilegal dominante en ciudades marcadas por la violencia —como Medellín (Colombia), Río de Janeiro (Brasil), Ciudad Juárez (México) y, recientemente, en las ciudades del Triángulo del Norte Centroamericano—. Es un mercado del que derivan importantes márgenes de ganancias y que ordena otro conjunto de actividades ilegales (Perea, 2014, citado en Soto y Trucco, 2015). En muchas de estas ciudades no hay posibilidad alguna de competir desde el mercado legal, y menos aún desde el Estado, con las ofertas económicas de inclusión laboral para jóvenes de poblaciones marginales. En algunos países, como los centroamericanos y México, los carteles tienden cada vez más a “subcontratar” los servicios de las pandillas para realizar actividades ligadas al plagio y al sicariato, y sobre todo para sus luchas, para las que deben reclutar personas en poco tiempo y con recursos escasos. Por su incidencia en los niveles de conflictividad y su efecto multiplicador de la violencia, el tráfico de cocaína ha tenido un papel protagónico en la región (Soto y Trucco, 2015). Aunque según Perea (2014, citado en Soto y Trucco, 2015) el narcotráfico no agota el tema de la criminalidad en América Latina y el Caribe, tampoco puede ser comprendido como una forma más del crimen organizado.

Sin perder de vista la estrecha conexión entre el conflicto urbano y el conflicto del país, una ciudad violenta pertenece por fuerza a un país con correspondientes niveles de conflictividad (Perea, 2015). Para comprender mejor cómo avanzar hacia niveles de convivencia pacíficos, la CEPAL abordó la comparación de realidades sociales de ciudades latinoamericanas con distintos grados de violencia y presencia de agrupaciones violentas como las pandillas (Perea, 2015). Se analizó el tema desde la noción de espacio público, para conectar los conceptos de paz y convivencia. Perea (2015) entiende lo público como el espacio de encuentro entre el Estado y la sociedad, el lugar bisagra entre los emprendimientos de los sectores del poder y los agenciamientos de las fuerzas de la sociedad involucradas en los asuntos colectivos.

Comprender cómo se configuran lo público localizado y la convivencia ayuda en la comparación de los distintos niveles de presencia de violencia en las urbes de la región. En relación con la disputa de poder relativa a la convivencia local y cotidiana, Perea (2015) distingue dos tipos de configuraciones en los barrios de distintas ciudades que presentan niveles de intensidad de la violencia divergentes: la dominación y el control territorial. En la dominación el agente violento privatiza el espacio público del barrio mediante el ejercicio de una fuerza que le posibilita el dominio del conjunto de la vida local; pero no basta la fuerza, pues el agente violento está compelido a lograr consentimiento entre los moradores del barrio. En el control, en cambio, si bien el agente violento ejerce violencia, no deja de

permanecer subordinado a un conjunto de normativas de la vida local que se le imponen, limitando su exceso y su posibilidad de ejercer dominio sobre la convivencia.

Bajo esta perspectiva se analiza la presencia de la pandilla, que constituye un fenómeno real en diversos rincones de América Latina. Esta se construye en torno a cuatro rasgos característicos. Primero, se trata de una experiencia presidida por el uso de la violencia; sin el choque con pandillas contendientes, ella pierde su sentido. Segundo, es una experiencia localizada en que la defensa de un territorio frente a las incursiones de las pandillas enemigas es su alfa y omega. Tercero, la pandilla instaura un tiempo paralelo, esto es, se mantiene al margen de los flujos de la vida corriente instituyendo un tiempo reglado por sus propios ritmos. Por último, en cuarto lugar, el sostenimiento del tiempo paralelo supone la adopción de prácticas ilegales y criminales. La pandilla es uno de los actores que concurren a disputar el control de la convivencia en el espacio público del barrio. Sin embargo, ¿cómo construye su poder? La noción de producción social del poder remarca los intercambios localizados entre crimen y sociedad. El énfasis en lo localizado adquiere todo su relieve aquí, pues el contexto urbano impone una racionalidad en que la lucha por normar la convivencia se convierte en objeto de disputa (Perea, 2015).

En el estudio de Perea (2015) se consideran los tipos de mediaciones que se producen en algunas ciudades como San Salvador, Río de Janeiro (Brasil) o Medellín (Colombia), que desatan la violencia con altos niveles de intensidad, en comparación con otras en que se dan configuraciones territoriales con niveles de violencia mucho menores, como es el caso de Managua o Bogotá⁷. La pregunta se aborda desde la violencia de las pandillas. La violencia de las pandillas está cruzada por motivos diversos asociados a la vida diaria local, y no se inscribe necesariamente en una causa específica contra el Estado, el sistema o, más en general, el orden de las cosas. Recae principalmente sobre las personas que viven al lado, las que comparten las mismas privaciones e inequidades.

Sobre las maras de San Salvador y su enfrentamiento se ha escrito bastante, consolidándose un consenso respecto a puntos cruciales como su primer origen en los años ochenta en Los Ángeles, el impacto de la política de deportación de los Estados Unidos en los años noventa y el efecto de la política de mano dura de la primera mitad de la década de 2000. La violencia inicial de las maras se alimentó del contexto de la posguerra, en el marco de la ausencia de actores que compitieran con ellas por el monopolio de los medios de la violencia. En ese momento, e incluso desde antes, existían otros actores ilegales como el crimen organizado, pero que hasta entonces

⁷ Lo que sigue es un resumen de los principales hallazgos del estudio de la CEPAL realizado por Perea (2015).

no utilizaban la violencia como un mecanismo sostenido de afianzamiento de su poder en los barrios. El tipo de configuración del poder más violento, denominado por Perea como dominación territorial, se instala en medio de “guerras” cruzadas agenciadas por tres actores: i) las maras enfrentadas unas con otras; ii) la policía, y iii) los escuadrones de exterminio social (la denominada “limpieza social”). El panorama caracterizado por la ausencia de actores que compitieran por el monopolio local de la violencia detentado por las maras se modificó a partir de la política de mano dura de 2003. Esta estrategia puso a la policía y a los cuerpos de seguridad en medio del conflicto, legitimados en su violencia por un Estado y una sociedad proclives a soluciones basadas en medidas de fuerza.

Un modelo similar de intervención policial se desarrolla en Río de Janeiro (Brasil), en este caso fundado sobre el predominio histórico de un tratamiento represivo y criminalizante del conflicto. En los llamados *blitz*, los cuerpos armados ingresan a las favelas siguiendo la estrategia de la incursión militar, disparando de manera indiscriminada y sin el menor cuidado por el vecindario y la población civil desarmada. No es gratuito que la policía brasileña tenga la reputación de ser la más violenta del continente, ya que ningún otro país de la región la iguala. El modelo salvadoreño también le confiere a las fuerzas armadas el rol determinante en el manejo del conflicto; como en el Brasil, se espera que la incursión policial preceda a la intervención social. El esquema de las Unidades de Policía Pacificadora de Río comienza con la expulsión por la fuerza de los traficantes; una vez que la policía toma posesión de la favela se inician los emprendimientos sociales. En Colombia las operaciones de exterminio social gozan de amplio consentimiento y difusión, siendo posible identificar sus incursiones desde finales de los años setenta en numerosas ciudades y localidades, sin que al día de hoy hayan desaparecido. En Medellín (Colombia) una variedad de actores han ocupado de manera sucesiva los territorios, siguiendo los vaivenes de la atormentada guerra colombiana (mafias, milicias populares, guerrillas y paramilitares), cada uno obligado a “negociar” con los combos, los grupos que desde los años ochenta ejercen el dominio localizado de los barrios.

Frente a tanta muerte producida por la violencia en los barrios, el silencio del Estado es el punto crítico que confiere consentimiento social a dicha situación. Prácticas de esa naturaleza promueven la privatización de la justicia y, por esa vía, aceleran la deslegitimación del Estado y sus instituciones, abriendo una puerta más a la proliferación incontrolada de las violencias. La dominación territorial violenta supone la disputa entre más de dos actores. En las tres ciudades la inequidad es un rasgo dominante, en cada caso con una periferia moldeada por la peculiar geografía de la ciudad⁸. En la ciudad

⁸ El coeficiente de Gini mide la desigualdad (un valor igual a 0 representa la ausencia de desigualdad y un valor igual a 1 representa la máxima desigualdad). Las tres ciudades presentan coeficientes situados por encima de 0,5, umbral que señala el comienzo de una desigualdad

de San Salvador, como en Río de Janeiro (Brasil) y Medellín (Colombia), inmensas zonas se encuentran sometidas a la dominación territorial violenta administrada por las maras.

Junto con la segregación propia de la inequidad en las ciudades latinoamericanas, la dominación violenta transforma extensas zonas en territorios gobernados por órdenes “paralelos”. La dominación bloquea los flujos que animan la vida urbana: la actividad política se interrumpe por la dificultad para acceder a zonas prohibidas. Muchas veces los actores violentos se convierten en eslabones de las cadenas clientelares; los programas del Estado llegan de forma precaria, la mayoría de las veces capitalizados en favor de la imagen comunal de los grupos ilegales, y la libre competencia económica se quiebra, sometida por imposiciones comerciales impuestas a los negocios locales.

Cabe destacar que, mientras las maras proliferaron en el Triángulo del Norte Centroamericano (Honduras, Guatemala y El Salvador), Nicaragua, un país vecino con una situación de desarrollo económico y social muy similar, además de una similar historia de guerra civil, no ha sido un terreno fértil para las maras. Tampoco se ha caracterizado por la ausencia de pandillas, pues ellas están presentes desde los años setenta, y en los años noventa constituyeron un problema de seguridad, pero han sido movimientos de otra naturaleza.

Managua comparte con Bogotá la presencia de controles territoriales. En estos, como en las dominaciones, un actor hace un ejercicio de fuerza con el propósito de controlar un territorio e imponer sus intereses. Tanto en la capital de Nicaragua como en la de Colombia, el poder localizado de agentes violentos entorpece la libre circulación por sus territorios, incluida, a veces, hasta la de las autoridades. Sin embargo, a diferencia de la dominación, el control territorial no va más allá de las batallas entre actores localizados en el ámbito circunscrito del barrio. No están de por medio la policía u otro agente, como los escuadrones de exterminio, en cuanto otros actores de la confrontación. En Bogotá los agentes violentos no son las pandillas, sino las bandas de residencia adueñadas también de un territorio, pero ante todo de negocios ilegales defendidos de bandas contendientes. No hay nada parecido a un actor comprometido en el proyecto de expandir su poderío controlando rentas, apoderándose de territorios ni sometiendo actores.

En Managua tampoco existe nada similar. Allí los agentes violentos de las barriadas son las pandillas. Así como las maras, también se enfrentan a las pandillas de los barrios vecinos (pero en general no a los propios vecinos de su barrio). Lo que las caracteriza es la intermitencia: irrumpen

elevada: la ciudad de Río de Janeiro (Brasil) presenta el coeficiente más alto (0,58), seguida por San Salvador (0,56) y Medellín (Colombia) (0,52) (ONU-Hábitat, 2013, citado en Perea, 2015).

con nombres y símbolos que las identifican, pero una vez pasado un tiempo se desvanecen dando paso a otras, con nombres y distintivos diferentes. Este rasgo, la intermitencia, contrasta con la estabilidad de las maras salvadoreñas. En Managua no existe otro actor violento que dispute el control pandillero sobre el barrio. La policía nicaragüense es una de las características relevantes de la mediación de las relaciones de violencia. Se trata de una sociedad de violencia media, en oposición a la situación de los países vecinos. La policía es una institución regida por un enfoque comunitario cuya postura de no criminalización del conflicto y su aproximación negociada al espacio público local son clave.

Perea (2015) destaca tres elementos que permiten la comparación entre estas ciudades para la construcción de la paz. Primero, el grado de inserción y desarrollo del crimen organizado, en particular del negocio de la cocaína. En segundo lugar, las formas de operación de la policía, ligadas a los orígenes de la institución en la posguerra; los mecanismos de trabajo con la población, y el grado de infiltración de la criminalidad en sus estructuras. Tercero y último, los modos de configuración de lo público, palpables tanto en los vínculos entre el Estado y la sociedad como en el terreno de la tramitación de los conflictos.

El rentable negocio de la cocaína afecta al continente en su conjunto. Las ciudades consideradas en este texto donde la dominación territorial violenta se ha establecido, San Salvador, Medellín (Colombia) y Río de Janeiro (Brasil), muestran este efecto. Es el negocio ilegal el que les sirve de soporte. Su desactivación es un asunto del continente, que no depende de las acciones de cada país por su propia cuenta y riesgo. Uno de los fundamentos de la paz consiste en la erradicación de las criminalidades que poseen el poder de infiltrar y corromper, de construir ejércitos e imponer su ley.

La pobreza de Nicaragua permite observar que la guerra y la violencia no dependen de manera directa y mecánica de la precariedad económica, aunque la lucha contra la inequidad es una de las bases sustanciales de la paz. Por lo demás, es el país con la tasa de policía más baja de la región (187), situada a una distancia considerable de tasas altas como las de Panamá (440) y El Salvador (364) (Estado de la Región, 2014, citado en Perea, 2015). La comparación también permite observar la asociación de la paz con la desmilitarización del Estado, la sociedad y la cultura política. La práctica preventiva y proactiva de la policía nicaragüense pone de manifiesto la conciencia de un Estado que renunció a la violencia y la represión como mecanismos centrales de la gestión del conflicto.

No obstante, este no es un tema que competa solo a la esfera estatal, pues la desmilitarización involucra a la sociedad. Es preciso desarmar la cultura política, comenzando por la renuncia a las armas como vía para imponer los intereses de los diversos sectores de la sociedad. La sociedad se organiza

e intermedia la gestión del conflicto, en tanto el Estado no criminaliza la “desviación” sino que hace parte de las contradicciones locales y planifica desde la consulta en la base de la sociedad. La paz es impensable sin una sociedad movilizadora. La paz se construye sobre el sentido de cohesión social, como también lo muestra el caso de Bogotá con relación a la política de la cultura ciudadana.

Esta complejidad, que involucra también a una diversidad de actores y escenarios de violencia, supone la necesidad de plantear acciones en distintos ámbitos, como la promoción del cierre de las brechas de exclusión y el diseño de políticas nacionales a favor de la población con menos acceso a los beneficios del crecimiento económico, así como la ruptura con visiones culturalmente arraigadas que fomentan la discriminación y la exclusión, y la apertura de espacios de inclusión (educación y empleo) y de muchos otros que desincentiven la violencia. Es necesario reconocer también que muchas manifestaciones de violencia ya están produciéndose y que se requiere implementar estrategias de prevención y control que se dirijan a los grupos en riesgo de sufrir violencia y a los grupos en riesgo de perpetrarla, e incluso a los que ya lo han hecho (Soto y Trucco, 2015).

Tal como lo plantea la Organización Panamericana de la Salud (OPS), es imprescindible asumir que la violencia es un fenómeno estructural y muy complejo, por lo que hay que intentar superar enfoques de políticas muy comunes en la región que tienden a ser simplistas y que se limitan a otorgar respuestas puramente represivas, o bien campañas de corte moralista, asimilando, muchas veces de manera mecánica, la situación de pobreza con la condición de violencia (OPS, 2006, citado en Soto y Trucco, 2015). Es recomendable priorizar las respuestas a largo plazo, fomentando los valores de la paz, la tolerancia y la resolución pacífica de los conflictos. La agenda de seguridad debería ser complementaria a esta perspectiva y apostar a la pacificación en el marco del respeto de los derechos humanos (Alvarado, Rodríguez y Vommaro, 2013, citado en Soto y Trucco, 2015).

F. Igualdad, autonomía y derechos de las mujeres en las ciudades

En el contexto urbano de América Latina y el Caribe, en el que se expresan múltiples desigualdades, es clave identificar los desafíos y las prioridades para avanzar en materia de la autonomía de las mujeres. Tal como sostiene la CEPAL, la noción de igualdad “presupone el logro de la igualdad de género como base para la total superación de las desigualdades que se presentan en las familias, la sociedad y las instituciones, y supone el ejercicio pleno de los derechos y la autonomía de las mujeres, con profundos efectos en todas las dimensiones del bienestar” (CEPAL, 2016a, pág. 33).

La Agenda Regional de Género (CEPAL, 2016b), que comprende los compromisos de los Gobiernos de América Latina y el Caribe con los derechos y la autonomía de las mujeres y con la igualdad de género, y la Estrategia de Montevideo, que tiene como objetivo guiar la plena implementación de los acuerdos de dicha Agenda y asegurar que sean la hoja de ruta para alcanzar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, constituyen importantes compromiso políticos que tienen por objeto cerrar las brechas entre la igualdad *de jure* y *de facto* mediante el fortalecimiento de las políticas públicas para garantizar la autonomía y el ejercicio pleno de los derechos humanos de todas las mujeres y niñas (CEPAL, 2016c). Por su parte, según la Nueva Agenda Urbana (Naciones Unidas, 2016), para lograr la igualdad de género se debe garantizar a las mujeres una participación plena y efectiva y derechos iguales en todos los ámbitos, con un liderazgo en todos los niveles de toma de decisiones, asegurándoles trabajo decente, y eliminando toda forma de discriminación y violencia en los espacios privados y públicos.

1. El desarrollo urbano, la planificación y la igualdad de género

La ciudad, como objeto material, funcional y simbólico, no es ajena a las desigualdades de género, particularmente a la división sexual del trabajo. La principal razón de este hecho universal es una consecuencia de los papeles diferentes que los hombres y las mujeres desempeñan en la esfera privada y en la esfera pública, en el ámbito del trabajo reproductivo no remunerado, y en el ámbito del trabajo productivo por cuya realización se percibe una compensación económica. Así como la conformación y los usos de la ciudad no son neutros desde el punto de vista de una categoría clásica en la formulación y la evaluación de las políticas públicas, como es el estrato socioeconómico o el nivel de ingreso, tampoco lo son desde el punto de vista del género. En el caso de las mujeres con menores niveles de ingreso, los efectos negativos se multiplican cuando se cruzan ambas categorías, porque las mujeres con menores niveles de ingreso sufren doble discriminación, en razón de su estrato económico y en razón de su sexo (Segovia, 2016).

El ordenamiento espacial del territorio y la calidad de los espacios y del transporte públicos influyen directamente en el acceso que las personas tienen a los lugares de empleo, los equipamientos y los servicios. Por lo tanto, la incorporación de la perspectiva de la igualdad de género es ineludible en la construcción de propuestas de políticas urbanas inclusivas, que suponen considerar la situación de las mujeres y los hombres, sus distintos intereses y necesidades, y el impacto que determinadas acciones podrían generar en la situación desigual en que se encuentran (CEPAL, 2016d).

Una planificación urbana que se formula sin incorporar la perspectiva de género conduce a invisibilizar las relaciones desiguales de poder, sin

cuestionar tal desigualdad. “Las mujeres a menudo se han quedado fuera de los procesos de planificación, tanto en sentido literal como en términos sustantivos. Mientras que los indicadores de éxito económico están basados, en su mayoría, en los ingresos obtenidos, las mujeres, de manera desproporcionada, se dedican a trabajos comunitarios y familiares no remunerados” (ONU-Hábitat, 2016, pág. 127).

Integrar la perspectiva de género significa, además, concebir a las mujeres como agentes activos en la producción y el mejoramiento del hábitat urbano, desde un papel propositivo y evaluativo, no instrumental. Esta participación coadyuva al crecimiento y el desarrollo ciudadano de las mujeres en el ejercicio de sus derechos (Bonino y Bidegain, 2011).

2. La autonomía económica: la igualdad de recursos, de tiempo y de acceso a la ciudad

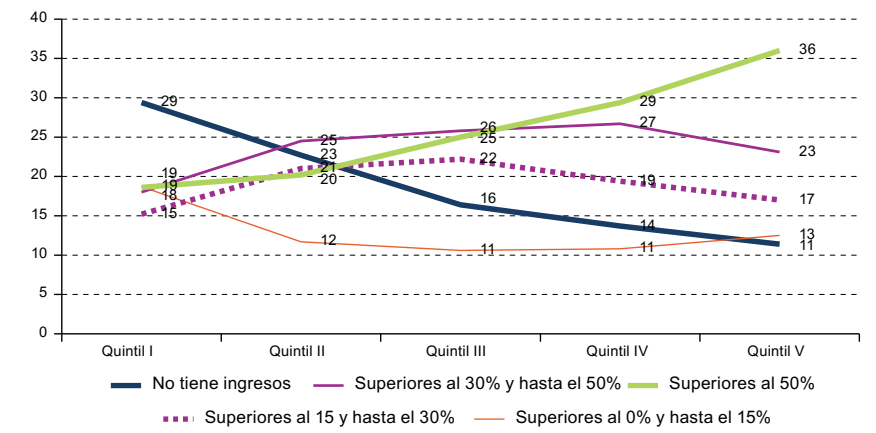
La autonomía económica de las mujeres, además de la participación en el mercado laboral, el acceso a ingresos propios y la distribución del uso del tiempo, incluye el acceso a los servicios públicos de la ciudad, que constituyen el soporte físico y espacial de la vida cotidiana e inciden en la capacidad y la oportunidad de vivir en condiciones de igualdad y de ejercer sus derechos.

Estudios realizados por la CEPAL permiten observar que en la Ciudad de México el 30,3% de las mujeres no tienen acceso a ingresos propios, en comparación con el 9,4% de los hombres; y que por cada 100 hombres de 20 a 59 años en situación de pobreza, hay 125,6 mujeres en la misma situación (Pérez Fragoso, 2016, pág. 18). En la ciudad de Montevideo, 1 de cada 5 mujeres carece de ingresos, frente a algo más de 1 de cada 10 hombres (Batthyány, 2016, pág. 13), lo que se acentúa en el caso del quintil de más bajos ingresos, como puede observarse en el gráfico V.31.

En la comuna de Santiago (Chile), la tasa de participación laboral femenina es menor en cualquier grupo de edad que la de los hombres, y la brecha salarial es particularmente mayor a medida que las mujeres envejecen. Además, del total de jefas y jefes de hogar inscriptos en el sistema de protección social, el 64% son mujeres, y al considerarse el 20% más pobre de la comuna se observa que el 75,5% está conformado por mujeres a cargo del hogar (Segovia, 2016, págs. 27 y 28).

En este contexto es importante destacar que la incorporación de las mujeres al mercado laboral requiere de una organización diferente del uso del tiempo, la cual no puede estar desvinculada de la organización del espacio de las ciudades. “La compatibilización del tiempo está íntimamente ligada con las distancias, los medios y las condiciones para recorrerlas, lo que es especialmente relevante en las ciudades” (CEPAL, 2016d, pág. 25).

Gráfico V.31
Montevideo: ingresos personales de las mujeres en edad de trabajar respecto del total de ingresos del hogar por nivel de ingreso y quintil de ingreso del hogar, 2013
(En porcentajes)



Fuente: K. Batthyány, “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en Montevideo (Uruguay)”, *serie Asuntos de Género*, N° 134 (LC/L.4182), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

En la Ciudad de México las mujeres dedican en promedio 39,76 horas a la semana al trabajo no remunerado, y los hombres, únicamente 15,61 horas. Las mujeres de los quintiles más altos de dicha ciudad dedican menos tiempo a este tipo de trabajo, probablemente porque los ingresos de los hogares les permiten comprar en el mercado servicios que suplen las demandas de trabajo doméstico y de cuidado (Pérez Fragoso, 2016, pág. 20).

Cuadro V.5
Ciudad de México: tiempo dedicado al trabajo no remunerado por sexo y quintil de ingreso, 2014^a
(En horas semanales)

	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
Hombres	16,59	16,18	15,90	15,08	16,15
Mujeres	44,99	45,86	44,08	41,76	33,09

Fuente: L. Pérez Fragoso, “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la Ciudad de México”, *serie Asuntos de Género*, N° 136 (LC/L.4211), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

^a Los datos corresponden a la población mayor de 15 años.

Los datos sobre Montevideo permiten observar que las mujeres destinan casi dos tercios de su tiempo al trabajo no remunerado (36 horas semanales) y algo más de un tercio al remunerado; a la inversa, los hombres destinan dos tercios al trabajo remunerado y menos de un tercio al no remunerado.

Si se analizan las actividades vinculadas al cuidado de otros miembros del hogar, 1 de cada 3 mujeres de Montevideo realiza este trabajo, mientras que entre los hombres esta proporción es de 1 de cada 5 (Batthyány, 2016, pág. 18). Por otro lado, en el Gran Santiago el 77,2% de las mujeres destinan 3,9 horas diarias a realizar trabajo doméstico no remunerado de lunes a viernes, mientras que el 37,7% de los hombres destinan 2,9 horas, en promedio, a esas tareas (Segovia, 2016, pág. 31).

En un contexto caracterizado por importantes desafíos se observan avances. En la Ciudad de México se ha progresado en lo que se refiere a dar respuesta a las necesidades de cuidado en relación con las licencias de paternidad y maternidad, y con el desarrollo de la Nueva Cultura Laboral. En Montevideo, un grupo de trabajo de la Intendencia de esa ciudad ha elaborado la recomendación de promover y facilitar la articulación entre el Sistema Nacional de Cuidados y el segundo y el tercer nivel de gobierno, con el propósito de contribuir a la descentralización y la territorialización de la política nacional.

Avanzar de forma sustantiva en lo que se refiere a la igualdad de género y la autonomía económica de las mujeres requiere superar el desbalance en la provisión del cuidado, el déficit de políticas y la ausencia de una cultura de corresponsabilidad, ante lo cual “es urgente impulsar el debate sobre una nueva arquitectura pública que responda a estos desafíos desde la óptica del bienestar y la protección social, como imperativo de igualdad” (Rico y Robles, 2016, pág. 61).

3. La autonomía física: el derecho al uso y el disfrute de la ciudad

La violencia y la inseguridad en las ciudades, que constituyen una de las mayores preocupaciones en la región, tienen una connotación diferente para hombres y mujeres. “Las mujeres sufren más amenazas, vinculadas al temor a la violación o al secuestro, que se suman a otras formas de violencia cotidiana, más allá de las fronteras del hogar” (CEPAL, 2016e, pág. 102). Cuando sienten temor, las mujeres redefinen y restringen el tiempo y el espacio de intercambio y de circulación en la ciudad (Segovia, 2009, pág. 150). En algunos casos “se produce un proceso de retraimiento del espacio público, el cual se vive como amenazante, llegando incluso hasta el abandono del mismo” (Falú, 2009, pág. 23).

En Lima, 9 de cada 10 mujeres de entre 18 y 29 años han sido víctimas de acoso callejero (2013). En Bogotá (2014) y la Ciudad de México (2016), 6 de cada 10 mujeres han vivido alguna agresión sexual en el transporte público. En Chile, 5 de cada 10 mujeres de entre 20 y 29 años declaran haber vivido acoso sexual callejero (CEPAL, 2015c).

Al respecto se destacan algunos avances. El Perú ha sido el primer país en promulgar en 2015 la Ley para Prevenir y Sancionar el Acoso Sexual en Espacios Públicos, y en la Argentina y el Paraguay se encuentran en tramitación parlamentaria leyes para sancionar el acoso callejero. En Chile, un proyecto similar está en proceso en el Parlamento (CEPAL, 2016e).

El gobierno de la Ciudad de México implementa desde 2007 el Programa Viajemos Seguras, compuesto por una serie de estrategias para prevenir, enfrentar, atender y sancionar la violencia sexual cometida contra las mujeres que viajan en transporte público y circulan por su entorno⁹. En Bogotá se han instaurado los Consejos Locales de Seguridad de las Mujeres. Entre las lecciones aprendidas de la experiencia se destaca “la importancia de contar con herramientas de diagnóstico participativo que den visibilidad a la problemática de las violencias contra las mujeres” (CEPAL, 2016d, pág. 34).

4. La autonomía en la toma de decisiones: la participación y la incidencia política

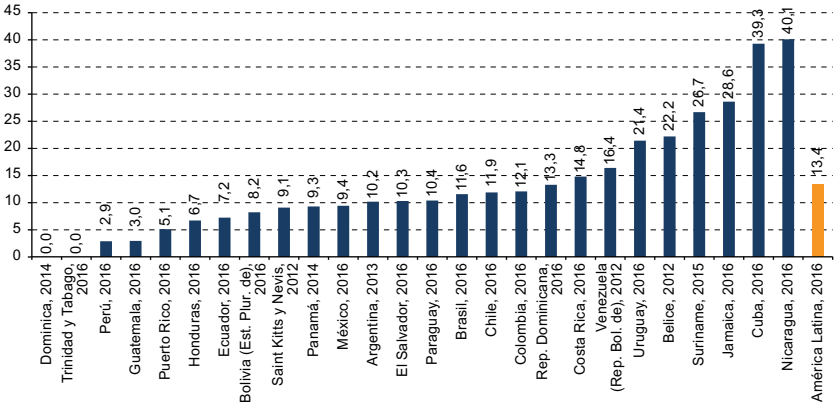
El incremento de la participación política de las mujeres en el gobierno de las ciudades ha sido menor que el registrado a nivel nacional y los avances se han producido a un ritmo más lento. “Esto es problemático dado que los cargos subnacionales han ganado niveles de autoridad política y autonomía fiscal sin precedentes históricos en la región” (PNUD, 2013, pág. 70).

El promedio de mujeres presentes en las alcaldías equivale a menos de la mitad del de mujeres que participan a nivel regional en los gabinetes ministeriales, los parlamentos y las cortes superiores de justicia (CEPAL, 2016e). En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (19) el porcentaje de alcaldesas se sitúa por debajo del 15%, y el promedio regional llega solo al 13,4% en 2016. Solo dos países de la región superan el 30% (Cuba con un 39,3% y Nicaragua con un 40,1%), una proporción que habitualmente se considera equivalente a una masa crítica capaz de generar cambios. Suriname y Jamaica se acercan a este umbral, con cifras superiores al 25%.

En el caso de las concejalas, regidoras o ediles, el promedio de mujeres elegidas para el cargo en América Latina se incrementó desde un 19,8% en 2002 hasta un 29,9% en 2016, proporción semejante a la participación de las mujeres en cargos de nivel nacional. Hay más mujeres concejalas en los países donde existen las cuotas electorales, y los países con más jefas municipales tienden a tener un mayor número de concejalas. En 2015, un total de 15 países tipificaron la cuota o incorporaron en sus Constituciones la paridad para cargos de representación en los niveles locales o municipales.

⁹ Véase Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, “Viajemos seguras. Cuaderno de trabajo para la reflexión de la violencia sexual en el transporte público”, Ciudad de México, Gobierno de la Ciudad de México, Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, s/f [en línea] <http://187.216.193.232/biblos-imdf/sites/default/files/archivos/00320Cuadradecuada.pdf>.

Gráfico V.32
América Latina y el Caribe (26 países): mujeres electas alcaldesas, 2016^a
(En porcentajes)

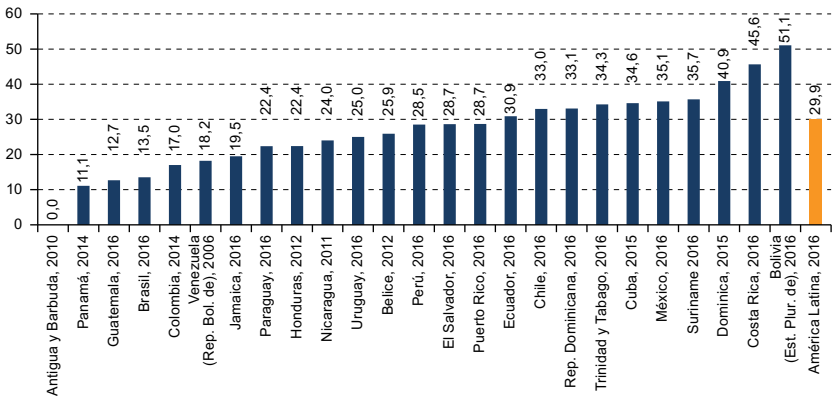


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

^a O último dato disponible.

En 8 de los 25 países respecto de los cuales se cuenta con información disponible, el porcentaje de mujeres electas concejales está por encima del 30%, entre ellos, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica y Dominica, donde la participación de las mujeres supera el 40%. El Estado Plurinacional de Bolivia, con la mayor tasa de participación femenina a nivel de las concejalías, pasó de un 13,4% de concejalas en 2005 a un 51,1% en 2016. Esto se relaciona directamente con la ley de paridad aprobada en 2009 y luego perfeccionada en 2010 (Ley 4021 del 14 de abril de 2009, y Ley 26 del 30 de junio de 2010) (véase el gráfico V.33).

Gráfico V.33
América Latina y el Caribe (25 países): mujeres electas concejalas, 2016^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

^a O último dato disponible.

No hay un tránsito fluido del cargo de concejala al de alcaldesa, lo que indica que esta progresión no se da de forma automática, y que existen barreras específicas para ello. La diferencia entre la cantidad de alcaldesas y la de concejales es una expresión de los efectos de las diferentes normas vigentes para elegir cargos en las alcaldías y en los concejos municipales, y muestra la necesidad de desarrollar sistemas proporcionales para avanzar hacia una representación equilibrada entre los hombres y las mujeres en los gobiernos de las ciudades (CEPAL, 2016e).

G. Políticas para la cohesión urbana

La cohesión social en contextos urbanos o la cohesión social urbana es un tema cada vez más importante en América Latina. “Cohesión social y ciudades habitables” es una de las seis áreas de interés de la Nueva Agenda Urbana de la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) que se celebró en Quito en octubre de 2016 (ONU-Hábitat, 2016). La CEPAL (2010a) destaca la importancia de varios fenómenos urbanos por su capacidad potencial de explicar variaciones de los niveles de cohesión social en las ciudades (tales como los sentimientos de pertenencia, la identidad, la confianza, la solidaridad, la responsabilidad moral hacia otros y la aversión a la desigualdad, entre otros). En el documento citado se señala la importancia de la segregación residencial sobre la cohesión social pero se hace énfasis en que las segmentaciones de las ciudades no solo se limitan a este fenómeno, y se sostiene que la segmentación “en el mercado de trabajo, [la segmentación] en los servicios esenciales y [la segmentación] en la distribución de la población en el territorio de la ciudad” están “estrechamente vinculadas entre sí, y que no es conducente intentar dar cuenta de los efectos de cada una de ellas sobre la salud del tejido social urbano, con independencia de [las otras]” (CEPAL, 2010a, pág. 39).

Vistos algunos de los elementos centrales de la matriz de la desigualdad social en las ciudades capitales de la región y los desafíos que la segregación urbana impone a las políticas públicas, avanzar en la consolidación de espacios de mayor cohesión ciertamente se presenta como una línea central para el trazado de las políticas sociales y de desarrollo económico en la región. Esto supone no solo relevar las diferencias destacadas a través de cinco ejes estructurantes (el ingreso, el género, la raza y la etnia, el territorio y el ciclo de vida), que actúan como reflejos y regeneradores de las desigualdades, sino incorporarlos en el diseño y la implementación de dichas políticas. También supone una acción activa para revalorizar los aspectos clave de la cohesión social aquí mencionados, que actúan sinérgicamente con los principios del enfoque de derechos promovido por las Naciones Unidas.

En cuanto a las políticas públicas centradas en la cohesión social, el enfoque de derechos y la igualdad suponen orientarlas hacia un universalismo sensible a las diferencias, valorizando la heterogeneidad y la especificidad de las distintas personas y poblaciones, pero destacando que todos son sujetos de derechos. Así, el desafío es avanzar de manera progresiva, inclusiva y sostenible (en el aspecto económico, ambiental y social) para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 y lograr que “nadie se quede atrás”.

Avanzar en una mejor calidad de dichas políticas se presenta como un elemento central, en que las dimensiones de la efectividad, la eficiencia, la sostenibilidad y la transparencia son fundamentales. Para ello, el rol activo del Estado y del gobierno de las ciudades, con acciones de planificación estratégica que coloquen dichos enfoques y los principios de la Agenda 2030 en el centro, surge como una necesidad. Complementariamente, la formulación de pactos sociales y fiscales en los países y en las ciudades, como los promocionados por la CEPAL en la Trilogía de la Igualdad, se presenta como una alternativa para dar viabilidad a ello.

Con perspectiva de futuro, avanzar en materia de cohesión y desarrollo social en las ciudades supone considerar los desafíos que derivan del envejecimiento de la población y su impacto en las políticas de protección social, en general, y en las de pensiones y cuidado, en particular. Por cierto, la promoción del trabajo decente y la inclusión sociolaboral de los jóvenes tienen un rol central en este desafío, pero también en el de erradicar la pobreza y disminuir la desigualdad de ingresos.

Como se ha indicado, aquí también tiene un rol clave la matriz de la desigualdad social, pero si esta no se aborda de manera conjunta con la heterogeneidad productiva y la planificación urbana difícilmente se obtendrán logros sostenibles a largo plazo.

Para terminar, cabe tener en cuenta que erradicar las barreras creadas por la segregación y la exclusión existentes en las ciudades supone inversiones, pero conlleva beneficios significativos. Los países con mayores niveles de desarrollo tienen también una mayor cohesión social y una menor segregación espacial. Por el contrario, como se ha señalado anteriormente, América Latina tiene muchos ejemplos de segregación urbana, desigualdad y exclusión social, con sus consecuentes resultados en términos de pobreza, conculcación de los derechos, violencia y desarrollo económico restringido.

Bibliografía

- Batthyány, K. (2016), “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en Montevideo (Uruguay)”, *serie Asuntos de Género*, N° 134 (LC/L.4182), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bonino, M. y N. Bidegain (2011), *Guía de transversalización de género en las políticas públicas departamentales y municipales: una contribución a la igualdad entre hombres y mujeres*, Montevideo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)/Comisión Interdepartamental de Género (CIG), julio [en línea] http://www.ciedur.org.uy/actividad.php?id_seminario=61.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681), Santiago.
- (2016b), *40 Años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682), Santiago, julio [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40333/1/S1600560_es.pdf.
- (2016c), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- (2016d), “Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectiva de género”, *Manuales de la CEPAL*, N° 4 (LC/L.4237), Santiago, octubre.
- (2016e), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, diciembre.
- (2016f), “Persiste la brecha salarial entre hombres y mujeres”, *Nota para la Igualdad*, N° 18, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://oig.cepal.org/es/notas/nota-la-igualdad-ndeg-18-persiste-la-brecha-salarial-hombres-mujeres>.
- (2016g), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690 (MDS.1/2)), Santiago.
- (2015a), *Panorama Social de América Latina*, 2015 (LC/G.2691-P), Santiago.
- (2015b), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056/Rev.1), Santiago.
- (2015c), “Acoso sexual en el espacio público: la ciudad en deuda con los derechos de las mujeres”, *Nota de Igualdad*, Santiago [en línea] <http://www.cepal.org/es/notas/acoso-sexual-espacio-publico-la-ciudad-deudaderechos-mujeres>.
- (2014a), *Panorama Social de América Latina*, 2014 (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2014b), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586 (SES.35/3)), Santiago.
- (2013), *Panorama Social de América Latina* 2013 (LC/G.2580), Santiago.
- (2010a), *La cohesión social en América Latina: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores* (LC/G.2420), Santiago.
- (2010b), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago.
- CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud) (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar* (LC/G.2391), Santiago.
- Eckert, S. y S. Kholer (2014), “Urbanization and health in developing countries: A systematic review”, *World Health & Population*, vol. 15, N° 1.

- Falú, A. (ed.) (2009), “Violencias y discriminaciones en las ciudades”, *Mujeres en la ciudad: de violencias y derechos*, Santiago, Ediciones SUR.
- Glaeser, E., J. Hernández y C. Rossel (2015), “Obstáculos y costos para el acceso a servicios en población vulnerable: forma urbana, constreñimientos espacio-temporales y calidad”, inédito.
- Jirón, P. (2007), “Implicancias de género en las experiencias de movilidad cotidiana urbana en Santiago”, *Revista Venezolana de Estudios de La Mujer*, vol. 12, N° 29.
- Martínez, R. y R. Jordán (2009), “Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas”, *Documentos de Proyectos (LC/W.245)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Moore M., P. Gould y B. Keary (2003), “Global urbanization and impact on health”, *International Journal of Hygiene and Environmental Health*, vol. 206, [en línea] <http://www.urbanfischer.de/journals/intjhyg>.
- Mosquera J. y otros (2013), “Transport and health: a look at three Latin American cities”, *Cadernos de Saúde Pública*, Río de Janeiro, vol. 29, N° 4.
- Naciones Unidas (2016), *Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) (A/CONF.226/4)*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), septiembre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), *Panorama Laboral América Latina y el Caribe*, 2016, Lima.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016), *Habitat III EBook* [en línea] https://issuu.com/ekosnegocios/docs/revista_final_baja.
- (2012), *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana*, Nairobi.
- (2008), *State of the World Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*, Londres, Earthscan.
- ONU-Hábitat/CAF (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Banco de Desarrollo de América Latina) (2014), *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*, Nairobi.
- Perea, C. M. (2015), “Un extremo de nosotros: lo público y la paz en El Salvador y Nicaragua”, *Documentos de Proyectos (LC/W.691)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2008), *¿Qué nos une? Jóvenes, cultura y ciudadanía*, Medellín, La Carreta.
- Pérez Fragoso, L. (2016), “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la Ciudad de México”, *serie Asuntos de Género*, N° 136 (LC/L.4211), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), “¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe”, Panamá [en línea] http://www.undp.org/content/dam/costa_rica/docs/undp_cr_Estudio_Participacion_Politica_Mujeres_Ambito_Subnacional.pdf.
- Rasseger, M. y K. Tobio (2009), “Inequality in cities”, *Journal of Regional Science*, vol. 49, N° 4.
- Rico, M. N. y C. Robles (2016), “Políticas de cuidado en América Latina: forjando igualdad”, *serie Asuntos de Género*, N° 140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Segovia, O. (2016), “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la comuna de Santiago (Chile)”, *serie Asuntos de Género*, N° 132 (LC/L.4127), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2009), “Convivencia en la diversidad: una mirada de género al espacio público”, *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*, A. Falú (ed.), Santiago, Ediciones SUR.
- Soto, H. y D. Trucco (2015), “Inclusión y contextos de violencia: juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad”, *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, D. Trucco y H. Ullmann (eds.), Libros de la CEPAL, N°137, (LC/G.2647), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2013), *Situación educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015*, Santiago.

Capítulo VI

La producción socioespacial de las ciudades latinoamericanas y la sostenibilidad urbana¹

A. Los desafíos de movilizar sendas de desarrollo más sostenibles en los centros urbanos de la región

La urbanización es uno de los factores determinantes de la economía global y del estilo de desarrollo del siglo XXI, y un eje central de intervención en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Si hoy en día 1 de cada 2 personas vive en una ciudad, en 2050 se estima que 2 de cada 3 lo harán. El alto peso económico y poblacional de las ciudades de América Latina y el Caribe hace que la urbanización y el desarrollo urbano sean temas centrales del desarrollo nacional de los países de la región. En América Latina y el Caribe los centros urbanos concentran el 80% de la población regional y generan cerca de dos tercios del producto interno bruto (PIB) de los países de la región. Hacia 2030 este peso económico seguirá creciendo en la región, aunque con menor intensidad respecto de la escala mundial. Los centros urbanos latinoamericanos se enfrentan con grandes desafíos en la actualidad y con vistas al futuro en el siglo XXI: las desigualdades sociales y económicas; una productividad y un crecimiento económico muy por debajo de su potencialidad; los impactos negativos de los patrones de urbanización sobre el medio ambiente y la calidad de vida

¹ Capítulo preparado por Lucy Winchester y coordinado por Ricardo Jordán, ambos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL.

de las personas; la vulnerabilidad urbana en aumento ante los impactos del cambio climático sobre las ciudades, y una planificación y una gestión urbanas rezagadas con relación a los desafíos presentes y futuros.

Los centros urbanos concentran aproximadamente un 80% del PIB global (Seto y otros, 2014). En 2050 se estima que esta contribución seguirá creciendo, situándose cerca de un 85%. En lo que se refiere al empleo se estima que un 58% del total de los trabajos del sector privado los crearon las 750 ciudades más grandes del mundo (Fiktri y Zhu, 2015). En lo que respecta a la región de América Latina, según estimaciones del McKinsey Global Institute (2011) el 65% del crecimiento del PIB entre 2007 y 2025 provendrá de los principales 198 centros urbanos de la región², y equivaldrá al 6% del crecimiento del PIB mundial. No obstante lo anterior, las ciudades de América Latina, consideradas en términos colectivos, están rezagadas respecto de algunas ciudades internacionales de referencia³ en cuatro dimensiones que son fundamentales para el crecimiento y el desarrollo: i) las condiciones económicas (la generación de riqueza, la innovación y un entorno propicio para los negocios); ii) las condiciones sociales (la igualdad de ingresos y el acceso a servicios básicos tales como la seguridad, la educación, la salud, las telecomunicaciones y los servicios públicos); iii) el uso sostenible de los recursos naturales (la gestión y la planificación urbana, la conservación ambiental y el manejo de los desechos), y iv) las finanzas y la gestión del gobierno (la gestión de los recursos y de fuentes propias de recursos financieros) (McKinsey Global Institute, 2011).

La desigualdad tiene relevancia particular en la región, ya que se presenta como uno de sus desafíos estructurales y es un rasgo característico de la realidad cotidiana de sus ciudades. Los países y las ciudades de la región permanecen entre las más desiguales en el mundo, y aunque el porcentaje de población urbana de América Latina que vive en situación de pobreza bajó desde un 41,4% en 1990 hasta un 23,2% en 2013 (CEPAL/ONU-Hábitat, 2016), ello no necesariamente ha significado una disminución comparable de la desigualdad. Esta supone condiciones de alta vulnerabilidad para la población urbana, especialmente entre los sectores de menores recursos. Se expresa espacialmente bajo las formas de la segregación socioeconómica, la informalidad urbana y los desafíos persistentes en materia de accesibilidad económica a la vivienda y al suelo urbano, y se asocia, además, con altos niveles de violencia y criminalidad (CEPAL/ONU-Hábitat, 2016). De acuerdo con el índice de Gini, la desigualdad urbana a nivel regional es de 0,42 en comparación con el promedio urbano de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), de un poco más de 0,3 puntos. Aunque

² Son 198 ciudades con una población de 200.000 habitantes o más (McKinsey Global Institute, 2011).

³ En el estudio se consideran las ciudades de Helsinki, Singapur, Nueva York y Toronto como punto de referencia para América Latina y el Caribe.

existen variaciones de un país a otro y de una ciudad a otra, el Brasil, Chile y Colombia presentan niveles de desigualdad de ingresos más elevados que los otros países de la región. Aun así, ningún país presenta un índice de menos de 0,4 puntos, y las ciudades tienen niveles preocupantes de desigualdad de ingresos⁴.

La persistencia y la profundidad de los déficits urbanos evidencia serias deficiencias institucionales, que se reflejan en la falta de políticas y de planes nacionales que regulen el sistema de ciudades, en las debilidades de la gobernanza y del financiamiento municipal, y en la ausencia de una coordinación efectiva entre los distintos niveles de gobierno que intervienen en un mismo territorio, y entre las entidades territoriales contiguas que conforman un mismo nivel de gobierno. La gestión urbana de las ciudades es débil, y se caracteriza por contar con poca autonomía financiera, baja competitividad y escasa participación ciudadana, así como por la presencia de dificultades en la gestión del territorio y de los riesgos ambientales (BID, 2016).

Definir una agenda de sostenibilidad dirigida a las aglomeraciones urbanas es urgente en la región. Establecer patrones de producción y de consumo sostenibles desde la urbanización requiere de un enfoque multidimensional e integral en que la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el dinamismo económico se complementen. El desarrollo urbano es fuertemente dependiente de su trayectoria histórica y también depende en gran medida de factores estructurales, algunos permeables a las políticas urbanas, y otros no. Impulsar un cambio estructural progresivo desde la producción socioespacial de la ciudad requiere comprender los factores determinantes de las actuales sendas de desarrollo de los centros urbanos e identificar los instrumentos de política que permitirán movilizar el desarrollo urbano hacia sendas más sostenibles, prósperas e inclusivas.

B. La producción socioespacial de la ciudad, la distribución de los bienes y servicios urbano-ambientales, y la sostenibilidad urbana

¿Cómo se produce la ciudad? La ciudad es una construcción socioespacial (Lefebvre, 1974). El espacio es el medio a través del cual las relaciones sociales se producen y se reproducen; no hay simples divisiones sociales distribuidas en el espacio, sino que la forma de la misma división social es influenciada por

⁴ De acuerdo con cifras del Observatorio Urbano Mundial del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), las capitales de los países de la región presentan los siguientes niveles de Gini: Brasilia (2009), 0,67; Santo Domingo (2010), 0,58; La Paz (2009), 0,57; Santiago (2009), 0,56; Bogotá (2010), 0,54; Ciudad de Guatemala (2006), 0,51; Managua (2005), 0,51; Tegucigalpa (2010), 0,51; Quito (2010), 0,51; Buenos Aires (2010), 0,51; Asunción (2010), 0,50; Ciudad de México (2010), 0,49; San José (2010), 0,47; Panamá (2010), 0,46; Montevideo (2010), 0,43; San Salvador (2010), 0,41, y Lima (2010), 0,40.

el hecho de estar localizada en el espacio. Es decir que este es condicionado, y a su vez condiciona y define relaciones socioespaciales, y suministra elementos que permiten explicar la estructuración y la reestructuración urbanas (Clichevsky, 2011). En los procesos de producción del suelo, la vivienda, el hábitat y la infraestructura intervienen muchos actores que desempeñan diferentes papeles, y que tienen distintos fines y objetivos, y diversas concepciones respecto de cómo hacer ciudad (Pírez, 2014).

La urbanización puede ser entendida como la producción, la distribución y el uso (consumo) de los soportes físicos (suelo, infraestructura, equipamiento, vivienda y edificaciones) (Pírez, 2013), económicos (innovación, tecnología, distribución y conectividad), sociales (salud, educación, esparcimiento, cultura, seguridad, movilidad e interacción), naturales (aire, agua y espacios verdes) y simbólicos (integración y significado colectivo) para la vida social aglomerada —la población y las actividades—, que hacen posible que las sociedades urbanas contribuyan a la reproducción social y a la prosperidad colectiva.

Los servicios urbanos son actividades que resuelven, de manera colectiva, necesidades de las familias y de las empresas que no pueden ser encaradas individualmente, o cuya resolución individual sería poco racional en términos económicos, técnicos y ambientales (Cuervo, 1988). Son necesarios tanto para la reproducción de la acumulación de capital, como para la reproducción de la población (Pírez, 2013) y la legitimidad de las relaciones sociales (Jaramillo, 1988; Pradilla, 2009). Los bienes urbanos —el conjunto de los bienes materiales e inmateriales que operan como soporte de la población y de las actividades aglomeradas (suelo, vivienda, edificaciones, equipamientos, infraestructuras, servicios, seguridad y ambiente natural)— se distribuyen territorialmente a partir de la asignación de “lugares” en la ciudad, y de su distribución entre los diferentes grupos de la población, entre la población y las actividades económicas, y entre las distintas actividades entre sí. Según Pírez (2013, pág. 47), su uso se distribuye en un continuo que se extiende desde el acceso libre o restringido hasta la exclusión, como resultado de la localización de los diferentes grupos sociales según las condiciones (generalmente sectoriales) de su producción, su distribución y su consumo (muchas veces definidas por precio, con la creciente mercantilización de los soportes), y por su vinculación con la situación (económica, social y cultural) de la población y las actividades. Al aludirse a la distribución entre territorios, grupos o actividades se hace referencia a las posiciones relativas de los diferentes grupos, territorios o actividades según su localización y su situación económica, social o cultural, o según las condiciones de provisión (producción, distribución y consumo) de un bien urbano. En este sentido, el foco consiste en los sujetos y los agentes, quienes producen la ciudad, y su relación con el abanico de bienes urbanos que dan soporte a la población urbana y a las actividades aglomeradas.

Laurent (2011) desarrolla categorías conceptuales para entender las interacciones entre las inequidades socioeconómicas y el medio ambiente, que también pueden ser aplicables al conjunto de los bienes urbanos, incluidos los ambientales: i) las inequidades en el acceso a los bienes o en la exposición a los pasivos, y las inequidades en materia de vulnerabilidad frente a los riesgos; ii) los efectos desiguales de las políticas públicas en los hogares o grupos; iii) los impactos desiguales en el medio ambiente o en el ambiente construido de los estilos de vida (consumo) de diferentes segmentos sociales o económicos de la sociedad urbana, y iv) el acceso desigual a los procesos de toma de decisión pública y a la formulación de la política pública que tenga impacto en las ciudades. Esta conceptualización permite incorporar la vulnerabilidad urbana al trabajo, entendida esta como las relaciones y los procesos (tanto sociales como económicos y políticos) que influyen en la capacidad de distintos grupos (o territorios) de anticipar eventuales riesgos urbanos y ambientales, y de lidiar con ellos (Fraser, Pelling y Solecki, 2016). Las inequidades urbano-ambientales entre individuos o grupos en este contexto dependen de la combinación de la exposición (el contexto socioeconómico y geográfico, el comportamiento y otros aspectos) y la sensibilidad (la edad, la salud y otras variables) (Fraser, Pelling y Solecki, 2016).

En tanto que las inequidades urbano-ambientales pueden expresarse a través de la exposición a pasivos ambientales o urbanos, es importante recalcar que estas pueden ser analizadas al menos en tres niveles, por los cuales los grupos de referencia cambian cuando se analiza su distribución. A nivel del hogar estas cargas se manifiestan como riesgos ambientales dentro y alrededor de los hogares y los lugares de trabajo de las personas (por ejemplo, la provisión de agua y de saneamiento inadecuada, la contaminación atmosférica interior, la acumulación de residuos en el vecindario o la infestación de plagas). Estas cargas son especialmente agudas y dramáticas allí donde las condiciones de pobreza y de precariedad persistentes se concentran geográficamente (por ejemplo, en los barrios precarios o guetos) o socialmente, en determinados grupos (por ejemplo, indigentes o grupos étnicos). A escala urbana, las cargas más notorias son aquellas que provoca la degradación del ambiente y de la ecología, que ocurren dentro y en las proximidades de los centros urbanos como consecuencia de la concentración de las actividades productivas y de consumo, en especial de la actividad industrial y del transporte motorizado en territorios urbanizados. Los ejemplos incluyen la contaminación atmosférica, la extracción y la contaminación del agua superficial y subterránea de las áreas urbanas, la disposición de los desechos urbanos, y la expansión de las áreas edificadas y su efecto en las áreas naturales, la agricultura y la biodiversidad. Finalmente, las cargas ambientales globales están asociadas con los patrones de consumo urbano, en especial en los vecindarios y los asentamientos urbanos prósperos. Sin

embargo, la carga global de la actividad urbana a menudo se mide a través de indicadores agregados, como las huellas ecológicas.

Hoy en día casi no existe un contexto urbano donde no se manifieste alguna forma de desigualdad o inequidad: cabe mencionar desde los impactos desiguales en la salud infantil de la contaminación atmosférica por segmento social urbano, hasta las diferencias significativas entre los tiempos promedio de viaje al empleo principal según la residencia territorial, o el diferente peso relativo del costo de los servicios básicos (agua potable y energía), por ejemplo, en la canasta básica de segmentos sociales urbanos ubicados en territorios distintos y segregados. Además, mientras que a nivel global los patrones de consumo de las élites (urbanas) de los diferentes países están estrechamente ligados, la vulnerabilidad ante los movimientos macroeconómicos globales que experimentan los sectores pobres urbanos es distinta de la exposición de las élites: sobre todo por la mercantilización de los bienes y servicios urbanos y ambientales, y por su peso en la canasta básica de los distintos segmentos sociales. Las posibilidades de elección respecto de dónde vivir en una ciudad tampoco son iguales para sus habitantes. El acceso al suelo urbano es una función de su disponibilidad, su ubicación y su precio (al menos, desde la oferta) y predefine, en parte, la calidad del acceso a distintos bienes urbanos en las urbes.

Es importante elaborar, en este contexto, unas distinciones entre los conceptos de inequidad urbana y desigualdad urbana (Stephans, 2011), ya que informarán el trabajo a realizarse sobre las desigualdades urbano-ambientales que se manifiestan en las urbes. Ambos conceptos se relacionan con los estudios sobre la pobreza urbana —que se preocupan por describir las carencias de los hogares y los individuos—, y con los estudios sobre la calidad de vida urbana, que describen (cuantifican y georreferencian) diferenciales en materia de la calidad de los servicios y los bienes urbanos entre distintas ciudades o territorios. Estos acercamientos se ligan analíticamente a las desigualdades urbanas, cuyo estudio describe diferenciales en el acceso a los bienes urbanos, en la exposición a los pasivos ambientales (y su impacto en la salud, por ejemplo), o en las condiciones de habitabilidad de distintos grupos sociales o zonas territoriales. Finalmente, en los estudios sobre las inequidades urbanas se analizan los diferenciales y las desigualdades con relación a los procesos políticos y sociales que les dan origen, para examinar si son el resultado de un acceso diferencial a las decisiones de política o al proceso de asignación de los recursos, y, por lo tanto, en dichos estudios se tratan temas relativos a la inequidad y al campo de la justicia social. Este trabajo se sitúa en el nivel de las expresiones de las desigualdades urbano-ambientales en las ciudades de América Latina y el Caribe; los temas de la inequidad urbano-ambiental y del acceso a las decisiones sobre la política pública, aunque de especial importancia en los procesos de construcción de visiones y políticas a largo plazo, están fuera del alcance del presente trabajo.

1. La producción socioespacial de la ciudad: ¿un factor central en la sostenibilidad urbana?

Para aportar insumos clave para una agenda de sostenibilidad para la ciudad latinoamericana, este trabajo explora los nexos entre la producción socioespacial de las ciudades latinoamericanas y las desigualdades urbano-ambientales que se expresan en y a través de ellas. Se comienza con la premisa de que el suelo urbano es un factor central estructural en el desarrollo de las ciudades latinoamericanas: el mercado del suelo urbano estructura la producción socioespacial de la ciudad, lo que a su vez impacta profundamente en la distribución de los bienes y servicios urbanos y ambientales en la urbe, y en las sociedades latinoamericanas.

El suelo urbano es uno de los motores fundamentales de las economías de las ciudades y, en general, de los países del mundo y de América Latina⁵. En la región los procesos de urbanización han seguido trayectorias específicas a raíz del modelo de acumulación vigente, que se han manifestado a través del accionar de los agentes inmobiliarios y económicos; de la implementación de las políticas del Estado con relación al suelo, la vivienda, el ambiente construido y los servicios públicos, y del comportamiento de los habitantes urbanos en torno al hábitat en que viven y por el que transitan diariamente. En este trabajo se indaga sobre estos fenómenos, y sobre sus efectos en la calidad y la distribución de los bienes y servicios urbanos y ambientales en la ciudad y entre sus habitantes.

En el marco de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), este trabajo tiene por objeto constituir un aporte al debate regional sobre cómo alinear las estrategias para reducir la pobreza urbana, emprender senderos de desarrollo sostenibles, mejorar la equidad en los países de la región, y enfrentar la necesidad de mitigar el cambio climático y adaptarse a él. Este alineamiento requerirá considerar las trayectorias específicas de la urbanización en las urbes latinoamericanas, y operar sobre los factores estructurales que han influenciado la producción de extensas desigualdades urbano-ambientales en las ciudades y entre sus habitantes.

Así, se estructura el trabajo en torno a tres interrogantes interrelacionados:

- i) ¿Qué evidencia se observa sobre los patrones de producción de la ciudad latinoamericana a raíz del modelo vigente de acumulación?
¿Es posible caracterizar el rol del Estado frente al desarrollo urbano, y a sus agentes económicos, con relación a los patrones de urbanización?

⁵ La concentración del PIB en las ciudades del mundo (50% a nivel mundial) es exteriorizada en una competencia en aumento por atraer la inversión privada en desarrollo urbano y la inversión inmobiliaria (Banco Mundial, 2013).

- ii) ¿Qué evidencia hay de los efectos de estos patrones sobre el nivel, la calidad y la distribución de los bienes y servicios urbanos y ambientales en la ciudad?
- iii) Al integrarse la producción socioespacial de la ciudad y las desigualdades urbano-ambientales, ¿cuáles son las implicancias para la política urbana y para las políticas públicas tendientes a promover un desarrollo sostenible de las ciudades?

En el trabajo se sostiene que hay rasgos estructurales comunes y procesos históricos análogos asociados a la producción socioespacial de las ciudades latinoamericanas (De Mattos, 2006 y 2014; Pradilla, 2014 y 2015). Su base empírica es la investigación urbana vigente de estudios de caso de urbes latinoamericanas, así como también el estudio de la dinámica de los mercados del suelo y la vivienda, de la provisión de infraestructura y de servicios urbanos, y del accionar del sector público en la provisión de estos bienes y servicios. A través de esta revisión de material se hará referencia tanto a los resultados en materia de desarrollo que se vayan expresando en la urbe latinoamericana, como a los procesos históricos que confluyen en su generación: así se espera visibilizar temas estructurales urbanos con relación a la sostenibilidad de la ciudad latinoamericana.

El trabajo finaliza con una reflexión sobre las implicancias de estos patrones de producción socioespacial de las ciudades latinoamericanas para la formulación de una agenda de sostenibilidad urbana a largo plazo, haciendo especial referencia al reto que supone visibilizar los desafíos a medio y a largo plazo relativos a desacoplar la urbanización del uso intensivo y no sostenible de los recursos naturales y ambientales, y al reto que supone la distribución inequitativa de los beneficios de la urbanización entre los actores que producen la ciudad.

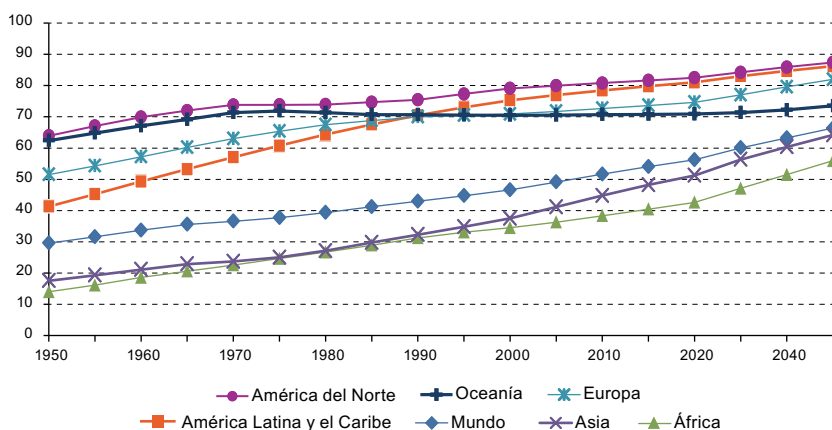
C. La (re)estructuración del espacio urbano de América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe la población urbana llega hoy en día a casi un 80%, y hacia 2050 se estima que alcance más del 85% (Naciones Unidas, 2015a).

El proceso histórico de urbanización en América Latina fue muy rápido (véase el gráfico VI.1). América Latina llegó a los actuales niveles de urbanización de Europa en 50 años, mientras que el proceso en Europa demoró más de 150 años: la región alcanzó un 75% de población urbana en 2000, habiendo partido desde apenas un 40% en 1950. Esta intensidad del cambio tiene implicancias respecto a la gestión del crecimiento y el desarrollo urbano. Durante los procesos de urbanización rápida, los gobiernos de la región no se prepararon para abordar los efectos negativos provocados por este

cambio rápido, ni tampoco para maximizar los beneficios que lo acompañan. Entre 1970 y 2010 se triplicó en América Latina el número de ciudades con más de 1 millón de habitantes, elevándose el total de habitantes desde algo más de 30 millones hasta un poco más de 200 millones hacia finales de la primera década del siglo XXI (De Mattos, 2014, pág. 18; ONU-Hábitat, 2012), y multiplicándose en 40 años casi siete veces el número de demandantes de hábitat urbano en las urbes de la región. Se expande súbitamente la demanda de espacio construido y de infraestructura urbana, especialmente hasta 1980, por la migración del campo a la ciudad característica de América Latina durante ese período. En 1980, 1 de cada 3 nuevos habitantes urbanos de América Latina y el Caribe era de origen rural, mientras que actualmente lo es menos de 1 de cada 3 (CEPAL, 2012).

Gráfico VI.1
Población urbana mundial por continente o región, 1950-2050
(En porcentajes)

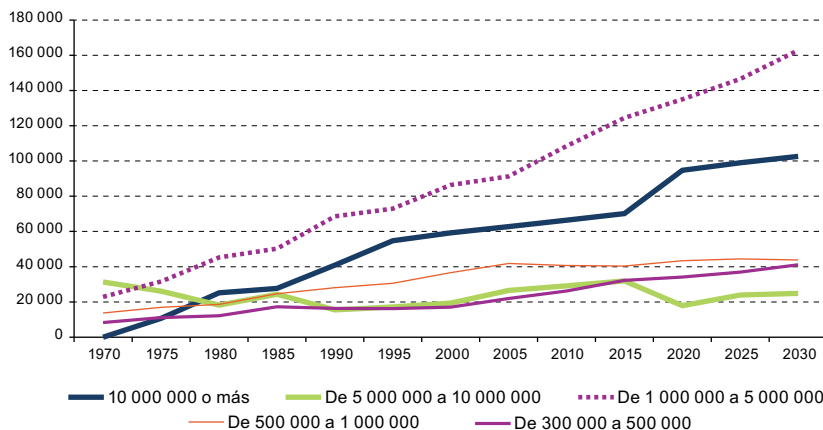


Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, Nueva York, 2015.

Nota: Casi el 45% de la población urbana de la región se concentra en 47 ciudades de 1 millón o más de habitantes, lo que representa más de un tercio de la población total de la región. Se consideran once países de la región (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)) sobre la base de los censos de 2010.

Junto con las grandes ciudades de América Latina ha surgido una amplia base de ciudades medianas de alto crecimiento. En la actualidad existen 188 ciudades medianas que representan casi un tercio del PIB de la región y es probable que generen casi el 40% del crecimiento del PIB de la región hacia el año 2025. Hoy estas ciudades tienen un PIB per cápita inferior al de los grandes centros urbanos de América Latina. Sin embargo, las ciudades medianas de crecimiento más rápido de la región podrían zanjar gran parte de esa brecha antes del año 2025 (McKinsey Global Institute, 2011).

Gráfico VI.2
América Latina y el Caribe: evolución de la población urbana total
por tamaño de ciudades, 1970-2030
 (En miles de personas)



Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, Nueva York, 2015.

1. La expansión y la densificación de las ciudades de la región

En general, el crecimiento urbano —tanto a nivel global como regional— está ocurriendo de una forma desordenada y no planificada; las ciudades se expanden más rápido por consumo del suelo rural agrícola que por población; la densidad residencial decrece en conjunto con los espacios públicos y el suelo dedicado a calles y caminos, y la informalidad urbana en sus distintas expresiones aumenta (Angel y otros, 2016a). Las ciudades de la región se expanden en promedio tres veces más que su población (Angel y otros, 2011).

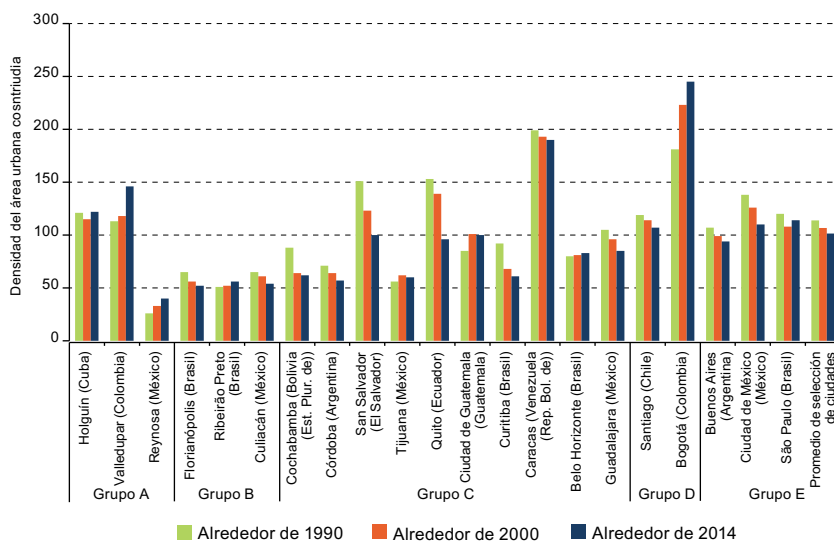
En el gráfico VI.3 se presenta la evolución de la densidad poblacional del área construida de ciudades seleccionadas de América Latina entre 1990 y 2015. En casi todas las ciudades de distintos tamaños respecto de las cuales se dispone de datos se observa una desdensificación del área urbana construida, con algunas excepciones. En particular llama la atención Bogotá, la ciudad capital de Colombia, que presenta una densificación de su tejido urbano. El gobierno de esta ciudad ha seguido una política de gestión del suelo urbano orientada hacia este objetivo.

En el gráfico VI.4 llama la atención el crecimiento notorio y rápido de la huella urbana en las ciudades intermedias (tanto las pequeñas como las medianas). De las 13 ciudades intermedias sobre las que hay datos comparables disponibles relativos al período 1990-2014 (Angel y otros, 2016a), 3 muestran

un crecimiento de la extensión urbana de entre el 1% y el 2% anual (Ribeirão Preto, Ciudad de Guatemala y Curitiba); 4 ciudades tienen un crecimiento de la huella de entre un 2% y un 3% anual (Culiacán, Córdoba, Tijuana y Guadalajara), y 3 tienen una tasa de entre el 3% y el 4% anual (Florianópolis, Cochabamba y San Salvador). Quito creció anualmente a un promedio del 7,1% durante los últimos 25 años.

En el gráfico VI.5 se muestra la evolución de la extensión de la huella urbana en tres megaciudades de América Latina (Buenos Aires, con una población en 2014 de casi 14 millones de personas; Ciudad de México, con casi 18 millones alrededor de 2014, y São Paulo, con cerca de 20 millones en la misma fecha). Tanto Buenos Aires como Ciudad de México siguen expandiéndose a tasas relativamente altas (del 1,9% y el 3% anual durante los últimos 25 años). São Paulo se extiende a un ritmo menor, pero considerable teniendo en cuenta la envergadura de la urbe (un 0,6% anual) (Angel y otros, 2016a).

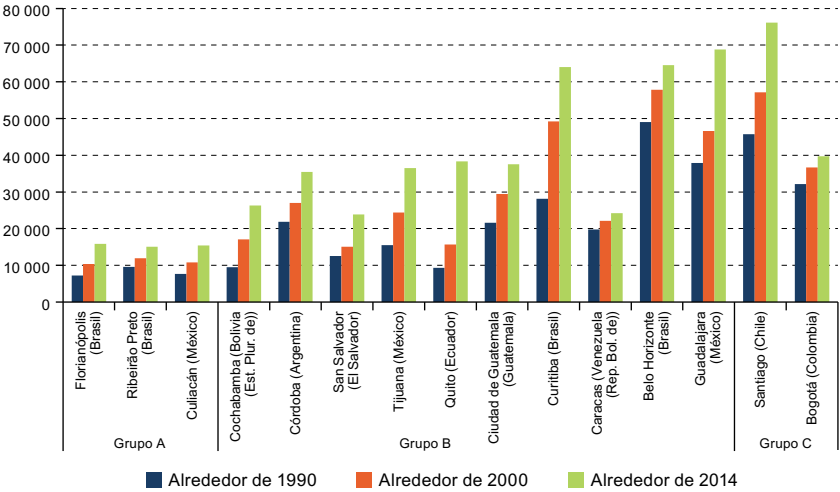
Gráfico VI.5
América Latina (22 ciudades): evolución de la densidad del área urbana construida,
alrededor de 1990, 2000 y 2014
(En número de personas por hectárea)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Angel y otros, *Atlas of Urban Expansion: The 2016 Edition*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)/ Universidad de Nueva York/Lincoln Institute of Land Policy, 2016.

Nota: Las ciudades corresponden a la muestra regional seleccionada para la publicación *Atlas of Urban Expansion: The 2016 Edition*. La población total de la muestra alrededor de 2014 fue de 93.344.632 habitantes, lo cual representa casi un 30% del total de la región. La selección de las ciudades se realizó con base en criterios orientados a representar el universo regional (véase Angel y otros, 2016b, cap. II). El grupo A comprende a las ciudades de menos de 500.000 habitantes; el grupo B, a las ciudades que poseen entre 500.000 y 1 millón de habitantes; el grupo C, a las ciudades que poseen entre 1 y 5 millones de habitantes; el grupo D, a las ciudades que poseen entre 5 y 10 millones de habitantes, y el grupo E, a las ciudades que poseen más de 10 millones de habitantes.

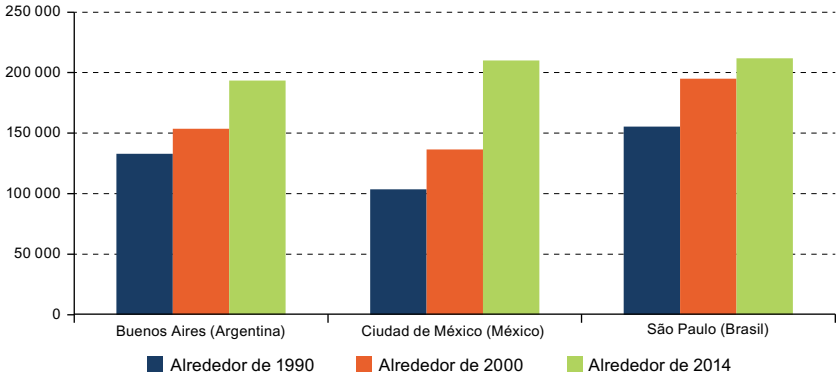
Gráfico VI.4
América Latina (15 ciudades): evolución de la densidad del área construida, alrededor de 1990, 2000 y 2014
(En hectáreas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Angel y otros, *Atlas of Urban Expansion: The 2016 Edition*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)/ Universidad de Nueva York/Lincoln Institute of Land Policy, 2016.

Notas: El grupo A comprende a pequeñas ciudades intermedias que poseen entre 500.000 y 1 millón de habitantes; el grupo B, a medianas ciudades intermedias que poseen entre 1 y 5 millones de habitantes; el grupo C, a grandes ciudades que poseen entre 5 y 10 millones de habitantes.

Gráfico VI.5
Buenos Aires, Ciudad de México y São Paulo (Brasil): evolución de la densidad del área construida, alrededor de 1990, 2000 y 2014
(En hectáreas)

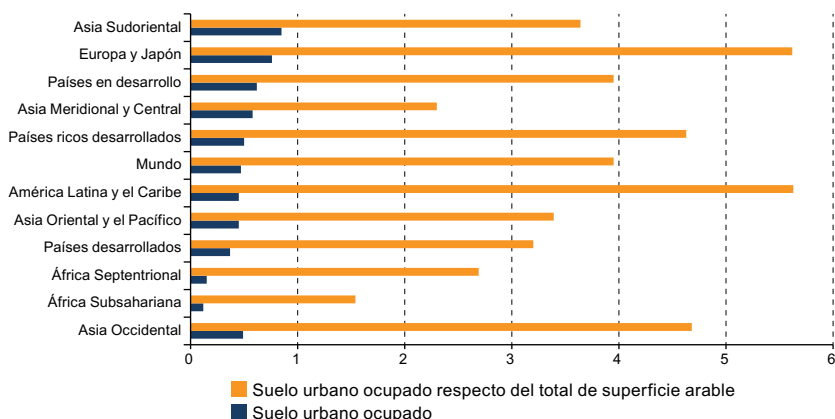


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Angel y otros, *Atlas of Urban Expansion: The 2016 Edition*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)/ Universidad de Nueva York/Lincoln Institute of Land Policy, 2016.

Nota: Las megaciudades tienen más de 10 millones de habitantes.

El consumo de suelo urbano impacta en la disponibilidad de suelo agrícola y natural. En este contexto, la región presenta preocupantes indicadores respecto al suelo agrícola destinado al uso urbano. En el gráfico VI.6 se muestran los porcentajes de suelo urbano utilizado respecto de la superficie total y la superficie arable disponible. En la región el indicador que expresa la proporción de suelo urbano respecto de la superficie total es similar al promedio mundial, mientras que el indicador de la proporción de suelo urbano respecto del suelo arable disponible es más alto que el promedio mundial. El destacado rol de la actividad agrícola en la economía regional pone de relieve este dato y su potencial relación, también, con la seguridad alimentaria regional. A nivel subregional el Caribe presenta los más altos indicadores de la proporción de suelo utilizado a nivel mundial, lo cual se debe en parte a las características geográficas de los países y a su baja proporción de suelo agrícola. En segundo lugar se encuentran Centroamérica y México, con un elevado porcentaje de suelo urbano, superior al del continente y al de Asia Sudoriental. Por último, América del Sur, debido a sus dimensiones, presenta un bajo porcentaje de suelo urbano ocupado, pero cuenta con un altísimo consumo de la superficie destinada a la actividad agrícola (Livert, 2015).

Gráfico VI.6
Suelo urbano ocupado por región, 2000
 (En porcentajes)

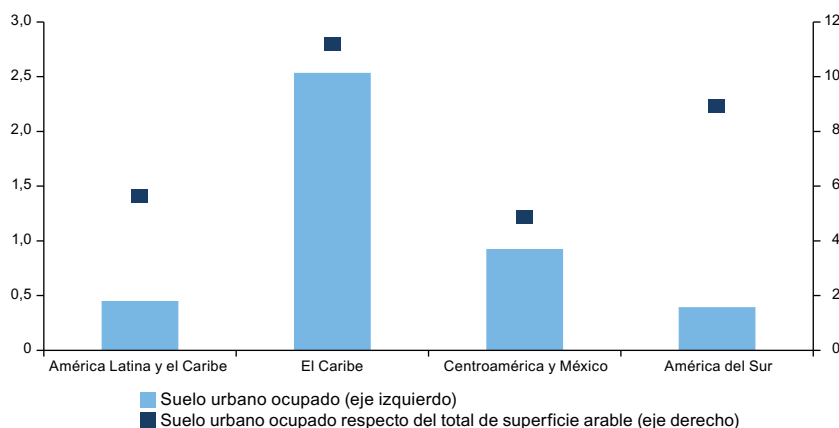


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Angel y otros, "The persistent decline in urban densities: global and historical evidence of 'Sprawl'", *Lincoln Institute of Land Policy Working Paper*, 2010.

Los países que componen las subregiones que presentan una mayor proporción de suelo urbano respecto de la superficie total del país son Barbados (7,38%), El Salvador (2,21%) y el Ecuador (0,9%). Por otro lado, las Bahamas (39,7%), Guatemala (9,22%) y Suriname (21,3%) destacan por su elevado consumo de suelo urbano respecto de la superficie agrícola. Estos indicadores son preocupantes para la sostenibilidad del suelo natural y para la actividad agrícola. Ambos indicadores superan ampliamente la media mundial, alcanzando los primeros

lugares. Sería importante desagregar el indicador a nivel subnacional para considerar el impacto de las ciudades de menor tamaño sobre el consumo de suelo agrícola y natural, debido a que estas ciudades presentan elevados niveles de consumo per cápita con relación a su extensión (Livert, 2015). Las bajas densidades están vinculadas a una mayor superficie urbana por habitante, lo que incide en el desplazamiento del suelo agrícola y natural. La región presenta los peores rendimientos a nivel mundial en este ámbito. Esto resulta preocupante por el impacto que puede tener en la disminución de la calidad de los servicios ecosistémicos y en la actividad agrícola.

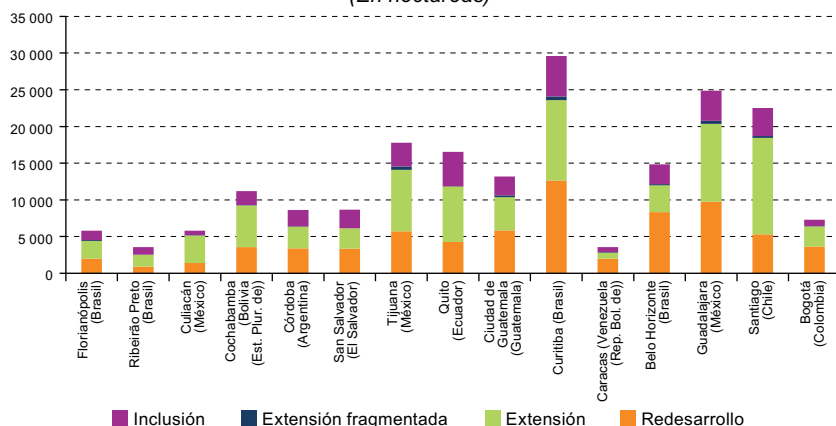
Gráfico VI.7
América Latina y el Caribe: suelo urbano ocupado por subregión, 2000
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Angel y otros, "The persistent decline in urban densities: global and historical evidence of 'Sprawl'", *Lincoln Institute of Land Policy Working Paper*, 2010.

En los gráficos VI.8 y VI.9 se presenta el tipo de crecimiento adicionado (durante los últimos 25 años) correspondiente a algunas ciudades intermedias y a tres megaciudades de América Latina. Aunque exista una variedad de procesos de crecimiento urbano, los datos permiten observar algunas grandes tendencias. Durante los últimos 25 años, tanto las megaciudades como las ciudades intermedias seleccionadas han crecido principalmente por medio de la extensión de su frontera construida hacia las zonas rurales, en primer lugar, y por el redesarrollo (*infilling*) de zonas urbanas, en segundo lugar. En tercer lugar se sitúa la expansión de la frontera o del borde oficial de la ciudad para incorporar zonas ya construidas, sean estas rurales, periurbanas o urbanas. Por último, en algunas ciudades se observa la expansión urbana por medio de una extensión fragmentada (Tijuana, Curitiba, Santiago, Ciudad de México y São Paulo). Se constata que el crecimiento urbano se complejiza al observarse la diversidad de los tipos de desarrollo o de producción espacial que tienen lugar en las ciudades latinoamericanas.

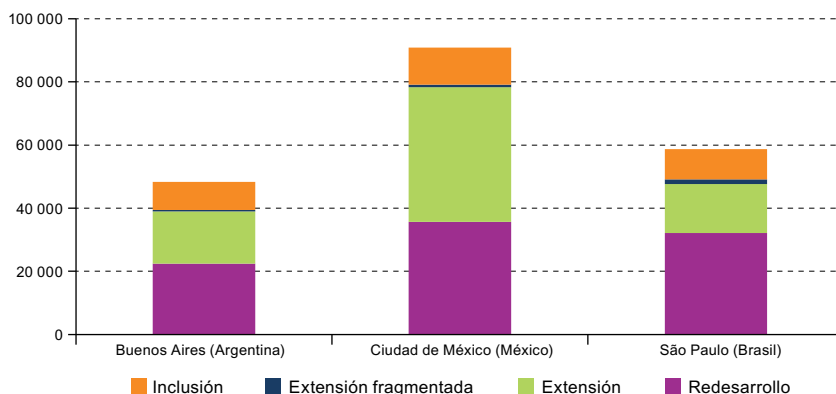
Gráfico VI.8
América Latina (15 ciudades): evolución de la densidad del área construida por tipo de crecimiento urbano, 1990-2014
 (En hectáreas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Angel y otros, *Atlas of Urban Expansion: The 2016 Edition*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)/ Universidad de Nueva York/Lincoln Institute of Land Policy, 2016.

Nota: El concepto de redesarrollo (*infill*) se refiere a la superficie (píxeles) adicional que ocupa el espacio abierto urbanizado dentro de la extensión urbana; el de extensión (*extension*) se refiere a la nueva superficie (píxeles) construida, contigua a la extensión urbana; el de extensión fragmentada (*leapfrog*) se refiere a la superficie construida nueva no contigua a la extensión urbana, y el de inclusión (*inclusion*) se refiere a toda superficie construida urbana, periurbana o rural anteriormente fuera del radio de la extensión urbana, que actualmente se incluye.

Gráfico VI.9
Buenos Aires, Ciudad de México y São Paulo (Brasil): tipo de crecimiento urbano adicionado, 1990-2014
 (En hectáreas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Angel y otros, *Atlas of Urban Expansion: The 2016 Edition*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)/ Universidad de Nueva York/Lincoln Institute of Land Policy, 2016.

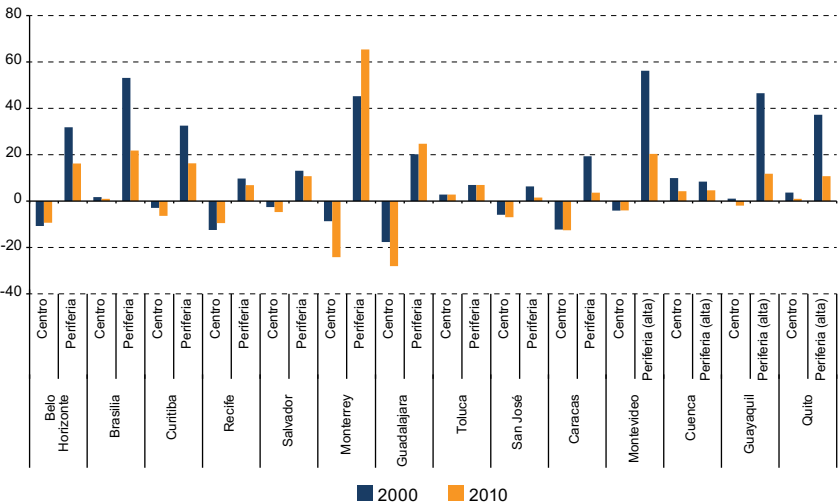
Nota: El concepto de redesarrollo (*infill*) se refiere a la superficie (píxeles) adicional que ocupa el espacio abierto urbanizado dentro de la extensión urbana; el de extensión (*extension*) se refiere a la nueva superficie (píxeles) construida, contigua a la extensión urbana; el de extensión fragmentada (*leapfrog*) se refiere a la superficie construida nueva no contigua a la extensión urbana, y el de inclusión (*inclusion*) se refiere a toda superficie construida urbana, periurbana o rural anteriormente fuera del radio de la extensión urbana, que actualmente se incluye.

El carácter de los movimientos intraurbanos de la población (véanse los gráficos VI.10 y VI.11) apoya estas tendencias globales: se observan tasas de crecimiento demográfico negativas o bajas en las áreas centrales, mientras que en las áreas periféricas y en los asentamientos en proceso de integración a las ciudades se alcanzan tasas mayores que la media urbana (CEPAL, 2014; Pradilla, 2014, pág. 41).

A grandes rasgos, desde los años noventa hasta la fecha se observan cambios estructurales de los centros urbanos de la región. Las ciudades se expanden más rápido que su población, tanto las pequeñas como las intermedias, las grandes y las megaciudades. Los centros de las ciudades pierden población mientras que la periferia la gana. Se extienden los bordes de las ciudades por la creación de nuevo suelo urbano a expensas del suelo rural agrícola o natural. A la vez se observa un creciente redesarrollo de las superficies urbanas ya integradas a las ciudades, sean estas centros urbanos tradicionales o zonas periurbanas.

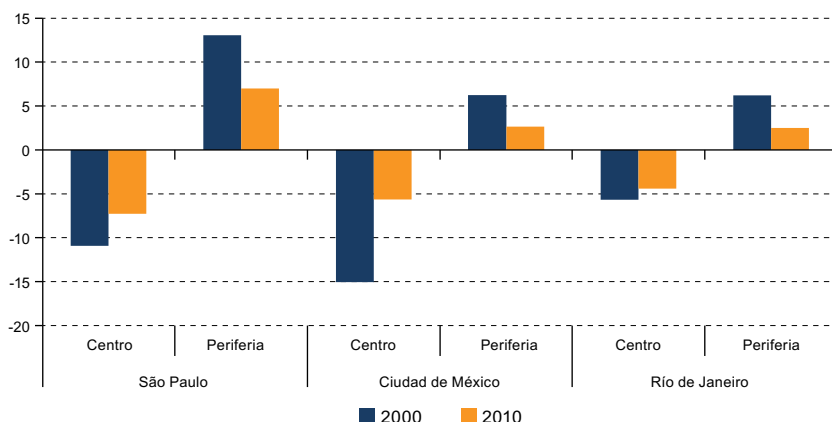
¿Cómo son estos cambios? ¿Cómo es el crecimiento urbano a nivel territorial? En las próximas secciones se profundizará en los siguientes temas: la caracterización de las formas de crecimiento urbano dentro de las ciudades, sus “territorios-regiones”, y los procesos y actores que han estado impulsando dichas formas de crecimiento.

Gráfico VI.10
América Latina (14 ciudades intermedias): tasas de migración neta del centro y la periferia de las ciudades, 2000 y 2010
(Por cada 1.000 habitantes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, 2014, sobre la base de censos de los respectivos países.

Gráfico VI.11
Ciudad de México, Río de Janeiro (Brasil) y São Paulo (Brasil): tasas de migración neta del centro y la periferia, 2000 y 2010
(Por cada 1.000 habitantes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, 2014, sobre la base de censos de los respectivos países.

2. La transformación del espacio urbano

Durante las últimas tres décadas, en América Latina se han producido cambios significativos de la distribución territorial de la población y de la industria en las áreas urbanas de la región, y de la configuración misma de las ciudades de la región. Las lógicas de formación de las rentas del suelo urbano determinan de forma compleja los patrones de estructuración urbana en América Latina y el funcionamiento general de la ciudad, tanto en los territorios periurbanos o intersticiales metropolitanos, como en las áreas ya integradas, donde se articulan “las viejas y nuevas condiciones estructurales de la acumulación de capital” (Baer, 2012; Pradilla, 2014, pág. 41; Jaramillo, 2009). En América Latina, el sector de la vivienda y de sus servicios asociados (infraestructura social y básica) ocupa entre el 60% y el 80% del área de la superficie urbana, dependiendo de la localización en las áreas centrales o en la periferia de la ciudad (Rojas, 2016, pág. 327).

Coexisten dos mercados de suelo urbano en América Latina: uno formal, bajo la regulación estatal de la propiedad y el urbanismo, y otro informal, en las áreas carentes de titulación de la propiedad que fueron urbanizadas ilegal o irregularmente, articulado y subsumido al primero. Los mercados informales han desempeñado y desempeñan un papel significativo en la resolución de la demanda de hábitat para una gran proporción de la población latinoamericana, y también en la configuración de la ciudad. A modo de ejemplo cabe señalar que, a fines de los años setenta, entre un 50% y un 70% de la población urbana acudía a soluciones de vivienda y hábitat a

través de los mercados informales (Perry y otros, 2007), en general por medio de procesos de autoconstrucción, un proceso productivo de inversión larga y progresiva en que la vivienda tiene valor de uso y es generalmente utilizada como opción de ahorro para valorizar la fuerza de trabajo. El sector formal atendía solo a un 40% de la población demandante de hábitat, de ingresos altos y medios-altos. Ya hacia fines del siglo XX, en 1990, cerca de un cuarto de la población urbana demandante resolvía su demanda a través del sector informal (27%), y una cuarta parte más (24%) lo hacía por medio de la toma o la invasión de terrenos (Rojas, 2016, pág. 304). A principios del siglo XXI, en muchos países el sector informal sigue proporcionando soluciones de hábitat para una proporción de la población que se extiende desde más de un tercio hasta la mitad de la población urbana, siendo los porcentajes del 37% en la Argentina, del 56% en Colombia y del 30% en México (Abramo, 2012).

La transición durante la década de 1990 hacia economías abiertas en los países de la región tuvo un impacto directo en los mercados inmobiliarios y, por lo tanto, en los mercados de la vivienda y el suelo: la inversión inmobiliaria comercial y residencial estaba madura para producir retornos altos, ya que este mercado se había estancado durante décadas bajo las políticas de protección (Murray, 2016; Thibert y Osorio, 2014). La conversión de suelos agrícolas en tierra urbana a mediados de los años noventa en Colombia, por ejemplo, significó retornos de hasta un 550% de su valor original (Murray, 2016; Chiappe de Villa, 1999). La privatización de los servicios de infraestructura también atrajo inversión extranjera directa. De Mattos (2014, págs. 20 y 21) sugiere que, con la generalización de la imposición de la lógica financiera, los inversores inmobiliarios dispusieron de mayor autonomía para adoptar decisiones para valorizar sus inversiones, con lo que contribuyeron a transformar la plusvalía en un criterio urbanístico básico. La aplicación de las políticas de liberalización y desregulación durante las décadas de 1980 y 1990 significó el abandono de la concepción de la planificación urbana racionalista y su reemplazo por un enfoque en el que priman los criterios de la neutralidad y la subsidiaridad del Estado en la gestión pública. En estos procesos, las inversiones privadas inmobiliarias han pasado a desempeñar un papel crucial en la transformación urbana.

Entre los principales resultados de los mercados del suelo y de la vivienda figuran la forma, el tamaño y la estructura urbana de las ciudades. Estos mercados influyen en gran medida en la manera en que las ciudades consumen recursos y generan residuos, y son un importante motor de la sostenibilidad urbana.

La transformación espacial de las ciudades en la región tiene como trasfondo una planificación urbana y una normativa urbanística que no han logrado guiar el crecimiento de las ciudades. Las directrices de planificación territorial en la región suelen definirse a nivel nacional, aunque los gobiernos locales son los que deben implementar lo que se establece en los instrumentos

de planificación. En los pocos países donde los gobiernos locales son los encargados de elaborar e implementar los planes, estos raramente se aplican. La capacidad local es muy heterogénea y varía de una ciudad a otra, por lo que los planes pueden tener en la práctica un efecto nulo aunque sean buenos, dependiendo de la capacidad de implementación del ámbito local (Bonomo, Brain y Simioni, 2015, pág. 272). La política habitacional suele definirse, además, desde los gobiernos centrales ministeriales, lo que dificulta significativamente la coordinación de las acciones en el territorio con otros actores de nivel local y sectorial (Bonomo, Brain y Simioni, 2015; Rojas y Fretes, 2009).

En relación con las normativas urbanísticas se han establecido en muchos países criterios de uso y requisitos de edificación estrictos, lo que ha creado barreras que impiden alcanzar un ritmo lo suficientemente rápido en el proceso de parcelación y provisión de infraestructura para satisfacer la demanda de suelo y vivienda (Bonomo, Brain y Simioni, 2015, págs. 272 y 273; Smolka y de Araujo, 2009; Rojas y Fretes, 2009). Respecto a la titularización y la regularización de las propiedades situadas en asentamientos informales, la normativa, los plazos y los requerimientos también han creado obstáculos y desincentivos que afectan los procesos de regularización (Bonomo, Brain y Simioni, 2015; Smolka y de Araujo, 2009; Rojas y Fretes, 2009; Simioni y Szalachman, 2007). Este escaso control de los usos y las especificaciones relativos a la construcción, la ausencia de un ente regulador o fiscalizador para hacer un seguimiento del cumplimiento de las normas urbanísticas, y la falta de capacidad y de recursos locales han dado pie a que los usos se definan en función, principalmente, de los criterios de mercado (Bonomo, Brain y Simioni, 2015, pág. 273).

a) La periurbanización

Uno de los impactos urbanos más significativos del sector de la vivienda y de sus servicios asociados ha sido la incorporación de nuevo suelo residencial dentro de la huella urbana. Durante las últimas tres décadas los procesos de expansión urbana han producido ciudades sin bordes, con densidades irregulares y fronteras borrosas entre la ciudad y el campo, con barrios dispersos de uso homogéneo (residenciales) que coexisten con espacios abiertos fragmentados, y con una conectividad limitada entre sí y en relación con el espacio urbano ya integrado. Suelen contar con una infraestructura básica y de servicios muy limitada y son particularmente evidentes en la periferia de las ciudades en expansión rápida y en las áreas metropolitanas.

Cuenin y otros (2012) mencionan niveles anuales de incorporación de suelo al uso residencial en la Argentina y Chile de cerca de 3.000 y 1.800 hectáreas, respectivamente, lo cual significaría incorporar 30.000 y 18.000 hectáreas adicionales a la huella urbana en los próximos diez años (Rojas, 2016). En lo que se refiere a México, estimaciones oficiales adicionan 340.000 hectáreas a las ciudades durante los próximos 30 años si se mantienen

las tendencias actuales de desarrollo urbano, de las cuales el 70% (8.000 por año) se orientarán a la vivienda y los servicios urbanos relacionados (Rojas, 2016).

La interacción de los mercados de la vivienda y del suelo urbano, las políticas y los programas públicos de vivienda, y las débiles instituciones de planeación urbana originan incentivos para la expansión y la desdensificación de las ciudades de la región (Rojas, 2016). En general, los programas públicos que financian la construcción de nuevas viviendas de forma directa o indirecta vía subsidios han fomentado una racionalidad a corto plazo entre los actores públicos y privados. Siendo el costo de la tierra la variable más significativa que afecta el resultado neto de reducir costos (desde la perspectiva pública y privada) y maximizar rentas (desde la perspectiva privada), tanto los desarrolladores privados como los institutos públicos de la vivienda tienden a subdividir grandes paños de terreno en la periferia urbana, donde el precio del suelo es menor y su urbanización es más fácil y se realiza a más bajo costo. Quienes resuelven su demanda de vivienda a través de la autoconstrucción en los mercados informales de vivienda también empujan el crecimiento urbano hacia la periferia, donde la tierra es subdividida y ocupada irregularmente u ilegalmente. Los gobiernos locales, que reciben un mayor porcentaje de ingresos provenientes de los impuestos sobre la propiedad o de las transferencias del gobierno central basadas en el tamaño poblacional, también tienen un interés creado en la construcción de nuevas viviendas (Rojas, 2016, págs. 326 y 327).

La primera década del siglo XXI estuvo marcada por una intensificación de la producción inmobiliaria en los sectores urbanos del Brasil, que se manifestó en el aumento de la producción inmobiliaria y en su fuerte valorización. En 2010, la valorización inmobiliaria alcanzada fue del 23%, la segunda más alta a nivel mundial (Cruz, 2016). En diversos estudios se demuestra que este cuadro general de intensificación de la producción inmobiliaria en las ciudades brasileñas se inserta en un movimiento general de convergencia entre el capital financiero y el inmobiliario, lo que ha repercutido en cambios estructurales en la organización del sector inmobiliario y, a su vez, en la reconfiguración de las ciudades brasileñas. La recuperación del Sistema Financiero Habitacional (SFH) por parte del Estado, a través del fortalecimiento de su marco regulatorio y de una ampliación de la oferta de financiamiento por medio de dos fondos tradicionales del SFH, el Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) y el Sistema Brasileiro de Popupança e Emprésmos (SBPE), fue responsable del 95% del acervo de crédito habitacional en el año 2012 (Cruz, 2016; Mendonça y Sachsida, 2012). Entre 2005 y 2010, la contratación de recursos para la vivienda a partir del FGTS se multiplicó cerca de cinco veces, y en lo que se refiere al SBPE el volumen contratado en 2010 superó diez veces las contrataciones de 2005. En el primer ciclo de captación, comprendido entre 2005 y 2007, 25 empresas del eje Río de Janeiro-São Paulo captaron cerca de 12 billones de reales, lo cual consolidó al sector

inmobiliario como un área destacada de los mercados de capital —incluidos los capitales de inversión extranjera— llegando a representar más del 75% del total (Shimbo, 2010; Cruz, 2016). A través del programa gubernamental Minha Casa Minha Vida, con metas de construcción de 3 millones de viviendas, esta nueva estrategia del mercado inmobiliario impulsó un gran movimiento de transformación y expansión de las periferias de las grandes metrópolis del Brasil, de una forma distinta a la que había tenido lugar con la estrategia de autoconstrucción-loteo informal-casa propia (Cruz, 2016).

La producción de viviendas de interés social en las periferias rurales las transforma en urbanas y se elevan las rentas en los terrenos libres entre los proyectos y el límite urbano anterior (Pradilla, 2014; Duhau, 2008; Eibenschutz y Goya, 2009). Las rentas se incrementan, y ello permite la especulación con los terrenos baldíos en los poros dejados por el proceso de expansión. Se agrega el suelo que se encuentra en la periferia, la que está igualmente sujeta a la especulación inmobiliaria, ante la expectativa de urbanizarla. El suelo sumado es mucho mayor que lo requerido por la ciudad para su crecimiento, ya sea por proyecciones de crecimiento poblacional, por cambios en la estructura de los hogares, o por crecimiento económico. Además, en muchas ciudades existe un acervo de tierra vacante en los cascos urbanos consolidados: el Gobierno de México informó que existían 100.000 ha de suelo vacante a nivel intraurbano en 2009, equivalentes al 15% del área urbana total del país, en apenas 28 ciudades y metrópolis, lo que representaba un 46% de la población urbana (Iracheta, 2014, págs. 282 y 283).

La sustitución de estratos sociales de bajos ingresos por otros de más altos ingresos eleva también las rentas secundarias del suelo: en la medida en que aumente su ingreso medio, también aumenta su demanda de suelo urbano per cápita, empujando la metropolización expandida. Los sectores medios tradicionales, por ejemplo, anteriormente residentes de áreas centrales y motivados por su preferencia por la vivienda individual, y por su aspiración a condiciones de vida diferentes a las que pueden tener en las partes urbanas más inseguras, congestionadas y contaminadas, también se desplazan hacia una zona periurbana semirrural, con conjuntos habitacionales construidos en organizaciones “cerradas”. La concentración de externalidades positivas de barrios, infraestructura y servicios locales en la ciudad formal aumenta el valor del suelo, y actúa como una barrera para los grupos de menores ingresos.

En Chile, el éxito de la política de subsidios ha significado que 8 de cada 10 viviendas hayan sido adquiridas con la asistencia del sector público. Sin embargo, la política no se acompañó de mecanismos regulatorios en los mercados del suelo, o de incentivos para construir en sectores centrales. La oferta de vivienda para los sectores más vulnerables ha sido construida en la periferia, donde el precio del suelo es más barato. Entre 1994 y 2004, el precio promedio de la vivienda social en Santiago aumentó un 53%, el tamaño promedio se mantuvo igual y la distancia promedio al centro de

la ciudad se incrementó de 20,6 km a 25,4 km. Solo el 8% de las viviendas construidas entre 2006 y 2011 para el quintil más bajo se localizaron en el área metropolitana de Santiago (Cuenin y otros, 2012).

México es un caso interesante para ejemplificar estos fenómenos, aunque los procesos se reproducen en casi todos los países de la región (Ziccardi, 2016; Rodríguez y Rodríguez, 2016; Calderón, 2014) y las tendencias de metropolización dispersa se repiten tanto en las ciudades de mayor dimensión (São Paulo⁶, Buenos Aires, Río de Janeiro, Lima, Bogotá y Santiago) como en las más pequeñas (La Paz, Montevideo, Panamá y San José).

Las zonas metropolitanas de México, al igual que muchos países de la región, presentan una nueva arquitectura espacial. Desde el punto de vista económico y funcional, las ciudades más grandes se han transformado orientándose hacia una estructura policéntrica, organizada sobre la base de nodos. Asimismo, la forma en que se han expandido las zonas metropolitanas ha generado un modelo de ciudad difusa, sin límites claros, donde las actividades se encuentran desconcentradas y los servicios están dispersos en un extenso territorio, en el que se mezclan usos urbanos, rurales y ambientales. Entre los factores que han hecho factible este modelo se encuentran el uso cada vez más generalizado del automóvil, los procesos de relocalización industrial, la falta de regulación urbana y la política de vivienda desarrollada durante los últimos años (Ziccardi, 2016). Las grandes infraestructuras viales producidas por el Estado o por las empresas privadas también impulsan el fraccionamiento y la construcción de suelo aledaño, así como la generalización de las ventajas de la aglomeración en las regiones urbanas que permiten la localización casi indiferenciada de actividades económicas en sus intersticios rurales (Pradilla, 2014, pág. 42).

A principios de la década de 1990, en México se produjeron dos cambios legales estructurales fundamentales. El primero llevó a la fragmentación individual de la propiedad ejidal y comunal, y significó la posibilidad de su transacción en compraventa en el mercado privado. El segundo fue el cambio que se produjo en la política de vivienda y en la operación de las grandes instituciones federales de la vivienda, que transitaron desde su rol de promotoras de la construcción de proyectos de vivienda hacia el de facilitadoras de la adquisición de vivienda social en el mercado privado

⁶ Moura (2010, pág. 152) investiga la evolución reciente de las principales áreas metropolitanas brasileñas, y observa que se ha transitado hacia la formación de “configuraciones espaciales que se expanden física, económica y funcionalmente, aglutinando en una morfología continua o discontinua aglomeraciones urbanas, centros urbanos no aglomerados y sus áreas adyacentes urbanas o rurales, que se extienden tentacularmente en múltiples direcciones”. En el caso de São Paulo, la estructura industrial del conjunto de las regiones que configuran el entorno de su región metropolitana presenta un elevado grado de integración técnica y funcional con esta, y se encuentra en un proceso extenso de metropolización, integrándose aglomeraciones urbanas metropolitanas (São Paulo, Campinas y Santos) y no metropolitanas (São José dos Campos y Sorocaba) en una gran área socioeconómica.

con financiamiento hipotecario (Pradilla, 2015, pág. 4). Desde entonces, medianas y grandes empresas inmobiliarias privadas, con capital nacional e internacional, se lanzaron masivamente a la construcción de megaproyectos de viviendas de interés social (Pradilla, 2015 y 2014).

Solo en el estado de México, concentrados principalmente en el arco noreste de la zona metropolitana, se construyeron cerca de 250 conjuntos entre 1999 y 2011, con más de 500.000 viviendas (con un promedio de más de 2.000 por conjunto), para una población de más de 2,5 millones de habitantes. Las características de los conjuntos son muy similares en todas las ciudades de México: se trata de conjuntos de gran dimensión en cuanto al número de viviendas, compuestos por viviendas unifamiliares de una o dos plantas, con una muy reducida dimensión del terreno y la vivienda, deficiente calidad de los materiales de construcción, ausencia de bienes y servicios de uso básico, y carencia de los servicios sociales (educación, cultura y salud) y recreativos necesarios para la población y adecuados a su tamaño (Pradilla, 2015; Duhau, 2008; Eibenschutz y Goya, 2009, pág. 55; Pérez, 2014). En todas las ciudades medias y grandes de México, estos megaconjuntos de vivienda social han sido localizados por las empresas inmobiliarias a gran distancia del límite externo de las ciudades, para obtener suelo rural económico. En promedio, las distancias al centro de las ciudades o a los bordes empezó a crecer en la segunda mitad de los años noventa y no ha dejado de hacerlo desde entonces (Pradilla, 2015; Eibenschutz y Goya, 2009; Pérez, 2014, pág. 493)⁷. Un resultado de estas externalidades negativas es que cerca de un tercio de las viviendas producidas de esta forma se encuentran sin vender, abandonadas por sus compradores.

Otra implicancia de este tipo de localización periférica es la elevación de los costos de instalación de los servicios públicos, tanto por la extensión de las redes de infraestructura, así como por su calidad dispersa, ya que el costo per cápita se distribuye entre una población urbana situada en barrios dispersos. En general, en América Latina la inversión en estos servicios está a cargo de los gobiernos locales financiados por la colectividad urbana mediante la tributación. Aun cuando el sector privado dedique inversiones a aspectos más amplios del hábitat (los espacios públicos y las calles, entre otros), estas se constituyen en inversiones dispersas y desconectadas, y no incorporan consideraciones de desarrollo urbano a medio y a largo plazo, tales como los impactos sobre la movilidad, la eficiencia en el uso de los recursos y la productividad urbana. La expansión urbana “descontrolada” puede significar un aumento del consumo per cápita del suelo que puede oscilar de un 60% a un 80%, y un incremento de los viajes en automóvil de entre un 20% y un 60% (Naciones Unidas, 2016). Presiona a los servicios

⁷ En las megaciudades se registra una distancia entre el conjunto habitacional y la ciudad de 21,9 km. Dicha distancia es de 12,69 km en las ciudades grandes, de 6,16 km en las ciudades medianas, y de 4,81 km en las pequeñas ciudades (Ziccardi, 2016; Eibenschutz y Goya, 2009).

del ecosistema y puede significar un aumento del riesgo de desastres. Esta expansión, en su expresión latinoamericana, tiende a ser regresiva, ya que refuerza la segregación sociofísica del territorio, creando barrios homogéneos y concentrando la pobreza espacialmente.

b) Los asentamientos precarios

Uno de los principales canales a través de los cuales los mercados del suelo y de la vivienda inciden en las características del barrio, en el tamaño de la ciudad y en la segregación urbana es la formación de barrios marginales, un proceso que se relaciona marcadamente con la informalidad de la vivienda y la consolidación de los mercados informales de tierras urbanas (Abramo, 2012). Durante las décadas de 1960 y 1970, las políticas de vivienda en la Argentina, el Brasil, Chile y Colombia se focalizaron en ofertar viviendas a las personas con empleos formales; las políticas implementadas fallaron en lo que respecta a abordar a la población con empleos precarios o informales, que representó a más del 60% de la población durante el período considerado (Murray, 2016; Silva, 1997). Durante ese período, el Estado fue el proveedor principal de la vivienda social, responsable del financiamiento, la planificación y la entrega de los proyectos de este tipo de vivienda. Este proceso incluyó la coordinación de acciones con la banca (la pública, inicialmente, y posteriormente, con la liberalización económica, la banca privada) y otras instituciones públicas complementarias. El paisaje de los años setenta y ochenta se caracterizó por un aumento de la informalidad y por un acervo de vivienda social de baja calidad e insuficiente para responder a la demanda. Un resultado fue, desde el siglo XX (ya sea bajo la forma de la locación en viviendas colectivas, o bajo otras formas precarias de vivienda, o por la mercantilización ilegal de tierras periurbanas), el incremento de la informalidad urbana y, posteriormente, la creación de políticas y programas para abordarla.

El mercado informal del suelo ha sido, a partir de los años cincuenta, la forma dominante de acceso a la tierra urbana en algunos países latinoamericanos: cabe mencionar el caso mexicano, a través de la privatización de las tierras colectivas ejidales rurales, o el de Bogotá, donde prácticamente toda la ciudad popular tiene su origen en la venta informal de suelo urbano. El modelo de la ciudad formal modernista de la región, que impone un conjunto de requisitos normativos, produjo una barrera institucional a la provisión de viviendas para los sectores populares, y promovió la acción irregular de los loteadores y los procesos de ocupación popular de parcelas urbanas y periurbanas. El doble movimiento entre la ciudad formal y la informal se convierte en una de las principales características de la formación socioespacial de las grandes ciudades de la región (Abramo, 2006, pág. 39). El único país que constituye una excepción a esta situación general es Chile, donde, durante las décadas de 1990 y de 2000, la política neoliberal de provisión habitacional redujo de forma sustantiva el déficit habitacional cuantitativo del país. En los

últimos diez años se revelan dos fenómenos inesperados en ese entonces: un significativo aumento de los precios de la tierra (urbana y periurbana) y el consiguiente desplazamiento de los nuevos conjuntos hacia tierras mucho más distantes de los núcleos urbanos, y, paralelamente, un rápido proceso de informalización de lo formal (Rodríguez y Sugranyes, 2005; Abramo, 2012; Trivelli, 2010; Brain y Sabatini, 2007).

El submercado de loteos informales, tanto clandestinos como irregulares, funciona como fraccionador de los predios de la periferia de las ciudades, cuya característica principal es la inexistencia de infraestructura, servicios y accesibilidad. El submercado de los asentamientos populares informales consolidados (API) es residencial y comercial, y funciona por comercialización vía ventas o arriendo. Los asentamientos consolidados gozan de ciertas externalidades positivas endógenas (Abramo, 2006), ya que cuentan con libertad urbanística y constructiva, capital social comunitario y localizaciones que permiten una mejor accesibilidad urbana que las periferias. De particular importancia son los mercados informales de alquiler en estos asentamientos, en las ciudades de Buenos Aires, Bogotá, Lima y Caracas, y los de venta en Río de Janeiro, Lima y Ciudad de México (Abramo, 2006). Entre 2002 y 2006 se aumentó la tasa de alquiler informal en los API desde un 15% hasta un 29%, a través de las acciones de los fraccionadores de viviendas para alquiler, cuyo tipo de producto dominante lo constituyen los inmuebles de un cuarto. En el cuadro VI.1 puede observarse una densificación habitacional en los asentamientos populares informales, con un nivel de hacinamiento preocupante, donde aparentemente una mayor rentabilidad de este tipo de asentamiento puede conducir a la compactación de estas áreas, sean estas consolidadas o periféricas. En un estudio se demuestra la imposibilidad de los pobladores de dejar de alquilar para poder ahorrar, comprar un lote en otro sitio y empezar un proceso de vivienda progresiva en lotes informales (Abramo, 2012).

Cuadro VI.1
América Latina (6 ciudades): densidad habitacional de los asentamientos populares informales por tipo de producto inmueble, 2006
(En porcentajes)

Ciudad	Densidad habitacional (en porcentajes)	Tipo de producto (número de cuartos)
Buenos Aires	90,0	1
Río de Janeiro	80,0	2
Bogotá	42,7	2
Ciudad de México	42,3	2
Lima	56,2	1
Caracas	40,0	1
	38,0	2

Fuente: P. Abramo, “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”, *Revista EURE*, vol. 38, N° 114, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), 2012.

El déficit de vivienda es uno de los grandes desafíos del desarrollo social y económico en América Latina y el Caribe. En 2009, casi 1 de cada 3 hogares (32%) habitaba en viviendas inadecuadas, y el déficit de vivienda continúa aumentando (Bouillon y otros, 2012, pág. 27). Uno de los factores más importantes para explicar el déficit de la vivienda en la región es la falta de suelos urbanizados para unidades destinadas a sectores de bajos ingresos. Esta escasez de tierra ha contribuido a la urbanización irregular de terrenos en la mayoría de las ciudades, lo cual se traduce en la existencia de viviendas subestándar en barrios desprovistos de áreas verdes y de espacios públicos. También ha contribuido a la fragmentación de espacios en las ciudades, a la segregación y a la expansión urbana descontrolada.

Bouillon y otros (2012) calculan las brechas totales de asequibilidad de la vivienda adecuada en la región: más de 4 de cada 10 hogares (43%) de 41 ciudades de América Latina no pueden costear una vivienda adecuada en el sector formal con sus propios ingresos.

La urbanización popular ha producido viviendas precarias, localizadas en zonas de riesgo como laderas, barrancas o zonas susceptibles de inundación, en que habitan sectores de la población que no cuentan con los recursos para implementar estrategias de adaptación frente a los riesgos ambientales. Además coinciden con sectores con altos índices de violencia⁸ y precariedad social y económica. Los barrios informales, con deficiente infraestructura para la provisión de agua y saneamiento, o los localizados en áreas con un alto riesgo de sufrir el impacto de desastres ambientales son la residencia de más de 86 millones de hogares en América Latina y el Caribe, casi un 25% de la población urbana (BID, 2016).

c) La reconfiguración de las áreas integradas al tejido urbano

Al mismo tiempo en que se expanden las ciudades, se reconfiguran sus áreas centrales y sus anillos internos, y en algunos casos se configuran ciudades policéntricas. Hay una reconstrucción y una revalorización de las áreas interiores de las ciudades, con frecuencia ocupadas anteriormente por la vivienda popular o por industrias deterioradas. Esta revalorización ha incluido la construcción de centros comerciales e inmuebles de usos mixtos y de vivienda en altura para intensificar el uso del terreno y producir rentas urbanas que conllevan una redensificación inmobiliaria de la estructura urbana consolidada. El mayor impacto estructurante en la morfología urbana y en la configuración de nuevas centralidades en las últimas décadas corresponde esencialmente a las inversiones privadas, centradas principalmente en la rentabilidad de las inversiones respectivas y no necesariamente en lo más conveniente desde el punto de vista de la organización y el funcionamiento de la ciudad (Pradilla, 2014). Se han formado corredores terciarios lineales que suponen grandes ejes de vialidad

⁸ La violencia en la región suele concentrarse en las zonas más pobres y marginadas de las ciudades; por ejemplo, las tasas de homicidio son más elevadas en las partes más pobres de Belo Horizonte (Brasil), Bogotá (Colombia), Ciudad de México (México) y Santiago (Chile) (Berkman, 2007).

y de flujos de personas y mercancías, con intensidades de actividad, densidades inmobiliarias y áreas de influencia diversas, que sustituyen a las centralidades del período de la industrialización (Pradilla, 2014, pág. 45). Sus componentes básicos son los centros comerciales y los agrupamientos longitudinales de pequeños y medianos comercios, oficinas bancarias y otras actividades económicas, y dichos corredores atrapan en su interior a las antiguas áreas de vivienda, dando lugar a un efecto de fragmentación de las áreas antes integradas (De Mattos, 2014). Se sustituye la vivienda tradicional por proyectos inmobiliarios mixtos de verticalización destinados tanto a las actividades empresariales, como a la vivienda de los sectores de mayores ingresos (Pradilla, 2014).

En el caso de Ciudad de México, por ejemplo, se observó el desarrollo de una estructuración policéntrica, un proceso que inicialmente afectó a tres delegaciones centrales de la ciudad⁹ (un desplazamiento inicial desde el centro histórico en dirección hacia el Paseo de la Reforma y hacia Polanco), que luego se desvió hacia el sur de la ciudad, en la dirección de la Avenida de los Insurgentes, para posteriormente dispersarse más ampliamente en torno al Periférico Sur y culminar en grandes operaciones inmobiliarias (De Mattos, 2006, pág. 65; López-Morales, Gasic y Meza, 2014). En São Paulo se destaca el sucesivo desplazamiento del área principal de negocios desde el centro histórico primero, en el período del apogeo del modelo industrial-desarrollista, hacia la Avenida Paulista, y luego, en la década de 1990, hacia el cuadrante sudoeste (De Mattos, 2006, pág. 65). Buenos Aires aparece como la excepción (De Mattos, 2006, pág. 66): entre mediados de los años ochenta y los años noventa esta ciudad continuó su proceso de crecimiento metropolitano con concentración en el centro.

En Santiago el desplazamiento se inicia en dirección a la comuna de Providencia, sigue una mayor dispersión hacia El Golf y sus alrededores, y culmina en un centro terciario en la Ciudad Empresarial del norte de la ciudad, con una localización sin continuidad con la mancha urbana en su entonces (De Mattos, 2006, pág. 65).

En el caso chileno, la liberalización del mercado del suelo urbano durante el período 1978-1985 fue un factor clave en la explicación de los cambios experimentados en el proceso de fabricación de la ciudad y de las consiguientes transformaciones del tejido urbano. Esto, junto con la creación de los fondos previsionales privados durante el mismo período. En un primer momento (1990-1995) los nuevos fondos previsionales invirtieron en programas habitacionales de gran envergadura, con una programación que abarcaba diez o más años de urbanización progresiva por etapas, lo cual permitió un flujo de caja periódica, a largo plazo. Estos fondos institucionales se adecuaron al modelo de desarrollo y venta —urbanización preliminar de paños, desarrollo y venta de viviendas en etapas, e ingresos regulares— e invirtieron en el

⁹ Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Cuauhtémoc.

mercado del suelo periurbano, con expectativas de obtener plusvalías futuras y con grandes reservas de suelo ya adquiridas por las empresas inmobiliarias.

El sistema de producción de la ciudad conoce un nuevo ciclo de transformaciones a mediados de los años noventa y sobre todo a partir de la primera reforma del mercado de capitales a principios de la década de 2000, cuando se intensifica el acoplamiento entre el campo de las finanzas y la promoción inmobiliaria, con una participación creciente de los inversionistas institucionales, una apertura de capital de los principales desarrolladores, y la creación o adquisición de firmas inmobiliarias por grupos financieros (*holdings*). Aparecen nuevos fondos inmobiliarios mixtos de desarrollo, compuestos por inversionistas particulares, más numerosos, dedicados a la inversión y al desarrollo de viviendas, con un horizonte a medio plazo, y se desenvuelven como una de las principales fuentes de financiamiento de la inversión privada en viviendas en el área metropolitana de Santiago. Entre 2004 y 2008 representaban casi el 9% del total de los permisos de edificación, y se han convertido en uno de los agentes clave del sistema de producción de la ciudad, reconfigurando el sector y la forma urbana. Estos nuevos fondos de origen bancario tienen otro horizonte y otro tiempo de programación de una operación inmobiliaria residencial correspondiente a la construcción multifamiliar en altura en áreas centrales de la ciudad consolidada, de uno o dos ambientes, lo cual acelera el ciclo del capital de trabajo.

Es así que los fondos de inversión inmobiliaria chilenos articulan mecanismos de producción de los espacios residenciales de Santiago, ya que eligen las tipologías y las localizaciones que se adecuan mejor a sus temporalidades y sus lógicas de funcionamiento. Han tenido una directa influencia en la verticalización de la ciudad y en la renovación de los barrios céntricos. En ese sentido, difunden las exigencias del mercado de capitales, así como sus técnicas de gestión de activos, como una nueva faceta del fenómeno de la financiarización de las grandes metrópolis en el sector habitacional. En ausencia de una regulación urbana que efectivamente oriente y conduzca los proyectos de renovación urbana, estas dinámicas favorecen más bien una fragmentación del tejido urbano y un desarrollo desigual de los territorios.

La comuna de Santiago perdió casi el 50% de su población y el 33% de su parque de viviendas entre 1950 y 1990. Durante los años noventa logró revertir esta situación utilizando un subsidio nacional a la vivienda orientado específicamente a repoblar el casco urbano central, e implementado por el gobierno local del período dentro de un plan urbano de repoblamiento. Impulsadas por un subsidio de 138 millones de dólares, las inversiones privadas ascendieron a 3.000 millones de dólares durante la vigencia del proyecto. Creadas en su origen como un proyecto de repoblamiento de un gobierno local, las subvenciones para viviendas en las áreas centrales han creado nuevos nichos para la producción y la regulación de rentas en los suelos urbanos consolidados. La ciudad se verticaliza y diversos espacios son intervenidos por un proceso de reemplazo del material construido. Las

administraciones locales responsables de la planificación del territorio carecen de capacidades y de recursos financieros para hacer frente a los agentes privados, y compiten para establecer la regulación necesaria para llevar a cabo proyectos inmobiliarios de gran envergadura (López-Morales, Gasic y Meza, 2014) que no respetan la diversidad social y arquitectónica existente en las zonas consolidadas. La estructura de la propiedad es esencialmente desconcentrada, y prima su valor de uso del suelo por sobre la extracción de renta. Además, la propiedad minúscula de suelo se configura como el principal patrimonio de una gran mayoría de hogares urbanos. En Santiago, la actual tasa de propietarios residentes de las zonas de renovación es del 80%. Frente a estos pequeños propietarios residentes opera un capital inmobiliario corporativo que presiona a fin de lograr la venta de los predios por parte de los propietarios. Las ganancias de estos agentes inmobiliarios se componen fundamentalmente de las rentas del suelo, más que de la mejor técnica de construcción de la vivienda (Sabatini, 2000). En los procesos de renovación urbana del centro de Santiago se han visto procesos de gentrificación, “re-mercantilización del suelo urbano central, con efectos de exclusión social, y particularmente el desplazamiento socio-residencial de habitantes originarios¹⁰” (López-Morales, Gasic y Meza, 2014, pág. 569), y una captura desigual de la renta del suelo.

Tanto la apertura de nuevas localizaciones como el mayor flujo de capital financiero para la producción y el consumo del espacio construido incidieron en una reestructuración del sector inmobiliario en las grandes metrópolis latinoamericanas (Pereira, 2013; Lencioni, 2014; Hidalgo, Arenas y Santana, 2016). Los negocios inmobiliarios se han vuelto muy rentables, mediante la mayor disponibilidad de capital financiero, y se han dado procesos de concentración del capital inmobiliario, potenciando economías de escala mediante la operación de macroproyectos (Santana, 2013; Hidalgo, Arenas y Santana, 2016) que tienden de reducir las largas tasas tradicionales de rotación de las mercancías inmobiliarias. Esto supone una mayor disponibilidad de excedentes para su reinversión productiva en el sector de la construcción, y también comporta un aumento de las prácticas de acumulación y de especulación en dicho sector, ambas ligadas a la conversión de la propiedad en activos financieros transables (Hidalgo, Arenas y Santana, 2016, pág. 30).

Junto con estas tendencias se ha iniciado y profundizado una modalidad de proyectos urbanos “concertados” desde los gobiernos locales durante las últimas décadas, bajo la forma de proyectos de renovación o revitalización urbana, a través de los cuales se incentiva la incorporación del sector privado inmobiliario para desarrollar proyectos de mediana y de gran envergadura, que en general incluyen operaciones de capitalización inmobiliaria. Algunos ejemplos los constituyen la regeneración de sectores de importante patrimonio

¹⁰ Dentro del pericentro metropolitano de Santiago, 4 de cada 10 propietarios originarios no alcanzan a solventar la vivienda que requiere su relocalización *in situ*. Las utilidades inmobiliarias por unidad de suelo en el período 2000-2012 aumentaron en un 104%, al mismo tiempo en que las rentas percibidas por los propietarios del suelo se mantuvieron constantes en cerca de un 5% (López-Morales, Gasic y Meza, 2014).

industrial o arquitectónico, como los rescates de centros históricos deteriorados; la intervención en los espacios públicos a gran escala, su peatonalización y su reordenamiento en torno al transporte público; la recuperación de bordes costeros y el reciclaje de edificios para funciones comerciales o culturales, y el desarrollo de nuevos centros urbanos con carácter predominante de centros de negocio (Carrión y Velasco, 2016). Buenos Aires, por ejemplo, emprendió una iniciativa autofinanciada de regeneración urbana en Puerto Madero para renovar 170 ha de suelos centrales y convertirlos en un barrio de uso mixto a lo largo de la línea costera: la inversión total fue de 1.700 millones de dólares, de los cuales la ciudad invirtió 300. Rosario, Guayaquil, Quito, Ciudad de México, Guanajuato y muchas otras ciudades de la región emprendieron proyectos urbanos que cambiaron su configuración: estas intervenciones se han orientado a atender las demandas de los grupos de mayor poder adquisitivo, contribuyendo muchas veces a un elitización del contexto urbano en el área central. Los proyectos urbanos pueden combinar financiamiento sectorial (en transporte público e infraestructura, por ejemplo) con un fuerte plan o programa local progresivo que integre distintas herramientas de política pública —flexibilización de la regulación urbana, gestión del suelo urbano público y privado, programas de promoción local, *city marketing*, inversión pública en infraestructura y, frecuentemente, gestión y traslado del comercio informal ambulante— con operaciones del sector privado durante un período extendido de tiempo. En muchos casos, estos procesos de renovación central de las ciudades han significado un desdoblamiento habitacional del sector, aunque existen algunos casos en que no se observa esta tendencia, tal como es el caso de Santiago.

D. La distribución y la calidad de los bienes urbano-ambientales en las urbes de América Latina

Los mercados del suelo ejercen una influencia mayor en las posibilidades que los diferentes estratos socioeconómicos de la población tienen de acceder a viviendas de distinta calidad en suelo urbano, según su disposición de pago. La estructura social de las ciudades latinoamericanas es traducida por el mercado del suelo como una manifestación en el espacio construido urbano (Jaramillo, 2009, pág. 13), y el acceso al suelo urbano actúa como un agente fragmentador de la ciudad. La escasez de tierra dotada de infraestructura urbana es un factor decisivo en el encarecimiento de toda la tierra en la ciudad¹¹,

¹¹ En Lima, el costo de los terrenos para construir una vivienda se ha cuadruplicado entre 2006 y 2011: las tierras disponibles ya son para desarrollos privados o para programas públicos dirigidos a la clase media (Calderón, 2014). En Buenos Aires, por dar otro ejemplo, el precio del suelo aumentó más de cinco veces entre 2002 y 2008: el precio de referencia se incrementó de 193 a 1.014 dólares por metro cuadrado (Baer, 2012 y 2016). En Colombia, los precios del suelo urbanizado han inviabilizado la producción de viviendas sociales unifamiliares en las principales ciudades del país y han pasado a representar una proporción cercana al 20% del precio de la vivienda, tanto en el segmento de precios de la vivienda social como en los segmentos superiores (Torres, 2016, págs. 251 y 252).

incluida la dedicada a viviendas de ingresos altos y a usos no residenciales. El acceso al suelo urbano inequitativo termina en la distribución desigual de las rentas urbanas entre los distintos estratos sociales que habitan, trabajan y transitan en la ciudad.

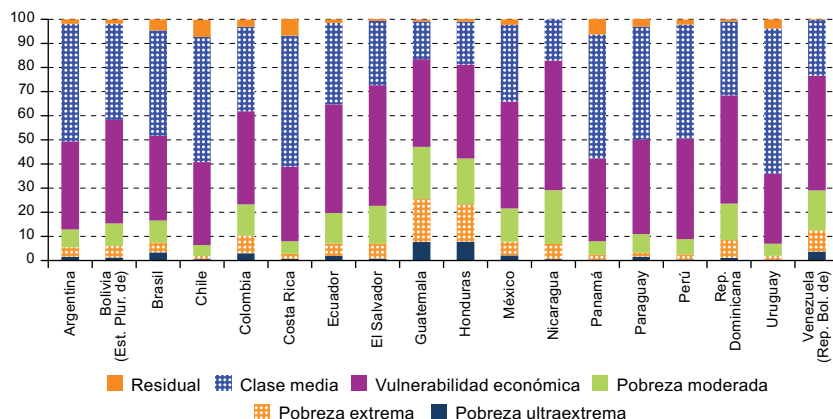
1. La vulnerabilidad económica de la población urbana

Mientras que en 2002 el 42% de la población regional vivía en condiciones de pobreza por ingresos, en 2013 esa proporción descendió hasta un 24%: en ese período, 72 millones de personas de la región abandonaron tal condición. Junto con la reducción de la pobreza, un gran número de personas experimentaron un crecimiento de sus ingresos, de tal magnitud que les permitió ubicarse en los estratos medios de la pirámide de ingresos. El tamaño de la clase media creció al incorporar casi a 94 millones de personas: este grupo pasó de estar compuesto por 108 millones de personas en 2002 (el 21% de la población total) a comprender a casi 202 millones de personas en 2013 (el 35% de la población total) (PNUD, 2016, págs. 6 y 7). Estos logros fueron fruto de la implementación efectiva de políticas públicas orientadas a mejorar el patrón de crecimiento económico (el ingreso) y los logros sociales, laborales y educativos (PNUD, 2016). En el nivel urbano de cada país, esta tendencia se repitió en casi todos los países de la región durante el mismo período. Los análisis del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) permiten confirmar que los factores relacionados con la reducción de la pobreza (ya mencionados) difieren de aquellos que previenen la caída en la pobreza: los sistemas de protección social, los sistemas de cuidados, el acceso a activos físicos y financieros, y la mejora de las capacidades laborales (PNUD, 2016).

A nivel regional, cerca del 60% de la población vive en situación de vulnerabilidad económica o en situación de pobreza (por ingresos) en la actualidad (PNUD, 2016). A nivel urbano se observan tres grupos de países (véase el gráfico VI.12). El primero (Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay) está compuesto por países que presentan un patrón de pirámide de ingresos en que cerca del 60% de la población urbana no se expone ni a condiciones de pobreza (por ingresos), ni a la vulnerabilidad económica. Un segundo grupo de países (Argentina, Brasil, Perú y República Dominicana) obedecen a un patrón de pirámide 50-50, o sea, cerca del 50% de su población urbana se expone a condiciones de pobreza (por ingresos) o de vulnerabilidad económica, y un 50% ya pertenece a segmentos de clase media y más altos. Finalmente están los países restantes (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de)), donde al menos un 60% de la población urbana se encuentra en condiciones de pobreza o de vulnerabilidad económica. Así, una gran proporción de la población urbana, a nivel de los países y a nivel regional, se enfrenta a un elevado riesgo de

empobrecimiento. Considerando solamente a las personas en situación de vulnerabilidad económica a nivel nacional desde una perspectiva regional, al menos 1 de cada 4 son mujeres jefas de hogar, y en todos los países¹² cerca del 50% trabaja en actividades productivas del sector informal. En algunos países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Paraguay y Perú) esa cifra llega a aproximadamente un 70%. Este tema asume una importancia crucial en el actual contexto, en que, debido a las menores proyecciones de crecimiento, se esperan posibles aumentos de la informalidad y ajustes del mercado laboral (Banco Mundial, 2015). La combinación de alta inestabilidad, informalidad y baja productividad no permite que el empleo constituya un motor de movilidad ni de progreso sostenible a largo plazo. Los trabajadores informales tienen menos posibilidades de acumular capital humano, menores probabilidades de salir de la pobreza, e, incluso, una mayor probabilidad de volver a caer en ella en caso de producirse perturbaciones externas. Considerando la actual mercantilización del acceso a la vivienda, a su localización en las urbes y a sus servicios urbanos asociados, incluida la movilidad urbana, es preocupante el actual nivel de vulnerabilidad económica presente en la población urbana regional. Es muy probable que en los países con niveles mayores de vulnerabilidad esta situación se traduzca y se exprese a través de la informalidad urbana habitacional y en la formación de asentamientos informales precarios.

Gráfico VI.12
América Latina (18 países): distribución de la población urbana por grupo de ingreso, alrededor de 2014
(En porcentajes)



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*, Nueva York, 2016.

Notas: Residual: más de 50 dólares por día; clase media: de 10 a 50 dólares por día; vulnerabilidad: de 4 a 10 dólares por día; pobreza moderada: de 2,5 a 5 dólares por día; pobreza extrema: de 1,25 a 2,5 dólares por día; pobreza ultraextrema: menos de 1,25 por día.

¹² Excepto Chile.

2. El acceso a la vivienda y a los servicios básicos

El déficit de la vivienda continúa siendo un problema crítico en América Latina y el Caribe. En 2009, un 37% de los hogares enfrentaban alguna carencia con relación a la vivienda y una gran porción del problema continúa siendo de tipo cualitativo. Un 12% de las viviendas están construidas con materiales inadecuados; un 6% suponen condiciones de hacinamiento; un 21% son deficientes en materia de infraestructura básica, y un 11% tienen problemas relativos a la seguridad de la tenencia (Bouillon y otros, 2012). A nivel de los países (véase el cuadro VI.2), resaltan Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Nicaragua y el Perú, todos con más de un 50% de los hogares con algún déficit habitacional (64%, 50%, 56%, 70% y 60%, respectivamente). El Estado Plurinacional de Bolivia cuenta con un 30% de hogares con déficit cuantitativo y con un 34% con déficit cualitativo, mientras que en los otros países predomina una situación de déficit cualitativo (en El Salvador, un 41%; en Guatemala, un 46%; en Nicaragua, un 58%, y en el Perú, un 46%). Un segundo grupo de países muestran déficits totales de entre un 25% y un 50%, principalmente a nivel cualitativo: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Finalmente están Chile y Costa Rica, ambos con déficits de menos del 20%, principalmente a nivel cualitativo.

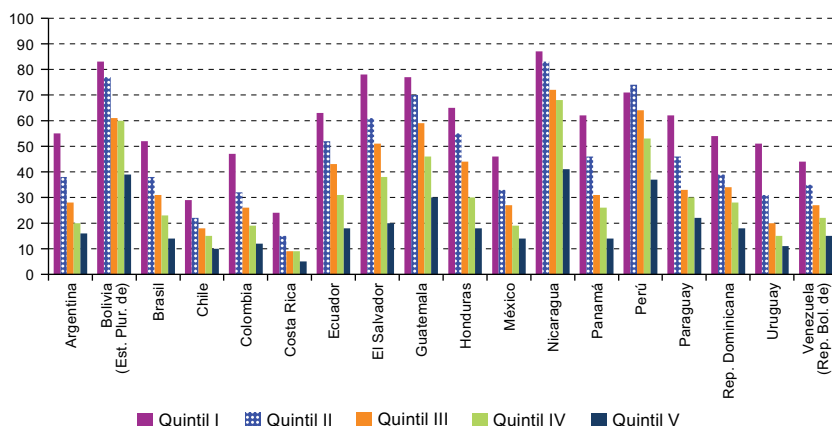
Cuadro VI.2
América Latina (18 países): déficit de vivienda urbana, 2009
(En porcentajes de hogares)

País	Total	Total rural	Total urbano	Déficit cuantitativo	Total déficit cualitativo
Argentina	32	...	32	6	27
Bolivia (Estado Plurinacional de)	75	93	64	30	34
Brasil	33	44	32	6	25
Chile	23	53	19	3	16
Colombia	37	71	27	9	19
Costa Rica	18	26	12	2	10
Ecuador	50	66	41	10	31
El Salvador	58	74	50	8	41
Guatemala	67	79	56	11	46
Honduras	57	72	42	2	41
México	34	58	28	2	26
Nicaragua	78	88	70	12	58
Panamá	39	58	37	8	29
Perú	72	98	60	14	46
Paraguay	43	50	39	3	36
República Dominicana	41	56	35	3	32
Uruguay	26	...	26	0	25
Venezuela (República Bolivariana de)	29	...	29	8	20

Fuente: C. Bouillon y otros (eds.), *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2012, sobre la base de E. Rojas y N. Medellín, "Housing policy matters for the poor: housing conditions in Latin America and the Caribbean 1995-2006", *Documento de Trabajo*, N° IDB-WP-289, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2011.

Con relación a los ingresos, el déficit habitacional total de la región en las áreas urbanas correspondiente al quintil más pobre es del 52%, en comparación con un 16% entre el quintil más alto. La distribución del déficit entre quintiles (véase el gráfico VI.13) se hace más patente a nivel de los países: en Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Nicaragua y el Perú, 2 de cada 3 hogares urbanos de los dos quintiles más pobres enfrentan un déficit habitacional, mientras que en el nivel de mayores ingresos lo padecen 1 o 2 de cada 5 hogares. En Costa Rica, el país con el menor déficit habitacional de la región, 1 de cada 4 hogares del primer quintil tiene algún déficit habitacional, mientras que en el quintil más alto solo 1 hogar de cada 10 lo tiene.

Gráfico VI.13
América Latina (18 países): déficit total de vivienda urbana por quintil de ingreso, 2009
(En porcentajes de hogares)



Fuente: C. Bouillon y otros (eds.), *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2012.

La producción anual de viviendas a nivel regional cubre apenas un cuarto de la demanda total en concepto del déficit acumulado y de la formación de nuevos hogares (Blanco, Fretes y Muñoz, 2014; Ruprah, 2009). La vivienda formal en América Latina es muy cara. Blanco, Fretes y Muñoz (2014, pág. 4) presentan coeficientes de la relación entre el ingreso promedio y el precio promedio de la vivienda: mientras que en los Estados Unidos esta relación alcanza un 2,82, el nivel de América Latina asciende a 7,25. En el Brasil el precio promedio de la vivienda representa 13 veces el ingreso promedio, y en Colombia, casi 5 veces. Asimismo, las condiciones de los mercados hipotecarios tampoco son del todo favorables. Mientras que en la OCDE las tasas hipotecarias alcanzan un 4,3% (tasa nominal) y un 3,2%

(tasa real), en la región las tasas nominales y reales ascienden al 11,4% y el 8,1%, respectivamente (Blanco, Fretes y Muñoz, 2014; Rebucci y otros, 2012). Y si se considera que casi el 60% de los empleos urbanos son informales y cerca de un tercio de los hogares urbanos son pobres, esta situación resulta aún más seria.

Bouillon y otros (2012) estiman que la brecha de accesibilidad para adquirir la vivienda (social) en 18 países de la región asciende a alrededor del 45% de los hogares de la región. Esta proporción aumenta si se considera que la vivienda formal puede costar hasta un 60% más que el valor considerado en los escenarios de referencia. En el cuadro VI.3 se muestra la relación entre los ingresos y el precio de la vivienda formal en ciudades seleccionadas de la región. En muchas de esas ciudades, una proporción alta de los hogares urbanos no puede acceder a la vivienda formal. En ciudades como San José, Bogotá, Medellín, Concepción y Valparaíso, el porcentaje oscila entre un 30% y un 40% de la población¹³. En Cali, Santiago, Córdoba, Guadalajara, Mendoza y Rosario, entre un 40% y un 50% de la población no puede costear una vivienda formal¹⁴. Este también es el caso de entre un 50% y un 60% de la población de Belo Horizonte, Ciudad de Guatemala, Porto Alegre, Brasilia, Curitiba, Montevideo, San Salvador, Tegucigalpa, Ciudad de México y Fortaleza, así como el de Río de Janeiro, Recife y Belém, y el de Quito y Cuenca (Ecuador)¹⁵. En São Paulo, Guayaquil, San Pedro Sula (Honduras), Managua (Nicaragua), Asunción (Paraguay), Lima, Santo Domingo, La Paz, Santa Cruz y Caracas, más de 3 personas de cada 5 no pueden acceder una vivienda a través de los sectores formales de provisión (Bouillon y otros, 2012; BASD/BID, 2014)¹⁶.

A pesar del descenso de la tasa de crecimiento de la población, se estima que la situación en el futuro se hará más crítica, ya que habrá un aumento de la demanda habitacional por varios factores regionales: una reducción del tamaño del hogar, el aumento de las tasas de separación y de divorcio, y el aumento de la expectativa de vida (Blanco, Fretes y Muñoz, 2014; Gilbert, 2012), y lo más probable es que se produzca un aumento de los asentamientos informales a nivel regional. Aunque muchos de estos asentamientos se han

¹³ San José (Costa Rica) (29%), Bogotá (Colombia) (35%), Concepción y Valparaíso (Chile) (36%), y Medellín (Colombia) (40%) (Bouillon y otros, 2012; BASD/BID, 2014).

¹⁴ En Cali (Colombia), el porcentaje asciende al 44%; en Santiago (Chile) y en Córdoba (Argentina), al 46%; en Guadalajara (México) y en Tucumán (Argentina), al 47%, y en Mendoza y Rosario (Argentina), al 48% (Bouillon y otros, 2012; BASD/BID, 2014).

¹⁵ Belo Horizonte (Brasil), 50%; Ciudad de Guatemala, Porto Alegre, Brasilia y Curitiba (Brasil), 52%; Montevideo, 53%; San Salvador, 54%; Tegucigalpa, Ciudad de México y Fortaleza (Brasil), 55%; Río de Janeiro, Recife y Belém (Brasil), 56%; Quito, 53%, y Cuenca (Ecuador), 59% (Bouillon y otros, 2012; BASD/BID, 2014).

¹⁶ São Paulo (Brasil), 62%; Guayaquil (Ecuador), 66%; San Pedro Sula (Honduras), Managua y Asunción, 67%; Lima y Santo Domingo, 69%; La Paz (Estado Plurinacional de Bolivia), 71%; Santa Cruz (Estado Plurinacional de Bolivia), 72%, y Caracas, 80% (Bouillon y otros, 2012; BASD/BID, 2014).

beneficiado de programas públicos de regularización *ex post* (legalización urbana, titularización y provisión de infraestructura y servicios), a corto plazo aumentará el número de hogares con déficits cualitativos, y a largo plazo puede incentivarse el desarrollo de nuevos asentamientos informales (Abramo, 2003), frecuentemente en zonas de riesgo, en el marco de una producción del espacio urbanizado que no contempla los factores físicos y urbanos de vulnerabilidad.

Cuadro VI.3
América Latina (19 ciudades): precio de la solución de vivienda más barata del sector privado, 2010
(En dólares)

Ciudad	Precio de la solución de vivienda más barata del sector privado (en dólares)	Cantidad de meses de ingresos totales necesaria para comprar la vivienda más barata del sector privado
Caracas	54 054	31
Buenos Aires	44 228	45
Santiago	42 420	21
São Paulo	38 936	23
Montevideo	36 474	30
Panamá	31 795	25
Santo Domingo	21 105	24
Quito	20 000	18
Ciudad de México	19 697	16
Lima	18 120	24
Ciudad de Guatemala	17 766	16
San José	17 053	12
Guadalajara	15 095	12
Tegucigalpa	15 073	16
San Salvador	15 000	20
Bogotá	12 290	10
Guayaquil	12 000	13
Managua	12 000	20
La Paz	10 983	22

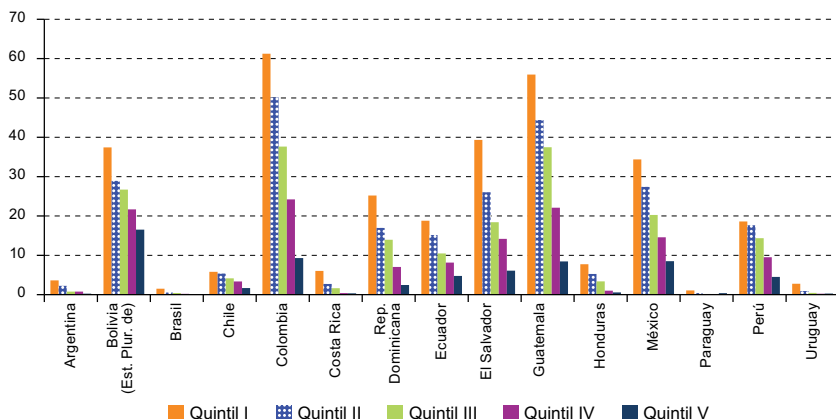
Fuente: C. Bouillon y otros (eds.), *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2012.

El acceso al suelo informal también es caro: un metro cuadrado puede valer un cuarto del salario mínimo, y ser entre 3 y 4 veces más caro que el suelo rural adyacente (Smolka, 2002; Blanco, Fretes y Muñoz, 2014). Los procesos de autoconstrucción también requieren una inversión de capital de trabajo significativa y una mano de obra especializada, y no todos los hogares tienen acceso a ello (MirafTAB, 1997; Blanco, Fretes y Muñoz, 2014).

En lo que respecta a la materialidad de la vivienda se observan diferencias entre los distintos países y los distintos niveles de ingresos (véase el gráfico VI.14). Aunque en la Argentina, Chile, Costa Rica y el Uruguay la

condición material de la vivienda presenta una buena situación, en Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, El Salvador, Guatemala y México existen mayores deficiencias en la calidad constructiva de la vivienda, particularmente en los segmentos de menores recursos.

Gráfico VI.14
América Latina (14 países): viviendas con materialidad deficiente
por quintil de ingreso, 2014
(En porcentajes)

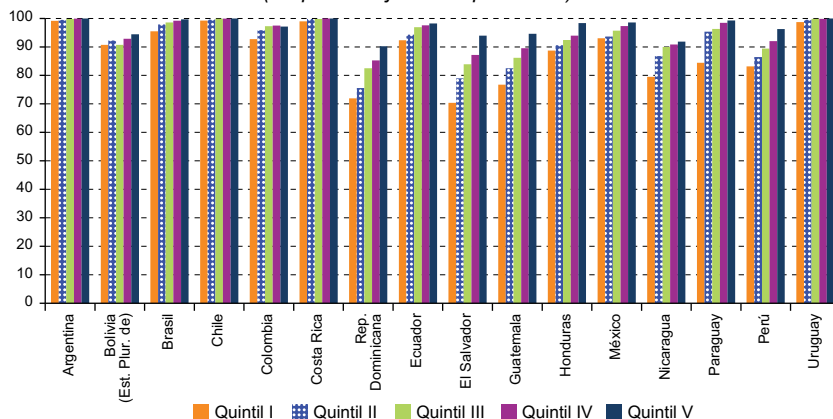


Fuente: Universidad Nacional de la Plata (UNLP)/Banco Mundial, Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), 2016 [en línea] <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/index.php>.

En la región, los indicadores de infraestructura básica a nivel urbano cuentan con amplia cobertura. En lo que se refiere al acceso a suministros de agua potable, la región presentó un nivel de cobertura en 2012 superior al 90% (96,1%), levemente por debajo del promedio mundial (96,4%). A nivel de los países, con relación a la distribución por ingresos, existen países en que se observan diferencias significativas entre los distintos quintiles de ingreso, tales como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, la República Dominicana, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, el Paraguay y el Perú (véase el gráfico VI.15).

La mayoría de los países también afrontan graves problemas en materia de la calidad del agua, principalmente como consecuencia de deficiencias en la operación y el mantenimiento de los servicios (OMS/UNICEF, 2010). Si bien la fiscalización del agua potable es crucial para proteger la salud humana y la salud ambiental, no ha sido suficientemente incorporada en los órganos normativos de la región que se ocupan del agua y el saneamiento, ni está incluida en la evaluación de las fuentes de agua mejoradas y no mejoradas.

Gráfico VI.15
América Latina (16 países): cobertura urbana de provisión de agua potable
por quintil de ingreso, 2014
(En porcentajes de la población)



Fuente: Universidad Nacional de la Plata (UNLP)/Banco Mundial, Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), 2016 [en línea] <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/index.php>.

Muchos residentes de zonas urbanas de la región carecen de acceso a servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento debido al crecimiento urbano rápido y sin control, que ha sobrepasado la capacidad de prestar servicios a los residentes nuevos.

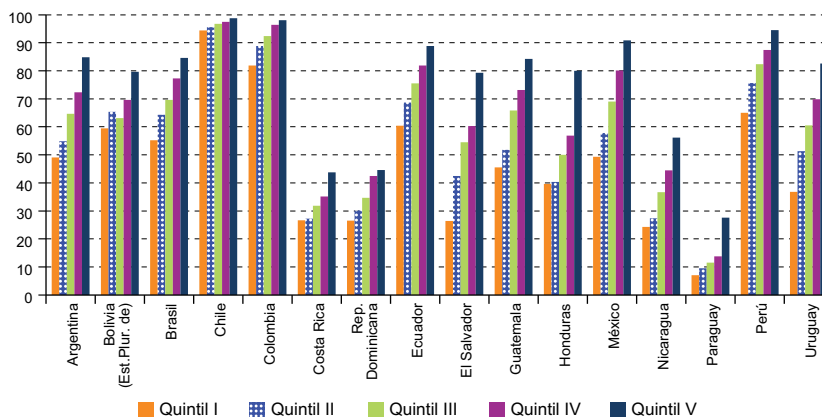
En cuanto al acceso a saneamiento urbano, 12 países presentan un nivel de cobertura superior al 90%. La cobertura promedio de la región en 2012 fue del 84,7%, mientras que a nivel de mundial fue del 73,9%. Las diferencias de cobertura que se observan, sin embargo, entre los distintos países y quintiles son más críticas (véase el gráfico VI.16). En diez países, al primer quintil le corresponde una cobertura de apenas un 50% o menos —en algunos casos, es de menos del 30%, como en Costa Rica, la República Dominicana, El Salvador, Nicaragua y el Paraguay—, mientras que en el quintil de mayores ingresos existen solamente tres países con este desempeño deficitario —es el caso de Costa Rica, la República Dominicana y el Paraguay—.

Entre 2002 y 2010, los países de la región han realizado una significativa labor que permitió progresar significativamente en lo que se refiere a la gestión de los residuos sólidos urbanos, aumentando las tasas de cobertura de los servicios de recolección y disposición final¹⁷ (Espinoza y otros, 2011). Por

¹⁷ Varios países de América Latina han logrado promulgar su ley nacional de residuos marco: Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de). Estas leyes prohíben la utilización de vertederos no controlados y obligan a los gobiernos, a los Estados y a los municipios a elaborar planes de tratamiento de residuos sólidos, estableciendo metas y programas de reciclaje. En todas estas leyes se resaltan cuestiones como la valorización de los residuos, los programas de separación en la fuente, los programas de reciclaje y la sostenibilidad financiera de los servicios como ejes principales de las nuevas tendencias en el manejo de los residuos en América Latina y el Caribe.

ejemplo, mientras que durante ese período la población urbana de América Latina y el Caribe aumentó en 63 millones de personas, más de 111 millones de habitantes urbanos accedieron por primera vez a servicios de recolección de residuos. Con ese incremento, la proporción de población urbana de esa región con acceso a recolección sanitaria de residuos sólidos creció del 25% en 2002 a más del 50% en 2010 (unos 167 millones de habitantes adicionales). Muchos de los nuevos rellenos sanitarios que se construyeron fueron parcialmente financiados por medio de créditos de carbono provenientes de la recuperación y la combustión de gas metano en dichos rellenos, así como mediante la venta de energía recuperada.

Gráfico VI.16
América Latina (16 países): cobertura urbana de la provisión de saneamiento por quintil de ingreso, 2014
(En porcentajes de la población)



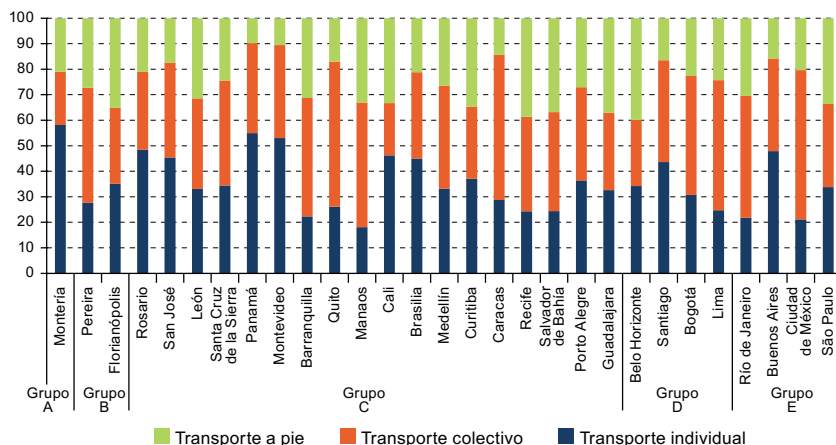
Fuente: Universidad Nacional de la Plata (UNLP)/Banco Mundial, Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), 2016 [en línea] <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/index.php>.

La cobertura de la recolección en 2010 alcanzó a un 93,4% de la población, habiéndose logrado un incremento de más de 10 puntos porcentuales respecto de 2002, cuando el servicio cubría al 81% de los habitantes. Sin embargo, aun cuando la mayoría de los países presentan coberturas superiores al 80%, especialmente en las localidades grandes y las megaciudades existen áreas o barrios marginales donde el servicio no se brinda, o es de muy baja calidad. Cabe mencionar que, si bien estos son logros importantes, dichos logros no fueron uniformes en todos los países ni en todas las ciudades de cada país, y que en las áreas urbanas el 45,6% de la población no tiene acceso a un medio adecuado de disposición de residuos sólidos (Espinoza y otros, 2011).

3. El acceso a la movilidad

El transporte público, junto con el transporte a pie o en bicicleta, es la forma predominante de movilidad en la región (véase el gráfico VI.17). Este conjunto de opciones de movilidad configuran más del 60% del total en todas las ciudades sobre las cuales hay información disponible, sin importar el tamaño poblacional de la ciudad (esto se observa tanto en las ciudades intermedias, como en las ciudades grandes y las megaciudades). En Buenos Aires, Santiago, Brasilia, Cali, Montevideo, Panamá, San José y Rosario (Argentina) predomina el transporte a pie, mientras que el transporte público lo hace en Río de Janeiro, Lima, Bogotá, Caracas, Manaos, Quito, Barranquilla y Pereira.

Gráfico VI.17
América Latina (29 ciudades): distribución del transporte por modo, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Observatorio de Movilidad Urbana, 2015 [base de datos en línea] <https://www.caf.com/es/temas/o/observatorio-de-movilidad-urbana/bases-de-datos/>.

Nota: Los datos de las ciudades corresponden a diciembre de 2014 y fueron relevados de fuentes públicas durante 2015 y 2016. El grupo A comprende a las ciudades de menos de 500.000 habitantes; el grupo B, a las ciudades que poseen entre 500.000 y 1 millón de habitantes; el grupo C, a las ciudades que poseen entre 1 y 5 millones de habitantes; el grupo D, a las ciudades que poseen entre 5 y 10 millones de habitantes, y el grupo E, a las ciudades que poseen más de 10 millones de habitantes.

La mayoría de los peatones integran los grupos de menores ingresos, mientras que las personas que utilizan automóviles forman parte de los grupos de mayores ingresos (Jirón, 2011). Los segmentos de menores recursos cuentan con reducidas opciones de movilidad considerando la distancia a las fuentes de empleo y la carencia de transporte privado. Si bien la tasa de motorización en la región presenta un crecimiento sostenido en la última década, el acceso al automóvil todavía está fuertemente correlacionado con

el ingreso medio de los hogares (véase el cuadro VI.4). La población ubicada en la periferia, en zonas de alta densidad, con limitada accesibilidad y conectividad, enfrenta fuertes restricciones para desplazarse a diario a los lugares de trabajo. Estas personas deben recorrer largas distancias desde sus zonas residenciales ubicadas en la periferia urbana hasta sus trabajos en los sectores centrales (Bannick, 2009; Rodríguez, 2008; Jirón, 2011). La región cuenta con sistemas de transporte público poco competitivos y con limitada accesibilidad en las zonas periféricas (Gainza y Livert, 2013; Livert, 2015), y existe una gran inequidad en las áreas urbanas, así como serios problemas de accesibilidad, particularmente entre los segmentos de bajos recursos. Las nuevas suburbanizaciones de clase alta y media alta en los intersticios periurbanos tienden de localizarse cerca de ejes centrales de transporte, fundamentalmente autopistas o grandes avenidas, mientras que los asentamientos de bajos ingresos situados en las áreas suburbanas tienen restricciones en cuanto a las opciones de movilidad, y cuentan con una menor accesibilidad y una limitada conectividad (Janoschka, 2002; Janoschka y Sequera, 2014; Gainza y Livert, 2013, pág. 62). Pareciera ser que la opción modal de transporte estaría supeditada a la condición socioeconómica, por lo cual se acrecientan las brechas entre los distintos segmentos de la población.

Cuadro VI.4
América Latina (13 países): hogares con automóvil por quintil de ingreso, alrededor de 2009

País	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007)	3	4	7	9	23
Colombia (2007)	2	3	4	8	33
Costa Rica (2009)	14	19	28	42	70
República Dominicana (2009)	4	8	12	17	48
Ecuador (2009)	6	6	10	15	40
El Salvador (2008)	1	4	7	14	45
Guatemala (2006)	0	1	3	5	34
Honduras (2007)	6	4	7	14	36
México (2008)	8	14	21	33	58
Paraguay (2009)	6	9	14	26	53
Perú (2009)	1	2	4	9	24
Uruguay (2007)	8	17	25	35	55
Venezuela (República Bolivariana de) (2006)	7	11	15	23	44

Fuente: Universidad Nacional de la Plata (UNLP)/Banco Mundial, Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), 2017 [en línea] <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/index.php>.

Los procesos de urbanización han generado ciudades que han crecido más rápido que su capacidad de proveer infraestructura adecuada y de gestionar dichos procesos de una forma organizada y planificada. La mayoría de las ciudades de la región tienen sistemas públicos de transporte desordenados, con una combinación de ofertas de transporte colectivo. Cuentan con una gestión fragmentada de los diversos tipos de transporte colectivo, y también existe fragmentación entre esos sistemas y las políticas nacionales y locales de desarrollo urbano (Jirón, 2011). Aunque se han implementado sistemas formales e innovaciones significativas en la región (los sistemas de transporte rápido por autobús (BRT) y la gestión integrada y estructurada del transporte, como en São Paulo y Rosario, por ejemplo), muchas de las iniciativas para mejorar las condiciones de movilidad de algunas modalidades en un sector urbano tienden a dejar al resto de la ciudad fragmentada y sin acceso a las mejoras (Jirón, 2011).

Al expandirse las ciudades, el tiempo y la distancia aumentan, así como también lo hace la congestión en los puntos de acceso a la urbe. Entre 2008 y 2013, en un grupo de ciudades seleccionadas ha emporado el tiempo promedio (en minutos) que se requiere para llegar al lugar de trabajo (Caracas, Montevideo, Lima, Quito, Bogotá, São Paulo, La Paz y Buenos Aires). En el cuadro VI.5 se muestra el promedio general de tiempo de viaje en ciudades seleccionadas de la región, así como el tiempo promedio de viaje en ómnibus. En ausencia de sistemas de transporte público adecuados, los autos privados proveen la mejor solución para cubrir las distancias en muchas ciudades.

La densidad del parque automotor aumenta a ritmos intensos y diferenciados en las grandes metrópolis de América Latina y en los países de la región. El incremento de la tasa de motorización fue mayor en Ciudad de México, donde pasó de 391 automóviles por cada 1.000 habitantes en 2001 a 471 en 2010. En Bogotá, en el mismo período dicha tasa pasó de 126 a 163 automóviles por cada 1.000 habitantes, y en Santiago se elevó de 126 a 137 automóviles por cada 1.000 habitantes entre 2001 y 2006. A nivel de los países, las tasas de crecimiento anual de la motorización entre 2000 y 2010 variaron de casi un 5% a más de un 15%¹⁸.

En comparación con los países más desarrollados, las tasas de motorización de los países de la región aún son relativamente bajas (véase el gráfico VI.18). Es muy probable, sin embargo, que estas aumenten en el futuro próximo y que lleguen a niveles similares a los de los países desarrollados, al aumentar los ingresos de los hogares.

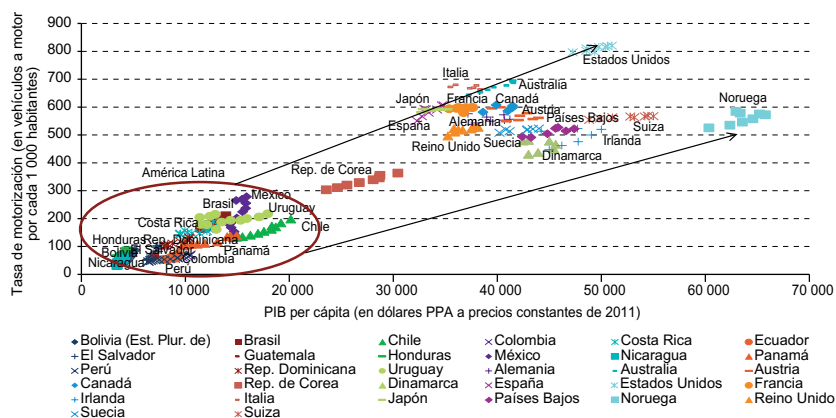
¹⁸ Las variaciones son las siguientes: en el Paraguay, un 4,2%; en Chile, un 4,4%; en el Perú, un 5,1%; en México, un 7,9%; en Bolivia (Estado Plurinacional de), un 10,3%, y en el Brasil, un 16,7% (Hidalgo y Huizenga, 2013).

Cuadro VI.5
América Latina (25 ciudades): tiempo promedio de transporte por habitante por día
y tiempo promedio de viaje en ómnibus, alrededor de 2007
(En minutos)

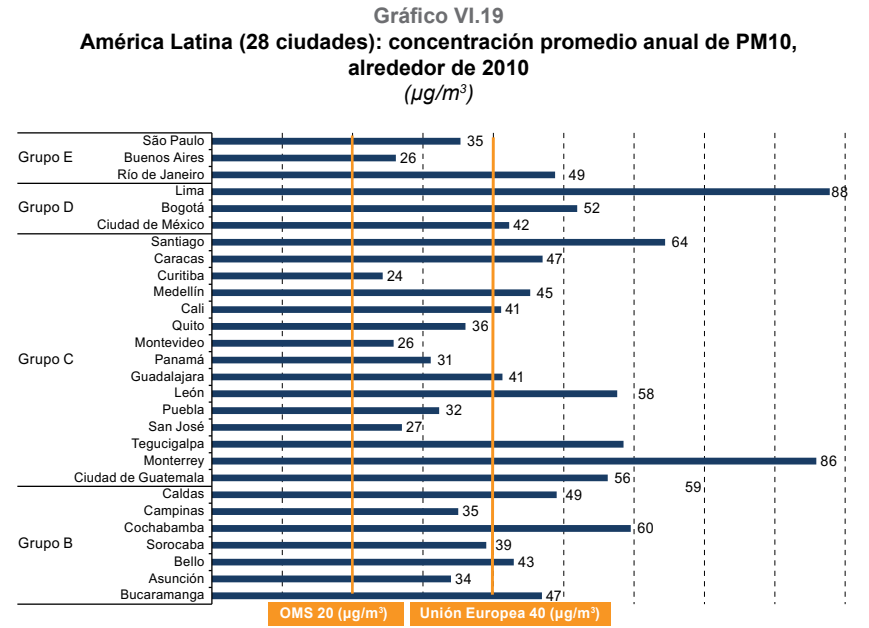
Ciudad	Población (en número de habitantes)	Tiempo promedio de transporte por habitante por día (en minutos)	Tiempo promedio de viaje en ómnibus (en minutos por viaje)
Pereira (2009)	De 500 000 a 1 000 000	36	32
Florianópolis (2010)		30	29,6
Rosario (2008)		42	36
San José (2007)		48	57
León (2007)		60	52,2
Santa Cruz de la Sierra (2011)		60	45
Panamá (2010)		60	66,5
Montevideo (2009)	De 1 000 000 a 5 000 000	36	26
Quito (2009)		48	50,2
Manaos (2010)		36	32,5
Brasilia (2007)		42	87,2
Curitiba (2007)		42	38,8
Caracas (2007)		60	67
Recife (2007)		36	39,2
Salvador (2007)	De 5 000 000 a 10 000 000	42	37,5
Porto Alegre (2007)		42	35,6
Guadalajara (2007)		66	47,8
Belo Horizonte (2007)		48	39
Santiago (2007)		84	47
Bogotá (2007)		66	73
Lima (2007)		78	60
Río de Janeiro (2007)	De 10 000 000 a 25 000 000	60	49,8
Buenos Aires (2007)		66	36
Ciudad de México (2007)		90	50
São Paulo (2007)		54	49,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Observatorio de Movilidad Urbana, 2015 [base de datos en línea] <https://www.caf.com/es/temas/o/observatorio-de-movilidad-urbana/bases-de-datos/>.

Gráfico VI.18
Tasa de motorización y PIB per cápita, 2000-2011

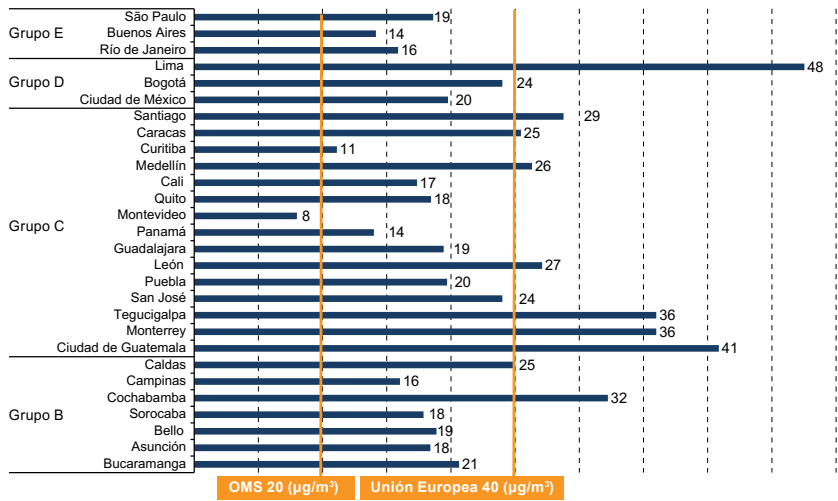


contaminación atmosférica a niveles superiores a los recomendados por la OMS (Cifuentes y otros, 2005), lo cual conlleva un grave riesgo para la salud de las personas y provoca un aumento de la mortalidad (y de la morbilidad). En los grupos más vulnerables a los efectos de la contaminación del aire se incluyen los niños, los adultos mayores, las personas con ciertos problemas de salud preexistentes y las personas en situación de pobreza (OMS/UNICEF, 2010). Según los datos disponibles sobre la calidad del aire, no se observan diferencias, en gran medida, entre la urgencia de la situación de contaminación y el tamaño de la ciudad (establecido con base en la población) (véanse los gráficos VI.19 y VI.20). El transporte urbano constituye actualmente más de un 60% del total de los kilómetros viajados en el mundo (Floater y Rode, 2014a). Dicho transporte es la fuente única más grande de emisiones de carbono derivadas del transporte y la fuente local más significativa de la contaminación atmosférica urbana. En la región, el crecimiento del parque vehicular, particularmente el de uso privado, ha contribuido de forma significativa al aumento de la contaminación atmosférica de las ciudades (CEPAL, 2010).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), Ambient Air Pollution Database, 2016 [en línea] http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/cities/en.
Nota: Se incluyen ciudades del grupo B (que poseen entre 500.000 y 1 millón de habitantes), ciudades del grupo C (que poseen entre 1 y 5 millones de habitantes), ciudades del grupo D (que poseen entre 5 y 10 millones de habitantes) y ciudades del grupo E (que poseen más de 10 millones de habitantes). Las ciudades se mencionan por orden descendente según el tamaño poblacional. Las dos líneas presentadas dentro del gráfico indican las directrices establecidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Unión Europea.

Gráfico VI.20
América Latina (28 ciudades): concentración promedio anual de PM_{2,5}, alrededor de 2010
($\mu\text{g}/\text{m}^3$)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), Ambient Air Pollution Database, 2016 [en línea] http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/cities/en.
Nota: Se incluyen ciudades del grupo B (que poseen entre 500.000 y 1 millón de habitantes), ciudades del grupo C (que poseen entre 1 y 5 millones de habitantes), ciudades del grupo D (que poseen entre 5 y 10 millones de habitantes) y ciudades del grupo E (que poseen más de 10 millones de habitantes). Las ciudades se mencionan por orden descendente según el tamaño poblacional. Las dos líneas presentadas dentro del gráfico indican las directrices establecidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Unión Europea.

5. El acceso a la calidad de vida en la ciudad: la exposición al riesgo y a los impactos del cambio climático

Si bien el cambio climático afecta a todos en la región, las poblaciones en riesgo sobrellevan la mayor parte de la carga. Factores tales como la pobreza y la escasa educación, el vivir en condiciones de hacinamiento o en ambientes vulnerables, la carencia de alimentos adecuados o suficientes, y la falta de acceso a servicios eficientes de salud, o a sistemas de alerta anticipada de fenómenos climáticos como las olas de calor, las inundaciones y los huracanes, pueden, solos o en combinación, aumentar extraordinariamente la vulnerabilidad al cambio climático.

La tasa elevada de urbanización en la región intensifica de diversas maneras los efectos del cambio climático. Se construyen muchos asentamientos informales en terrenos escarpados de sitios urbanos y periurbanos, que

generalmente albergan a los residentes más pobres. Mal contruidos y a menudo aferrados a terrenos inestables, esos asentamientos exponen a sus habitantes a un riesgo mayor de ser arrastrados por deslizamientos de tierra y escurrimientos de lodo. Los pequeños países y territorios del Caribe son particularmente afectados por el cambio climático, cuyo impacto se relaciona con tasas de morbilidad y de mortalidad asociadas a los fenómenos meteorológicos extremos. Además, como más de la mitad de la población del Caribe vive a no más de 1,5 km de la costa, los niveles ascendentes del mar, las inundaciones, los cambios de magnitud y de frecuencia de las tormentas, y la disponibilidad de agua potable constituyen una gran preocupación para estas poblaciones.

La región está expuesta a una gran variedad de peligros naturales, incluidos los terremotos, los volcanes, las tormentas, las temperaturas extremas, las sequías, las inundaciones y los deslizamientos de tierra, entre otros, muchos de los cuales se agravan regularmente con el fenómeno El Niño-Oscilación Austral (ENSO). Es probable que la tendencia mundial hacia la creciente variabilidad climática exacerbe muchos de estos peligros.

De hecho, muchas de las principales ciudades de la región están situadas cerca o encima de las fallas sísmicas. Debido al crecimiento de la población y a la rápida urbanización, muchas ciudades se están expandiendo en llanuras de inundación o en laderas susceptibles de experimentar deslizamientos de tierra y otros peligros. La expansión de los asentamientos informales, la expansión urbana descontrolada, las prácticas inadecuadas de construcción, la degradación ambiental y la mala infraestructura básica exacerban la vulnerabilidad social y económica de los países, y en particular la de los segmentos más pobres o vulnerables. La falta de planificación territorial apropiada, de normas de construcción y de otras medidas de mitigación del riesgo solo pueden dar lugar a mayores pérdidas por desastres en el futuro. Si bien el número de desastres no es totalmente predecible, la tendencia general es bastante clara, en la medida en que cada década trae mayores pérdidas y afecta a millones de personas en la región.

En un estudio del Banco Mundial sobre desastres naturales (Dilley y otros, 2005) se indica que 7 de los 15 principales países del mundo más expuestos a 3 o más amenazas se encuentran en América Latina y el Caribe. Del mismo modo, 15 de los 60 países más expuestos a 2 o más amenazas son países de la región, y una proporción significativa de la población y el PIB de la región están expuestos a 2 o más riesgos (véase el cuadro VI.6).

Cuadro VI.6
América Latina (18 países): riesgo económico alto frente a dos o más amenazas
(En porcentajes)

País	Población urbana en 2014	Población total en áreas de riesgo	PIB en áreas de riesgo
Argentina	94,7	63,2	57,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	79,4	37,7	36,6
Chile	93,1	67,7	64,9
Colombia	84,3	86,6	84,7
Costa Rica	88,6	86,6	84,8
Cuba	83,4	57,9	56,7
Ecuador	74,5	72,2	73,8
El Salvador	78,5	96,4	95,4
Guatemala	67,3	92,2	92,1
Haití	76,2	56,0	47,9
Honduras	70,4	56,5	58,0
México	86,4	71,1	69,3
Nicaragua	71,9	67,9	69,7
Paraguay	71,5	42,9	45,8
Perú	86,2	53,7	41,5
República Dominicana	67,0	95,6	94,7
Uruguay	97,5	55,0	55,0
Venezuela (República Bolivariana de)	92,0	65,9	61,2

Fuente: Banco Mundial, “Disaster risk management in Latin America and the Caribbean Region: GFDRR Country Notes”, *Working Paper*, N° 64260, Washington, D.C., 2012; M. Dilley y otros, *Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2005; Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, Nueva York, 2015.

6. El acceso a la calidad de vida en la ciudad para las generaciones futuras: el uso sostenible de los recursos

Si bien la evidencia empírica permite confirmar que la urbanización actúa como un factor destacado del desarrollo socioeconómico, también tiene efectos negativos demasiado visibles sobre los ecosistemas, la biodiversidad y el uso de los recursos, y la contaminación constituye una amenaza para la salud pública. A nivel regional, el número de desastres naturales está aumentando tanto en lo que se refiere a su intensidad como en lo que respecta a su frecuencia. Los desastres naturales son particularmente perjudiciales para los pobres urbanos y sus derechos humanos reconocidos a condiciones de vida decentes, ya que la urbanización no planificada y la infraestructura inadecuada los dejan más expuestos que al resto de la población. Se espera que los riesgos del calentamiento global se intensifiquen en los próximos años y que surjan nuevas presiones.

En 2030, la demanda mundial de energía y de agua crecerá un 40% y un 50%, respectivamente (ONU-Hábitat, 2016). Esto probablemente acelerará la pérdida de biodiversidad y estimulará la propagación de enfermedades infecciosas. La adaptación al cambio climático debe seguir movilizando la acción local, junto con la preservación de la biodiversidad. Aunque el cambio climático ha surgido como un tema central en las agendas urbanas a nivel global, en América Latina es un tema aún incipiente. El papel transformador que la urbanización puede jugar en la sostenibilidad ambiental ha sido cada vez más reconocido, pero su integración en las políticas de desarrollo urbano todavía es muy deficiente. Una urbanización bien planificada y administrada, especialmente con relación a su densidad, su funcionalidad y al desarrollo de la infraestructura urbana, junto con el diseño de los espacios públicos, los edificios y la movilidad urbana, brindan una oportunidad para elaborar estrategias de resiliencia, reducir el uso de los recursos, arraigar las ganancias incrementales del desarrollo y también manejar la vulnerabilidad frente a los peligros. La acción en las zonas urbanas es fundamental para la adaptación y la descarbonización de las economías de la región, tanto con relación a sus niveles locales y nacionales, como en lo atinente al nivel global.

Hoy las ciudades a nivel mundial movilizan en torno a dos tercios de la demanda de energía primaria, y el 70% de las emisiones totales de dióxido de carbono relacionadas con la energía. De acuerdo con las estimaciones de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), en un escenario basado en las tendencias actuales se incrementará la demanda urbana de energía primaria un 70% en 2050, y las emisiones de carbono derivadas del uso de energía en las ciudades aumentarán un 50% (OCDE/AIE, 2016a y 2016b). En la región, en el período 1980-2010 el PIB creció en promedio a una tasa anual del 2,6%, avance que estuvo acompañado de una tasa de crecimiento del consumo de energía del 2,4% en el mismo período (CEPAL, 2015, 2010 y 2009). La vinculación entre el crecimiento económico y el consumo de energía es compleja, ya que pueden establecerse diversos tipos de causalidad bidireccional entre ambas variables (Ozturk, 2010; Chen, Chen y Chen, 2012; Stern, 2013). Sin embargo, en estudios sobre América Latina de la CEPAL (2015) se ha demostrado que la evolución de la intensidad del consumo de energía es proporcional al ritmo del crecimiento económico, siendo el sistema energético urbano un factor central de la productividad de las ciudades, y del desarrollo sostenible de los países de la región. En un estudio relativo a 50 ciudades a nivel global se estimó que casi el 60% del crecimiento futuro del consumo de energía está directamente relacionado con una expansión urbana mal gestionada, más que con el aumento del consumo energético relativo al crecimiento del PIB y al crecimiento poblacional (Bourdic, Salat y Nowacki, 2012; Floater y Rode, 2014a y 2014b).

En América Latina, las emisiones de gases de efecto invernadero desde el ámbito urbano están principalmente relacionadas con el sector

del transporte y el uso de combustibles fósiles. Las fuentes primarias de energía son principalmente renovables a nivel regional, lo que hace que la preocupación en el sector energético urbano se centre en la eficiencia energética del consumo energético industrial, residencial y comercial, y en cómo la misma forma y estructura urbana puede contribuir a la reducción del uso de los recursos energéticos, y al desarrollo de una movilidad sostenible, inclusiva y resiliente.

Para construir escenarios sobre el futuro crecimiento urbano, Angel y otros (2010a) modelan la expansión urbana, y estiman que la frontera del suelo urbano se expandirá un 45% a nivel regional bajo un escenario optimista de políticas urbanas de contención. Sin embargo, bajo un escenario menos optimista y asumiendo un declive de la densidad urbana de un 2% promedio a nivel regional, lo cual puede reflejar más bien un escenario de las tendencias actuales (véanse los gráficos VI.4 y VI.5), la expansión de la frontera urbana aumentará un 223% a nivel regional. Esta realidad no solo tiene implicancias respecto a los riesgos que supone el cambio del uso del suelo para la biodiversidad, los servicios del ecosistema y la frontera agrícola, sino que también supondría un mayor gasto de inversión en infraestructura urbana. La extensión de las redes de infraestructura urbana hacia las zonas de expansión urbana tiene un mayor costo per cápita que el que corresponde a los centros urbanos más compactos (Litman, 2015). Proporcionar los servicios básicos, tales como agua, vivienda y educación, puede ser desde un 30% hasta un 50% más económico en los centros de gran concentración de población en comparación con las áreas escasamente pobladas (McKinsey Global Institute, 2011). En la economía estadounidense, los costos de la expansión urbana mal gestionada son superiores a 1 trillón de dólares por año, o cercanos al 2,6% del PIB en 2014 (Litman, 2015).

Entre 2000 y 2030, el área urbanizada del mundo puede triplicarse. Se estima que esta nueva expansión urbana en las zonas de alto valor de biodiversidad designadas en riesgo (*biodiversity hotspots*) aumentará más de un 200% entre 2000 y 2030, aunque con sustanciales variaciones de la tasa y del grado de aumento de una zona en riesgo a otra¹⁹. Casi un tercio de las especies en peligro²⁰ serán amenazadas por esta expansión urbana (Seto, Güneral y Hutyrac, 2012). El modo en que se gestione el crecimiento

¹⁹ A continuación se presentan las estimaciones que indican una probabilidad alta (entre el 75% y el 100%) de expansión urbana en la zona de riesgo en lo que respecta a algunas ecorregiones de América Latina y el Caribe: la Mata Atlántica, con un crecimiento de un 3,3% adicional en la zona (40.975 km²); las islas del Caribe, con una expansión de un 3,9% adicional en las zonas de riesgo (8.825 km²); el bosque selvático valdiviano de Chile, con una expansión urbana del 1,3% de la zona (5.200 km²); Mesoamérica, con un 1,5% de la zona con expansión urbana adicional (17.175 km²), y los Andes tropicales, con un 0,5% de la zona con expansión urbana adicional a lo actual (7.450 km²).

²⁰ Tanto en peligro crítico como en peligro, de acuerdo con la designación de la Alianza por Extinción Zero (AZE).

urbano en el Caribe, por ejemplo, podrá mitigar o no el riesgo que afecte a la biodiversidad. Aunque la expansión urbana de esta región será relativamente pequeña con relación al área total en 2030, cabe considerar que se alberga allí una porción significativa del total mundial de plantas y de invertebrados endémicos, que estarán en riesgo sin una gestión urbana adecuada. Además, es en Centroamérica y en América de Sur, de acuerdo con las estimaciones de Seto, Güneral y Hutyrac (2012), donde el mayor número de especies en peligro crítico o en peligro serán afectadas por una creciente urbanización en 2030 en las zonas de alto valor de biodiversidad.

La inversión en infraestructura urbana supone riesgos significativos con un efecto de candado (*lock in effect*), y el efecto de candado de un crecimiento urbano mal gestionado puede significar emisiones de carbono más elevadas derivadas de las edificaciones y del transporte urbano durante décadas. La vida útil de las inversiones en infraestructura urbana de capital intensivo (caminos y edificios, por ejemplo)²¹ oscila entre 30 y 100 años, y es más bien irreversible, y el efecto de candado que conlleva la forma urbana creada por estas inversiones se mantiene por siglos (Floater y Rode, 2014b). Las decisiones de las ciudades de hoy en torno a su futuro modelo de expansión y de crecimiento urbano tendrán un rol significativo en lo que se refiere a determinar la senda del desarrollo y de las emisiones en las décadas futuras. Esta situación se hace más patente cuando se asume el déficit actual en materia de infraestructura urbana en la región, sin programar lo que pudiese requerir el crecimiento urbano hacia el futuro. Se calcula que para resolver los déficits de los servicios básicos y de la infraestructura básica en la región será preciso sumar entre un 2% y un 2,5% del PIB de 2013 al nivel de la inversión actual (Serebrisky y otros, 2015; BID, 2016). Esta desinversión, de hecho, incide negativamente hoy en los niveles de productividad urbana y nacional, y se hace aún más crítica cuando se adicionan los costos de adaptación al cambio climático, lo cual significaría un adicional de entre 16,8 y 21.500 millones de dólares anuales en 2050 (Banco Mundial, 2010; BID, 2016).

E. Conclusiones

Las actuales trayectorias de producción, distribución y consumo de los bienes y servicios urbano-ambientales expresadas en la urbanización de la región confirman la inviabilidad del patrón actual de desarrollo y los crecientes costos económicos, sociales, políticos y ambientales de la prolongación del *statu quo*, y señalan la necesidad de movilizar sendas de desarrollo más sostenibles.

²¹ La producción de cemento, por la intensidad energética de su proceso de producción, constituye un 5% de las emisiones globales (Floater y Rode, 2014a).

Hoy en día, el acceso a una calidad de vida decente de las distintas poblaciones urbanas depende en gran medida de su localización y de sus movimientos en la urbe, así como también de la posibilidad de implementar estrategias de integración económica y social para el tejido urbano. La situación actual de la región permite observar una distribución desigual e inequitativa de los beneficios y los costos de la urbanización, que viene acumulándose durante décadas. Los sectores más vulnerables económica y socialmente enfrentan graves desigualdades en cuanto al acceso a un hábitat digno y seguro, y que les dé acceso a los beneficios de la urbanización y a una calidad de vida decente. Hay avances en lo que respecta a la implementación de políticas, programas e intervenciones desde los gobiernos nacionales y locales para remediar esta tendencia, pero no se logra implementar soluciones de alcance suficiente para resolver los problemas acumulados. Dada la envergadura de la vulnerabilidad económica, ambiental y social de grandes sectores de la población urbana, esta situación puede agravarse en el futuro si no se la enfrenta a nivel gubernamental. En este sentido, la planificación y la gestión urbanas deben dirigirse a internalizar las externalidades negativas de los actuales patrones de urbanización como factores críticos del desarrollo económico y de la calidad de vida en las ciudades, a través de una urbanización bien planificada que permita desacoplar el crecimiento urbano de la degradación ambiental y socioespacial.

El suelo, el uso del suelo y la distribución de las rentas del suelo están en el centro de los procesos de urbanización. La forma en que se desarrolla la ciudad tiene impactos profundos y duraderos sobre los patrones de desarrollo que emanan de la urbanización. La virtual permanencia del ambiente construido urbano presenta especiales desafíos tanto a corto plazo, como a medio y a largo plazo. Además, la eficiencia de las ciudades en el uso de los recursos naturales y materiales (energía, agua, suelo y servicios del ecosistema) depende de la evolución de su forma y su funcionalidad, y sobre todo de la capacidad de los gobiernos de gestionarlas de forma estratégica y coordinada, con una visión a medio y a largo plazo respecto de la trayectoria del desarrollo urbano y de las posibilidades reales de potenciar, ajustar y dirigir dicha trayectoria hacia un futuro más próspero, inclusivo y sostenible.

La gestión del suelo como recurso estratégico de la ciudad debe estar en el centro de una agenda de sostenibilidad para las ciudades de la región. Tanto desde la perspectiva del ordenamiento territorial (la gestión estratégica de los recursos naturales, ambientales, sociales, económicos y culturales), como desde su concepción como una fuente de recursos de inversión en infraestructura y de integración económica y social, la gestión del suelo urbano es sin duda una palanca estructural para direccionar la trayectoria del desarrollo urbano. Existen experiencias en la región dirigidas hacia ese fin, ninguna de la envergadura que se requiere para redireccionar los patrones de desarrollo hacia un futuro caracterizado por la transformación

del desarrollo urbano. Aun así, son experiencias muy interesantes, y ofrecen mecanismos y herramientas para una gestión más integral del suelo urbano²².

Un tema importante a incorporar en los procesos de planificación y de gestión urbanas es la perspectiva a medio y a largo plazo con relación a la trayectoria del crecimiento y del desarrollo urbano de las ciudades. Es crítico desarrollar metodologías para identificar y comprender las etapas de desarrollo de las distintas ciudades de la región desde un punto de vista empírico, aplicado y relevante para la toma de decisiones sobre la política pública urbana. Se requiere entender el lugar de cada urbe en el sistema de ciudades y las probables dinámicas demográficas, sociales, económicas y ambientales con vistas al futuro. Este proceso incluye caracterizar las actuales sendas de desarrollo insostenibles en cada ciudad (para informar la política local), y sobre todo caracterizar los desafíos que se enfrentan en función de los tipos de ciudad (por ejemplo, ciudades medias, ciudades grandes de rápido crecimiento, ciudades regiones, megaciudades o pequeños poblados), y establecer cuáles son las implicancias en relación con los factores estructurales del desarrollo urbano, además de orientarse a potenciar las economías de aglomeración y de localización para una economía urbana más robusta y equitativa.

Por ejemplo, en ciudades de tamaño mediano o grande de rápido crecimiento, las inversiones en infraestructura que impactan en la forma urbana y producen efectos de candado significativos podrían estar en el foco del análisis y de la propuesta de una visión a futuro para la ciudad. Se trata de prever expansiones urbanas planificadas que integren económicamente y socialmente a la ciudad, que preserven los ecosistemas de recursos estratégicos locales y globales (agua, biodiversidad y producción agrícola), y que incorporen un diseño urbano tendiente a la vida cívica, cultural y económica local. También, de prever una movilidad inclusiva y sostenible para todos los habitantes con vistas al futuro. Las ciudades regiones y las megaciudades supondrán otras consideraciones a ser incorporadas en el análisis de sus

²² Entre ellas, diversas experiencias en la captación de plusvalías para el desarrollo urbano en el marco de un plan integral de gestión urbana dirigido a lograr una mayor integración social (São Paulo, Buenos Aires, Montevideo, Córdoba, Rosario y Moreno, entre muchas otras ciudades); la gestión del suelo en proyectos urbanos de redesarrollo de una zona de la ciudad (Puerto Madero (Buenos Aires), Nuevo Usme (Bogotá), Medellín); el uso de instrumentos fiscales para la captación de plusvalías y el control de la especulación; legislación que asegure la función social del suelo urbano y la redistribución de las plusvalías a través de distintos mecanismos, tales como la separación del derecho de propiedad del derecho a construir, los Consorcios de Operaciones Urbanas y la transferencia del derecho de desarrollo, entre otros; la gestión estratégica del suelo público (por ejemplo, la creación y la gestión de bancas de tierra, como las Reservas Territoriales en México); la gestión y la flexibilización de la normativa urbana en cambio del desarrollo de obras públicas complementarias en beneficio de la comunidad local, de la vivienda social u otro aporte colectivo; la transferencia de derechos a construir o a desarrollar entre diversas zonas de la ciudad para adquirir suelo estratégico para uso público (infraestructura y transporte, por ejemplo) (Porto Alegre, Curitiba y Ciudad de México), y los mercados públicos de derechos a construir (CEPAC en São Paulo).

sendas. Las inversiones preexistentes en infraestructura ya han definido formas urbanas más arraigadas. Las políticas de suelo y la reconversión de la infraestructura urbana y del ambiente basada en tecnologías bajas en carbono podrían ser elementos clave de los análisis y las propuestas relativas a estos casos. La integración social y el mejoramiento de la movilidad de los sectores vulnerables también deben considerarse. Además, los arreglos institucionales de la toma de decisiones sobre políticas podrían resultar muy fragmentados a nivel local para este tipo de ciudad, o por el contrario, por el apremio de la presión del pasivo socioeconómico o ambiental (por ejemplo, la congestión o el déficit habitacional), se podría crear una autoridad supralocal como parte del paquete de “inversión complementaria”, capaz de tomar decisiones sobre el territorio y de implementar políticas.

Los centros urbanos son sistemas complejos. Son principalmente autoorganizados y exhiben destacados efectos de aglomeración. En la ciudad se forman patrones de uso del suelo y del tiempo a partir de las interacciones entre los actores, y entre los actores y el ámbito físico urbano, los cuales se van retroalimentando entre sí. Así es que hoy en día la planificación urbana se entiende como el proceso de facilitar patrones espaciales que emergen desde esas interacciones. Las ciudades son sistemas en red. Por lo tanto, modificar la senda de desarrollo requiere intervenir en todos los nodos significativos, y no solo en uno o en pocos, para crear incentivos a fin de impulsar el desarrollo urbano deseado. Siendo sistemas complejos, modificar la senda futura de desarrollo requiere intervenir de forma sistémica a través de los factores que estructuran el desarrollo de la ciudad y que permiten obtener cobeneficios en distintas dimensiones del desarrollo social, ambiental y económico. La forma urbana y la infraestructura socioambiental urbana, por ejemplo, y aquellas infraestructuras que presentan efectos de candado significativos con relación a las externalidades negativas de la carbonización de las economías de la región.

Es importante, en este marco, aprovechar las economías de aglomeración y de localización con relación a la innovación y el aprendizaje. Las aglomeraciones urbanas son grandes centros y ejes para la innovación tecnológica y social, ya que procesan (movilizan, metabolizan y desechan) cuantiosos recursos de capital financiero, humano y de innovación. Son, por naturaleza, muy resilientes. Al enfrentarse con obstáculos a los paradigmas existentes (la reestructuración de la base económica urbana, por ejemplo), desarrollan soluciones innovadoras que se difunden y se asimilan en otros asentamientos. Es interesante notar que las ciudades siempre han sido los primeros centros de innovación en materia de modernización y de mejoramiento ambiental. Esta externalidad positiva de la aglomeración potencia su rol en la transformación de los países de la región hacia sendas de desarrollo más sostenibles.

La escala intermedia y el enfoque urbano permiten hacer evidentes opciones de política pública para impulsar un desarrollo sostenible, que no son necesariamente evidentes en los niveles nacionales y sectoriales. Las intervenciones a escala urbana conllevan una perspectiva y una implementación integrales, localizadas (*place based*) y acordes a la trayectoria histórica del desarrollo urbano y al lugar en el sistema de ciudades de la urbe en cuestión, y por lo tanto conllevan su proyección hacia el futuro. Por cierto, planificar paquetes de políticas complementarias a nivel urbano requiere reconocer y contar con marcos nacionales facilitadores, tanto formales como informales. Reconocer la particularidad y sobre todo la potencialidad de planificar e intervenir a escala urbana es de suma importancia al elaborar contenidos para impulsar un desarrollo sostenible de los países de la región, ya que: i) permite identificar paquetes de inversión y de políticas no visibles hasta ahora, donde tanto las sinergias como las contradicciones son más evidentes que a nivel nacional y sectorial; ii) permite reconocer e internalizar la envergadura de “lo urbano” para el desarrollo sostenible de los países (ambiental, económico y social); iii) por el peso de los efectos de candado en las inversiones urbanas, propicia un enfoque a medio y a largo plazo de la planificación, elemento esencial cuando se tiene por objeto influenciar sobre los determinantes estructurales del desarrollo, y iv) por la cercanía a lo sentido por la ciudadanía (el empresariado, los grupos sociales y cívicos, y otros), puede ser más viable la implementación de un desarrollo sostenible en y para las ciudades, ya que las soluciones son tangibles y visibles para la población interesada y afectada.

Sin lugar a dudas, también existen barreras particulares en este nivel (las estructuras de gobernanza y de financiamiento, la voluntad política, y además la carencia de información y de estudios comparativos), que tendrán que ser igualmente analizadas e internalizadas en los procesos de planificación de las políticas públicas urbanas.

Bibliografía

- Abramo, P. (2012), “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”, *Revista EURE*, vol. 38, N° 114, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), mayo.
- (2006), *Características estruturais do funcionamento do mercado informal de solo nos assentamentos informais consolidados das grandes cidades brasileiras*, Río de Janeiro, Finep.
- (2003), “The Economic Theory of the Favela: four notes on the residential location of the poor and the informal real estate market”, *City and Territories: Territorial Studies*, vol. 35.
- Angel, S. y otros (2016a), “Areas and densities”, *Atlas of Urban Expansion: The 2016 Edition*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)/Universidad de Nueva York/Lincoln Institute of Land Policy.

- ____(2016b), *Atlas of Urban Expansion: The 2016 Edition*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)/ Universidad de Nueva York/Lincoln Institute of Land Policy.
- ____(2011), "Making room for a planet of cities", *Policy Focus Report*, Lincoln Institute of Land Policy.
- ____(2010a), "A planet of cities: urban land cover estimates and projections for all countries, 2000-2050", *Lincoln Institute of Land Policy Working Paper*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- ____(2010b), "The persistent decline in urban densities: global and historical evidence of 'Sprawl'", *Lincoln Institute of Land Policy Working Paper*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Baer, L. (2016), "Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013", *Revista EURE*, vol. 42, N° 126, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).
- ____(2012), "Mercado de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana. Tendencias reciente de desarrollo urbano y acceso a la ciudad", *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, N° 8.
- Banco Mundial (2015), *Competitive Cities for Jobs and Growth*, Washington, D.C.
- ____(2013), *Planning, Connecting and Financing. Cities-Now. Priorities for City Leaders*, Washington, D.C.
- ____(2012), "Disaster risk management in Latin America and the Caribbean Region: GFDRR Country Notes", *Working Paper*, N° 64260, Washington, D.C.
- ____(2010), *Cities and Climate Change: Responding to an Urgent Agenda*, Washington, D.C.
- Bannick, R. (2009), "Bus rapid transit and the Latin American city: successes to date, but miles to go", Washington, D.C., Council on Hemispheric Affairs (COHA), 17 de diciembre [en línea] <http://www.coha.org/bus-rapid-transit-and-the-latin-american-city-successes-to-date-but-miles-to-go/>.
- BASD/BID (Banco Asiático de Desarrollo/Banco Interamericano de Desarrollo) (2014), *Sustainable Urbanization in Asia and Latin America*, Washington, D.C.
- Berkman, H. (2007), *Social Exclusion and Violence in Latin America and the Caribbean*, Washintgon, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2016), "Documento de marco sectorial de desarrollo urbano y vivienda", División de Vivienda y Desarrollo Urbano, octubre.
- Blanco, A., V. Fretes y A. Muñoz (2014), "Rental housing wanted: policy options for Latin America and the Caribbean", *IDB Monograph*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bonomo, U., I. Brain y D. Simioni (2015), "Políticas de acceso a la vivienda", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, S. Cecchini y otros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Bouillon, C. y otros (eds.) (2012), *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bourdic, L., S. Salat y C. Nowacki (2012), "Assessing cities: a new system of cross-scale spatial indicators", *Building Research & Information*, vol. 40, N° 5, Routledge, Taylor & Francis.
- Brain, I. y F. Sabatini (2007), "Tres mitos y cinco claves de la segregación residencial en las ciudades de Chile", *Prourbana*, N° 5, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).

- Calderón, J. (2014), "Mercados subsidiados de vivienda y mercados de suelo urbano en América Latina. El caso del Perú", *El suelo urbano en Iberoamérica: crisis y perspectivas*, A. Iracheta, C. Pedrotti y R. Fernández (eds.), Ciudad de México, El Colegio Mexiquense.
- Carrión, F. y A. Velasco (2016), "Ecuador: de Estambul a Quito", *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*, M. Cohen, M. Carrizosa y M. Gutman (eds.), Buenos Aires, Café de las Ciudades.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2639), Santiago, marzo.
- ____ (2014), *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, diciembre.
- ____ (2012), *Panorama Social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago, febrero.
- ____ (2010), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: síntesis 2010*, (LC/G.2474), Santiago, noviembre.
- ____ (2009), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: síntesis 2009* (LC/G.2425), Santiago, noviembre.
- CEPAL/ONU-Hábitat (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016), "Ciudades sostenibles con igualdad en América Latina y el Caribe: seis mensajes claves", octubre [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40658/1/S1601057_es.pdf.
- Chen, P. Y., S. T. Chen y C. C. Chen (2012), "Energy consumption and economic growth: new evidence from meta analysis", *Energy Policy*, vol. 44, Amsterdam, Elsevier, mayo.
- Chiappe de Villa, M. (1999), "La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 80 (LC/L.1211-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Cifuentes, L. y otros (2005), *Urban Air Quality and Human Health in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Clichevsky, N. (2011), "Prólogo", *La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas*, en M. Di Virgilio y otros (comps.), Buenos Aires, Café de las Ciudades.
- Cohen, M., M. Carrizosa y M. Gutman (eds.) (2016), *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*, Buenos Aires, Café de las Ciudades.
- Cruz, M. (2016), "Transformação da periferia e novas formas de desigualdades nas metrópoles brasileiras: um olhar sobre as mudanças na produção habitacional", *Cadernos Metrópole*, vol. 18, N° 35, São Paulo, Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología (INCT).
- Cuenin, F. y otros (2012), "Construcción de una política de vivienda que funcione", *Un espacio para el desarrollo: los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*, C. Bouillon y otros (eds.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cuervo, L. (1988), "Servicios colectivos domiciliarios: principales componentes teóricos", *Economía política de los servicios públicos: una visión alternativa*, L. Cuervo y otros (eds.), Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).
- De la Torre, A. y otros (2015), "Jobs, wages and the Latin American slowdown", *LAC Semiannual Report*, Washington, D.C., Banco Mundial, octubre.

- De Mattos, C. (2014), "Gobernanza neoliberal, financiarización y metamorfosis urbana en el siglo XXI", documento preparado para el proyecto de investigación "Nueva geografía de la urbanización y vulnerabilidad socio-territorial: ¿hacia la configuración de una región urbana en Santiago de Chile?", Santiago, Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) [en línea] http://cite.flacsoandes.edu.ec/media/2016/02/De-Mattos-C_2014_Gobernanza-neoliberal-financiarizacion-y-metamorfosis-urbana-en-el-siglo-XXI.pdf.
- (2006), "Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas", *América Latina: cidade, campo e turismo*, A. Geraiges de Lemos, M. Arroyo y M. Silveira (eds.), San Pablo, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Dilley, M. y otros (2005), *Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Duhau, E. (2008), *Hábitat popular y política urbana*, Ciudad de México, Red Nacional de Investigación Urbana.
- Eibenschutz, R. y C. Goya (coords.) (2009), *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa.
- Espinoza, P. y otros (2011), *Informe de la Evaluación Regional del Manejo de Residuos Sólidos Urbanos en América Latina y el Caribe 2010*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (AIDIS).
- Fiktri, K. y T. Zhu (2015), "City analytics", *Companion Paper*, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial [en línea] <http://documents.worldbank.org/curated/en/323321467987876242/pdf/101718-REVISED-PUBLIC-CP1-Final-2.pdf>.
- Floater, G. y P. Rode (2014a), "Accessibility in cities: transport and urban form", *NCE Cities Paper*, N° 3, Londres, New Climate Economy/London School of Economics and Political Science, noviembre.
- (2014b), "Cities and the new climate economy: the transformative role of global urban growth", *NCE Cities Paper*, N° 1, Londres, New Climate Economy/London School of Economics and Political Science, noviembre.
- Fraser, A., M. Pelling y W. Solecki (2016), "Understanding risk in the context of urban development", *Cities on a Finite Planet: Towards Transformative Responses to Climate Change*, S. Barylett y D. Satterthwaite (eds.), Abingdon, Routledge.
- Gainza, X. y F. Livert (2013), "Urban form and the environmental impact of commuting in a segregated city, Santiago de Chile", *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, vol. 40, N° 3, Thousand Oaks, SAGE Publications.
- Gilbert, A. (2012), "Rental housing in Latin America: a comparative statement", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Green, J. y S. Sánchez (2013), *La calidad del aire en América Latina: una visión panorámica*, Washington, D.C., Clean Air Institute, mayo.
- Hidalgo, R., F. Arenas y D. Santana (2016), "¿Utópolis o distópolis?: producción inmobiliaria y metropolización en el litoral central de Chile (1992-2012)", *Revista EURE*, vol. 42, N° 126, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).
- Hidalgo, D. y C. Huizenga (2013), "Implementation of sustainable urban transport in Latin America", *Research in Transportation Economics*, vol. 40, N° 1, Amsterdam, Elsevier.

- Iracheta, A. (2014), "Ciudades mexicanas: ¿qué problemas, qué instrumentos?", *El suelo urbano en Iberoamérica: crisis y perspectivas*, A. Iracheta, C. Pedrotti y R. Fernández (eds.), Ciudad de México, El Colegio Mexiquense.
- Janoschka, M. (2002), "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización", *Revista EURE*, vol. 28, N° 85, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).
- Janoschka, M. y J. Sequera (2014), "Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina: una perspectiva comparativista", *Desafíos metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina*, Michelini, J. (ed.), Madrid, Catarata.
- Jaramillo, S. (2009), *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- (1988), "Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico", *Economía política de los servicios públicos: una visión alternativa*, L. Cuervo y otros (eds.), Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).
- Jirón, P. (2011), "Sustainable urban mobility in Latin America and the Caribbean", Nairobi [en línea] https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2013/06/GRHS.2013.Regional.Latin_America.and_Caribbean.pdf.
- Laurent, É. (2011), "Issues in environmental justice within the European Union", *Ecological Economics*, vol. 70, N° 11, Amsterdam, Elsevier.
- Lefebvre, H. (1974), *La producción de l'espace*, París, Editions Anthropos.
- Lencioni, S. (2014), "Reestruturação imobiliária: uma análise dos processos de concentração e centralização do capital no setor imobiliário", *Revista EURE*, vol. 40, N° 120, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).
- Litman, T. (2015), "Analysis of public policies that unintentionally encourage and subsidize urban sprawl", *Sprawl Subsidy Report*, New Climate Economy/ London School of Economics and Political Science/ Victoria Transport Policy Institute, marzo.
- Livert, F. (2015), "Hábitat III. Informe regional: planificación urbana y territorial, y provisión de vivienda y servicios básicos", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), inédito.
- López-Morales, E., I. Gasic y D. Meza (2014), "Captura desigual de renta de suelo y desplazamiento exclusionario. Indicadores generales del proceso de gentrificación en Santiago de Chile, 2000-2012", *Cadernos Metrópole*, vol. 16, N° 32, São Paulo, Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología (INCT).
- McKinsey Global Institute (2011), *Construyendo ciudades competitivas: la clave para el crecimiento en América Latina*, agosto.
- Mendonça, M. y A. Sachsida (2012), "Existe bolha no mercado imobiliário brasileiro?", *Texto para Discussão*, N° 1762, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Miraftab, F. (1997), "Revisiting informal-sector homeownership: the relevance of household composition for housing options for the poor", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 21, N° 2, Hoboken, John Wiley & Sons.
- Monzón, A. (2005), "Gestión del transporte metropolitano", *Gobernar las Metrópolis*, E. Rojas y J. Cuadrado-Roura (eds.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Moura, R. (2010), "Conglomerados urbano-regionales: confluencia multiescalar", *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina*, V. Fernández y C. Brandão (eds.), Buenos Aires, Niño y Dávila.

- Murray, C. (2016), "Real estate and social inequality in Latin America: approaches in Argentina, Brazil, Chile and Colombia", *Real Estate, Construction and Economic Development in Emerging Market Economies*, R. Abdulai y otros (eds.), Londres, Routledge.
- Naciones Unidas (2016), "Documento de políticas 3: Políticas urbanas nacionales" (A/CONF.226/PC.3/16), Nueva York, 13 de junio [en línea] <http://undocs.org/es/A/CONF.226/PC.3/16>.
- ____ (2015a), *World Population Prospects: The 2015 Revision*, Nueva York.
- ____ (2015b), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, Nueva York.
- OCDE/AIE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Agencia Internacional de la Energía) (2016a), "Energy Technology Perspectives 2016: Towards Sustainable Urban Energy Systems. Resumen ejecutivo. Spanish translation", París [en línea] <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/EnergyTechnologyPerspectives2016ExecutiveSummarySpanishVersion.pdf>.
- ____ (2016b), *Energy Technology Perspectives 2016: Towards Sustainable Urban Energy Systems*, París.
- OMS/UNICEF (Organización Mundial de la Salud/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), *Progresos en materia de saneamiento y agua*, Washington, D.C.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016), *The State of the Cities 2016*, Nairobi.
- ____ (2013), *Planificación y diseño de una movilidad urbana sostenible: informe mundial sobre asentamientos humanos 2013*, Nueva York, Routledge.
- ____ (2012), *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición*, Nairobi.
- ONU-Hábitat/CAF (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Banco de Desarrollo de América Latina) (2014), *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*, Nairobi, marzo.
- Ozturk, I. (2010), "A literature survey on energy-growth nexus", *Energy Policy*, vol. 38, N° 1, Amsterdam, Elsevier, enero.
- Pereira, P. (2013), "Agentes imobiliários e reestruturação: interesses e conflitos na construção da cidade contemporânea", *Negócios imobiliários e transformações sócio-territoriais em cidades da América Latina*, P. Pereira (ed.), São Paulo, Universidad de São Paulo.
- Perry, G. y otros (2007), *Informalidad: Escape y Exclusión*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Pérez, P. (2014), "La mercantilización de la urbanización: a propósito de los 'conjuntos urbanos' en México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 29, N° 3, Ciudad de México, El Colegio de México.
- ____ (2013), "La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina", *Andamios*, vol. 10, N° 22, Ciudad de México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), mayo-agosto.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2016), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*, Nueva York.
- Pradilla, E. (2015), "De la ciudad compacta a la periferia dispersa", *Ciudades*, N° 106, Puebla, Red de Investigación Urbana (RNIU), abril-junio.
- ____ (2014), "La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina", *Cadernos Metrópole*, vol. 16, N° 31, São Paulo, Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología (INCT), junio.

- (2009), “Acumulación de capital y estructura territorial en América Latina: teoría e historia”, *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*, Ciudad de México, Trillas.
- Rebucci, A. y otros (2012), “Too small to thrive: the housing market”, *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*, C. Boullion (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Rodríguez, J. (2008), “Movilidad cotidiana, desigualdad social y segregación residencial en cuatro metrópolis de América Latina”, *Revista EURE*, vol. 34, N° 103, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).
- Rodríguez, A. y P. Rodríguez (2016), “Chile: vivienda privada de ciudad”, *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*, M. Cohen, M. Carrizosa y M. Gutman (eds.), Buenos Aires, Café de las Ciudades.
- Rodríguez, A. y A. Sugranyes (eds.) (2005), *Los con techo: un desafío para la política de vivienda social*, Santiago, Ediciones SUR.
- Rojas, E. (2016), “Housing policies and urban development: lessons from the Latin American Experience, 1960-2010”, *Land and the City*, G. McCarthy, G. Ingram y S. Moody (eds.), Boston, Lincoln Institute of Land Policy.
- Rojas, E. y V. Fretes (2009), “Construir ciudadanía para una mejor calidad de vida”, *Construir ciudades: mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*, E. Rojas (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Rojas, E. y N. Medellín (2011), “Housing policy matters for the poor: housing conditions in Latin America and the Caribbean 1995-2006”, *Documento de Trabajo*, N° IDB-WP-289, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ruprah, I. (2009), “The housing gap in Latin America: 1995-2015”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sabatini, F. (2000), “Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial”, *Revista EURE*, vol. 23, N° 77, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).
- Santana, D. (2013), “Precariópolis y privatópolis en la región metropolitana de Bogotá (1990-2010): un análisis socioespacial de los barrios cerrados”, tesis de maestría, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Serebrisky, T. y otros (2015), *Financing infrastructure in Latin America and the Caribbean: how, how much and by whom?*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Seto, K., B. Güneral y L. Hutyrac (2012), “Global forecasts of urban expansion to 2030 and direct impacts on biodiversity and carbon pools”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)*, vol. 109, N° 40, Washington, D.C., Academia de Ciencias de los Estados Unidos [en línea] www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.1211658109.
- Seto, K. y otros (2014), “Human settlements, infrastructure and spatial planning”, *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, O. Edenhofer y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Shimbo, L. (2010), “Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro”, tesis de doctorado, São Carlos, Universidad de São Paulo.
- Silva, S. (1997), “Estudio análisis de la evolución de la política habitacional chilena: informe final”, Santiago, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

- Simioni, D. y R. Szalachman (2007), "Primera evaluación del programa regional de vivienda social y asentamientos humanos para América Latina y el Caribe", *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 133 (LC/L.2743-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sims, R. y otros (2014), "Transport", *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, O. Edenhofer y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Smolka, M. (2002), "Legalization of the occupation of urban land: the problem that is part of the solution, the solution that is part of the problem", *Professional Course on Informal Markets, the Legalization of Landholding and Urban Improvement Programs*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M. y A. de Araujo (2009), "La tierra, el recurso escaso", *Construir ciudades: mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*, E. Rojas (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Stephans, C. (2011), "Revisiting urban health and social inequities: the devil is in the detail and the solution in all of us", *Environment and Urbanization*, vol. 23, N° 1, Thousand Oaks, SAGE Publications, abril.
- Stern, N. (2013), "The structure of economic modeling of the potential impacts of climate change: grafting gross underestimation of risk onto already narrow science models", *Journal of Economic Literature*, vol. 51, N° 3, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, septiembre.
- Thibert, J. y G. Osorio (2014), "Urban segregation and metropolitics in Latin America: the case of Bogota, Colombia", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 38, N° 4, Hoboken, John Wiley & Sons.
- Torres, J. (2016), "Colombia: la singularidad de la política de vivienda en el desarrollo urbano", *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*, M. Cohen, M. Carrizosa y M. Gutman (eds.), Buenos Aires, Café de las Ciudades.
- Trivelli, P. (2010), "Urban structure, land markets and social housing in Santiago, Chile", documento preparado para el proyecto de investigación "Mercados de bienes raíces en las ciudades de América Latina y el Caribe", Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ziccardi, A. (2016), "México. De Hábitat II a Hábitat III: evaluación de los compromisos asumidos", *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*, M. Cohen, M. Carrizosa y M. Gutman (eds.), Buenos Aires, Café de las Ciudades.

Capítulo VII

Construcción de agendas urbanas, planificación y financiamiento de las ciudades¹

Introducción

La ciudad es un ámbito físico y funcional donde se puede corroborar empíricamente cómo se reproducen las desigualdades. En el año 2010, la CEPAL advertía, en el documento *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, que la dinámica del libre mercado crea desigualdades en las ciudades de todo el mundo, pero en la región de América Latina y el Caribe son más fuertes a causa de la marcada asimetría en la dotación de infraestructura y equipamiento social (CEPAL, 2010, págs. 142-143).

Una ciudad que contiene desigualdades es una ciudad segregada. Aunque la desigualdad socioeconómica no es igual a la segregación residencial, debe existir desigualdad socioeconómica para que exista una ciudad segregada. Si la sociedad es igualitaria, no se localizan grupos diferenciados por nivel de ingreso en espacios geográficos diferenciados. Cuando existe desigualdad socioeconómica, la segregación se intensifica. Esas concentraciones territoriales diferenciadas tienden a heredarse y a reproducirse, en particular a través de mecanismos de mercado (precio de suelo y vivienda, por ejemplo), regulaciones urbanísticas, normas de financiamiento local y procedimientos y políticas públicas (sobre todo de vivienda y transporte) (CEPAL, 2014, págs. 102-103).

¹ Capítulo preparado por Alicia Williner (coordinadora) y Carlos Sandoval, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y Juan Pablo Jiménez, de la División de Desarrollo Económico (DDE), con la colaboración de Ignacio Ruelas de esa misma División.

Esa segregación urbana dificulta, entre otras cosas, la interacción, el reconocimiento y la cooperación entre grupos, debilitando la cohesión social y la gobernabilidad de las ciudades (CEPAL, 2016a, págs. 72-73), por eso la urgencia de generar políticas públicas que tengan como objetivo central promover el combate a la pobreza y a la desigualdad socioeconómica y con ello el logro de sociedades (y ciudades) más incluyentes y cohesionadas.

Respondiendo a esos objetivos, en octubre de 2016, se llevó a cabo en Quito (Ecuador) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). En el documento final aprobado en esa instancia se realiza un llamamiento a la acción para abordar la situación de las ciudades en la región y, entre los puntos que se destacan en ese llamado, está la necesidad de construir agendas urbanas en los países, respetando las particularidades y prioridades de cada territorio, impulsando el compromiso de todos los niveles de Estado con esas agendas, abogando por un desarrollo urbano sostenible, construyendo gobernanza en las ciudades, considerando el principio 7 de Río+20 (responsabilidad de todos pero diferenciada por países) y reconociendo especialmente la situación de los habitantes de las ciudades, en especial las mujeres, niños, niñas, jóvenes, adultos mayores, indígenas, discapacitados, personas que viven con el VIH/SIDA, comunidades locales migrantes, desplazados, habitantes de barrios marginales entre otros (Naciones Unidas, 2016b, pág. 6).

Junto con el llamado a la acción, la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III asume compromisos entre los cuales enfatiza la necesidad de apoyar desde Hábitat la construcción de agendas nacionales, promover el derecho a la ciudad, construir sistemas de planificación urbana integrados y promover el financiamiento de las iniciativas que cada ciudad proponga para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En este capítulo se pretende generar una reflexión en torno a algunos de esos compromisos que asume la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III y presentar algunas iniciativas que se están desarrollando en las ciudades de América Latina en torno a:

- La participación ciudadana y el derecho a la ciudad
- La planificación y gestión urbana
- Los recursos financieros con que cuentan o podrían contar las ciudades para hacer operativas las ideas propuestas

A. Participación ciudadana y construcción de agendas

Como acto político, la construcción de una agenda urbana nacional, subnacional o local requiere de un marco legal que acompañe esos procesos de construcción colectiva y mecanismos que logren visibilizar los conflictos, asumiendo las

tensiones provocadas por las demandas de reconocimiento de diversos grupos que habitan la ciudad y las demandas de redistribución de servicios públicos que tengan la igualdad como meta. En ese sentido, la instalación discursiva del “derecho a la ciudad” en la trama societal es un desafío urgente.

1. Construcción de agendas urbanas

Los procesos de construcción de una agenda urbana nacional, subnacional o local, respondiendo a la invitación realizada por Hábitat III, no implican para su elaboración solo un conjunto de decisiones técnicas, sino además un conjunto de decisiones de carácter político, que convierten a la planificación urbana en un instrumento comprometido con la realidad, para resolver los problemas con que la ciudadanía convive en la ciudad.

Las ciudades de América Latina y Caribe tienen como característica común una marcada diferenciación de las localizaciones de los grupos humanos, de acuerdo a su estrato socioeconómico. Previo a la construcción de una agenda urbana, es preciso considerar que la posición de poder de los inversionistas privados (en una ciudad) incluye el poder de definir la realidad (De Mattos, 2010). Para ello se hace imperativo que el Estado actúe como garante del bien público y común, cumpliendo un rol fundamental como regulador, considerando que el contexto en el cual se construyen las ciudades hoy está determinado cada vez más por los flujos de capital.

La primera consideración no puede soslayarse, pero tampoco debe inmovilizar a los tomadores de decisiones y agentes de la sociedad para promover acciones en torno a modificar esa realidad.

a) El Brasil y Colombia: políticas de desarrollo urbano

Haciendo referencia a casos en los cuales existen agendas de desarrollo urbano, donde el Estado ha decidido liderarlas recuperando en parte funciones de regulación disminuidas en buena parte del siglo XX, el Brasil y Colombia cuentan en la actualidad con políticas y agendas de desarrollo urbano que, lideradas por los respectivos Estados, tienen entre sus objetivos generar espacios de reflexión y puesta en práctica de decisiones para hacer con las agendas una gestión democrática y participativa.

La política de desarrollo urbano del Brasil es una política explícita que se plasma en un documento denominado el Estatuto de la Ciudad (ley 10.257-2001). Esta ley regula y reglamenta los artículos sobre política urbana aprobados por la Constitución Federal de 1988.

El Estatuto se constituye en torno a cuatro dimensiones:

- i) Consolida un marco conceptual y jurídico para el derecho urbanístico
- ii) Reglamenta un nuevo orden urbano

- iii) Sugiere procesos para la construcción democrática de las ciudades
- iv) Identifica estrategias e instrumentos de regularización de asentamientos informales en áreas públicas y privadas

El Estatuto de la Ciudad, promulgado por el Gobierno Nacional en el año 2001, presenta normas generales que deben ser seguidas por todos los municipios en el ordenamiento del territorio y ejecución de la política de desarrollo urbano (véase el recuadro VII.1).

Recuadro VII.1 **Brasil: Estatuto de la Ciudad (ley 10257), 2001**

Las dos directrices fundamentales de esta ley indican la necesidad de contar con ciudades sustentables y que su gestión se desarrolle democrática y participativamente.

El artículo 39 del Estatuto establece: “La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad plasmadas en el Plan Maestro, garantizando la atención de las necesidades de los ciudadanos en lo que respecta a la calidad de vida, la justicia social y el desenvolvimiento de las actividades económicas respetándose las directrices establecidas en el art 2° de esta Ley.”

En el artículo 2 se define como directriz general “Una gestión democrática a través de la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad en la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano”.

Otros tres artículos de la ley reafirman la importancia de generar instancias participativas en la creación e implementación de agendas urbanas.

El artículo 43 dice que, para garantizar una gestión democrática de la ciudad, se deberán utilizar entre otros, los siguientes instrumentos:

- Órganos colegiados de política urbana, a nivel nacional, estatal y municipal
- Debates, audiencias y consultas públicas
- Conferencias sobre asuntos de interés urbanos
- Iniciativa popular para proyectos de ley y de planes, programas y proyectos.

El artículo 44 dice que, en la esfera municipal, la gestión presupuestaria participativa, a la que se refiere el apartado f del inciso III del art.4, incluirá la realización de debates, audiencias, consultas públicas sobre propuestas del plan plurianual, de la ley de directrices presupuestarias y del presupuesto anual, como condición obligatoria para que sean aprobados por el legislativo municipal.

El artículo 45 establece que los organismos gestores de las regiones metropolitanas y conglomerados urbanos incluirán la participación obligatoria y significativa de la población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad para garantizar el control directo de sus actividades.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Ministerio de Vivienda y Urbanismo, “Estudio de casos internacionales”, *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile*, vol. 2, Santiago, 2013.

En el caso de Colombia, el país cuenta con una política de desarrollo urbano explícita, plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y la ley 152 (1994). La ley 152 es la ley orgánica del plan de desarrollo, donde se define una amplia y resuelta participación de la comunidad, a través de Consejos territoriales de planeación. La política urbana, si bien está inmersa en un instrumento mayor, (el plan nacional), está enfocada a darle importancia a la división territorial y a las distintas escalas, considerando como un instrumento fundamental el plan de ordenamiento territorial que deben construir cada una de las escalas territoriales de este país (departamentos, municipalidades y distritos) (véase el recuadro VII.2).

Recuadro VII.2

Colombia: Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y Ley N° 152 (1994)

En este país el Estado Nacional elabora el Plan Nacional de Desarrollo y todos los demás entes territoriales deben hacer lo mismo, considerando además que la ley orgánica núm. 152 define una amplia y resuelta participación de la comunidad en los planes de desarrollo.

El enfoque regional que este país le da a su Plan de Desarrollo Nacional intenta corregir los desequilibrios y desigualdades territoriales.

Las ciudades intermedias y grandes de Colombia cuentan con una historia reciente de ricas experiencias participativas, especialmente en la formulación de planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en la gestión de la salud y la cultura, en el mejoramiento integral de los barrios, en el control social de los servicios públicos y en la veeduría ciudadana a la gestión pública.

La formulación de los planes de desarrollo del distrito y de las localidades y del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es un aporte a la construcción de las ciudades colombianas.

La formulación de los planes ha permitido a muchos sectores expresar sus puntos de vista, presentar iniciativas, ponerse de acuerdo con los vecinos de su barrio y su localidad, pensar en los problemas de la ciudad y en su solución y, sobre todo, analizar las propuestas presentadas en su momento por las autoridades distritales y locales.

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de cada municipio y departamento es el instrumento de planificación territorial que incorpora el marco normativo de las ciudades, el régimen de suelo que otorga derechos y deberes a los propietarios de los suelos, y los instrumentos de planeación, gestión y financiación del desarrollo urbano.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Ministerio de Vivienda y Urbanismo, "Estudio de casos internacionales", *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile*, vol. 2, Santiago, 2013.

En estos dos casos el Estado ha liderado y generado un proceso de institucionalización, en el cual crea ministerios (como el caso del Brasil con la creación del Ministerio de las Ciudades), compromete a ministerios y a unidades territoriales más pequeñas que el propio Estado, y propone y aprueba leyes que regulan el funcionamiento de los entes territoriales conocidos como ciudades.

Esa estructura organizacional de instituciones, leyes, consejos y mecanismos de coordinación son el soporte que permite generar políticas, agendas y planificación urbana; sin embargo, esa estructura por sí sola no garantiza la acción.

La intencionalidad política del gobierno de turno para construir agendas urbanas en el caso de estos dos países es notoria, pero en los dos casos, así como en otros países de la región, existe un largo camino por recorrer entre la institucionalidad, la planificación urbana y la ejecución de agendas, que finalmente es lo que puede transformar la vida de los ciudadanos.

2. Las demandas de mayor igualdad: los desafíos pendientes en las democracias de la región

El “derecho a la ciudad” deberá considerarse prioridad en las agendas urbanas de cada territorio, como forma manifiesta de darle centralidad a la ciudadanía y su derecho a mejorar su calidad de vida y la de otros, participando en tomas de decisiones que impacten sobre el conjunto de la población.

El derecho a la ciudad debe pasar de ser una noción política a adquirir una forma jurídica que integre en su interior obligaciones justiciables y exigibles².

Si bien en la Tercera Cumbre de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) celebrada en Costa Rica, los días 28 y 29 de enero de 2015, se reconoció que era necesario: “garantizar el pleno respeto de la democracia, el Estado de derecho, así como de todos los derechos humanos, incluidos el derecho al desarrollo y el derecho a la paz, en un modelo de desarrollo sostenible que coloque a la persona humana en el centro de nuestras políticas” (CELAC, 2015), los sistemas democráticos de la región (a más de 30 años de haberse recuperado) han enfrentado repetidamente cuatro desafíos que continúan hoy provocando la insatisfacción de la ciudadanía. Estos desafíos son la incapacidad de generar igualdad en el terreno socioeconómico; hacer sentir a la gente que su participación política es efectiva; asegurar que los gobiernos hagan lo que se supone que deben hacer y no hagan lo que no se les ha mandado a hacer, y equilibrar orden con no interferencia (Przeworski, 2016).

En 1996 en la reunión de Hábitat II, se insistía en la mirada comprensiva y racional de políticos y procesos políticos. Se partía del supuesto de que todos los actores deberían estar abiertos al diálogo racional para determinar las mejores formas de resolver los problemas de las ciudades.

² L. Correa, “Algunas reflexiones y posibilidades del derecho a la ciudad en Colombia”, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, vol. 11, N° 1, Buenos Aires, Universidad de Palermo, 2010.

Para ello el plan de acción de Hábitat II se basaba en dos pilares: transparencia y participación. Un marco institucional, legal y financiero debería activar al sector privado, organizaciones no gubernamentales y grupos de la comunidad para contribuir al logro del desarrollo humano sostenible (ONU-Hábitat, 2016). En esencia se estaba hablando ya de gobernanza urbana.

a) Gobernanza: gobernar con acuerdos de la ciudadanía

La gobernanza es una modalidad de gestión de las políticas públicas que implica una forma distinta de hacer política y de gobernar. Actualmente el Estado, garante del bien público, no puede por sí solo solucionar los problemas de una sociedad con el nivel de complejidad que esta presenta.

El concepto de gobernanza surge como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico por parte del Estado, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas. En Europa, ya desde la década de 1990, se ha venido discutiendo el concepto de gobernanza y no hay consenso en torno a la definición.

Sin embargo, todas las reflexiones en torno a la idea de gobernanza coinciden en la existencia de problemas complejos que no pueden ser resueltos solamente por el Estado y que por tanto empiezan a valorizarse acciones provenientes de las organizaciones civiles y del sector privado: Estado, sociedad civil y mercado.

En América Latina y el Caribe las prácticas sociales identificadas bajo el concepto de gobernanza varían con respecto a la teoría y la experiencia europea. Hay dos acepciones en la literatura y en la práctica política de América Latina y el Caribe. La primera acepción se liga al concepto de “nueva gestión pública” que buscó en los años noventa la reducción del aparato gubernamental y la intervención del sector privado en el diseño e implementación de políticas públicas. En esa participación de otros actores que no fueran el Estado, el mercado tuvo mucho más protagonismo que la sociedad civil y buena parte de los servicios públicos de la región fueron privatizados (Zurbriggen, 2011). La segunda acepción tiene que ver con la idea de interacción entre sectores sociales en la generación de políticas públicas, a través de la participación social y del involucramiento ciudadano y de la sociedad civil³.

Aplicada la noción de gobernanza al gobierno de una ciudad, se entiende por gobernanza urbana al “mecanismo de dirección y coordinación de los centros urbanos, la cual a través de la interacción social define problemas y plantea soluciones de carácter público, todo esto con la intención de alcanzar

³ Véase CEPAL/Prefeitura de São Paulo (2015).

retos definidos como prioritarios para la ciudad de manera colaborativa, cooperativa y corresponsable” (CEPAL/Prefeitura de São Paulo, 2015).

“Gobernanza es el doble proceso de tomar e implementar decisiones. La gobernanza urbana genera desarrollo sostenible cuando sus prácticas tienen relación con un ambiente amigable, participativo, de rendición de cuentas, transparente, efectivo y eficiente, equitativo e inclusivo y respetuoso de las reglas de juego establecidas (ONU-Hábitat, 2016).

La propuesta de Hábitat III es que los gobiernos nacionales establezcan los parámetros para desarrollar agendas urbanas con y para la gente, pero que los gobiernos locales sean los encargados de implementar los principios de la agenda. El Estatuto de la Ciudad en el Brasil es un buen ejemplo de ello: el Estatuto fue aprobado en instancias nacionales pero es cada municipio el encargado de construir una agenda por el derecho a la ciudad. La importancia de generar buenas prácticas de gobernanza urbana en una ciudad tiene efectos directos sobre la calidad de vida de millones de personas. De allí su relevancia.

b) Una forma de gobernanza: *sharing cities*, la ciudadanía en primer lugar

Una manifestación de gobernanza es hoy la propuesta denominada *Sharing cities* 3.0, expresión utilizada por Boyd Cohen⁴ al referirse a las ciudades inteligentes⁵ líderes (*smart cities*), poniendo el acento en la ciudadanía y no solo en el uso de tecnología en la construcción de ciudades más amables.

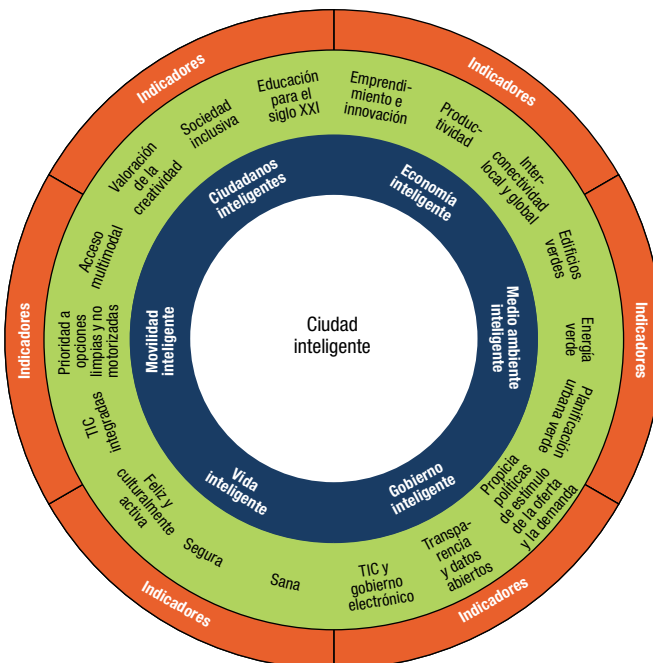
Cohen ha clasificado a las ciudades inteligentes en *smart cities* 1.0, 2.0 y 3.0. El académico sostiene que el ejemplo de las primeras son los proveedores tecnológicos que incentivan a los gobiernos de las ciudades a adoptar soluciones a través de tecnología; las segundas son ciudades inteligentes lideradas por gobiernos que adoptan el discurso de la importancia de ser una ciudad inteligente y lo difunden, y las *smart cities* 3.0 son aquellas que han optado por crear en conjunto con la ciudadanía propuestas para convertir a la ciudad en una ciudad inteligente al servicio de la ciudadanía. El protagonismo en esta propuesta lo tiene la ciudadanía. Como ciudades pioneras en este concepto están Seúl y Ámsterdam.

⁴ Cohen es Doctor en Estrategia y emprendimiento de la Universidad de Colorado.

⁵ Una ciudad inteligente y sostenible es una ciudad innovadora que aprovecha las tecnologías de la información y las comunicaciones y otros medios para mejorar la calidad de vida, la eficiencia del funcionamiento y los servicios urbanos y la competitividad, al tiempo que asegura que responda a las necesidades de las generaciones presentes y futuras, en lo que respecta a temas sociales, económicos y medioambientales (DECYTI, 2016, pág. 8).

En este estudio que ha desarrollado en ciudades del mundo, el equipo de Cohen ha propuesto lo que se ha denominado “la rueda de las ciudades inteligentes⁶”, esquema que se presenta en el diagrama VII.1.

Diagrama VII.1
Dimensiones e indicadores de una ciudad inteligente



Fuente: Dirección de Energía, Ciencia y Tecnología e Innovación (DECYTI), Boletín DECYTI, N° 45, Santiago, 2016 [en línea] http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20160603/asocfile/20160603140604/boletin_45_ciudades_inteligentes.pdf.

La rueda de las ciudades inteligentes propone el trabajo en seis líneas de acción: ciudadanos inteligentes, medio ambiente inteligente, movilidad inteligente, vida inteligente, economía inteligente y gobierno inteligente.

Cada una de las metas de los indicadores que las líneas proponen exigen la presencia de gobernanza porque cada una de ellas suponen problemas complejos que solo pueden ser resueltos por el conjunto de la sociedad. Gobernar una ciudad bajo este esquema de gobernanza exige diálogo público-privado. Para ello se requiere de coordinación y cooperación.

⁶ Cohen y su equipo de trabajo clasificaron a las ciudades inteligentes pioneras, identificando 11 de ellas. Como pioneras señala a Barcelona, Copenhague, Helsinki, Ciudad de Singapur, Vancouver y Viena. Como ciudades inteligentes emergentes identifica a Brisbane, Los Ángeles y Montreal, y como próximas ciudades inteligentes denomina a Bogotá y Lima (Martínez, 2015).

La coordinación-cooperación entre sectores públicos de distintos niveles de Estado, o entre el sector público y el sector privado es un instrumento valioso en cualquier proceso de gestión de un proyecto que entregue respuestas a las necesidades de la gente, pero es importante considerar que en toda asociación de intereses del sector público, privado ligado al mercado y organizaciones sociales (actores todos que son protagonistas de un proceso de gobernanza), las asimetrías de poder deben hacerse conscientes entre los protagonistas de una dinámica de gobernanza y deben ser explícitas.

En una región como América Latina y el Caribe, con una marcada desigualdad en la distribución de recursos económicos y de poder, existe una brecha real entre cómo operan las instituciones públicas, las empresas, los partidos políticos, los ciudadanos y todos los otros agentes de un territorio⁷. De allí la importancia de fortalecer todos aquellos procesos que tengan relación con informar a la ciudadanía, proceder con transparencia, establecer canales de comunicación y rendición de cuentas, y generar un vínculo de doble vía entre la esfera gubernamental y la esfera privada.

Así como el gobierno es una agencia del Estado, los ciudadanos y ciudadanas también lo son y esta condición debe ser explicitada y potenciada⁸.

Si el objetivo 16 de la Agenda 2030 indica la necesidad de “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”, es relevante considerar entre los medios de implementación de esta Agenda 2030 los mecanismos de gobernanza y fortalecer la institucionalidad de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Al hablar de ciudadanía, se debe considerar la existencia de brechas económicas, étnicas, espaciales, etarias, de procedencia nacional, que indican un llamado de atención para entender que no es posible lograr el objetivo 16 si no se toman medidas de políticas integrales que busquen ese cierre de brechas. El concepto de ciudadanía deberá trascender los límites de los derechos civiles, para fortalecer los derechos políticos, sociales y colectivos, considerando que la ciudadanía no debe definirse hoy por lugar de nacimiento sino por la condición humana de tener derecho a acceder a todos los derechos humanos.

⁷ Se sugiere la lectura de Matus (1998).

⁸ Agencia implica la presunción de capacidad de tomar decisiones consideradas suficientemente razonables como para tener importantes consecuencias. Puede que un ciudadano no ejerza el derecho a voto o la libertad de ser candidato en elecciones, pero el sistema democrático considera a todos igualmente capaces de ejercer tanto esos derechos y libertades como sus obligaciones correspondientes.

En el contexto de la ciudad actual, tres son los temas que importa resolver respecto a la ciudadanía:

- i) Las ciudadanas y ciudadanos son considerados sujetos de derechos, lo que significa contar con prerrogativas esenciales que no pueden ser violadas.
- ii) Implica también una pertenencia identitaria a un grupo determinado, a una comunidad que se define con determinadas características culturales, sociales y sobre todo políticas.
- iii) Por último, en contextos democráticos y bajo la idea de soberanía popular, se entiende que la ciudadanía tiene la capacidad, el derecho y la responsabilidad de participar en las cuestiones públicas de su comunidad, siendo agente decisorio sobre sus representantes en el gobierno⁹.

Fortalecer el ejercicio de la ciudadanía para que se ponga en práctica una “real” gobernanza exige revitalizar el concepto de civilidad, entendida como aquellas conductas de las personas cuyas autoconciencias individuales están parcialmente sobredeterminadas por autoconciencias colectivas, siendo los referentes de estas últimas, la sociedad como un todo y las instituciones de la sociedad civil (Vieira, 1998, pág. 3).

El ejercicio de una ciudadanía con un fuerte componente de civilidad implica reconocer que lo público no es patrimonio del Estado, sino que pertenece a todos y es el gobierno de turno a través del Estado el que lo administra.

Participar públicamente supone generar procesos de negociación e interacción permanente entre el gobierno y los grupos sociales, reconociendo que esa tensión por el poder (las asimetrías entre un gobierno que administra a través del aparato del Estado, lo público y la sociedad civil que vive inmersa en lo público, no siempre consciente de ello) es una constante.

Esta permanente tensión entre los derechos de la ciudadanía y la posibilidad del Gobierno como agente del Estado para cumplir y hacer cumplir esos derechos supone tener en cuenta un conjunto de exigencias fundamentales que el Estado debe garantizar a toda la ciudadanía, entre otras: transparencia y acceso a la información, igualdad de oportunidades, no exclusión, reconocimiento y respeto a la diversidad, y receptividad y voluntariedad (Sandoval, Sanhueza y Williner, 2015).

Sin estos cinco requisitos, se torna difícil el diálogo público-privado que debería generarse bajo el paradigma de la gobernanza.

⁹ CEPAL/Prefeitura de São Paulo (2015).

c) Legislación para la participación ciudadana en los asuntos públicos

Para establecer marcos que garanticen el derecho de la ciudadanía a participar en asuntos públicos y en asuntos de la ciudad, en los últimos 20 años, un cuerpo legal se ha ido construyendo en la región. En el cuadro VII.1 se detallan leyes vigentes a nivel nacional y, en algunos casos, considerando la escala ciudad.

Cuadro VII.1

Leyes vigentes para la participación ciudadana en asuntos públicos

Número y nombre de la ley	País	Ciudad	Año
Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública	XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado	Lisboa	2009
De la participación popular núm. 1551	Estado Plurinacional de Bolivia		1994
Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública núm. 20500	Chile		2011
Ley orgánica del ambiente núm. 7554-Decreto 8681- Fortalecimiento de la participación ciudadana en materia ambiental	Costa Rica		2009
Decreto 8243- Política nacional de participación social	Brasil		2014 (rechazado por la Cámara Federal)
Ley orgánica de participación ciudadana	Ecuador		2011
Ley del sistema nacional de consejos de desarrollo urbano y rural	Guatemala		1986
Ley de descentralización			2002
Ley orgánica de comunas núm. 1777	Argentina	Buenos Aires	2005
Ley orgánica del poder popular núm. 832	República Bolivariana de Venezuela		2010
Ley de participación ciudadana del D.F.	México	Ciudad de México	2004 (con modificaciones 2016)
Ley de modernización de gestión del Estado núm. 27658	Perú		2002
Legislación referida a ciudades			
Carta mundial por el derecho a la ciudad	Foro Social de las Américas –Quito– Foro Mundial Urbano- Barcelona-Quito		2004
Estatuto de la ciudad núm. 10257	Brasil	São Paulo	2001
Carta de la ciudad de México por el derecho a la ciudad	México	Ciudad de México	2010
Constitución del Ecuador Derecho a la vivienda y a la ciudad	Ecuador		2008
Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia			
Ley urbana Ley de desarrollo territorial núm. 388	Colombia		1989

Fuente: Elaboración propia.

Este cuerpo de leyes es un marco que garantiza la participación y la acción de la ciudadanía en asuntos públicos y en parte cumple los compromisos que la estrategia de implementación de la Agenda de Hábitat III se propuso:

- Adoptar marcos legales y regulatorios, basados en conocimientos, y aceptación de prácticas existentes para estimular acuerdos con los sectores de la comunidad y agentes del mundo privado.
- Desplegar marcos legales e institucionales para facilitar la participación inclusiva de la ciudadanía, en tomas de decisiones sobre estrategias, políticas y programas¹⁰.

Si bien estas leyes enumeradas en el cuadro VII.1 están vigentes y otras podrán sumarse en los próximos años, el proceso de construir prácticas de participación ciudadana en las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, y en la sociedad civil en su conjunto, exige un tiempo más largo que la promulgación de una ley; exige cambios culturales, reencantamiento con la política y lo político, confianzas, fortalecimiento de capital social y compromisos reales con los problemas identificados.

Al promover la participación ciudadana en asuntos públicos, además de realizar un diagnóstico de la situación que se quiere superar, es importante identificar los nodos conflictivos potenciales o establecidos que son la esencia de la vida urbana y que deberán considerarse.

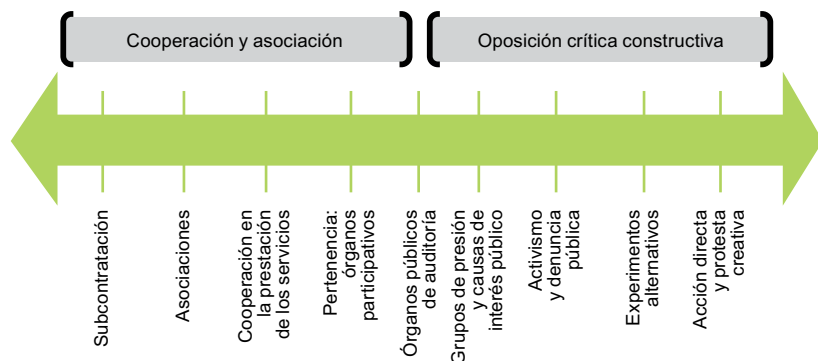
d) Los conflictos en la ciudad

Las dinámicas generadas en las ciudades dan origen a conflictos permanentes, porque estos espacios no son estáticos, sino espacios en permanente movimiento que acogen intereses legítimos y otros que seguramente no lo son, temores fundados e infundados; por eso la relevancia de transparentar las acciones que las políticas públicas surgidas en el gobierno de la ciudad proponen y visibilizar los conflictos latentes o en desarrollo. Eso es parte del desafío en los procesos de democratización, descentralización y gobernanza de las ciudades: no tener miedo a la participación ciudadana en los asuntos públicos.

El espectro de actitudes de la ciudadanía (incluido el sector privado, la sociedad civil e incluso funcionarios de gobierno) respecto al gobierno de la ciudad es muy amplio. Los intereses son diversos, también los conocimientos, las posiciones ideológico-políticas, entre otras. En ONU-Hábitat (2016) se muestra gráfica y conceptualmente el amplio espectro de actitudes que puede adoptar la ciudadanía frente al gobierno de una ciudad (véase el diagrama VII.2).

¹⁰ Véase ONU-Hábitat (2016).

Diagrama VII.2
Actitudes de la ciudadanía frente al gobierno



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *World Cities Report 2016: Urbanization and Development, Emerging Futures*, Nairobi, 2016.

El espectro recorre desde una mirada más crítica donde se puede sabotear y generar violencia contra el gobierno de la ciudad hasta una mirada de cooperación y colaboración con la autoridad. Junto a este espectro de actitudes tan variadas, los conflictos sociales que se dan en las ciudades acogen también diversas temáticas. Los problemas planteados no son solo derivados de la vida urbana (transformación del entorno, equipamiento, deterioro barrial, no acceso a bienes públicos para todos, expropiaciones, entre otros) sino que conviven con otros problemas ligados a la redistribución de bienes y servicios, y también problemas ligados al reconocimiento¹¹. Si en la década de 1990 los conflictos por la redistribución estaban opacados por los conflictos por el reconocimiento (movimientos feministas, indigenistas, entre otros), hoy los dos tipos de conflicto conviven, se entrecruzan y se manifiestan, incluidos los conflictos propios derivados de la vida urbana.

El lenguaje de la distribución ligado a los problemas derivados de vivir en ciudades segregadas así como el del reconocimiento¹² —según la expresión de Fraser— constituyen en la actualidad la gramática hegemónica de la protesta política en las ciudades latinoamericanas. En el recuadro VII.3 se indican algunos ejemplos de conflictos generados en América Latina en los años 2015-2016, ligados al reconocimiento de identidades y derechos.

¹¹ Véase Fraser (2000).

¹² "Los defensores del modelo de la identidad transponen el esquema del reconocimiento hegeliano al terreno cultural y político. Sostienen que pertenecer a un grupo infravalorado por la cultura dominante equivale a sufrir una falta de reconocimiento, a sufrir una distorsión en la relación que uno mantiene consigo mismo." (Fraser, 2000, pág. 57).

Recuadro VII.3 Conflictos sociales en las ciudades latinoamericanas: la lucha por el reconocimiento, 2015-2016

En Chile, a finales de 2015, comunidades mapuches cercanas a la ciudad de Freire, en la región de la Araucanía, ocuparon por segunda vez en un mes el Aeropuerto Internacional de Quepe en protesta por los daños ambientales, culturales y territoriales que genera el aeropuerto en territorio ancestral mapuche.

En el Ecuador lo más destacado de 2015 fue el levantamiento indígena y de los trabajadores urbanos. Las movilizaciones fueron en rechazo a la pretensión del gobierno de Rafael Correa de estatizar la educación intercultural bilingüe que estaba en manos de las organizaciones indígenas y contra reformas constitucionales que impiden la sindicalización de obreros de empresas estatales.

En 2016, en la Argentina, la convocatoria “Ni Una Menos” contra la violencia machista en junio reunió más de 300.000 personas en Buenos Aires y cientos de miles más en otras ciudades argentinas, que fueron las más numerosas en la región.

En el Paraguay estalló el movimiento estudiantil secundario y universitario en demanda de presupuesto para la educación y contra la corrupción en 2015. El 18 de septiembre se produjo una enorme movilización de estudiantes que rompió la pasividad urbana. Tres días después ocuparon la Universidad Nacional de Asunción denunciando el uso que el gobernante Partido Colorado viene haciendo desde tiempos de la dictadura de Stroessner (1954-1989) de las estructuras universitarias y del dinero público destinado a la educación.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, uno de los países más movilizadas de la región, hubo una larga lucha de los comités cívicos de Potosí en demanda de salidas al modelo extractivo, ante la caída de los precios internacionales de los productos básicos.

En el Uruguay se produjo la mayor movilización popular en una década en contra del decreto de Tabaré Vázquez de “esencialidad” de los servicios educativos, que implica sanciones para los docentes en huelga que demandaban mayor presupuesto para la educación. El rechazo a una medida propia de una dictadura fue tan contundente que el Ejecutivo debió dar marcha atrás.

En el Brasil un importante movimiento estudiantil en rechazo a la reorganización de los centros secundarios se generó ante la medida que consistía en la reagrupación de los estudiantes, el cierre de 93 centros y la transferencia de 311.000 alumnos que viven en la periferia a centros de otros barrios. Miles de jóvenes ocuparon 196 centros de estudio y salieron a las calles, forzando al gobernador a suspender la reforma que pretendía ahorrar recursos públicos.

La solidaridad con los familiares de los 43 desaparecidos de Ayotzinapa recorrió México, y muchas ciudades del mundo.

Fuente: Elaboración propia.

3. Propuestas de política pública y capacidades para el logro de ciudades inclusivas y sustentables

La desigualdad socioeconómica y la segregación espacial son causa de conflictos intensos en la ciudad. Buscando respuestas a los problemas de desigualdad y segregación, la Fundación Espacio Público en Chile ha publicado un informe en el cual propone algunas acciones para reducir las desigualdades al interior de las ciudades en el territorio chileno (véase el recuadro VII.4).

Recuadro VII.4
Propuestas para reducir la desigualdad urbana en Chile:
redistribuir para igualar

En Santiago, en octubre de 2013, Iván Poduje, José de Gregorio y Alejandro Aravena publicaron un documento de políticas públicas, “Vía rápida para reducir la desigualdad: propuestas para revertir la segregación urbana en nuestras ciudades”.

En el documento se identifican cinco problemas y nueve propuestas para hacer de las ciudades de Chile, ciudades más cohesionadas.

Entre esas propuestas, se destacan por ejemplo:

- Evitar que el paisaje cambie a medida que cae el ingreso en ejes viales de importancia exige construir grandes alamedas.
- Crear zonas de equidad territorial (ZET) en los distritos que presentan los índices más altos de segregación urbana, localizando acciones y recursos para recuperar espacios públicos y viviendas en esas zonas.
- Llevar servicios a los barrios segregados mediante un programa de centros cívicos similares a los desarrollados en algunas favelas del Brasil o barrios populares de Colombia, en los cuales se crearían bibliotecas, escuelas, museos interactivos, comisarías, consultorios.
- Espacio Público propone crear grandes alamedas, centros cívicos y zonas de equidad territorial en las 20 zonas más vulnerables de las principales ciudades de Chile, como proyectos piloto de la iniciativa.

Fuente: A. Aravena, J. Gregorio e I. Poduje, “Vía rápida para reducir la desigualdad: propuestas para revertir la segregación urbana en nuestras ciudades”, *Informe de Políticas Públicas*, N° 2, Santiago, Espacio Público, 2013 [en línea] <http://docplayer.es/12543987-Via-rapida-para-reducir-la-desigualdad.html>.

Esa propuesta de Espacio Público requiere de un conjunto de capacidades de las que debería estar dotado un gobierno local para poder llevar adelante ese tipo de propuestas. En ese sentido, ONU-Hábitat (2016) enumera como capacidades fundamentales a desarrollar en un gobierno local, con el fin de liderar la construcción de una agenda urbana sostenible e inclusiva, las siguientes:

- **Estrategias y planificación de largo plazo.** ONU-Hábitat (2016) propone una política nacional urbana que constituya el marco de agendas surgidas en los distintos gobiernos locales y subnacionales. El foco de esa agenda urbana en los territorios deberá construirse sobre tres pilares: legislación urbana (derecho a la ciudad, regulaciones y preservación de espacios públicos), planificación urbana y economía urbana, especialmente vinculada a creación de empleo, valores compartidos y finanzas públicas.
- **Servicios innovadores.** Los gobiernos locales tienen actualmente la posibilidad de acceder a tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar los servicios en las comunidades. El potencial que tiene la idea de gobierno electrónico y la noción de ciudades inteligentes es promisorio para mejorar la calidad de

vida de la ciudadanía. Una buena práctica de gobierno electrónico y ciudades inteligentes exige disponer de personas, recursos y capacidades, gobierno transparente, infraestructura y plataformas.

- **Grupos de presión y activismo.** Este es un factor fundamental a tener en cuenta por parte de los gobiernos locales. Los grupos de presión son activos, y frecuentemente se enfrentan a la autocomplacencia de los gobiernos locales. En ese sentido estos gobiernos deberían promover la cultura del debate e innovación para que puedan darse respuestas a las demandas de todos los sectores de la ciudadanía.
- **Mecanismos de aprendizaje social para la innovación.** Frente a la incertidumbre de los contextos que debe enfrentar un gobierno local, es relevante que estos puedan vincularse a sistemas regionales de innovación que integren universidades, centros de pensamiento, movimientos sociales, emprendedores sociales e iniciativas propias de los gobiernos locales y regionales. Los laboratorios de innovación son un recurso con el que pueden contar los gobiernos locales para tomar en consideración mecanismos de innovación y aprendizaje social.
- **Monitoreo inteligente de las acciones y mejora continua.** La transparencia y rendición de cuentas es una condición requerida para que los gobiernos locales puedan cumplir con un modelo de gobernanza. Por ello es relevante que estos gobiernos adquieran capacidades para monitorear y evaluar los procesos de toma de decisiones que llevan a cabo en sus respectivos espacios de gobierno, de manera tal de intercambiar con la ciudadanía logros y desaciertos para ir ajustando las decisiones políticas que requiere el buen funcionamiento de una ciudad¹³.

4. La ciudad como bien común

La ciudad latinoamericana, que alberga hoy casi el 80% de los ciudadanos, es un bien común y como tal se rige por dos principios: el principio de no exclusión y el principio de rivalidad. Ostrom y Crawford (1995, pág. 40) decían que no existe nadie mejor para gestionar sosteniblemente un «recurso de uso común» que los propios implicados. Pero para ello existen condiciones de posibilidad: disponer de los medios e incentivos para hacerlo, la existencia de mecanismos de comunicación necesarios para su implicación y un criterio de justicia basado en el reparto equitativo de los costos y beneficios. Porque en los bienes de uso común, nadie puede ser excluido de su acceso (principio de no exclusión) pero los recursos se agotan (por tanto el principio de rivalidad

¹³ Véase ONU-Hábitat (2016, pág. 116).

cobra sentido), con lo cual los bienes de uso común deben ser administrados de tal forma que puedan ser accesibles y sostenibles. En esta reflexión de la ciudad como bien común se inserta la noción del derecho a la ciudad.

a) El derecho a la ciudad

El derecho a la ciudad es un concepto que aparece en la literatura en 1968 cuando Henri Lefebvre escribió un libro titulado *El derecho a la ciudad*, en el cual construye una propuesta política que parte de la idea de reivindicar la posibilidad de que la gente vuelva a ser dueña de la ciudad. A partir de allí la sociedad civil, especialistas urbanos, gobiernos de distintos puntos del planeta hicieron suya la idea y plasmaron en cartas, leyes, decretos y otros recursos discursivos la importancia de esta propuesta de Lefebvre (1968).

Las discusiones actuales, desde distintos sectores, convergen en la idea de que la ciudad es y debe ser un espacio social producido por la ciudadanía y que ese espacio debería tener las siguientes características:

- Libre de discriminación
- Ciudadanos incluidos, donde tanto los habitantes permanentes como los transicionales sean considerados ciudadanos con derechos
- Gran participación política en la definición, implementación y presupuesto de las políticas y las planificaciones urbanas
- Que cumpla funciones sociales asegurando calidad de acceso a todos y todas
- Espacios públicos de calidad
- Equidad de género
- Diversidad cultural
- Economía inclusiva
- Sustentable, que respete la conexión urbano-rural, que proteja la biodiversidad, los hábitats naturales¹⁴

Pero cabe preguntarse qué balance podría presentarse hoy sobre ese derecho a la ciudad, que tiene casi 50 años de propuesta discursiva. En los países de la región, se han ido desarrollando iniciativas vinculadas a promover el derecho a la ciudad (véanse los recuadros VII.5, VII.6, VII.7, VII.8 y VII.9).

¹⁴ Véase Saule (2016, págs. 320-321).

Recuadro VII.5 El derecho a la ciudad en el Brasil

Desde la Constitución de 1988, que reconoce el derecho a la ciudad hasta la creación del estatuto de la ciudad en el año 2001, el Brasil muestra una trayectoria relevante en la región, en términos del reconocimiento al derecho a la ciudad.

En 2003, con la primera presidencia de Lula, se crea el Ministerio de las Ciudades, con el desafío de tratar la cuestión urbana como eje de una agenda de desarrollo del país. A partir de ese año se fortalece la institucionalidad necesaria para recuperar la capacidad del Estado de formular y gestionar políticas de desarrollo urbano e implementar la Política Nacional de desarrollo urbano y las políticas sectoriales de vivienda, saneamiento ambiental y movilidad.

Junto al Ministerio de las Ciudades se crea el Consejo de la Ciudad, de carácter deliberativo y consultivo, con el propósito de formular, estudiar y proponer directrices para el desarrollo urbano y acompañar su ejecución. Integrado por 86 miembros con derecho a voz y voto, está representado por movimientos sociales, profesionales urbanos, municipios y empresarios elegidos en conferencias nacionales.

La implementación de la política de desarrollo urbano exigió un pacto interurbano (denominado en el Brasil, pacto interfederativo), porque es el municipio brasileño el que tiene competencia legal de hacer la legislación del uso y ocupación del suelo. Toda regulación es municipal, por lo tanto si bien la federación puede indicar lineamientos de políticas, es el municipio el que tiene la competencia para realizar acciones y debe contar para ello con un plan director.

Uno de los programas emblemáticos de la gestión del PT en el Brasil desde 2003 es el llamado “Mi casa, mi vida”, que supuso incrementar el acceso a la vivienda propia a familias de bajos ingresos, promocionar la distribución de ingresos e inclusión social y movilizar el mercado inmobiliario formal. Desde la creación del programa en el año 2009, se entregaron más de 2,6 millones de viviendas. Junto a la entrega de las viviendas, el programa supone también un plan de urbanización para integrar los asentamientos con la ciudad.

La participación ciudadana en la política de desarrollo urbano se vio plasmada en las tres conferencias nacionales de la ciudad realizadas en los años 2003, 2005 y 2007, donde participaron delegados de la sociedad civil, municipios y gobierno federal. Estos eventos tuvieron el propósito de discutir la implementación de la política de desarrollo urbano desde abajo.

Fuente: O. León, “Entrevista con Inês da Silva Magalhães: el derecho a la ciudad en clave brasileña”, *América Latina en Movimiento*, N° 519, Quito, Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), 2016.

Recuadro VII.6

El derecho a la ciudad en el Estado Plurinacional de Bolivia

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2008) reconoce el derecho humano a la vivienda adecuada junto a sus componentes en el artículo 19, y además incluye a la vivienda como competencia nacional, departamental, municipal y del pueblo originario (arts. 304, 299, 302, 298).

El Estado no reconocía la propiedad colectiva de la tierra, por lo tanto no la protegía. Era imposible desarrollar proyectos de vivienda comunitaria o cooperativa, solo eran posibles proyectos de propiedad individual; con la Constitución de 2008 se reconoce y protege la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra (art. 393) en su modalidad individual, colectiva y comunitaria.

Los servicios básicos no eran considerados entre los derechos humanos, más bien eran susceptibles de ser concesionados a empresas privadas nacionales y transnacionales. La Constitución reconoce el derecho al agua potable, al alcantarillado, la energía eléctrica, el gas domiciliario, las telecomunicaciones y el transporte (art. 20), además de considerar el derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado (art. 33).

El Estado a través de la Constitución se obliga a regular el mercado de la tierra (art. 396) y a destinar mayores recursos económicos específicos para la vivienda (art. 321).

En este nuevo escenario se establece como tarea constitucional la participación de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas de manera organizada (art. 241), es decir la gestión democrática de las ciudades.

Con estas importantes inclusiones, las bases para una verdadera reforma urbana están establecidas en el Estado Plurinacional de Bolivia.

En el proceso de construcción de las autonomías^a, en cada región del país, se pretende incorporar los principios y visión del derecho a la ciudad.

En este sentido la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, las visiones y principios del Comité Impulsor del Derecho a la Ciudad y la propuesta de ley de acceso al suelo serán propuestas importantes para todas las autonomías.

Fuente: U. Mamani, "El camino del derecho a la ciudad en Bolivia", *Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, A. Sugranyes y C. Mathivet (eds.), Santiago, Habitat International Coalition (HIC), 2010; J. Urenda, *Autonomías departamentales*, Santa Cruz de la Sierra, Grupo Editorial La Hoguera, 2007.

^a Las autonomías regionales (o departamentales) son el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos políticos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad del Estado. La autonomía se sujeta a la constitución y las leyes de desarrollo constitucional respectivas (Urenda, 2007).

Recuadro VII.7

La carta de México por el derecho a la ciudad

En materia de derechos de la denominada cuarta generación (derechos colectivos), en el año 2010 se dio a conocer la Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad.

El contenido de la Carta está regido por tres principios: el ejercicio pleno de ciudadanía, entendido como la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar de sus habitantes en condiciones de igualdad y justicia, así como el respeto a la producción y gestión del hábitat; la gestión democrática de la ciudad, en referencia al control y la participación de la sociedad, en el planeamiento y gobierno de las ciudades, y la función social de la propiedad de la ciudad, que remite a la prevalencia en la formulación e implementación de las políticas urbanas, del interés común sobre el derecho individual de propiedad, e implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano.

La firma de la Carta en el año 2010 representó un éxito de los movimientos urbanos, al obtener el compromiso del jefe de Gobierno de la Ciudad de México, en relación con la amplia diversidad de derechos contenidos en ella, así como en relación con poner en práctica una gestión democrática del desarrollo urbano en la ciudad.

Sin embargo, el aval gubernamental a este documento aún está lejos de hacerse realidad, de ser introducido en el marco jurídico de la Ciudad de México y de ser traducido en políticas públicas que lo hagan efectivo.

Los postulados de la Carta y del Programa remiten a disposiciones que virtualmente entran en contradicción con las orientaciones de otras áreas de la política gubernamental de las últimas administraciones, en particular con la política urbana que, al auspiciar el papel protagónico del mercado en el desarrollo urbano y promover la construcción de una “ciudad global y competitiva” (Gobierno de la Ciudad de México, 2007), ha generado acciones que desconocen en los hechos los contenidos de estos compromisos.

En la disputa por el territorio urbano entre las inmobiliarias y los grandes desarrolladores, por una parte, y los grupos de pobladores, por la otra, pareciera que la política gubernamental ha favorecido a los inversionistas privados, dando cabida a una competencia desigual, en donde los intereses de los pobladores han sido soslayados.

Esto ha sido particularmente tangible en el caso de los megaproyectos urbanos o “proyectos estratégicos”, y en especial en el caso de la Supervía poniente, proyecto emblemático que se llevó a cabo sin el obligado ejercicio de consulta pública y vulnerando otros derechos humanos de la población afectada.

La ciudad mercancía o la ciudad para la convivencia de la diversidad social ha sido asumida como una disyuntiva, cuando en realidad se trata de generar políticas para disminuir la tensión vigente entre las tendencias globales de desarrollo de la ciudad y su capacidad competitiva, y las posibilidades de construir cohesión social.

La competitividad de la ciudad es un proceso que requiere de una sólida regulación gubernamental para posibilitar la atracción de inversiones y la creación de infraestructuras, al mismo tiempo que la creación de empleos, la atención a las necesidades sociales y la disminución de la desigualdad.

Fuente: L. Álvarez, “La política de derechos del Gobierno del Distrito Federal”, *Acta Sociológica*, vol. 64, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2014; Gobierno de la Ciudad de México, “Programa General de Desarrollo 2007-2012”, Ciudad de México, 2007 [en línea] http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/Programa_General_de_Development_DF_010607c.pdf.

Recuadro VII.8 El derecho a la ciudad en el Ecuador

En septiembre de 2008 se aprobó una nueva Constitución de la República que define un nuevo modelo de desarrollo: Buen Vivir o “Sumak Kawsay”.

En términos de la política habitacional y urbana, la ruptura ideológica y epistemológica que conlleva el Buen Vivir se tradujo en el reconocimiento constitucional del derecho a la ciudad como fruto de la participación de colectivos comprometidos con la defensa de este derecho dentro del proceso de construcción participativa de la Constitución ecuatoriana.

La Constitución en su artículo 31 expresa: “Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía” (Asamblea Constituyente, 2008).

Además, el derecho a la ciudad, como derecho constitucional, fue recogido dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, denominado para este período Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV).

Entre los años 2010 y 2011 se inició una reforma de la política habitacional ecuatoriana con el fin de superar sus limitaciones y enmarcarla en los derechos reconocidos en la Constitución así como en los lineamientos generales del PNBV. Por ello, se creó la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos y se planteó como eje de trabajo del gobierno la “revolución urbana”, la cual: “se establece desde el derecho a la ciudad y a su gestión democrática, así como desde la garantía de la función social y ambiental del suelo urbano y su equilibrio con lo rural, para el ejercicio pleno de la ciudadanía y la construcción de la vida colectiva” (SENPLADES, 2013, pág. 136).

En este marco, en 2013, dentro de la actualización del PNBV para un nuevo período (2013-2017), la política habitacional se planteó en torno a la “Revolución Urbana”, que pese a ser un concepto aún en construcción está permitiendo articular la política habitacional a la política urbana y desarrollar estrategias relacionadas con el ordenamiento territorial, la sostenibilidad ambiental, la gestión de riesgos, la gestión democrática de las ciudades, la convivencia y seguridad ciudadana, el acceso a espacio público, entre otros aspectos fundamentales para el efectivo goce del derecho a la ciudad.

Es importante reconocer que si bien la actual Constitución del Ecuador (2008) y la Ley de Participación Ciudadana (2010) que devino del texto constitucional garantizan varios espacios e instrumentos de participación, uno de los principales retos que tienen actualmente, tanto el gobierno como la sociedad civil, es fortalecer dichos espacios de diálogo y construcción colectiva de la política pública.

Fuente: V. Pinto, “El derecho a la ciudad en el Ecuador, de la Constitución a la ‘vida real’”, Quito, 2013 [en línea] http://hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1747; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*, Quito, 2013; Asamblea Constituyente, *Constitución de la República del Ecuador*, Quito, 2008.

Recuadro VII.9

El derecho a la ciudad en Colombia

Constitución de 1991

La Constitución del país incorpora algunos principios ligados al derecho a la ciudad como las garantías de igualdad y de participación ciudadana (artículos 13 y 40 respectivamente), dos componentes importantes al momento de generar reclamos por derechos complejos y colectivos, como el derecho a la ciudad.

Ley 388 de ordenamiento territorial (1997)

La ley 388 del año 1997 de ordenamiento territorial es un paso importante en Colombia y en la región, constituyéndose en un instrumento de avanzada para la garantía del derecho a la ciudad, junto al Estatuto de la Ciudad del Brasil.

La ley fomenta el entendimiento de la propiedad bajo los postulados de interés público, garantizando los derechos constitucionales de vivienda, acceso a servicios públicos, defensa del espacio público y protección del medio ambiente.

Si bien la ley concentra todos los esfuerzos en un Plan de ordenamiento territorial por cada unidad territorial como visión típica de la racionalidad propia de la modernidad, la ley tiene la virtud de permear dicha racionalidad con la dimensión humana. Si bien la ley no puede decirse que es la manifestación plena del derecho a la ciudad, presenta algunos elementos que permiten avanzar en esa dirección.

El enfoque de la ley es territorial, de manejo y ordenamiento del suelo, desarrollando una visión funcionalista de ciudad, no respondiendo en ese sentido a problemas tan humanos como el desplazamiento forzado en razón del conflicto armado, la segregación espacial, la exclusión social y las vulneraciones a los derechos humanos.

Actualmente la única forma de exigir los derechos de la ciudad en Colombia es a través del Plan de ordenamiento territorial. Las herramientas hasta hoy son de tipo político, en el sentido de que se deberá estar atento a poder participar activamente desde la calidad de ciudadano/a en la construcción de ese plan de ordenamiento que el gobierno de la ciudad promueve.

Fuente: L. Correa, "Algunas reflexiones y posibilidades del Derecho a la ciudad en Colombia", *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, vol. 11, N° 1, Buenos Aires, Universidad de Palermo, 2010.

Los países analizados evidencian puntos en común respecto al abordaje del "derecho a la ciudad". En todos ellos, el marco legal constitucional indica líneas que pueden vincularse al reconocimiento de tal derecho. En los casos del Brasil y México, existen documentos explícitos que instituyen la noción del derecho a la ciudad. (El Estatuto de la Ciudad y la Carta de México por el derecho a la ciudad). También se identifican la consolidación de marcos institucionales y la creación de instrumentos de planificación responsables de poner en agenda el derecho a la ciudad. Es el caso de la creación del Ministerio de las Ciudades en el Brasil y el caso del Ecuador con su Plan Nacional para el Buen Vivir, donde lo que se busca es una "revolución urbana" que permita articular la política habitacional con la política urbana.

En otros casos pareciera que solo la política habitacional puede dar pistas de estar implementando los principios del derecho a la ciudad, como es en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, donde la Constitución de 2008 reconoce a la vivienda como un derecho humano. En todos los casos, la participación ciudadana está reconocida como un componente fundamental a la hora de ejercer el derecho a la ciudad.

El panorama que se ha descrito en torno al derecho a la ciudad en cinco países de la región da cuenta de los avances institucionales y normativos que se han venido desarrollando desde el momento en que Lefebvre (1968) acuña la expresión de derecho a la ciudad; sin embargo, en todos los casos también se advierte que esta expresión sigue siendo una noción política, no por eso menos importante, pero requiere aún de un trabajo que permita hacer de esa expresión una agenda de la cual toda la ciudadanía se apropie y por lo tanto exija el cumplimiento de sus derechos y el compromiso de las obligaciones, pero también hacer de esa noción un instrumento legal que pueda fortalecer las garantías de cumplimiento de los principios planteados en las cartas, estatutos o declaraciones ligadas a la expresión “derecho a la ciudad”.

La construcción de una agenda urbana participativa y sostenible requiere un proyecto de gobierno de ciudad, liderazgos y fuertes capacidades para llevar adelante ese proyecto. Carlos Matus (2008) expresaba: “es común encontrar en las democracias un liderazgo competente para ganar elecciones, pero una cierta incompetencia para gobernar”. Para Matus (2008) el denominado triángulo de gobierno debía ser una herramienta eficaz para liderar procesos políticos, como lo es gobernar y conducir una ciudad. Ese triángulo de gobierno se compone de tres dimensiones: gobernabilidad, proyecto y capacidad de gobierno.

En el caso de una ciudad, la primera arista del triángulo de Matus (2008), la gobernabilidad, supone considerar y monitorear buena parte de las variables e intereses que ocurren en ese espacio de gobierno; la segunda arista, el proyecto, implica el contenido político que el líder imprime a su programa y que paralelamente va reajustando y construyendo colectivamente con otros agentes sociales, para configurar un determinado modelo de ciudad, y la tercera arista, las capacidades del equipo de gobierno, que suponen un capital intelectual que permita enfrentar los problemas con conocimiento pero también con una cuota de pragmatismo.

La relectura que hoy puede hacerse de la propuesta de Matus (2008) se complica con el componente ciudadanía y tránsito de los modelos de democracia representativa a democracias más participativas. Estas tres aristas, gobernabilidad, proyecto político y capacidad de gobierno, más la presencia de una ciudadanía más consciente de sus derechos a la ciudad, son fundamentales en la construcción de una agenda urbana.

B. Primer compromiso de Habitat III: participación ciudadana y construcción de agendas urbanas

En la región existen muchos ejemplos de agendas urbanas que responden a las problemáticas de una ciudad en su conjunto, pero también se identifican casos que corresponden a espacios de la ciudad que son intervenidos de manera focalizada.

1. El caso “Quiero mi barrio” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de la República de Chile: agenda participativa con una intervención focalizada de corte nacional

Tal es el caso de un Programa denominado “Quiero mi barrio” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) de la República de Chile, que busca recuperar barrios, reforzando lazos e identidad comunitaria, promoviendo procesos de equidad e integración física y social.

El Programa tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de los habitantes de barrios deteriorados, a través de un proceso participativo de recuperación de espacios públicos y de entornos urbanos de las familias, mediante un modelo de intervención que combina criterios de integralidad, intersectorialidad y participación ciudadana. Es interesante destacar el carácter de interescalaridad que el programa promueve, porque involucra en sus acciones el nivel local, subnacional y central, junto a la comunidad beneficiada. También el Programa responde al desafío de la intertemporalidad, dado que su inicio data del año 2006. En estos 11 años de vida, el Programa fue implementado por tres administraciones gubernamentales de distintos colores políticos, siendo intervenidos 520 barrios pertenecientes a 126 comunas de las 15 regiones del país, beneficiando a 1,5 millones de personas¹⁵. La condición de multiplicidad de actores también es cumplida por este Programa, dado que la comunidad es quien mejora su calidad de vida, haciéndose corresponsable de la intervención desde el diagnóstico hasta las soluciones que se definen en un plan maestro. Por último, también el Programa responde al desafío de la intersectorialidad, dado que otros programas sectoriales provenientes de distintos ministerios, buscan articularse al Programa “Quiero mi barrio”¹⁶.

¹⁵ Datos provistos por Gonzalo Valero, funcionario del MINVU.

¹⁶ Para mayor información sobre el Programa, véase Ministerio de Vivienda y Urbanismo [en línea] <http://quieromibarrío.cl/>.

2. El caso del Barrio 31 “Carlos Mugica” de la ciudad de Buenos Aires: agenda con una intervención focalizada y participativa en una ciudad

La Secretaría de Integración Social y Urbana del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires está a cargo de llevar a cabo el Plan de Urbanización integral del Barrio 31-Carlos Mugica. A través de la ley 3343, sancionada en 2009, se dispuso la urbanización de las villas 31 y 31 Bis con el objetivo de garantizar vivienda digna, respetando la identidad de la población.

El proyecto de urbanización e integración del Barrio 31 tiene cuatro ejes de intervención:

- Viviendas, mejoramiento de condiciones de habitabilidad
- Integración social y capital humano
- Desarrollo económico sostenible
- Integración urbana, movilidad y espacio público

Cada uno de estos ejes tiene áreas de intervención específicas (véase el cuadro VII.2).

Cuadro VII.2
Proyecto de urbanización e integración del Barrio 31 “Carlos Mugica”

Ejes	Áreas de intervención
Viviendas	Mejoramiento de vivienda existente Reasentamiento y vivienda nueva
Integración social	Servicios sociales Centro cívico Educación
Desarrollo económico	Centro de desarrollo emprendedor y laboral Mejoramiento de feria y paseo comercial
Integración urbana	Infraestructura Espacio público Mantenimiento y basura Nuevos espacios públicos

Fuente: Elaboración propia.

Todos los ejes y áreas de intervención de este programa contemplan espacios de participación ciudadana. El objetivo es crear instancias de encuentro donde los vecinos influyan en las decisiones que rigen el proyecto de urbanización e integración del barrio. Mediante mecanismos participativos se busca generar y sostener espacios que posibiliten la escucha y el involucramiento del vecino como actor político con capacidad de decisión para la construcción

de consensos¹⁷. En el cuadro VII.3 se resumen las características del plan de urbanización integral del Barrio 31¹⁸.

Cuadro VII.3

Plan de urbanización integral del Barrio 31, características y acciones específicas

Ejes	Áreas de intervención	Acciones
Viviendas	Mejoramiento de vivienda existente	Soluciones específicas para cada caso. La participación en el programa no es obligatoria.
	Reasentamiento y vivienda nueva	Identificación de necesidades de reasentamiento al interior del barrio. Instancias participativas.
Integración social	Servicios sociales	Trabajadores sociales realizan acompañamiento periódico a las familias. Oficina de reclamos de servicios (El portal) como luminarias, tendido eléctrico, red de agua potable, red cloacal y espacios públicos.
	Centro cívico	Centro comunitario El galpón: encuentros, participación y formación de la comunidad. Proyecto de construcción de un centro cívico que una el barrio, actualmente dividido por una autopista.
	Educación	Construcción del Ministerio de Educación de la ciudad en el polígono del Barrio 31. Construcción de escuela de nivel inicial, primaria y escuela para adultos.
Desarrollo económico	Centro de desarrollo emprendedor y laboral	Creación del centro de desarrollo: lugar de formación, financiamiento, formalización, desarrollo e impulso económico del barrio.
	Mejoramiento de feria y paseo comercial	Relevamiento de emprendedores del barrio. Líneas de mejora para la feria y el centro comercial.
Integración urbana	Infraestructura	Pavimentación-Red de desagüe pluvial-Red cloacal-Suministro de agua-Tendido eléctrico-Alumbrado público. Mejora de todos los espacios públicos del barrio.
	Espacio público	Junto a las cooperativas del barrio y el Ministerio de Ambiente y Espacio Público se iniciará un nuevo plan de recolección de basura.
	Mantenimiento y basura	Creación de un nuevo parque que conecte el Barrio 31 con el resto de la ciudad.
	Nuevos espacios públicos	

Fuente: Elaboración propia.

En ambos casos, en el Programa “Quiero mi barrio” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, con más de 11 años de implementación, y en el Plan integral urbano para el Barrio 31 de la ciudad de Buenos Aires, en implementación desde fecha más reciente, se reúnen estrategias y acciones que responden a los desafíos que presenta la Nueva Agenda Urbana surgida de ONU-Hábitat III (2016).

¹⁷ Véase Secretaría de Integración Social y Urbana, “Barrio 31 Carlos Mugica. Plan de urbanización integral: informe para vecinos”, Buenos Aires, 2016 [en línea] http://www.observatoriociudad.org/?s=biblioteca_externa_a&n=50.

¹⁸ Para profundizar en este plan integral de urbanización del Barrio 31, véase J. Fernández, “Barrio 31 Carlos Mugica: posibilidades y límites del proyecto urbano en contextos de pobreza”, Buenos Aires, 2010 [en línea] www.habitatinclusivo.com.ar/publicaciones/barrio31/barrio31.pdf.

En ambos casos el propósito de generar condiciones para el desarrollo de áreas vulnerables al interior de las ciudades, en busca de una mayor integración con el resto de la ciudad, se identifica claramente.

También las acciones planteadas en estos dos casos apuntan a mejorar la productividad de los sectores intervenidos, para reducir la pobreza, crear empleo, erradicar los asentamientos informales, crear espacios más seguros y promover una participación ciudadana efectiva, que fortalezca las identidades de los pobladores y dignifique sus vidas.

C. Segundo compromiso de Hábitat III: gobierno, planificación y gestión urbana

Por lo general, las funciones de gobierno y administración a nivel territorial van estrechamente vinculadas y pueden ser entendidas desde diferentes apreciaciones. Sin embargo, la forma más clara de reconocer esta relación es entendiendo a la administración y gestión urbana de la ciudad como aquella forma en la cual se expresa o materializa el gobierno de la ciudad.

Desde esta perspectiva, la gestión urbana puede ser entendida, por lo tanto, como el proceso mediante el cual se ejecutan las acciones necesarias para lograr materializar las políticas y programas locales en la búsqueda de la materialización de un modelo de ciudad deseado. Este proceso está destinado a la intervención del sistema espacial, social, económico y ambiental mediante un conjunto de instrumentos de gestión, como son los presupuestos, programas de inversión, subsidios, impuestos, entre otros.

Analizar un proceso de gestión urbana significa considerar tres componentes: la planificación del desarrollo urbano, la gestión de ciudades y la evaluación de acciones, elementos que se interrelacionan y actúan de manera secuencial (véase el diagrama VII.3).

Diagrama VII.3
Relaciones entre elementos del modelo de gobierno y administración urbana



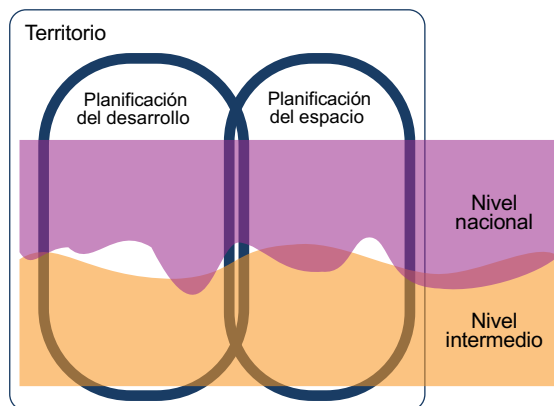
Fuente: Elaboración propia.

1. La planificación del desarrollo urbano

La ciudad, como objeto territorial de análisis, enfrenta una serie de influencias que se pueden estructurar en el marco de los diferentes niveles de familias de políticas de desarrollo territorial (CEPAL, 2009). La definición de los lineamientos estratégicos de cada ciudad no solo está determinada por los deseos, potencialidades y recursos de cada asentamiento humano sino que se determina en gran medida por políticas y programas nacionales y del nivel intermedio del Estado. Al mismo tiempo que desde el punto de vista sectorial, se implementan acciones sectoriales que se expresan en múltiples instrumentos con impacto urbano.

Sobre la base de lo anterior, es posible identificar dos principales enfoques que guían los instrumentos de planificación que las ciudades tienen en sus arreglos institucionales: uno más tradicional, vinculado a los aspectos físicos o urbanísticos de la ciudad reflejados en planes reguladores, seccionales, y otro más amplio, que incorpora elementos del concepto de desarrollo sostenible considerando variables económicas, sociales, medioambientales y culturales, entre otras (véase el diagrama VII.4).

Diagrama VII.4
Tipos de enfoques de la planificación aplicados a nivel urbano



Fuente: Elaboración propia.

Estos dos enfoques de planificación del desarrollo de la ciudad y de la planificación urbana por lo general se presentan en instrumentos diferentes con una débil integración y no generan acciones coordinadas de intervención urbana. El principal mecanismo de articulación sigue siendo en la mayoría de los casos el presupuesto, lo que dificulta una interrelación estable en el tiempo, al tratarse de un instrumento de corto plazo. La situación descrita anteriormente se complica si es necesario mirar la ciudad desde una lógica multiescalar, especialmente donde existen aglomeraciones urbanas que sufren procesos de conurbación y metropolización.

Algunos países han realizado esfuerzos por incorporar instrumentos que articulen los enfoques presentados. En el cuadro VII.4 se resumen los principales instrumentos de planificación urbana a nivel local de países de América Latina, al mismo tiempo identificando los instrumentos que se presentan como interconexiones entre los modelos presentados.

Cuadro VII.4
América Latina (10 países): instrumentos de planificación urbana

País	Instrumento de planificación física de la ciudad	Instrumento de integración	Instrumento de planificación del desarrollo de la ciudad
Argentina	Código de ordenamiento urbano Planes de sector		Plan estratégico local
Estado Plurinacional de Bolivia	Planes municipales		Plan municipal de desarrollo (5 años)
Brasil	Plano director Disciplina de parcelación del uso del suelo y la ocupación Zonificación ambiental		Plan de desarrollo económico y social Presupuestos participativos Planos, programas y proyectos sectoriales
Chile	Planes reguladores comunales Planes reguladores metropolitanos		Plan de desarrollo comunal Plan de seguridad Política de recursos humanos
Colombia		Plan de ordenamiento territorial	Plan de desarrollo municipal ^a
Cuba		Plan general de ordenamiento territorial y urbanismo ^b	
El Salvador	Planes municipales Planes parciales	Planes microrregionales de ordenamiento y desarrollo local	
Guatemala	Ordenanza urbana	Plan de ordenamiento territorial	Plan de desarrollo municipal
México	Planes o programas municipales de desarrollo urbano	Programas municipales de ordenamiento territorial	Plan de desarrollo municipal
Perú	Plan de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano		Plan de desarrollo local concertado

Fuente: Secretaría de Asuntos Municipales/Ministerio del Interior y Transporte, “Desarrollo urbano”, Buenos Aires [en línea] https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_02_desarrollo_urbano%20.pdf; Presidencia de la República, *Lei núm. 10.257 de 10 de julho de 2001*, Brasília, 2001 [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm; Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Ley General de Urbanismo y Construcciones*, Santiago, 1975 [en línea] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560>; Ministerio del Interior, *Ley núm. 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades*, Santiago, 2006 [en línea] <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>; Congreso de Colombia, *Ley núm. 152 de 1994 (julio 15) por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*, Bogotá, 1994; Presidencia de la República Decreto núm. 2181 de 2006 (junio 29) por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley núm. 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística, Bogotá, 2006; J. Ramírez, “La planeación urbana en Colombia: años sesenta-ochenta. Discursos, consultores y comunidades académicas”, *Revista de Estudios Sociales*, N° 40, 2011; Presidencia de la República, *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, Ciudad de México, 2016; Congreso de la República, *Ley Orgánica de Municipalidades*, Lima, 2003.

^a En Colombia se incluyó ya en los años sesenta el rol sociotécnico de la planificación.
^b Incorpora el Esquema de Desarrollo de la Ciudad, el Plan Director de la Ciudad y el Plan Director de Municipio. Guía para la elaboración del plan general de ordenamiento territorial y urbanismo del municipio.

La planificación del desarrollo de la ciudad y la planificación urbana o física de la ciudad no solo conceptualmente abordan temas diferentes sobre el desarrollo y la dinámica de la ciudad, sino que también metodológicamente toman enfoques diferentes. En el primer caso, la diversidad de temas que requiere coordinar el modelo de planificación del desarrollo de la ciudad hace que el enfoque de la planificación estratégica sea una forma en la cual se fundamentan estos procesos. Gran parte de la justificación de esta modalidad surge como una respuesta de la crítica a la planificación normativa del desarrollo la cual no se materializaba de manera adecuada en acciones concretas para alcanzar sus objetivos definidos (Matus, 1983). A pesar de que la modalidad de planificación estratégica entrega una forma más flexible y dinámica de enfrentar los problemas de la ciudad, presenta al mismo tiempo una condición indicativa sobre las decisiones de la autoridad (recomienda u orienta), a diferencia de lo que se presenta con los procesos normativos, que por lo general se expresan de manera formal en los cuerpos legales, que señalan los pasos y normas a cumplir por parte de los municipios para elaborar sus planes urbanísticos. Estos instrumentos tienen un carácter obligatorio que los hace exigibles legalmente. Esa condición, al mismo tiempo, les imprime una fuerte rigidez y la actualización de los planes urbanos son complejos y de alto costo.

2. La gestión de la ciudad

Las problemáticas del gobierno y de la administración de la ciudad y del nivel local del Estado son aún desafíos relevantes en los países de la región debido principalmente a la debilidad de sus arreglos institucionales. Esta problemática se expresa claramente en la forma en que se gestionan las áreas o regiones metropolitanas. En las ciudades que tienen la condición de metrópolis nacionales o regionales, se presentan casi todos los desafíos de la planificación del Estado en entornos complejos, como los problemas de multiescalaridad de la acción territorial, la coordinación interinstitucional, la construcción de una mirada de largo plazo, entre otras, sin contar los problemas fundamentales que se originan de la concentración espacial de la actividad y de la población, como la desigualdad de acceso a servicios públicos, problemas de movilidad, segregación urbana, contaminación y otros.

La realidad de cada país de la región define la estructura institucional en la que se configuran las áreas metropolitanas. Según Oviedo y Rodríguez (2001), es posible encontrar dos formas principales: el esquema supramunicipal y el intermunicipal (véase el cuadro VII.5).

- i) En el esquema supramunicipal, al área metropolitana se la dota de una jerarquía especial, asimilándola al nivel intermedio del Estado, como por ejemplo la delimitación de Distritos Federales. Se observa en casos de capitales nacionales como Brasilia, Buenos Aires, Ciudad de México, entre otras.

- ii) En el esquema intermunicipal, la figura se asimila a una asociación de municipios. Esta figura se presenta como una manera de aglomerar municipios, dotándolos de una figura jurídica propia. Algunas configuran Consejos Metropolitanos, que buscan coordinar los intereses de los municipios presentes en el área metropolitana.

Cuadro VII.5
Tipos de áreas metropolitanas y jerarquía institucional

País	Existencia formal	Identificación	Jerarquía
Argentina	Sí		Con jerarquía de Estado intermedio (caso Buenos Aires)
Brasil	Sí	Cada Estado puede definir las áreas metropolitanas de su jurisdicción	Con jerarquía de Estado intermedio y asociación de municipios (Caso Brasilia) Regiones metropolitanas (37)
Colombia	Sí	Se identifican por Ley y se asumen los requisitos para constituir las	Como asociación de municipios
Chile	No	Identificación explícita por la Ley	No existe aún propuesta en política de descentralización una gestión desde el nivel regional intermedio
México	Sí	Grupo Interinstitucional para la Delimitación de Zonas Metropolitanas	Con jerarquía de Estado intermedio (Caso DF) Como asociación de municipios
Perú	Sí	Constitución define áreas metropolitanas como Lima y capitales provinciales que tengan esa característica	Como asociación de municipios ^a

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Desarrollo Social/Consejo Nacional de Población/ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (SEDESOC/CONAPO/INEGI), Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010, Ciudad de México, 2012.

^a Aunque legalmente el área metropolitana de Lima tiene un régimen especial las competencias son muy similares a los municipios en general

Las regiones o áreas metropolitanas que se configuran desde la forma de asociaciones de municipios o mancomunidades, si bien es cierto tienen la ventaja de poder enfrentar problemas más completos de manera integrada, al mismo tiempo presentan una seria dificultad al momento de impulsar la coordinación de intereses e iniciativas, para lo cual por lo general requieren de una nueva institucionalidad que regule esas interdependencias (véase el cuadro VII.6).

Cuadro VII.6
Ventajas y desventajas en tipos de provisión de servicios públicos urbanos

	Ventajas	Desventajas
Individual	Decisiones más rápidas No requieren nueva institucionalidad extra municipal	Capacidad de resolver problemas complejos y extraterritoriales
Compartida	Resolver problemas comunes a varios territorios Pueden especializarse temáticamente (consorcios) Aprovechar economías de escala: - Proyectos más grandes - Acceso a recursos	Creación de nueva institucionalidad Cambios políticos Problemas de coordinación

Fuente: Elaboración propia.

3. Entrega de servicios, resultados e impactos de la gestión

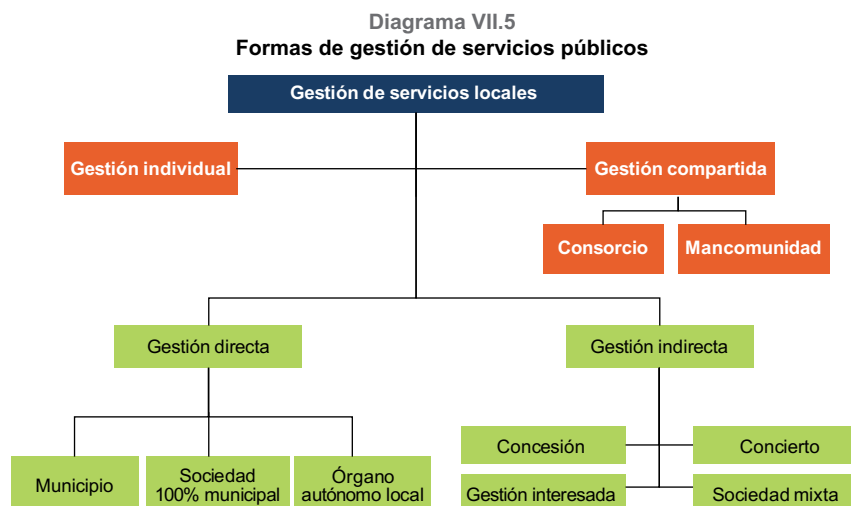
En la región de América Latina y el Caribe, cada día el rol de la autoridad urbana local es más complejo y dinámico. En las últimas décadas se ha transformado su tarea, desde un mero generador de servicios locales hacia un impulsor de procesos de desarrollo. Sin embargo, aún es relevante destacar que existen diferencias sustanciales respecto de la calidad de los servicios prestados a nivel urbano local.

El diagnóstico de los principales problemas que se enfrentaban en la provisión de los servicios públicos locales con especial énfasis en aquellos que se presentan a nivel urbano apunta a inicios del siglo XX a un conjunto de elementos como (Antúnez y Galilea, 2003):

- Problemas de déficit
- Desigualdad en la prestación
- Bajo nivel de incorporación de nuevas tecnologías
- Ineficiencias en la prestación
- Baja participación
- Privatización de servicios mal regulados
- Estándares de calidad dispares

La forma en la cual se prestan los servicios públicos locales en las ciudades de América Latina y el Caribe se ha flexibilizado, buscando responder de forma más moderna a los nuevos desafíos y complejidad de las tareas. Sin embargo, los problemas descritos siguen aún vigentes en la actualidad, incluso algunos se han agravado por diferentes factores y el mantenimiento de los flujos migratorios.

Las formas de gestión de servicios públicos de forma directa o indirecta presentan diferentes características y dependen de la función pública que se desee proveer y las capacidades técnicas de los municipios (véase el diagrama VII.5).



Fuente: J. Suárez y M. García, *El poder local: modelos de gestión y de financiación de los servicios públicos locales*, Madrid, Academia Europea de Ciencias y Artes, 2006.

Por ejemplo, la provisión de movilidad pública mediante autobuses casi en todas las ciudades de la región se presenta de modalidad concesionada, operada por empresas privadas. Es interesante observar que en las evaluaciones de calidad de servicios públicos obtienen un bajo nivel de satisfacción (Corporación Latinobarómetro, 2015) (véase el cuadro VII.7).

Las iniciativas para incorporar modalidades de presupuesto y gestión sobre la base de resultados (Armijo y Bonnefoy, 2005) desde hace años han incluido el nivel local y urbano dentro de sus ámbitos de acción, presentando un conjunto de herramientas de monitoreo y seguimiento en las tareas. A partir de allí ha surgido la necesidad de desarrollar mecanismos para intentar medir el impacto de la prestación de los servicios públicos, por ejemplo, de manera indirecta, mediante el nivel de satisfacción que la ciudadanía tiene respecto a un conjunto de servicios a nivel urbano. De forma panorámica, destaca que la provisión de servicios de agua potable, electricidad y gas domiciliario, son las que muestran mejores resultados en el grado de satisfacción por parte de la ciudadanía. Estos servicios se presentan generalmente mediante sistemas estandarizados que son regulares y continuos por lo que tienen una mayor

consistencia en su prestación, a diferencia de servicios donde la calidad puede variar de acuerdo a condiciones diarias como el transporte (véanse el cuadro VII.8 y el gráfico VII.1).

El transporte público es uno de los servicios que peor satisfacción genera en los consultados por la encuesta, de estas cifras destacan los casos del Brasil, Chile, el Paraguay y el Perú, en donde las personas que declaran estar “No muy satisfecho” o “Nada satisfecho” son más del 60% del total de las respuestas (véase el cuadro VII.9).

El modelo de cuadro de mando integral (*balanced scorecard*) es una de las propuestas que en el mundo empresarial privado ha tenido una amplia cobertura y se ha extendido a la gestión territorial. El caso más tradicional de aplicación de este enfoque es el del municipio de Charlotte en los Estados Unidos a inicios de 2000. La experiencia se ha replicado a una variedad de iniciativas en diferentes ciudades y municipios urbanos latinoamericanos como Providencia en Chile, la Prefeitura Municipal de Ipiranga en el Brasil (De Faria, 2008), Medellín en Colombia, entre muchas otras.

Cuadro VII.7
Modalidad de prestación de servicio de transporte por autobuses (año 2007)

Áreas metropolitanas	Clase de organización	Empresas	Propiedad de vehículos	Instrumento legal
Belo Horizonte	Empresa privada	47	Privada	Concesión
Bogotá	Empresa privada	52	Privada	Habilitación
Buenos Aires	Empresa privada/cooperativa	231	Privada	Permiso
Caracas	Privada y pública (metrobus)	18	Privada y pública	Permiso
Ciudad de México	Autónomo/privada/pública (trolley)	9	Privada y pública	Concesión
Curitiba	Empresa privada	22	Privada	Permiso
Guadalajara	Privada y pública (trolley)		Privada y pública	Concesión
León	Empresa privada	13	Privada	Concesión
Lima	Empresa privada		Privada	Concesión
Montevideo	Empresa privada	5	Privada	Permiso
Porto Alegre	Privada y pública (Carris)	15	Privada y pública	Permiso
Río de Janeiro	Empresa privada	49/136	Privada	Permiso
San José	Cooperativa/autónomo	39	Privada	Concesión
Santiago	Empresa privada	6	Privada	Concesión
São Paulo	Empresa privada	25	Privada	Concesión y permiso

Fuente: Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

Cuadro VII.8
Encuestados que se declaran “Muy satisfechos” o “Más bien satisfechos” con el servicio
(En porcentajes)

Grado de satisfacción con servicios públicos locales	Total	ARG	BOL	BR	CL	COL	CR	RD	EC	ES	GUA	HON	MEX	NI	PAN	PAR	PER	UR	VE
Áreas verdes y espacios públicos	52,1	68,9	42,5	39,8	39,8	53,1	52,7	65,5	49,4	43,8	51,2	57,6	50,8	55,1	47,5	66,4	38,1	70,6	46,8
Recolección de basura	55,0	77,9	37,9	61,4	67,4	63,6	69,6	60,1	68,0	54,1	47,0	45,1	56,2	55,2	30,3	38,7	44,3	69,5	40,2
Transporte público	45,9	49,8	42,9	25,4	32,6	41,4	58,0	55,2	53,1	55,6	51,0	56,8	45,4	61,9	36,1	36,1	33,0	50,8	50,7
Agua potable	66,0	67,9	60,3	55,2	76,7	68,2	82,3	64,6	65,6	68,1	63,4	75,0	63,4	67,4	56,0	57,8	56,9	88,6	53,7
Alcantarillado	46,9	49,3	41,6	44,0	71,1	54,9	52,4	43,2	62,8	48,0	37,8	40,7	45,4	41,0	27,3	26,9	50,0	60,9	41,5
Caminos y pavimentación	41,8	52,3	41,7	22,8	47,5	35,6	36,2	46,2	53,4	47,2	45,3	39,4	37,1	55,5	42,8	38,3	34,7	37,4	43,0
Gas	62,6	61,6	44,4	71,6	82,5	71,5	45,0	72,0	79,8	72,1	52,9	47,7	71,4	62,4	74,2	44,4	48,6	71,3	52,0
Luz/electricidad	74,3	74,6	68,9	67,4	83,8	82,3	84,0	57,1	81,8	85,8	72,0	74,2	77,8	79,8	66,8	62,7	63,9	93,3	61,6

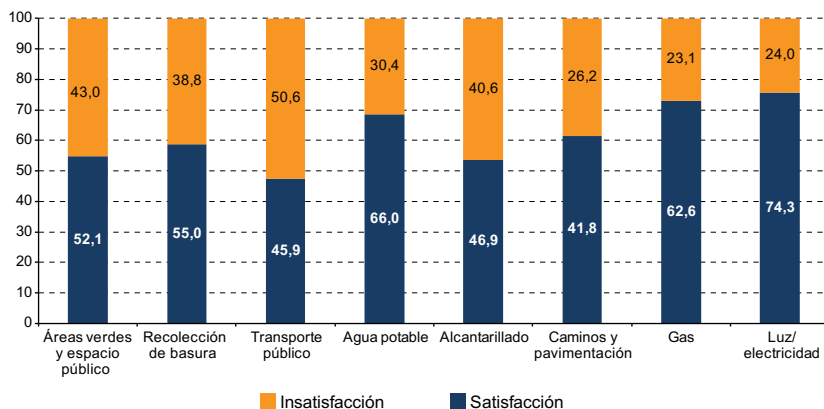
Fuente: Corporación Latinobarómetro.

Cuadro VII.9
Grado de insatisfacción con servicios públicos locales
(En porcentajes)

Grado de insatisfacción con servicios públicos locales	Total	ARG	BOL	BR	CL	COL	CR	RD	EC	ES	GUA	HON	MEX	NI	PAN	PAR	PER	UR	VE
Áreas verdes y espacio	43,0	29,9	47,3	59,1	58,8	43,6	43,4	30,6	47,4	48,0	37,0	31,5	47,6	31,8	45,4	32,7	54,9	27,4	51,9
Recolección de basura	38,8	21,8	49,4	36,9	32,1	28,4	27,1	35,5	30,8	35,5	39,4	37,6	43,4	27,1	56,1	54,8	52,2	30,0	57,8
Transporte público	50,6	39,1	50,4	70,2	66,6	53,2	41,2	43,0	44,2	43,0	45,7	42,6	53,7	34,4	60,5	61,8	64,1	40,2	48,5
Agua potable	30,4	28,7	31,6	43,3	22,7	26,0	17,0	32,1	31,3	28,6	30,6	23,1	35,8	24,5	35,7	40,0	39,4	8,4	45,3
Alcantarillado	40,6	42,5	39,0	48,3	28,5	31,4	42,1	44,6	32,5	35,0	40,3	37,8	53,0	27,6	50,5	54,4	45,9	19,7	57,3
Caminos y pavimentación	26,2	18,3	26,7	40,2	11,3	33,6	30,0	28,9	23,0	24,1	25,5	38,0	29,2	20,9	21,7	23,0	25,4	24,8	26,2
Gas	23,1	10,3	31,1	20,2	17,0	14,2	13,9	22,2	19,7	24,9	25,4	21,7	27,8	15,4	16,5	36,3	43,4	6,0	47,2
Luz/electricidad	24,0	24,8	25,4	32,1	15,8	17,0	15,7	40,8	17,6	12,8	24,3	23,2	21,7	17,9	26,6	36,4	33,4	6,4	37,7

Fuente: Corporación Latinobarómetro.

Gráfico VII.1
América Latina y el Caribe: grado de satisfacción e insatisfacción
con servicios públicos municipales, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Corporación Latinobarómetro.

Junto con el enfoque del cuadro de mando integral se han introducido modalidades a nivel urbano como el modelo de gestión por resultados, instancia que permite hacer una valoración más clara respecto a los impactos posibles de acciones de la autoridad. En este sentido, destacan los casos de los municipios de Pasto, Medellín y Tocancipá, o mediante la incorporación del modelo de gestión de calidad de servicios municipales de Chile (SUBDERE, 2008) y Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI) en el caso peruano. Estos enfoques han fortalecido la mirada desde la gestión de la calidad de servicios públicos urbanos considerando el uso de esquemas como la certificación mediante normas como ISO 9001. En el cuadro VII.10 se muestran los municipios urbanos que han desarrollado este modelo.

Las conclusiones que surgen de la incorporación de la modalidad de calidad de servicios mediante el uso de normas internacionales es que se mejoran procesos y se logran mayores resultados. Sin embargo, las iniciativas que se emprenden por lo general surgen en municipios urbanos que tienen niveles altos de ingresos y de relativa mejor condición para enfrentar los desafíos administrativos y financieros que requieren estos procesos, quedando aquellos que más lo requieren en la mayoría de las ocasiones sin mejoras o implementaciones exitosas. El énfasis mayor se ha centrado en la gestión de procesos que puedan ser estructurados en la lógica de eficiencia y optimización. Algunas pocas iniciativas han tenido el énfasis en la gestión ambiental, sin embargo, no ha sido un marco general de trabajo dada la complejidad y dificultad para asignar los efectos de su intervención.

Cuadro VII.10
Municipios con modalidades de certificación de calidad mediante
normas internacionales

Iniciativa	País	Norma	Tipo	Referencia
Tigre	Argentina	ISO 9001 -2008	Gestión	Municipio de Tigre (2012)
Prefeitura Municipal de Gramado	Brasil	ISO 9001 -2000	Gestión	
Câmara Municipal de Hortolândia (SP)	Brasil	ISO 9001 -2000	Gestión	
Tribunal de contas do município de São Paulo	Brasil	ISO 9001 -2000	Gestión	Tribunal de Cuentas del Municipio de São Paulo
Providencia	Chile	Iso 9001 -2012	Gestión	
Las Condes	Chile	Iso 9001 -2008	Gestión	Municipalidad de Las Condes (2017)
Chiguayante	Chile	Iso 9001 -2008	Procesos	
Pasto	Colombia	NTC ISO 9001	Procesos	
Pereira	Colombia	ISO 9001-2000	Gestión	
Soatá	Colombia	Iso 9001 -2008	Gestión	
Durango	México	ISO 9001:2008 y 14001:2004	Gestión y ambiental	
Ecatepec de Morelos	México	Iso 9001 -2008	Gestión	Márquez (2008)
San Isidro	Perú	Iso 9001 -2008	Gestión	Municipalidad de San Isidro (2017)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Municipio de Tigre, “La mejora continua se convierte en una necesidad para la sostenibilidad de la gestión”, documento presentado en la primera jornada “Calidad en la administración pública y calidad parlamentaria”, Tigre, 28 de agosto de 2012 [en línea] http://unlp.edu.ar/uploads/docs/gestion_de_calidad_en_el_municipio_de_tigre.pdf; Tribunal de Cuentas del Municipio de São Paulo, “Qualidade”, São Paulo, 2017 [en línea] <http://www.tcm.sp.gov.br/qualidad/SGQ.htm>; Municipalidad de Las Condes, “Certificación ISO”, Santiago, 2017 [en línea] <https://www.lascondes.cl/municipalidad/certificacion.html>; I. Márquez, “Gestión de calidad en los municipios mexicanos. Un estudio de caso: Ecatepec de Morelos, Estado de México, 2003-2006”, documento preparado para el XXI Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas, 2008 [en línea] <http://siare.clad.org/fulltext/0059402.pdf>; Municipalidad de San Isidro, “Sistema de gestión de la calidad”, Lima, 2017 [en línea] <http://msi.gob.pe/portal/municipalidad/iso-9001-2008/>.

D. Tercer compromiso de Hábitat III: el financiamiento de las ciudades

La preocupación por el futuro global urbano ha convertido la sustentabilidad de las finanzas públicas de las ciudades en una condición necesaria. Esta sustentabilidad es la que permitirá que los gobiernos locales inviertan en mayor y mejor medida en programas sociales e infraestructura pública que mejoren las condiciones de calidad de vida de las personas, sustenten el crecimiento económico y mitiguen los efectos del cambio climático y las crisis financieras.

En América Latina, esta preocupación se vuelve central para las políticas públicas, teniendo en cuenta el alto grado de urbanización imperante. Es en este contexto en que el análisis de las relaciones fiscales intergubernamentales de los países de la región resulta de suma relevancia debido a que refleja el alcance histórico, sociopolítico, económico, la naturaleza unitaria o federal de los países así como los desequilibrios financieros (ingreso y gasto) entre gobiernos centrales y subnacionales. En definitiva, las relaciones intergubernamentales y su adecuada coordinación son la clave para el buen funcionamiento tanto de los gobiernos locales como de las ciudades.

Como se muestra en el cuadro VII.11, un elemento institucional que constituye un factor decisivo se refiere a la cantidad, tamaño y características institucionales de los gobiernos subnacionales. Esta variable da cuenta de la existencia de importantes diferencias entre países, y más aún, dentro de un mismo país.

Cuadro VII.11
América Latina: tipo de países y población

País	Población	Federales		Unitarios		Población por municipio
	Miles	Estados	Municipios	Departamentos	Municipios	Promedio
Argentina	43 298,26	24,00	2 171,00			19 943,93
Bolivia (Estado Plurinacional de)	10 737,27			9,00	339,00	31 673,35
Brasil	207 749,81	27,00	5 564,00			37 338,21
Chile	17 916,97			15,00	345,00	51 933,25
Colombia	48 228,61			32,00	1 122,00	42 984,50
Costa Rica	4 820,78			7,00	82,00	58 790,02
Ecuador	16 144,35			24,00	221,00	73 051,34
Guatemala	15 920,08			22,00	340,00	46 823,76
Honduras	8 075,03			18,00	298,00	27 097,43
Jamaica	2 793,34			3,00	14,00	199 523,93
México	124 612,40	32,00	2 446,00			50 945,38
Nicaragua	6 085,53			15,00	153,00	39 774,69
Panamá	3 929,11			10,00	79,00	49 735,51
Paraguay	6 639,16			17,00	254,00	26 138,41
Perú	31 383,48			24,00	1 874,00	16 746,79
República Dominicana	10 530,93			31,00	157,00	67 075,98
Uruguay	3 430,28			19,00	112,00	30 627,47
Venezuela (República Bolivariana de)	30 553,59	24,00	335,00			91 204,74

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y cifras oficiales de los países.

En primer lugar, las relaciones fiscales intergubernamentales en esta región remiten a la existencia de una gran variedad de tipos de organización institucional que presentan sus Estados (Cetrángolo, Goldschmit y Jiménez, 2009). En efecto, debemos diferenciar un grupo de países con organización federal (la Argentina, el Brasil, México y la República Bolivariana de Venezuela) del resto, que ha adoptado formas unitarias de gobierno.

Los países de organización federal suelen coincidir con los de mayor extensión territorial y grandes disparidades internas, distinguiéndose dos tipos de casos. Por un lado, están aquellos países en donde el federalismo es una manera de mantener unidos en un país estados que previamente gozaban de autonomía (México y la Argentina). Por otra parte, se encuentran aquellos en los que la elección de este tipo de organización surgió desde el centro (el Brasil). En los tres casos, no obstante, se reconoce al federalismo como herencia de la organización colonial. La República Bolivariana de Venezuela, por su parte, es un caso particular en donde, además de ser un federalismo decidido desde el centro, parece ser más nominal que real (Fernández, 2006). En relación con el resto, deben diferenciarse los casos más tradicionales de organización unitaria (como Chile) de otros casos organizados como república unitaria pero descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (Colombia, el Perú).

En segundo lugar, y parcialmente vinculado con lo anterior, existe un diferente reconocimiento del papel de los municipios en cada uno de los países. En el Brasil, a partir de la reforma constitucional de 1988, las municipalidades son reconocidas como unidades de gobierno del Estado Nacional, con autonomía política, administrativa y financiera mientras que la Argentina deja librado el marco normativo municipal a la determinación de cada estado provincial, multiplicándose por 23 las posibles alternativas.

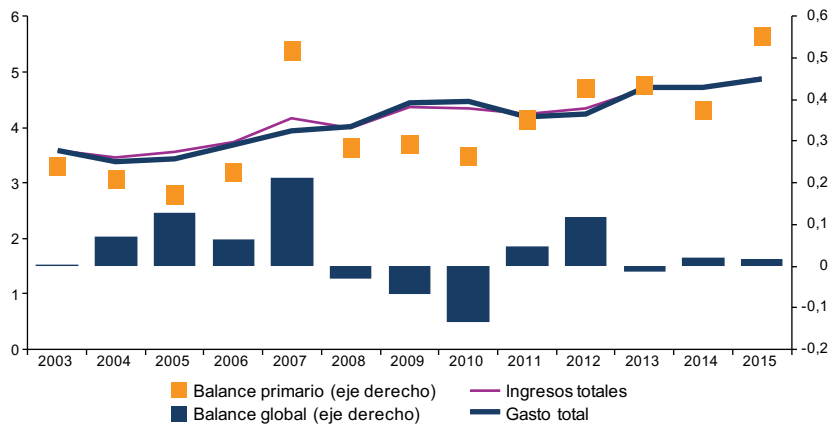
Esta heterogeneidad en las características de los gobiernos locales que componen los países de la región llama la atención acerca de las distintas funciones que pueden llevar a cabo. Sin duda, en términos de capacidad y eficiencia en la provisión de los servicios no es lo mismo que estén a cargo de un gobierno pequeño con escasos recursos y capacidades, del caso en que se trate de un gobierno de mayor tamaño con capacidad financiera, administrativa y de gestión. Incluso, la escala necesaria para la provisión de algunos servicios públicos puede sobrepasar la correspondiente a una sola localidad. Es probable que las grandes áreas metropolitanas y las ciudades mayores cuenten con una escala económica, humana e institucional que les permita emprender acciones en forma relativamente autónoma y operar con adecuados niveles de eficiencia y funcionalidad. No obstante, las unidades locales menores o rurales necesitan asociarse y recibir asistencia técnica y cooperación de otras entidades para la adecuada puesta en práctica de sus iniciativas.

El cuadro VII.11 ofrece una mirada sintética de la situación regional, aunque no alcanza a captar de manera completa la heterogeneidad de situaciones existentes. Solo para algunos países se observa la existencia de jurisdicciones intermedias —estados o gobiernos provinciales. Este punto amerita una reflexión especial, teniendo en cuenta que este nivel de gobierno no presenta, desde la teoría, una definición clara acerca de cuáles deberían ser sus potestades en materia de gasto público. En efecto, usualmente, la teoría del federalismo fiscal discute la descentralización como la elección entre la provisión centralizada o a cargo de gobiernos locales, mirando su impacto sobre la eficiencia. No obstante, la existencia de gobiernos intermedios de un tamaño que, a priori, no tienen relación con los ámbitos de provisión de los servicios públicos, demanda una especulación en donde las razones institucionales, históricas, políticas y geográficas deben ser consideradas.

En tercer lugar, se debe destacar el hecho de que el tamaño promedio de los municipios -medido en términos de su población- surge de considerar ciudades capitales con un enorme peso de actividades administrativas y de servicios, con otras ciudades industriales de gran tamaño (São Paulo en el Brasil o Rosario en la Argentina), una multiplicidad de situaciones intermedias hasta llegar a comunas de pequeños tamaños y localizadas en zonas rurales de difícil acceso. Sabiendo que el tamaño y características sociodemográficas y geográficas de un territorio le imprimen una especificidad que es necesario considerar al diseñar e implementar políticas públicas, se deben diseñar soluciones flexibles para cada tipo de gobierno, lo que no resulta sencillo en muchas ocasiones. De manera especial, las soluciones que deben dar las políticas públicas para grupos poblacionales específicos (rurales dispersos, con mayor participación de grupos indígenas o multilingües, por ejemplo) significan desafíos muy complejos, particularmente para las políticas educativas y sanitarias.

En promedio, los gobiernos locales en América Latina, han mostrado una baja capacidad para generar recursos propios y una alta dependencia a las transferencias de los gobiernos centrales. En los primeros años de la última década, tal como se observa en el gráfico VII.2, los gobiernos locales aumentaron sus ingresos, logrando un significativo superávit fiscal. En los años subsiguientes, 2009 y 2010, las finanzas públicas locales empeoraron considerablemente, cerca de 0,13 puntos del Producto Interno Bruto (PIB), de lo cual se lograron recuperar rápidamente, no obstante mostrando cambios drásticos en sus balances. Para el año 2015, los ingresos, si bien disminuyeron, se mantuvieron por encima de los gastos, permitiendo así un balance positivo, aunque bastante marginal.

Gráfico VII.2
América Latina (países seleccionados^a): Ingresos, gastos y balances
de los gobiernos locales
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
^a Esta muestra está compuesta por: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. En el caso de la Argentina y el Perú los datos son hasta 2013.

Señalada la importancia y el estado actual de las finanzas públicas de los gobiernos locales, a continuación se realizará un análisis descriptivo de las principales características de las relaciones intergubernamentales en materia de: 1) responsabilidades de gasto, 2) ingresos propios, 3) transferencias, 4) endeudamiento y 5) asociaciones público-privadas (APP). Antes bien, con el fin de darle un sentido conceptual al análisis, se discutirán brevemente estas características. Para esto se escogieron seis ciudades metropolitanas y con alta aglomeración urbana en América Latina, según Naciones Unidas (2016) (véase el cuadro VII.12).

Cuadro VII.12
América Latina: ciudades seleccionadas

País	Ciudad	Tipo de ciudad	Población (en miles)
Brasil	São Paulo	No capital	21 297
México	Ciudad de México	Capital	21 157
Argentina	Buenos Aires	Capital	15 334
Perú	Lima	Capital	10 072
Colombia	Bogotá ^a	Capital	9 968
Chile	Santiago ^a	Capital	6 544

Fuente: Naciones Unidas, “The world’s cities in 2016: data booklet” (ST/ESA/ SER.A/392), Nueva York, 2016 [en línea] http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf.
^a Bogotá y Santiago son consideradas ciudades de aglomeración urbana, a diferencia del resto que son consideradas áreas metropolitanas.

1. Definiciones conceptuales

a) Gobernanza multinivel

La gobernanza multinivel se explica a partir de la coordinación institucional que existe entre las distintas instancias de gobierno. Para esto, la literatura sobre la descentralización converge en proponer dos grandes características para este tipo de coordinaciones: la rendición de cuentas y la coordinación intergubernamental. En este punto, por ejemplo, cabe recordar que en Oates (2005) y Weingast (2009) se ha abordado que las relaciones intergubernamentales enfrentan desafíos importantes al momento de alinear las necesidades locales con los incentivos políticos de las autoridades.

Tal como se verá más adelante, esta coordinación difiere ampliamente entre los países de América Latina y, específicamente en aspectos fiscales, presenta distintas necesidades de cooperación fiscal intergubernamental (CFI), cuyos aspectos principales de política, de acuerdo con Ter-Minassian (2016), se resumirían a partir de los siguientes:

- Manejo macrofiscal
- Diseño y reformas de las relaciones fiscales intergubernamentales
- Políticas sectoriales, incluida la responsabilidad en la asignación de servicios públicos
- Manejo de ingresos y gastos subnacionales

De esta manera, es sumamente importante el rol de la gobernanza de las regiones metropolitanas puesto que, en determinadas ocasiones, dicha gobernanza abarca los gobiernos locales, por ejemplo, la conectividad entre un área y otra más lejana, las externalidades ambientales, la evasión tributaria, entre otras. Esta situación pone en evidencia la disyuntiva entre los beneficios locales —como la proximidad y la rendición de cuentas que sucede entre las autoridades y sus electores en un municipio— y los beneficios propios de una gobernanza de dimensión más amplia —reducción de externalidades, economías de escala y una mayor capacidad para realizar políticas redistributivas. Al respecto, al momento de configurar el funcionamiento de las zonas metropolitanas, los países, según Ter-Minassian (2016), tienden a priorizar tradiciones históricas y preferencias políticas antes que consideraciones económicas.

- Fragmentación jurisdiccional. Cada gobierno integrado por el área metropolitana mantiene en gran medida su autonomía, en especial, en la provisión o en la mayoría de los servicios públicos de su jurisdicción.

- Fragmentación funcional. La entrega de servicios públicos (uno o más) está encargada a una compañía pública o un gobierno especial del distrito. En consecuencia, lo que se pretende es explotar adecuadamente las economías a escala en torno a esos servicios.
- Gobierno metropolitano. La mayoría de los servicios son proporcionados por un gobierno, que cubre a los gobiernos locales.

Una lección importante que nos dejan estas definiciones es que mientras más fragmentadas sean las gobernanzas, mayor es la necesidad de cooperación de los gobiernos municipales, incluida el área metropolitana.

2. Responsabilidades de gasto

Existe una idea básica sobre la cual los especialistas en federalismo fiscal tienen amplia coincidencia: la distribución de las responsabilidades de gasto debe preceder al reparto de potestades tributarias. La asignación de los ingresos entre los diferentes niveles de gobierno debe ser la respuesta a las necesidades financieras de cada jurisdicción, que, a su vez, surgen de una definición previa en materia de gasto. Entonces, el punto de partida en la definición del sistema fiscal intergubernamental en cada país es el análisis de las razones que justifican que un servicio público deba ser provisto por uno u otro nivel de gobierno.

Para que este proceso de reasignación de funciones genere las ganancias o mejoras de eficiencia que de él se esperan, tiene que cumplir las siguientes condiciones:

- Delimitar las competencias políticas y funciones de gasto que corresponden a cada nivel de gobierno antes de transferir las fuentes de financiamiento
- Asignar a cada nivel de gobierno aquellas funciones que pueda realizar de manera más eficiente
- Procurar que la distribución de competencias sea lo más clara y las funciones de gasto se superpongan lo menos posible
- Tener en cuenta los tamaños y capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales para ejercer eficaz y eficientemente sus funciones

Rezende y Veloso (2010) destacan que el proceso de implementación de la descentralización tuvo dos “olas” importantes, la primera de las cuales ganó impulso en los últimos años de la década de 1980, con la visión de que la descentralización permitiría una más eficiente asignación de los bienes públicos hacia una ciudadanía subnacional territorialmente diversa y, a su vez, mejoraría los canales de participación ciudadana, de responsabilidad política y de rendición de cuentas.

Esta primera aproximación al federalismo fiscal nos sugiere que las responsabilidades de gasto deben asignarse a la instancia de gobierno más cercana a las preferencias y necesidades de los ciudadanos. Esta sería una forma eficiente de internalizar los beneficios de estas responsabilidades (Tiebout, 1956; Ter-Minassian, 2016).

En un segundo período, marcado por la crisis macro de mediados de los años noventa, las reformas descentralizadoras tomaron un enfoque diferente. No se priorizaron los regímenes de coparticipación de impuestos (habitualmente de libre disponibilidad), como en los años anteriores, sino que se dio preferencia a canalizar los recursos federales a los gobiernos subnacionales para educación y salud, fortaleciendo los mecanismos de transferencia con asignación específica.

Por el lado conceptual, es en la segunda generación de esta discusión teórica en donde se asumen distintos factores de economía política que alterarían la eficiencia en la asignación de responsabilidades de gasto, a saber:

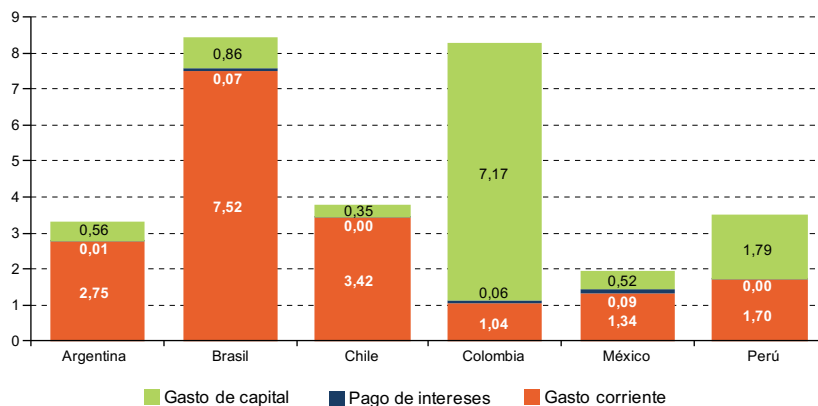
- Las motivaciones políticas para la descentralización van más allá de la mera búsqueda de ganar eficiencia en la asignación de recursos. Tales motivaciones podrían incluir: ayudar a los países a enfrentar problemas étnicos u otro tipo de conflictos, reducir el excesivo poder de los gobiernos centrales, promover un criterio para promover la competencia entre y dentro de los niveles de gobierno
- Los fracasos en la representación de los procesos electorales podrían reflejar las asimetrías de información entre los votantes y el poder económico de las elites para comprar influencia
- Limitaciones *de facto* en la movilidad de los ciudadanos

En la práctica, existen muchas diferencias en la composición del gasto en gobiernos locales. Por ejemplo, la mayoría de estos gobiernos tiene responsabilidades en el transporte local, en la recolección de la basura, en el alumbrado público, en parques y otros tipos de recintos recreacionales, y en algunos programas asistenciales. Además, tienen algún rol en educación y salud; sin embargo, esto varía significativamente entre los países.

Que haya claridad en la asignación de gasto en cada área funcional es importante además para la rendición de cuentas de los oficiales electos. Esto quiere decir que los ciudadanos deberían saber cuál nivel de gobierno es responsable por la suficiencia y calidad de los servicios públicos entregados. Pero que sean claros no es suficiente porque, para mantener a los oficiales electos, los ciudadanos necesitan información acerca del uso de los recursos públicos encargados para esos oficiales, incluida la información sobre la efectividad y eficiencia en los gastos de programas e información sobre su sustentabilidad fiscal en el tiempo.

En materia de gasto, los gobiernos locales de América Latina mantienen un nivel de gasto corriente superior al 50% del gasto total. Solo en el caso de Colombia y el Perú, los gastos de inversión pública mantienen una posición relevante respecto al gasto total (véase el gráfico VII.3).

Gráfico VII.3
Composición del gasto público de los gobiernos locales, alrededor de 2015
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el cuadro VII.13 se muestra un resumen de las funciones/responsabilidades que asumen las diversas ciudades analizadas y cómo en algunas de estas ciudades sus responsabilidades son coincidentes con otras instancias de gobierno. Por lo general, las responsabilidades sociales de alta importancia como la salud y la educación son compartidas entre el gobierno local, metropolitano y el gobierno central. Los servicios públicos que son más cercanos a las necesidades y percepción de la ciudadanía, como la seguridad pública, la pavimentación, el agua potable y el saneamiento, quedan en manos de los gobiernos locales y metropolitanos. Posteriormente se desarrollarán algunas particularidades documentadas en las distintas normatividades de las ciudades.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con una Constitución propia, que establece, en su Artículo 20, que el gasto público en salud es una inversión social prioritaria. Con ello se busca garantizar, a través del área estatal de salud, las acciones colectivas e individuales de promoción, protección, prevención, atención y rehabilitación, gratuitas, con criterio de accesibilidad, equidad, integralidad, solidaridad, universalidad y oportunidad. En cuanto a educación, se reconoce y garantiza, en el Artículo 23, la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo. El Artículo 27 señala, asimismo, que la ciudad

desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Por lo mismo, queda establecido que la Ciudad promueve, entre otras funciones, la seguridad vial y peatonal, la calidad atmosférica y la eficiencia energética en el tránsito y el transporte.

Cuadro VII.13
Responsabilidades y funciones que inciden en el gasto público de los gobiernos de las ciudades analizadas^a

Funciones	Buenos Aires	Bogotá	Ciudad de México	Lima	Santiago	São Paulo
Transporte	M	M	M	M	MNC	MC
Agua potable	MC	CM	M	M	P	MC
Educación	CN	C	CN	MN	MNC	MC
Salud	C	CM	CN	MN	MNC	IM
Seguridad	NC	CM	MN	MN	MN	I
Vivienda	C	CN	CN	M	MN	IMC
Medio Ambiente	C	C	M	M	MN	MC

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de I. Sudm y S. Yilmaz, “Institutions and politics of metropolitan management”, *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, R. Bahl, J. Linn y D. Wetzel (eds.), Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2013; Wetzel, D., “Metropolitan governance and finance in São Paulo”, *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, R. Bahl, J. Linn y D. Wetzel (eds.), Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2013; normas legales y regímenes especiales establecidos en las constituciones de los respectivos países.

^a M: Metropolitano; C: Ciudad (gobierno local); N: Nacional; I: Intermedio; P: Privado.

En Bogotá, la Constitución Política establece un régimen especial que dispone que Bogotá, capital de la República y el departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Con ello, dicho régimen establece en su Artículo 137 que en los planes y presupuesto del Distrito, el gasto social tendrá prioridad, enfatizando que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del distrito. Se agrega que el propósito fundamental de su actividad es la solución de las necesidades insatisfechas de salud, saneamiento ambiental y agua potable. En cuanto a la seguridad ciudadana, el régimen señala que los alcaldes locales deberán contribuir a la conservación del orden público en su localidad y con la ayuda de las autoridades nacionales y distritales, restablecerla cuando fuere turbada. Queda en el Concejo Distrital la atribución de dictar normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.

El estatuto vigente de la Ciudad de México, (que vendría ser el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal), señala en su Artículo 69 que, como parte de la coordinación metropolitana, el Distrito Federal participará, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto, en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la

Federación, Estados y Municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública¹⁹.

La Ley Orgánica de Municipalidades del Perú otorga, a través de su Artículo 151, el régimen especial a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Con ello, quedan establecidas competencias y funciones, entre las que destacan: el mantenimiento y la ampliación de la infraestructura metropolitana; diseñar y promover la ejecución de programas municipales de vivienda para las familias de bajos recursos; firmar contratos de concesión con empresas de servicios públicos locales así como supervisar los procesos de fijación de tarifas de los servicios públicos locales; promover la calidad de los servicios de salud que brinden los centros de salud públicos, en coordinación con el Ministerio de Salud; organizar el Sistema Metropolitano de Tratamiento y Eliminación de Residuos Sólidos, limpieza pública y actividades conexas, firmar contratos de concesión de servicios, así como controlar su eficaz funcionamiento; planificar, regular y gestionar el transporte público y crear, normar, dirigir y controlar el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

Las funciones y atribuciones del Gobierno de la Región Metropolitana de Santiago quedan establecidas en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. De esta se destaca que en materia de ordenamiento territorial deberá fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial y coordinar con otros gobiernos regionales el transporte interregional, aplicando para ello las políticas nacionales en la materia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las municipalidades. Deberá participar, en coordinación con las autoridades competentes, en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito de la salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes y recreación y asistencia judicial. Aunado a ello, la misma ley establece que será función del gobierno fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia. No obstante, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades atribuye funciones importantes a considerar, como: elaborar el plan comunal de desarrollo, el aseo y el ornato, la educación (en el ámbito de su territorio y en coordinación con otros órganos del Estado), la salud pública y la urbanización y la vialidad urbana.

¹⁹ A propósito, en OCDE (2015) se documenta que esta coordinación mantiene debilidades que limitan la provisión eficiente de servicios públicos como el transporte, saneamiento, asentamientos humanos y cuidado del medio ambiente.

El gobierno metropolitano de la ciudad de São Paulo está constitucionalmente posicionado al mismo nivel de un gobierno estatal, con la salvedad de que no existe instrumento legal que permita a la instancia nacional o estatal obligar a los municipios a colaborar con la estructura del gobierno metropolitano. Así, por ejemplo, la Constitución del Estado de São Paulo señala que en el área metropolitana o área urbana, la planificación con carácter regional de transporte público será realizada por el Estado, junto con los municipios miembros de las autoridades regionales respectivas. También le asigna responsabilidades en materia de administración de la educación y plasma que el gobierno estatal y municipal garantizará el derecho a la salud a través de políticas sociales y acceso universal a los servicios de salud. Por otro lado, la ley señalada dispone de directrices y normas vinculadas directamente al desarrollo urbano, de los estados y municipios, asegurando entre otras funciones la preservación, protección y recuperación del medio ambiente urbano y cultural, a la vez que faculta la creación de áreas de especial interés histórico, urbano, del medio ambiente, el turismo y de uso público.

3. Ingresos propios

No obstante la marcada heterogeneidad de los sistemas de relaciones intergubernamentales y de los procesos de descentralización, un resultado común de estos procesos y reformas ha sido la alta asimetría vertical en la asignación de gastos e ingresos entre niveles de gobierno. Este desequilibrio es consecuencia de los desajustes, o falta de correspondencia, entre la distribución vertical de competencias —y, por lo tanto de responsabilidades de gasto— y la distribución vertical de ingresos tributarios potenciales —necesidades de financiamiento— entre distintos niveles de gobierno.

Más allá de que la teoría suele recomendar que los gobiernos subnacionales deben financiarse lo máximo posible a través de recursos propios, cuando se observan los datos empíricos se manifiesta una fuerte asimetría vertical en términos de una mayor descentralización de gastos que de ingresos en la mayoría de las regiones del planeta (OCDE, 2003).

Con respecto a la teoría, mucho se ha escrito sobre la asignación de impuestos entre niveles de gobierno. La búsqueda de una asignación óptima de recursos requiere contestar preguntas referidas a cómo se establecen los impuestos a ser cobrados por cada nivel de gobierno, qué nivel de gobierno debiera definir las bases imponibles, qué nivel de gobierno debiera establecer las alícuotas de los impuestos y, finalmente, qué nivel debiera administrar y controlar los impuestos definidos en las preguntas previas (Ambrosanio y Bordignon, 2006).

Por supuesto que no hay consenso ni una sola respuesta a estas preguntas. Siguiendo la muy buena revisión hecha por Ambrosanio y Bordignon (2006), se puede decir que las dos posiciones extremas son, por

un lado, aquella que hace referencia a la tradicional teoría normativa del federalismo (Musgrave, 1959; Oates, 2005) y, por el otro, aquella relacionada con el enfoque del public choice (Brennan-Buchanan).

De acuerdo con el primer enfoque, la asignación óptima está estrictamente relacionada con la asignación de las funciones de gasto entre los niveles de gobierno. De acuerdo con la conocida definición de Musgrave (1959), existen tres funciones que deben llevar adelante los sectores públicos: asignación, redistribución y estabilización. Mientras que la primera es una función compartida entre todos los niveles de gobierno, las dos últimas se recomienda que sea llevada adelante por el nivel central. Es por ello que, en línea con este enfoque, suele recomendarse que los impuestos sobre la renta sean asignados al gobierno central, ya que son un buen instrumento tanto para la redistribución del ingreso como para la estabilización macroeconómica. En lo que se refiere a la función asignación, en términos de eficiencia la teoría convencional recomienda que tanto el gobierno central como los gobiernos subnacionales asignen los tributos siguiendo el principio del beneficio. De acuerdo con este principio, en primer lugar, los gobiernos locales deberían gravar impuestos sobre bases inmóviles o activos, con el fin de evitar la competencia fiscal y las pérdidas de ingresos. En segundo lugar, deberían gravar impuestos en bases distribuidas uniformemente entre las jurisdicciones, a fin de evitar la generación de desequilibrios fiscales horizontales y, en tercer lugar, los gobiernos locales debieran recaudar impuestos cuyo rendimiento sea relativamente estable en términos reales, de manera de realizar una planificación adecuada de los gastos.

En contraste con esta aproximación al problema de la asignación de recursos, el enfoque cercano a Brennan-Buchanan enfatiza que los impuestos son utilizados por el gobierno como una manera de maximizar los recursos apropiados al sector privado. En este enfoque, el efecto positivo de la descentralización de impuestos se basa en que eso permite competir entre niveles de gobierno, de manera de restringir el uso de la tributación y por ende el tamaño del sector público.

Ambos enfoques han recibido críticas en términos de su capacidad para explicar las asignaciones efectivas de potestades tributarias entre niveles de gobierno. Por el lado del enfoque tradicional, se le ha criticado que supone que los gobiernos son benevolentes (maximizadores del bienestar social), que no tiene en cuenta la economía política en la asignación de los recursos y que no provee una buena explicación de la asignación observada en los datos empíricos. Al segundo enfoque se le critica que así como en el mundo real los gobiernos son menos monopolistas que en el modelo de Brennan-Buchanan, la competencia entre niveles de gobierno puede introducir serios problemas de distorsiones en la asignación de recursos, llevando a guerras fiscales que erosionan la base y recaudación tributaria.

Aunque la asignación de responsabilidades del gasto a los gobiernos subnacionales es importante, la forma en que estos financien tales servicios es una preocupación clave. Este financiamiento se logra mediante tres modalidades: a) generación de recursos propios, ya sean tributos u otros ingresos no tributarios (regalías, tasas municipales, derechos, entre otros); b) transferencias intergubernamentales, y c) endeudamiento (o una combinación de las tres).

Debe aclararse que en sentido estricto los ingresos subnacionales propios se definen como aquellos tributos en que los gobiernos subnacionales tienen potestades discrecionales para determinar la carga impositiva sobre los ciudadanos (Brosio y Jiménez, 2010). Esta potestad se puede ejercer por tres instrumentos diferentes: administración tributaria, fijación de alícuota impositiva y determinación de la base imponible. No obstante, en este documento se ha escogido una definición más laxa de recursos propios, ya que en América Latina se observa una combinación de estas tres dimensiones, no contando con la información necesaria en todos los casos. Es por ello que un impuesto va a ser definido como local en la medida en que sea el gobierno local quien lo administre y disponga de los recursos que el tributo pueda generar.

Existe cierto consenso en señalar las siguientes características para los impuestos subnacionales (Bird, 2002; Ter-Minassian, 2016):

- Relativamente baja movilidad de la base del impuesto
- Su recaudación debe coincidir con las necesidades locales
- La recaudación debe ser estable y predecible en el tiempo
- Solo deben ser afectados los residentes locales
- Deben contar con bases visibles de forma tal de asegurar la rendición de cuentas
- Los residentes deben percibir justicia en el cobro
- Deben ser fácil de administrar

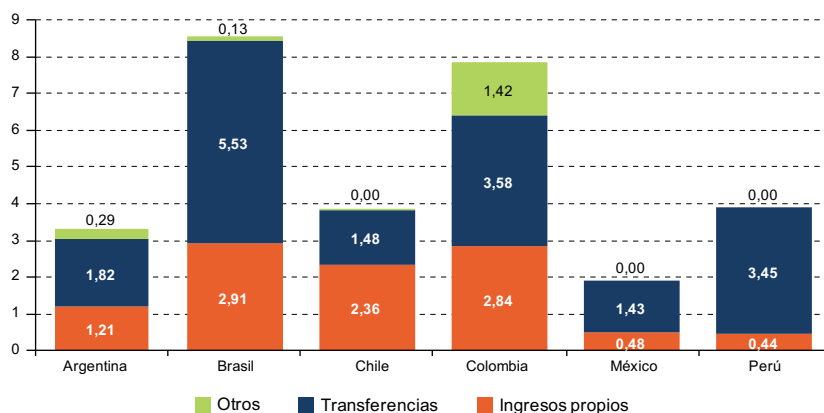
Entre los diferentes tipos de impuestos que se usan mayoritariamente para financiar gastos locales están:

- **Impuesto a la propiedad inmobiliaria.** Estos impuestos son vistos como un buen ejemplo de beneficio impositivo, ya que los valores de las propiedades tienden a reflejar el nivel y la calidad de los servicios públicos locales. En su contra, estos impuestos generan un alto costo administrativo, dada la necesidad para construir y mantener los catastros actuales de las propiedades.

- **Impuesto a las ventas.** Dirigidos a captar los aumentos de los valores de las propiedades a raíz de las mejoras en las infraestructuras locales.
- **Impuesto a la residencia.** Estos impuestos están vinculados con la renta local de la residencia y captan los beneficios entregados por las ciudades a los no residentes que regularmente se trasladan de la ciudad al lugar de trabajo y vice versa. Entre sus desventajas se manifiestan su regresividad inherente y sus costos de administración.
- **Impuesto a los ingresos.** Deberían ser buenas alternativas, especialmente para las ciudades que tienen una relativa potencia de base amplia, pero su alcance es frecuentemente limitado por la competición vertical y horizontal. Usar este tipo de impuestos puede reducir sustancialmente los costos de administración, pero restringe la autonomía de la ciudad en defensa de la base del impuesto.
- **Impuestos y cargas medioambientales.** Estos tipos de impuestos son deseables para la eficiencia y sostenibilidad ambiental, pero son costosos de administrar y dependen de las inclinaciones ideológicas de los políticos locales y sus electores, por ello son frecuentemente disputados.

Como ya se ha discutido, los gobiernos locales mantienen una alta dependencia a las transferencias intergubernamentales, Aproximadamente el 60% de sus ingresos provienen de este rubro. Una excepción es el caso de Chile, donde más del 60% de sus ingresos son propios. El más alto nivel de ingresos totales se observa en el Brasil, donde en promedio alcanzan casi 7 puntos del PIB (véase el gráfico VII.4).

Gráfico VII.4
Composición de los ingresos de los gobiernos locales, alrededor de 2015
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En lo que concierne a las ciudades de estudio, tal como lo propone la teoría, y como se puede observar en el cuadro VII.14, por lo general el impuesto local más común es el impuesto a la propiedad inmobiliaria. Destaca asimismo, a excepción de Santiago, el poder que los gobiernos de estas ciudades tienen para fijar tasas y modificar bases gravables²⁰. El poder para gravar y fijar tasas, por otra parte, difiere en los gobiernos subnacionales (véase el recuadro VII.10).

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según la Constitución de esta ciudad, cuenta principalmente con los ingresos provenientes de los tributos que establece su legislatura y de los fondos de coparticipación de impuestos que le correspondan. Para 2015, el 85% de sus ingresos provienen de la recaudación tributaria. Del total de la recaudación tributaria, el 74% corresponde al Impuesto sobre los Ingresos Brutos, mientras que el 10% es del impuesto inmobiliario²¹. El impuesto sobre los ingresos brutos, por cierto, es un tributo indirecto que se determina sobre la base de los ingresos devengados durante el período fiscal por el ejercicio de la actividad gravada.

Cuadro VII.14
Facultades y responsabilidades tributarias de las ciudades analizadas

Ciudades	Impuestos del gobierno local			
	Impuesto a la propiedad	Impuesto a la tenencia de vehículos	Tarifarios	Cargo por uso de Servicios
	t b r	t b r	t b r	t b r
Buenos Aires	* * *	* * *	* * *	* * *
Bogotá	* * *	* * *	* * *	* * *
Ciudad de México	***	***	///	***
Lima	***		***	***
Santiago	///			***
São Paulo	* * *	///	* * *	* * *

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de R. Bahl, J. Linn y D. Wetzel (eds.), *Financial Metropolitan Governments in Developing Countries*, Washington, D.C., Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
Nota: t: sobre la tasa; b: sobre la base; r: recaudación; *: control total ; -: no tiene participación; /: participación parcial.

²⁰ A propósito, en las *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2017* (OCDE/CEPAL/CIAT/ BID, 2017) se sugiere una metodología para aproximarse a la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales de la región.
²¹ Véase Subsecretaría de Coordinación Provincial [en línea] <http://www2.mecon.gob.ar/hacienda/ssrp>.

Recuadro VII.10 América Latina: aproximaciones a la autonomía fiscal

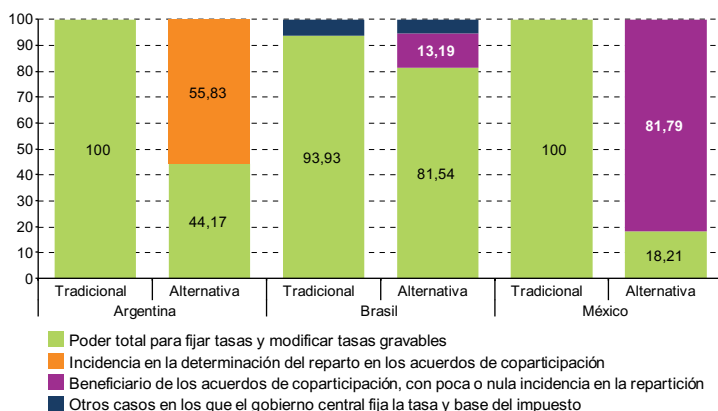
La tipología que se utiliza para determinar los niveles de autonomía fiscal es gradual y abarca desde la autonomía total a casos de impuestos totalmente determinados por los gobiernos centrales (en que los gobiernos subnacionales son únicamente beneficiarios). Si bien esta metodología suele aplicarse únicamente a los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales, en el caso de los países de América Latina es importante incluir los distintos acuerdos de coparticipación y participación de ingresos en el análisis, habida cuenta de las asimetrías verticales existentes.

A continuación se analizan los gobiernos provinciales de la Argentina, los gobiernos estatales y locales del Brasil, los gobiernos locales de Chile y los gobiernos estatales y locales de México. En el siguiente gráfico se muestran dos aproximaciones: la tradicional, que considera únicamente los ingresos tributarios, y la alternativa, que considera los ingresos tributarios y los ingresos provenientes de los distintos acuerdos de coparticipación y participación de ingresos tributarios.

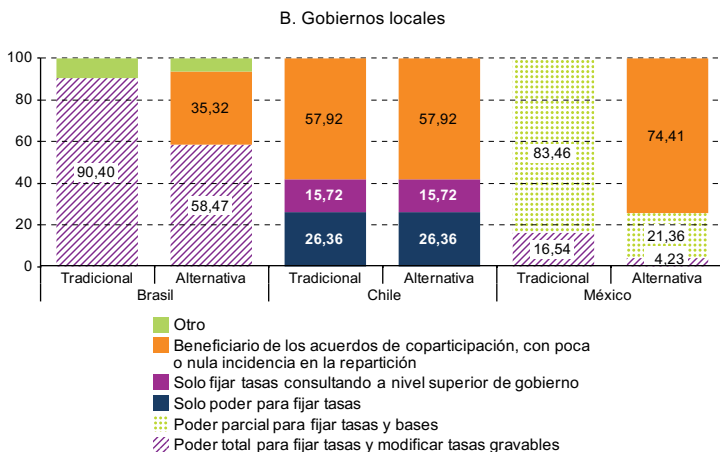
En resumen, los gobiernos intermedios cuentan con un nivel relativo de autonomía fiscal, lo que se deriva de la potestad — asentada en la Constitución de cada uno de los países — de los gobiernos para fijar tasas y modificar bases gravables dentro de la jurisdicción, aunque en general el nivel de asimetría vertical es alto. Respecto a los gobiernos locales, la principal diferencia se observa en Chile, donde la mayor parte de los recursos tributarios están sujetos a un acuerdo de repartición del 57,92% establecido por ley, mientras que el resto de los ingresos registran límites y restricciones también establecidas por la Ley de Rentas Municipales.

Gráfico 1
América Latina (4 países): autonomía fiscal de los gobiernos intermedios y locales, según aproximación tradicional^a o alternativa^b, 2014
(En porcentajes del total)

A. Gobiernos intermedios



Recuadro VII.10 (conclusión)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe* 2016, París, OECD Publishing, 2016.

Al analizar los datos según la aproximación alternativa, la autonomía de los ingresos tributarios disminuye. Esto se debe al elevado peso de los ingresos provenientes de los distintos acuerdos de coparticipación. Pueden diferenciarse casos como el de los gobiernos de las provincias de la Argentina, donde cualquier modificación del régimen de coparticipación requiere la aprobación de las legislaturas provinciales (de hecho, la Constitución de la Nación, en su artículo 75, establece que una "ley convenio", sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá este tipo de regímenes, los cuales no podrán ser modificados unilateralmente y deberán ser aprobados por las provincias) o el de México, donde la Ley de Coordinación Fiscal fija las fórmulas de distribución e incluso obliga a crear convenios de colaboración entre los gobiernos locales y estatales (especialmente en el caso del impuesto predial). El Brasil constituye la excepción: tanto los gobiernos estatales como, en menor medida, los locales cuentan con una capacidad y autonomía fiscal reflejadas en la recaudación y las potestades tributarias que les otorga la Constitución.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe* 2016, París, OECD Publishing, 2016.

El régimen fiscal del Distrito Capital de Bogotá dispone el establecimiento, determinación y cobro de tributos, gravámenes, impuestos, tasas, sobretasas y contribuciones en el Distrito, fuentes entre las que se destacan el impuesto a la industria y el comercio, el predial unificado, la sobretasa a la gasolina, la contribución de valorización por beneficio local o general, el impuesto de delineación urbana y el cobro de peajes en las vías de acceso a la ciudad

en las nuevas vías circunvalares y de alta velocidad. De hecho, para 2014, el impuesto a la industria, el predial y la sobretasa a la gasolina representaron el 43% de los ingresos del Distrito²².

La base gravable del impuesto a la industria y el comercio se conforma por los ingresos netos del contribuyente obtenidos durante el período gravable. Para determinarlos, se debe restar, de la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios, los correspondientes a actividades exentas y no sujetas, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y la venta de activos fijos. Forman parte de la base gravable, también, los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones y en general todos los que no estén expresamente excluidos en esta disposición. En cuanto al predial, será el valor que mediante autoavalúo establezca el contribuyente y el cual no podrá ser inferior al avalúo catastral o autoavalúo del año inmediatamente anterior, según el caso. En cuanto a las tasas y tarifas, para el impuesto a la industria el Concejo del Distrito fijará una tarifa única que va entre el 2 por mil (0.2%) y el 30 por mil (3.0%) sobre la base gravable definida en la ley; mientras que para el predial, el Concejo fijará las tasas de acuerdo a la ley; además, podrá imponer una sobretasa al consumo de gasolina motor hasta del 20% de su precio al público.

La legislación vigente de la Ciudad de México, que es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su Artículo 94 señala que el Distrito Federal manejará, con sujeción a las disposiciones legales aplicables, su hacienda pública, que se compondrá de las contribuciones que la Asamblea Legislativa establezca, mediante ley, así como de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan y en general de cualquier otro ingreso que en derecho le corresponda. Actualmente, cabe agregar, el Distrito Federal participa en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con lo que a través del Convenio respectivo participa de la recaudación federal participable y de las aportaciones federales. Para 2015, más del 20% de los ingresos del Gobierno de la Ciudad de México provinieron del impuesto a la nómina, el impuesto predial y el impuesto a la tenencia de vehículos. Más del 50% de los ingresos corresponden a participaciones y transferencias²³. Esta situación, comparada con el resto de las entidades federativas (gobiernos intermedios), deja entrever una estructura sólida de ingresos propios del Gobierno de la Ciudad de México, la cual es respaldada por la combinación de potestades recaudatorias estatales y municipales.

²² Los datos se calculan a partir de las operaciones efectivas de caja, cuya fuente es la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Véase Departamento Nacional de Planeación (DNP) [en línea] www.dnp.gov.co.

²³ Sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016).

Entre las rentas municipales establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades del Perú destacan los tributos creados por ley a su favor, las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias, multas y derechos creados por su concejo municipal, el Fondo Común Municipal (FONCOMUN), las asignaciones y transferencias presupuestales del gobierno nacional, el canon y las operaciones provenientes de sus operaciones de endeudamiento. Sumado a ellas, la alcaldía metropolitana cuenta con las siguientes rentas especiales: el Fondo Metropolitano de Inversiones y el íntegro de rentas que por concepto de cobro de peaje se obtengan dentro de su jurisdicción. Para 2015, el 36% de los recursos de la Municipalidad de Lima corresponden a la recaudación de impuestos. Del total de esta recaudación, el 80% corresponde a los impuestos sobre la propiedad y transferencias de bienes muebles e inmuebles y el 7% corresponde a ingresos que se obtienen de gravar la importación, producción, comercialización o consumo de bienes y servicios²⁴. El Artículo 8 de la Ley de Tributación Municipal señala que el impuesto predial grava el valor de los predios urbanos y rústicos; asimismo, establece que la recaudación, administración y fiscalización del impuesto corresponde a la Municipalidad Distrital donde se encuentre ubicado el predio. La base imponible para la determinación del impuesto está constituida por el valor total de los predios del contribuyente ubicados en cada jurisdicción distrital y la tasa está fijada en la misma ley a una escala progresiva que va del 0,2% al 1,0% según el valor de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT).

El Gobierno de la Región Metropolitana de Santiago percibirá los recursos que correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, mientras que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en su Artículo 13, establece que el patrimonio de las municipalidades estará constituido principalmente por: el aporte que les otorgue el gobierno regional respectivo, los ingresos provenientes del Fondo Común Municipal, los derechos que cobren por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen y los ingresos que recauden por los tributos que la ley permita aplicar a las autoridades comunales. Sobre esto último, la Ley de Rentas Municipales establece principalmente los siguiente impuestos: impuesto anual por permiso de circulación a vehículos (la tasa está fijada en la misma ley) y la patente municipal, que grava el ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio o cualquier otra actividad lucrativa. Por su parte, las responsabilidades administrativas y de recaudación quedan en manos del Servicio de Impuestos Internos, siendo las municipalidades únicamente beneficiarias. La Región Metropolitana se compone por 52 municipalidades, cuyos ingresos agregados se componen de la siguiente forma: el 19% proviene del Fondo Común Municipal, el 45% son ingresos propios permanentes, el 14%

²⁴ Sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas, “Consulta amigable de ingresos (mensual): presupuesto y ejecución de ingresos”, 2017 [en línea] <http://apps5.mineco.gob.pe/transparenciaingresos/mensual/>.

corresponden a transferencias y el 21% se compone por otros ingresos²⁵. Cabe detallar que dentro de la clasificación presupuestaria utilizada, los ingresos permanentes se componen principalmente por la parte de la recaudación del impuesto territorial que por ley se queda en la municipalidad (29%), las patentes municipales (31%), permisos de circulación (9%), derechos de aseo (7%) y otros ingresos (24%).

La Constitución del Estado de São Paulo, en el Artículo 165, señala que le corresponde al Estado aplicar los siguientes impuestos: sobre las donaciones de propiedad y herencia, sobre las operaciones relativas a la circulación de mercancías y prestación de servicios (ICMS), transporte interestatal, interurbano y de la comunicación, así como sobre la titularidad de los vehículos de motor. Aunado a ello, el Artículo 167 establece que el Estado deberá distribuir a los municipios el 50% de los ingresos fiscales provenientes del impuesto a los vehículos automotores y el 25% de los ingresos del impuesto sobre las operaciones relativas a la circulación de mercancías y prestación de servicios. Para 2015, el 70% de los ingresos de São Paulo, como Estado, provino del ICMS, el 19% de otros impuestos y el 10% restante son transferencias del gobierno federal²⁶. Por el lado municipal, existen también los impuestos que gravan la propiedad inmueble, el que se conoce como Impuesto a la Propiedad Predial y Territorial Urbana (IPTU) y que está asignado como potestad exclusiva de los municipios y del Distrito Federal y, por ende, la base legal del impuesto depende de normas directamente establecidas por cada jurisdicción. Asimismo, los municipios administran y recaudan el Impuesto sobre Servicios (ISS) que grava toda prestación de servicios estipulada en la legislación que se desarrolle dentro de los límites geográficos de cada municipio. Al ser potestad exclusiva, cada municipio puede establecer la alícuota que considere oportuna con un máximo del 5% sobre la facturación. Para 2015, el 44% de los ingresos de la Prefeitura de São Paulo provino de impuestos. De estos, el 55% corresponde al ISS, mientras que el 13% corresponde al predial²⁷.

²⁵ Sobre la base de Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, “Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM)”, Santiago, 2017 [en línea] <http://www.sinim.gov.cl/>.

²⁶ En las *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2017* se señala que además del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), recaudado por el gobierno federal sobre una extensa lista de bienes producidos y cuyo monto se determina siguiendo el de un gravamen al valor agregado, los gobiernos estatales poseen potestad tributaria plena sobre el Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS), que también grava a los bienes y servicios en todas las etapas pero de manera general, es decir que cubre una base de imposición mucho más amplia que el IPI (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2017).

²⁷ Sobre la base de Ministerio de Hacienda, “Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2016”, Brasília, 2017.

4. Transferencias intergubernamentales

Habiendo llegado a este punto, estamos en condiciones de analizar la lógica de los diferentes esquemas de distribución de recursos. Ella se relaciona con la asimetría interjurisdiccional existente entre responsabilidad de gastos y disponibilidad de recursos. De acuerdo con la experiencia internacional, prevalece un mayor grado de concentración de la recaudación tributaria en manos del nivel central y, por lo tanto, los gobiernos provinciales y municipales dependen financieramente del gobierno central, dando origen a diferentes sistemas de transferencias intergubernamentales²⁸.

Esta creciente brecha entre recursos y gastos a nivel subnacional entra en conflicto con el enfoque tradicional que los beneficios de la descentralización aumentan cuando los costos de proveer un determinado servicio son recaudados localmente, por lo menos en el margen. De todas maneras, esta brecha refleja la inevitable tensión entre las numerosas demandas de gasto local y la escasez de instrumentos tributarios con aquellas características que le permitan ser recaudados localmente.

Debe resaltarse que la forma en que se combinen impuestos y transferencias puede tener efectos muy distintos sobre los incentivos de los gobiernos subnacionales para efectuar una gestión financiera disciplinada. No obstante, una vez resuelta la combinación deseable de impuestos y transferencias con la que se va a financiar la provisión de los servicios por parte de los gobiernos subnacionales, resulta sumamente importante tener en cuenta qué objetivos se persiguen al instrumentar el sistema de transferencias para poder estimular en los gobiernos subnacionales los incentivos correctos.

Más allá de los gastos que financien, las transferencias son muy importantes en lo que se refiere a eficiencia y equidad en la provisión de servicios públicos por sus implicaciones sobre los incentivos y la posibilidad de rendir cuentas de los gobiernos que reciben las transferencias. Para mejorar la rendición de cuentas, resulta deseable evitar el mayor grado de asimetría vertical posible o sea que la necesidad de gasto de los gobiernos subnacionales sea financiada lo máximo posible por recursos propios.

De acuerdo con su forma de otorgamiento, las transferencias interjurisdiccionales pueden ser de dos tipos: condicionadas o no condicionadas. Las primeras son fondos que deben ser gastados con un propósito determinado.

²⁸ La participación de los gastos subnacionales en el total nacional ha aumentado en los últimos años. Esto refleja mayores responsabilidades asignadas a los gobiernos subnacionales: salud y/o educación no universitaria en la Argentina, España, Italia y México, políticas activas de empleo como en el Canadá a mediados de los años noventa, educación primaria en Hungría y la gestión de algunos programas de bienestar en el caso de la República de Corea. Por otra parte, la participación de los gobiernos subnacionales en los recursos totales no ha crecido en proporción con el aumento del gasto de los gobiernos subnacionales.

En este caso, el gobierno central define, de alguna manera, el destino de los fondos transferidos. Cuando se trata de transferencias no condicionadas, los fondos son de libre disponibilidad y serán utilizados de acuerdo con las prioridades del gobierno local.

A su vez, las transferencias condicionadas presentan dos modalidades: serán con contraparte cuando el nivel de gobierno receptor esté obligado a gastar un determinado monto conjuntamente con los fondos recibidos; en el caso contrario, se trata de transferencias condicionadas sin contraparte.

Tal como se demuestra en el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016*, las transferencias intergubernamentales representan la principal fuente de ingresos en la mayoría de los gobiernos subnacionales de América Latina. Intuitivamente, las transferencias responden a distintos objetivos, a saber: ajustando los vacíos entre las responsabilidades de gasto subnacional y los propios ingresos (desequilibrio vertical); reduciendo el desequilibrio horizontal mediante la igualación de las diferentes capacidades subnacionales de los gobiernos para proveer los servicios de su responsabilidad en un nivel promedio de los ingresos propios y gasto de eficiencia; ayudando a ahorrar para el gasto subnacional, entre otros.

De acuerdo con Ter-Minassian (2016, pág. 14), los principales tipos de transferencias serían los siguientes:

- **Participaciones o coparticipaciones.** Pueden incluir una o más fuentes específicas de ingresos o ser un porcentaje del ingreso general.
- **Transferencias condicionales.** Pueden ser transferencias de bloque, usadas para financiar los gastos de programas en muchas áreas funcionales como, por ejemplo, salud y educación, o transferencias de propósito especial, limitadas para el financiamiento específico de gastos de programas. El uso más apropiado para las transferencias condicionales es para financiar gastos subnacionales con excedentes.
- **Transferencias capitales.** Son usadas para financiar (o cofinanciar) gastos de inversión subnacional, en áreas como vivienda, infraestructuras sociales, transporte e infraestructura productiva.
- **Transferencias discrecionales ad hoc.** A menudo son usadas por consideraciones políticas, incluido auxilio financiero subnacional para jurisdicciones que enfrentan dificultades de este tipo.

El 11% de los ingresos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires proviene del régimen de coparticipación de impuestos y de otras transferencias²⁹. La Ley 23.548 que rige actualmente el sistema de coparticipación de impuestos

²⁹ Los datos se calculan a partir de las operaciones efectivas de caja, cuya fuente es la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Véase Departamento Nacional de Planeación (DNP) [en línea] www.dnp.gov.co.

establece que la masa de fondos que se distribuyen se integra por el producto de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, salvo excepciones como los derechos de importación y exportación, o aquellos cuya distribución ya esté prevista, entre otras. El monto total recaudado se distribuirá de la siguiente forma: un 42,34% de forma automática a la Nación, un 54,66% en forma automática al conjunto de provincias adheridas y el 2% restante al recupero del nivel relativo de algunas provincias. Aunado a lo que le corresponda del monto a distribuir entre provincias, vale agregar que la Nación, según el Artículo 8 de la ley, debe entregar a la Ciudad de Buenos Aires una participación compatible con los niveles históricos, la que no podrá ser inferior en términos constantes a la suma transferida en 1987³⁰.

Cerca del 23% de los ingresos del Distrito Capital de Bogotá corresponde a las transferencias, consideradas como los recursos provenientes de la Nación entregados a las entidades territoriales o los ingresos percibidos por una entidad y otorgados por otros organismos sin contraprestación directa de bienes y servicios. En el presupuesto distrital —se aclara en la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá— se incorporan como transferencias los aportes y ayudas financieras situadas en los entes nacionales, departamentales y otros organismos, como son: el sistema general de participaciones, el pago que por ley las empresas generadoras de energía eléctrica tienen que hacer a las transferencias de recursos a las Corporaciones Autónomas Regionales y a los municipios, así como el Fondo de Financiación del Plan de Gestión Ambiental³¹.

Más del 50% de los ingresos de la Ciudad de México son participaciones y aportaciones federales³². De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el Fondo General de Participaciones se forma con el 20% de la recaudación federal participable, entendida esta como aquella que obtenga la Federación principalmente de todos sus impuestos, así como del 80,29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal³³. La distribución de este Fondo, cuyo destino no está condicionado a ningún bien o servicio público, está determinada por una fórmula cuyos principales componentes son el crecimiento del Fondo entre el año 2007 y el año en curso, el Producto Interno Bruto de la entidad federativa de los últimos dos años, la población y la recaudación de impuestos y derechos locales. Las aportaciones, por su parte, son recursos que la Federación transfiere a los Estados, Distrito Federal, y en su caso, a

³⁰ Sobre la base de Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “InfoLEG: información legislativa y documental” [en línea] <http://www.infoleg.gob.ar>.

³¹ Sobre la base de Secretaría Distrital de Hacienda [en línea] <http://www.shd.gov.co>.

³² Sobre la base de INEGI (2016).

³³ También forman parte los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones, excluidos asimismo algunos conceptos detallados en el Artículo 2 de la Ley.

los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la propia LCF³⁴.

Para 2015, las transferencias en la Municipalidad de Lima alcanzaron casi el 30% de los ingresos totales. Gran parte de las transferencias (43%) corresponden al Fondo de Compensación Municipal (FCM), fondo establecido en la Constitución Política del Perú, en su Artículo 196, con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo a favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país. Los recursos del Fondo se transfieren de manera íntegra a las 1.831 municipalidades del país, considerando los criterios de distribución determinados por Decreto Supremo, que son: población, tasa de mortalidad, nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (para el caso de las Provincias de Lima y Callao), y tasa de ruralidad (para el resto del país).

Las transferencias que reciben las 52 municipalidades que componen la Región Metropolitana de Santiago representan el 34% de los ingresos totales percibidos. Entre estos, destaca el Fondo Común Municipal, como mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, que se constituye de la siguiente manera: un 60% del impuesto territorial, aunque las municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura (todas de la Región Metropolitana) aportan el 65% de la recaudación de este impuesto; un 62,5% del derecho por el permiso de circulación de vehículos; un 55% de lo que recaude la Municipalidad de Santiago y un 65% de lo que recauden las Municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura, por el pago de las patentes municipales y un 55% del derecho en la transferencia de vehículos con permiso de circulación.

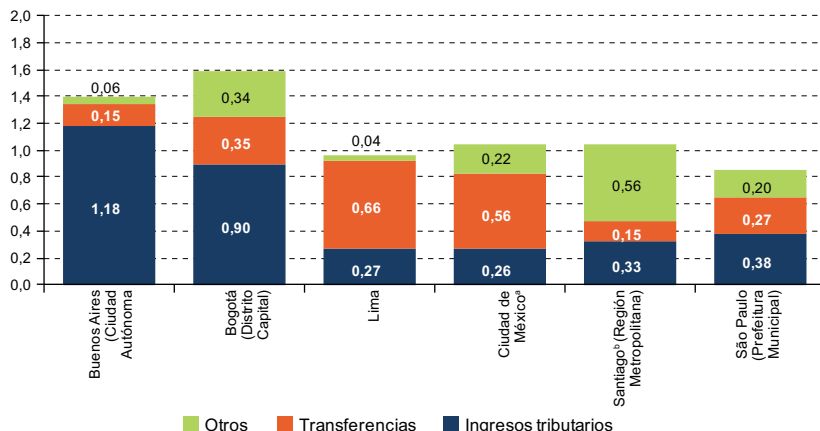
Cerca del 10% del financiamiento de São Paulo, como estado, son transferencias, mientras que el 30% del financiamiento de la Prefeitura Municipal de São Paulo son, de igual forma, transferencias intergubernamentales. Desde la perspectiva estatal, vale señalar dentro del esquema de transferencias el Fondo de Participación de los Estados y el Distrito Federal (FPE), conformado por el 21,5% de los ingresos del Impuesto a la Renta y del Impuesto Sobre Productos Industrializados (IPI); de tal forma, su distribución se realiza actualmente manteniendo los montos distribuidos en 2015, ajustados al crecimiento del PIB y la inflación, así como también, de existir un excedente, tal

³⁴ Los objetivos de las aportaciones se condicen con los siguientes fondos establecidos en la Ley: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

se distribuirá con criterios poblacionales y de ingreso per cápita de los hogares. Por el lado municipal, destaca el Fondo de Participación a los Municipios (FPM), constituido por el 22,5% de los ingresos producidos por los mismos tributos que el FPE (más el 1% a través de la enmienda constitucional de 2007) y cuya distribución es calculada por el Tesoro Nacional de conformidad con criterios poblacionales y de ingreso per cápita. Tanto el FPE como el FPM tienen origen en la Constitución, siendo ratificados y modificados por leyes complementarias.

Es en esta parte en la cual estamos en condiciones de aproximarnos a la estructura del financiamiento de las ciudades analizadas. La Ciudad de México se destaca por tener la menor participación de ingresos tributarios dentro de su estructura de financiamiento. São Paulo y Santiago mantienen una estructura bastante similar, mostrando cierta solidez en cuanto a su capacidad para generar ingresos propios (más del 30% de los ingresos totales de ambas ciudades, aproximadamente). Por su parte, Bogotá y Buenos Aires destacan por la alta contribución que sus ingresos propios tienen respecto a los ingresos totales (más del 50% en ambas ciudades) (véase el gráfico VII.5).

Gráfico VII.5
Composición del financiamiento de las ciudades analizadas
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los gobiernos de las ciudades.

^a La Ciudad de México no se contabiliza en las cifras agregadas de los gobiernos locales.

^b La parte de otros ingresos consideraría los ingresos provenientes del Fondo Común Municipal.

5. Endeudamiento

La responsabilidad de financiar importantes gastos en programas sociales e infraestructura productiva ha obligado a los gobiernos subnacionales a recurrir al endeudamiento, el cual toma distintas formas, desde préstamos bancarios

hasta asuntos generales o específicos, y endeudamiento extranjero, pudiendo ser de forma directa o bien a través del gobierno central (o con una última garantía).

Si bien existen beneficios en el endeudamiento —en términos de espacio fiscal, equidad intergeneracional y desarrollo de mercados de capital locales— existen algunos riesgos de que el uso libre del recurso para financiar la deuda tenga como consecuencia la tensión fiscal subnacional e incluso crisis de endeudamiento. En definitiva, estos tipos de crisis pueden tener efectos dolorosos, ya que afectan los servicios públicos, para los ciudadanos involucrados, de la jurisdicción subnacional, e incluso pueden generar excedentes sobre otros gobiernos subnacionales.

Para evitar esto, la mayoría de los países cuenta con un marco regulatorio estricto sobre los préstamos a nivel subnacional; por ejemplo:

- **Dependencia principal o única en los mercados financieros.** Para asegurar la sostenibilidad de los préstamos subnacionales, se requiere una serie de precondiciones, que incluyen: un registro coherente de ningún rescate financiero de gobiernos subnacionales con dificultad financiera por los gobiernos de más alto nivel, que sean bien desarrollados, mercados financieros competitivos, ningún canal privilegiado de acceso para créditos de gobiernos subnacionales.
- **Acuerdos discrecionales.** Por medio de estos las fronteras de endeudamiento subnacional son negociadas entre los niveles de gobierno, o impuestas por el anterior. Estos tipos de acuerdos tienen un alcance para las negociaciones políticas o bien en última instancia para suavizar las restricciones presupuestarias.
- **Reglas fiscales.** Muchos países utilizan las reglas fiscales; la más frecuente combinación de reglas es la de balance fiscal o límites del endeudamiento, pero también han adoptado otras, como la regla del balance de presupuesto, límite del gasto, límite de los impuestos, restricciones de préstamos.
- **Posibilidad y límites de endeudamiento.** El Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal de la Argentina, Ley 25.917 artículo 21, establece textualmente que los gobiernos de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tomarán las medidas necesarias para que el nivel de endeudamiento de sus jurisdicciones sea tal que en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada no superen el quince por ciento (15%) de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios. Para el ejercicio fiscal 2017, esta regla actualmente permanece suspendida (artículo 52 de la Ley 27.341).

Por su parte, el Régimen especial para Bogotá establece este Distrito Capital como entidad territorial y por ende queda sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que para él establece expresamente la Constitución,

el presente estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten. En este entendido, la Constitución Política de Colombia (artículo 364) dispone que el endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. Se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito no superan el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional³⁵. Las operaciones de crédito deberán destinarse a financiar gastos de inversión. Entre otras disposiciones, ninguna entidad territorial podrá, sin autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contratar nuevas operaciones de crédito público cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80%. Asimismo, para la contratación de nuevos créditos por parte de los departamentos, distritos y municipios de categorías especial, 1 y 2 será requisito la presentación de una evaluación elaborada por una calificadora de riesgos, vigiladas por la Superintendencia en la que se acredita la capacidad de contraer el nuevo endeudamiento³⁶. Cabe agregar que para 2014, el Distrito Capital de Bogotá concentraba el 25,4% del saldo de la deuda total de los gobiernos municipales (DNP, 2014).

La reciente Ley de disciplina financiera de los Estados y Municipios de México señala que los entes públicos no podrán contraer, directa o indirectamente, financiamientos u obligaciones con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, ni cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Asimismo, solo podrán contraer obligaciones o financiamientos cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a refinanciamiento o reestructura. Esta ley, en lo que se refiere específicamente a la Ciudad de México, obliga a que los financiamientos se sujeten a la aprobación del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados), en la Ley de Ingresos de la Federación; asimismo, las obras que se financien deberán producir un incremento en los ingresos públicos y contemplarse en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal correspondiente. Entre otras cosas, también se señala que las operaciones de financiamiento deberán contratarse bajo las mejores condiciones de mercado y redundar en un beneficio para las finanzas de la Ciudad de México.

A finales de 2016, se aprobó el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales del Perú. En él se establece un control del saldo de la deuda total, de manera tal que la relación

³⁵ El ahorro operacional será el resultado de restar los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales. Se consideran ingresos corrientes los tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias nacionales, las participaciones en la renta de la nación, los recursos del balance y los rendimientos financieros. Para estos efectos, los salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social se considerarán como gastos de funcionamiento aunque se encuentren presupuestados como gastos de inversión (Ley 358 de 1997).

³⁶ Ley 819 de 2003.

entre el saldo de deuda total y el promedio de los ingresos corrientes totales de los últimos cuatro años no debe ser superior al cien (100) por ciento. En el caso de los gobiernos locales con menos de cuatro (4) años de operación desde su creación así como en el caso de los gobiernos locales de origen, se utiliza como referencia los ingresos corrientes totales correspondientes al año fiscal materia de evaluación. Entre otras disposiciones, los gobiernos regionales o locales que gestionen operaciones de endeudamiento directas o garantizadas, por un monto a ser establecido en la Ley de Endeudamiento del Sector Público que se aprueba anualmente, deben contar con un nivel de calificación crediticia favorable extendida por una empresa calificadora de riesgo. Es importante agregar que la Constitución Política del Estado señala expresamente, en su Artículo 75, que los municipios pueden celebrar operaciones de crédito con cargo a sus recursos y bienes propios, sin requerir autorización legal.

En el Brasil, país pionero en establecer mecanismos de coordinación y control de la deuda subnacional, la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) fue aprobada en el año 2000, como resultado de desequilibrios fiscales de los gobiernos estatales y las consecuentes negociaciones de reestructuración de deuda entre estos y el gobierno federal con el objetivo de solidificar la institucionalidad fiscal y establecer un marco amplio para la planificación, ejecución y transferencia fiscal: nivel federal, estadual y municipal (Jiménez y Ruelas, 2017). En esta se establece que debe existir equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Esta legislación, a propósito, contiene límites al endeudamiento y una regla dorada para los gobiernos estatales (Hernaiz, Pineda y Rasteletti, 2013). El límite de endeudamiento es propuesto por la Presidencia y se aprueba en el Senado. Los gobiernos subnacionales no pueden emitir deuda u otorgar garantías sin la autorización del Ministerio de Hacienda, contando, asimismo, con un tope de deuda aprobado en el Senado. Como una forma de garantía, la Unión a los Estados y los Estados a los Municipios, podrán vincular las operaciones de crédito a los ingresos tributarios y las transferencias constitucionales.

En lo que respecta a Santiago, no existe la posibilidad de acceso al crédito toda vez que: 1) no existe una ley de financiamiento regional y 2) la ley de rentas municipales no refiere al crédito como instrumento para financiar gasto público (véase el cuadro VII.15).

Las calificaciones crediticias han tomado relevancia conforme los gobiernos locales han accedido al mercado crediticio. Estas, en general, reflejan la opinión de los mercados sobre la capacidad y solvencia fiscal de las entidades y la voluntad para cumplir con sus compromisos financieros en tiempo y forma. Como se ilustra en el cuadro VII.16, en la actualidad la Ciudad de México es la única ciudad de nuestro análisis que cuenta con la calificación más alta. A esta situación le seguirían Buenos Aires y Bogotá, ciudades que igual son percibidas con fortaleza para cumplir con sus obligaciones pero vulnerables a condiciones económicas adversas.

Cuadro VII.15
Acceso y límite al endeudamiento de los gobiernos de las ciudades analizadas

Ciudad	Posibilidad de endeudamiento		Límites	
	Sí	No	Sí	No
Buenos Aires	x		x	
Bogotá	x		x	
Ciudad de México	x			x
Lima	x		x	
Río de Janeiro	x		x	
Santiago		x		x
São Paulo	x		x	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro VII.16
Calificaciones crediticias de las ciudades analizadas, marzo de 2017^a

Ciudad	Escala global (moneda local)	Escala global (moneda extranjera)	Escala nacional	Condición crediticia según Standard & Poor's (marzo de 2017)
Buenos Aires	B/Estable	B/Estable	raBBB/Estable/-	Parámetros adecuados, pero vulnerable a condiciones económicas adversas o cambios coyunturales que pueden debilitar su capacidad de cumplimiento
Bogotá	BBB-/Estable	BBB-/Estable		Parámetros adecuados, pero vulnerable a condiciones económicas adversas o cambios coyunturales que pueden debilitar su capacidad de cumplimiento
Ciudad de México			mxAAA/Estable/-	La capacidad de pago del emisor para cumplir con sus compromisos financieros sobre la obligación es extremadamente fuerte
São Paulo	BB/Negativa	BB/Negativa	brAA-/Negativa/-	La capacidad de pago del emisor para cumplir con sus compromisos financieros sobre la obligación es muy fuerte en relación con otros emisores en el mercado nacional, no obstante el signo (-) evidencia debilidad dentro de la categoría

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Standard & Poor's.

^a Las calificaciones están actualizadas al 27 de marzo del 2017. Para el caso de México, se supone que la calificación crediticia se sustenta en el artículo 1º de la Ley General de Deuda Pública de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que toda deuda contraída por la Ciudad de México se considera como una obligación del Gobierno Federal. Lima no se considera en la lista de calificaciones revisada.

6. Asociación público-privada

Para financiar proyectos de inversión pública, otra opción es recurrir a la asociación público-privada (APP). Una definición simple es la que aportan Engel, Fischer y Galetovic (2014), quienes señalan que una APP es un acuerdo mediante el cual el gobierno contrata a una empresa privada para construir o mejorar obras de infraestructura, así como mantenerlas y operarlas por un período prolongado. Como compensación, la empresa recibe un flujo de ingresos a lo largo de la vida del contrato. Generalmente parte de estos

ingresos provienen de tarifas pagadas por los usuarios. En otros casos, como en hospitales o cárceles, los usuarios no pagan y el gobierno es el responsable de hacer pagos periódicos a la empresa. En suma, este esquema de financiamiento de infraestructura permite remunerar con una combinación de pagos de los usuarios y transferencias del gobierno.

De acuerdo con *Economist Intelligence Unit* (EIE, 2015), los países mejor evaluados serán aquellos que tengan una mejor disposición para la asociación público-privada en la infraestructura, entre ellos: Chile, Brasil, México, Perú, Colombia. Esto quiere decir que dichos países han mejorado su legislación, marco regulatorio y capacidad institucional en torno a las APP, aunque no en todos los casos existen facilidades financieras que permitan apoyar las asociaciones de este tipo. Así, desde el año 2009 en adelante, los países han mejorado considerablemente su evaluación en la medida en que se observan mejoras en esta materia.

Si bien Chile es el país mejor evaluado, la mayor parte de la actividad de las APP está centralizada a nivel nacional. De esta manera, toman notoriedad el Brasil y México como los países con mayor potencial para desarrollar APP a nivel subnacional (esto sin contar que el Brasil ha destinado cerca de 900.000 millones de dólares teniendo como horizonte el año 2020 y México 300.000 millones de dólares a lo largo de los próximos tres años). Pese a que se ha ejercido presión para un mayor movimiento en torno a la asociación público-privada en dichos países, estos presentan similares desafíos en pos de mejorar diversas categorías: por un lado, mejorar los servicios públicos, educacionales, de salud y otros y, por otro lado, fortalecer y mejorar las normativas vigentes, el marco institucional, técnico y legal de las APP.

Si bien Engel, Fischer y Galetovich (2014) discuten largamente el cuándo y el cómo usar las APP, específicamente desde la perspectiva fiscal, concluyen que las APP son proyectos públicos, que aumentan el déficit y la deuda pública y por ende impactan las restricciones presupuestarias intertemporales. Recomiendan que las inversiones de APP debieran contabilizarse como gasto del gobierno e incluirse en la deuda del gobierno. Así, cuando el concesionario invierte, el déficit corriente y la deuda pública aumentan en un monto equivalente a la cantidad invertida. La propuesta concreta de los autores consiste en computar la amortización de la deuda implícita anual e incluir en el déficit de cada año la diferencia entre cualquier transferencia al concesionario y la amortización de la deuda. Por otro lado, los autores señalan que las APP no son la panacea, e incluso anticipan que su funcionamiento dependerá directamente de la calidad institucional de los países.

Bibliografía

- Ambrosanio, M. y M. Bordignon (2006), "Normative versus positive theories of revenue assignments in federations", *Handbook of Fiscal Federalism*, E. Ahmad y G. Brosio, Edward Elgar Publishing Limited.
- Antúnez, I. y S. Galilea (2003), "Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas", *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 69 (LC/L.1968-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aravena, A, J. De Gregorio e I. Poduje (2013), "Propuestas para revertir la segregación urbana en nuestras ciudades: vía rápida para reducir la desigualdad", *Memo de Políticas Públicas*, N° 2, Santiago, Espacio Público.
- Armijo, M. y J. Bonnefoy (2005), "Indicadores de desempeño en el sector público", *serie Manuales*, N° 45 (LC/L.2416-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Baena, V., S. Cadavid y D. Ocampo (2010), "Hacia la implementación del balanced scorecard como herramienta de gestión en las entidades descentralizadas del municipio de Medellín", *Trabajos de Grado: Contaduría Pública*, vol. 4, N° 1, Medellín, Universidad de Antioquia.
- Bahl, R., J. Linn y D. Wetzel (eds.) (2013), *Financial Metropolitan Governments in Developing Countries*, Washington, D.C., Lincoln Institute of Land Policy.
- Balbin, R. (ed.) (2016), *The Geopolitics of Cities: Old Challenges, New Issues*, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Benevolo, L. (1994), *Orígenes del urbanismo moderno*, Madrid, Ediciones Celeste.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2009), "Estudios de caso de proyectos de mejora de la gestión subnacional", Washington, D.C., marzo [en línea] <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/35381100.pdf>.
- Bird, R. (2002), *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2010/07280.pdf>.
- Brennan, G. y J. Buchanan (1985), *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Brosio, G. y J. Jiménez (2010); "The intergovernmental assignment of revenue from natural resources: a difficult balance between centralism and threats to national unity", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito [en línea] http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/41751/brosio_jimenez_fiscal_policy_seminar.pdf.
- (2012), *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*, Cheltenham, Edward Elgar.
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2011), *Desarrollo Urbano y Movilidad en América Latina*, Panamá, octubre.
- CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) (2015), "Declaración Política de Belén", III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), San José, 28 y 29 de enero [en línea] http://walk.sela.org/attach/258/default/DECLARACION_POLITICA_DE_BELEN_COSTA_RICA_III_Cumbre_CELAC_2015.doc.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad* (LC/L.4140), Santiago, marzo.
- (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690 (MDS.1/2)), Santiago.

- ____ (2014), *Pactos por la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3), Santiago.
- ____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, mayo.
- ____ (2009), *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*, Libros de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2385-P), Santiago, marzo.
- CEPAL/ONU-Hábitat (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016), “Ciudades sostenibles con igualdad en América Latina y el Caribe: seis mensajes claves”, Santiago [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40658/1/S1601057_es.pdf.
- CEPAL/Prefeitura de São Paulo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Prefeitura de São Paulo) (2015), “Gobierno, gobernanza, ciudadanía y derechos humanos”, documento preparado para el IV Coloquio MSUR “Gobierno y gobernanza, ciudadanía y derechos humanos, educación y cultura, Montevideo”, 28 a 30 de octubre.
- Cetrángolo, O., A. Goldschmit y J. Jiménez (2009), “El financiamiento de políticas para la cohesión social y descentralización en América Latina”, Programa UR-BAL, inédito.
- Corporación Latinobarómetro (2015), “Informe 1995-2015”, Santiago [en línea] <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>.
- DECYTI (Dirección de Energía, Ciencia y Tecnología e Innovación) (2016), *Boletín DECYTI*, N° 45, Santiago, abril [en línea] http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20160603/asocfile/20160603140604/boletin_45_ciudades_inteligentes.pdf.
- De Faria, A. (2008), *Balanced scorecard (BSC) na gestão pública: implementação na Prefeitura Municipal de Ipiranga (PR)*, documento presentado en el XV Congreso Brasileño de Custos, Curitiba, Asociación Brasileña de Custos, 12 a 14 de noviembre.
- De Mattos, C. (2010), “Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: de la ciudad a lo urbano generalizado”, *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 47, Santiago.
- EIE (Economist Intelligence Unit) (2015), *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe: infrascopio 2014* [en línea] http://infrascopio.eiu.com/wp-content/uploads/2017/02/Latin-America_Infrascopio_Report_-2014_Spanish.pdf.
- Pahl-Weber, E. y D. Henckel (eds.) (2008), *The Planning System and Planning Terms in Germany: A Glossary*, Hanover, Academy for Spatial Research and Planning (ARL).
- Engel, E., R. Fischer y A. Galetovich (2014), *Economía de las asociaciones público-privadas: una guía básica*, Lecturas de El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica.
- Fernández, F. (2006), *El federalismo en América Latina*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Fraser, N. (2000), “Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento”, *New Left Review*, N° 4, Madrid, Ediciones Akal.
- Fraser, N. y A. Honneth (2003), *Redistribution or Recognition: A Political Philosophical Exchange*, Londres, Verso.
- Gómez, J. y J. Jiménez (2009), “El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina”, ponencia realizada en el seminario “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 25 y 26 de noviembre.
- Hernaiz, D., E. Pineda y A. Rasteletti (2013), “Inversiones públicas y reglas fiscales”, *Resumen de Políticas*, N° IDB-PB-200, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2016), "México: estadística de finanzas públicas estatales y municipales 2010-2016", Aguascalientes [base de datos en línea] <http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/234>.
- Jiménez, J. e I. Ruelas (2017), "El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: evolución, institucionalidad y desafíos", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 186 (LC/TS.2017/5), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, J. y T. Ter-Minassian (2016), "Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 173 (LC/L.4192), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, J. y J. Viñuela (2004), "Marco institucional para la gestión del gasto público en países descentralizados", Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Lefebvre, H. (1968), *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Ediciones Península.
- Martínez, C. (2015), "Las 11 ciudades más inteligentes del mundo", *Plataforma Urbana*, 15 de abril [en línea] <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2015/04/15/las-11-ciudades-mas-inteligentes-del-mundo/>.
- Matus, C. (2008), *El líder sin estado mayor: la oficina del gobernante*, San Justo, Universidad Nacional de La Matanza.
- (2000), *Teoría del juego social*, Caracas, Fondo Editorial Altadir.
- (1998), *Adiós, señor presidente*, Santiago, LOM.
- (1983), "Planeación normativa y planeación situacional", *El Trimestre Económico*, vol. 50, N° 3, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Mouffe, C. (2011), *En torno a lo político*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Musgrave, R. (1959), *Public Finance*, Nueva York, Mc Graw-Hill.
- Naciones Unidas (2016a), "The world's cities in 2016: data booklet" (ST/ESA/SER.A/392), Nueva York [en línea] http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf.
- (2016b), "Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)" (A/CONF.226/4), Quito, 29 de septiembre.
- (2015), *World Urbanization Prospects. The 2014 Revision* (ST/ESA/SER.A/366), Nueva York.
- Niven, P. (2015), *The City of Charlotte: A Balanced Scorecard Success Story*, Hoboken, John Wiley & Sons.
- Oates, W. (2005), "Toward a second-generation theory of fiscal federalism", *International Tax and Public Finance*, vol. 12, N° 4, Berlín, Springer.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2015), *OECD Territorial Reviews: Valle de México*, México, París, OECD Publishing.
- (2003), "Fiscal relations across levels of government", *OECD Economic Outlook*, vol. 2003/2, N° 74, París, OECD Publishing.
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo) (2017), *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2017*, París, OECD Publishing.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016), *World Cities Report 2016: Urbanization and Development, Emerging Futures*, Nairobi.
- Ostrom, E. y S. Crawford (1995), "A grammar of institutions", *American Political Science Review*, vol. 89, N° 3, Cambridge, Cambridge University Press.
- Oviedo, E. y A. Rodríguez (2001), "Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas", *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 34 (LC/L.1534-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.

- PNUD/MINVU (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Ministerio de Vivienda y Urbanismo) (2013), *Hacia una nueva política urbana para Chile. Estudio de casos internacionales*, Santiago, marzo.
- Przeworski, A. (2016), "Democracy: a never-ending quest", *Annual Review of Political Science*, vol. 19, Palo Alto, Annual Reviews.
- Ramírez, J. y R. Parra-Peña (2013), *Metrópolis de Colombia: aglomeraciones y desarrollo, serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Bogotá*, N° 23 (LC/L. 3610), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Rezende, F. y J. Veloso (2010), "Intergovernmental transfers in Latin America subnational finances", *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*, G. Brossio y J. Jiménez (eds.), Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Sandoval, C. A. Sanhueza y A. Williner (2015), "La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación en los procesos de planificación multiescalar", *Manuales de la CEPAL*, N° 1 (LC/L.4069/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Saule, N. (2016), "The right to the city as a key issue for the new global urban agenda", *The Geopolitics of Cities: Old Challenges, New Issues*, R. Balbim (ed.), Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- SEDESOL/CONAPO/INEGI (Secretaría de Desarrollo Social/Consejo Nacional de Población/Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2012), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, Ciudad de México, junio.
- Sennett, R. (1997), *Carne y piedra: el cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*, Madrid, Alianza Editorial.
- Suárez, J. y M. García (2006), *El poder local: modelos de gestión y de financiación de los servicios públicos locales*, Madrid, Academia Europea de Ciencias y Artes.
- SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) (2008), "Modelo de gestión de calidad de los servicios municipales", Santiago, septiembre [en línea] http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-83248_recurso_2.pdf.
- Sudm, I. y S. Yilmaz (2013), "Institutions and politics of metropolitan management", *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, R. Bahl, J. Linn y D. Wetzel (eds.), Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Ter-Minassian, T. (2016), "Fiscal and financial issues for 21st century cities: background and overview", *Project on 21st Century City Governance Paper*, N° 1, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Tiebout, C. (1956), "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, vol. 64, N° 5, Chicago, University of Chicago Press.
- Vieira, L. (1998), "Ciudadanía y control social", *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, N. Cunillgrán y L. Bresser (coords.), Buenos Aires, Paidós Ibérica [en línea] <http://www.eco.unlpam.edu.ar/sitio/objetos/materias/abogacia/5-ano/sociologia-juridica/aportes-teoricos/Vieira,%20Liszt%20-%20CIUDADAN%C3%80A%20Y%20CONTROL%20SOCIAL.pdf>.
- Weingast, B. (2009), "Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics*, vol. 65, N° 3, Amsterdam, Elsevier.
- Wetzel, D. (2013), "Metropolitan governance and finance in São Paulo", *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, R. Bahl, J. Linn y D. Wetzel (eds.), Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Zubriggen, C. (2011), "Gobernanza: una mirada desde América Latina", *Perfiles Latinoamericanos*, N° 38, Ciudad de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Capítulo VIII

Dinámicas multiescalares de la ciudad y el territorio en América Latina y el Caribe¹

Introducción

La ciudad, la vida urbana y sus implicaciones sobre el desarrollo se dan en un contexto de permanente mutación y cambio. En esas condiciones, el propósito de este capítulo es precisar y dimensionar un aspecto de las transformaciones experimentadas por las ciudades y la urbanización regional en lo corrido del siglo XXI: el relativo al tamaño y la configuración de la gran ciudad, y a su impacto sobre la red urbana de la cual forma parte. Se trabaja en paralelo en dos escalas complementarias: las unidades urbanas en lo que se refiere a su tamaño y su configuración, es decir, la ciudad y sus escalas, y las redes urbanas y su extensión, es decir, las escalas de la urbanización.

Se comienza con una primera sección en que se expone el concepto de ciudad con el cual se trabajará. En la segunda sección se proponen las categorías de posmetrópolis y exópolis como referencia general para la comprensión del fenómeno de la expansión urbana. En la tercera sección se abordan las escalas global y continental de la ciudad y de la urbanización contemporáneas. En la cuarta sección se explica el origen de la metodología empleada —y las adaptaciones realizadas— que, con base en el uso de datos censales correspondientes a cada país, permite una muy razonable y

¹ Este capítulo fue elaborado por Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Los autores agradecen las sucesivas lecturas y los comentarios de Rosa Moura, del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), Brasil.

comparativa aproximación al estado más reciente de los procesos de expansión urbana de los países de la región estudiados. En la quinta sección se exponen los resultados de la investigación, que permiten una aproximación al estado actual de la ciudad y la red urbana a escala nacional de algunos países seleccionados de América Latina y el Caribe: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y México². El capítulo se cierra con una sección de síntesis y conclusiones.

A. La conceptualización de lo urbano contemporáneo: la expansión y el cambio morfológico de la gran ciudad

Es útil refrescar las raíces griegas y latinas de los vocablos de la ciudad y lo urbano para poner en evidencia la necesidad de desplegar una doble mirada con relación a estos procesos, que permita considerarlos como una realidad física y como un fenómeno sociopolítico. En el diccionario de griego antiguo³ se establecen estas dos acepciones del vocablo polis (Πόλις). La primera se refiere a la ciudad como lugar, que abarca a la ciudad como espacio físico y también a la ciudadela, la ciudad alta amurallada, la acrópolis, ἀκρόπολις. La segunda acepción se refiere a la ciudad como conjunto de ciudadanos, que se opone a ἄστυ, la ciudad como lugar de residencia. Esta segunda acepción abarca a la ciudadanía, el conjunto de los ciudadanos, la patria; a la ciudad como organización política, el estado (ciudad), y también a la ciudadanía, el derecho de ser ciudadano.

Este sentido político de la ciudad se preserva en el vocablo latino *civitas*, e indirectamente en el vocablo *urbs*⁴. El primero, *civitas*, hace alusión a la ciudad, al estado, al conjunto de los ciudadanos, mientras que el segundo se refiere principalmente a Roma.

Siguiendo a Megino (2011), para Aristóteles el hombre es por naturaleza un animal social (πολιτικὸν ζῷον) en cuanto no puede existir sin formar parte de una comunidad. Así, la polis viene a ser la expresión natural de la sociabilidad humana, puesta de manifiesto a través de una comunidad cívica: “El que no puede vivir en comunidad o no necesita nada debido a su autosuficiencia, no es miembro de la polis, así que o es una bestia o un dios”⁵.

La ciudad es, por lo tanto, comunidad humana, y es también estructura física. En el mundo de nuestros días, esta dualidad semántica de la ciudad y

² Dada la imposibilidad, por limitaciones de tiempo y de recursos, de abarcar la totalidad de la región, se seleccionaron países de diverso tamaño, ubicación (América del Sur y Centroamérica, y México) y organización político-territorial (federales y unitarios).

³ Diccionario didáctico interactivo griego-español [en línea] www.dicciogriego.es.

⁴ Diccionario ilustrado latino-español español-latino, Vox.

⁵ Aristóteles, *Política*, Libro I.

de lo urbano conserva todo su sentido y tensiona al máximo el pensamiento urbano, a través del cual se intenta seguir de cerca y comprender los cambios de cada uno de los polos del término, así como de sus relaciones. La dificultad de esta comprensión y de su seguimiento se pone en evidencia a través del registro que Martínez Toro (2016) hace de los vocablos y los conceptos mediante los cuales se intenta dar cuenta de las singularidades de lo urbano contemporáneo. Identifica al menos cuatro subconjuntos o familias de conceptos en que se subrayan aspectos o vectores del ser urbano y de su cambio que expresarían la singularidad de la ciudad y de la urbanización contemporáneas (Martínez Toro, 2016, págs. 86-92)⁶:

- i) El carácter planetario de la urbanización: la ciudad mundial, el archipiélago mundial, la metápolis, la ciudad global.
- ii) La ciudad como instrumento del capitalismo: las ciudades en el marco de la globalización, la urbanización planetaria mercantilizada. En el contexto de esta instrumentalización se destaca la centralidad de lo financiero: la ciudad del capital, la metropolización expandida financiarizada, la ciudad neoliberal. También se presenta como instrumental el uso que hace el capital de las diversas y multiescalares formas de la segregación urbana y metropolitana: la ciudad de cuarzo, la ciudad dual.
- iii) Las múltiples y diversas transformaciones morfológicas (difusión, dispersión, fragmentación, policentrismo) de lo urbano contemporáneo: la ciudad difusa, la ciudad fractal. Como parte de estas transformaciones se otorga especial atención a la tensión entre el dinamismo de la ciudad externa y la ciudad consolidada: la periferia de la periferia (*exurbs*), la aldea urbana (*urban village*) o rururbana, la periurbanización, las ciudades externas (*outer cities*), la tecnourbe, la ciudad fronteriza (*edge city*), la zona residencial de las afueras de la ciudad (*suburbia*), la exópolis, la post-*suburbia*.
- iv) Finalmente, pero no por ello menos importante, la amplitud de la escala física de la ciudad de nuestros tiempos, su carácter regional: la megalópolis, los *metroplex*, la región metropolitana, las ciudades-región globales, las regiones urbanas policéntricas.

Aunque en la casi totalidad de estos vocablos y sus familias sobresale el papel jugado por los cambios físicos de la ciudad (escala, morfología y componentes), sus funciones económicas y su papel en los procesos contemporáneos de acumulación del capital, mediante la reflexión y el pensamiento urbano se intenta articular y comprender estos cambios en relación con los modos de vida y con el bienestar del ser humano y, muy

⁶ En esta enumeración no se incluyen algunos de los vocablos mencionados por Martínez Toro (2016) porque se discrepa con la clasificación por él propuesta.

significativamente, con los siempre cambiantes modos y dinámicas de construcción de la comunidad humana. Interesa, por lo tanto, comprender el cambiante carácter de la ciudad como escenario y como vector de construcción de comunidades humanas, así como su impacto sobre el bienestar y el desarrollo de las sociedades.

B. La posmetrópolis: pretexto y contexto para la comprensión de la ciudad del siglo XXI

La revisión y la discusión en profundidad del complejo interrogante delineado en la sección previa escapan al alcance de este trabajo. No obstante, por razones de orden epistemológico interesa referirse al trabajo de Edward Soja, quien ofrece una muy sugerente interpretación de la singularidad de la ciudad contemporánea.

Soja (2008) señala, en coincidencia con un amplio conjunto de observadores y conocedores de los actuales procesos de urbanización, la profundidad de las transformaciones experimentadas en los últimos 30 años. Destaca, igualmente, el desacuerdo predominante en la comprensión y la interpretación de dichas transformaciones (Soja, 2008, pág. 17).

Sin embargo, en medio de esta diversidad y divergencia de perspectivas, la pertinencia de Soja y de su particular mirada descansan en dos rasgos de inmenso valor, poco frecuentes en el mundo de la investigación urbana. Dicha pertinencia deriva, por un lado, de su pluralismo: su aporte constituye un metódico y sistemático esfuerzo por construir una conceptualización nacida de los múltiples y diversos abordajes elaborados alrededor de los profundos cambios de la ciudad contemporánea. Descansa, por el otro, en la pertinencia de su enfoque epistemológico, es decir, de su concepción respecto de cómo construir conocimiento científico en el campo de la investigación urbana.

En cuanto a lo primero, Soja propone el concepto de posmetrópolis para sintetizar los cambios de la ciudad contemporánea. Lo construye en articulación e interlocución directa con seis distintas formas de aproximarse a las transformaciones de lo urbano de nuestros tiempos, seis discursos sobre la posmetrópolis: “Estas representaciones académicas describen alternativamente la postmetrópolis como: (1) una metrópolis industrial postfordista flexiblemente especializada; (2) una región urbana globalizada o cosmópolis; (3) una exópolis postsuburbana o megaciudad; (4) una ciudad fractal de intensificadas desigualdades y polarización social; (5) un archipiélago carcelario de ciudades fortificadas; y (6) una colección de simcities hiperreales, donde la vida diaria se juega de forma creciente como si fuera un juego de ordenador. El objetivo [...] es sostener que la postmetrópolis se entiende mejor

combinando estos seis discursos interpretativos, sin privilegiar a ninguno sobre los demás” (Soja, 2008, pág. 22).

El segundo acierto de Soja consiste en su comprensión de los procesos de producción de conocimiento sobre lo urbano, de los procedimientos de generalización (establecimiento de tendencias y convergencias) y de singularización (establecimiento de diferencias y especificidades). La teoría urbana no cuenta con un método, como puede serlo la estadística para la sociología y la econometría para la economía, para establecer patrones comunes, comportamientos generales y relaciones causales de amplia validez. En la práctica suele usarse un caso, por lo general, una ciudad o un conjunto limitado de ellas que se consideran emblemáticas, para establecer estos patrones, sin el debido cuidado por hacer evidentes las restricciones ni los alcances derivados del procedimiento utilizado. Este procedimiento suele justificarse haciendo uso del discutible principio evolucionista según el cual la ciudad “más desarrollada” en un momento dado representa la dirección hacia la cual se han de mover —o se están moviendo— las restantes. La ciudad de los países desarrollados se entiende así como la prefiguración, el futuro de la ciudad de los países en desarrollo (Cuervo, 2005).

Soja aplica un procedimiento diferente del anterior con varias ventajas. En primer lugar reconoce y explicita cuál es la ciudad de la que se alimenta su reflexión general, en este caso, Los Ángeles. En segundo lugar propone un conjunto de criterios a partir de los cuales es posible articular tendencias generales de lo urbano y comportamientos singulares de cada ciudad. En tercer lugar, la ubicación específica de esta gran metrópolis la dota de condiciones muy favorables para constituir un escenario significativo donde se produce una muy especial intersección y fusión entre la ciudad del tercer mundo y la del primer mundo.

Así, considera a Los Ángeles “como un espacio habitado sintomático, una ventana representativa a través de la cual uno puede observar en toda su generalidad, originalmente expresada, los nuevos procesos de urbanización que han estado reconfigurando las ciudades y la vida urbana en todas partes del mundo a lo largo de los últimos treinta años. Los efectos de estos procesos de reestructuración pueden ser desarrollados más intensamente y vistos quizás de forma más sencilla en sus complejas interconexiones más en Los Ángeles que en cualquier otro lugar, pero esto no significa que esas mismas ventanas de interpretación no puedan ser abiertas en otras ciudades. Expuesto de forma diferente, lo que ha ocurrido en Los Ángeles también puede observarse en Petroria, Scuthorpe, Belo Horizonte y Kaohsiung, con variadas intensidades seguro, y nunca exactamente de la misma manera. Los nuevos procesos de urbanización son evidentes en todas partes si uno sabe qué es lo que tiene que mirar, pero asumen una rica diversidad de

formas y expresiones cuando se localizan y sitúan en contextos geográficos particulares” (Soja, 2008, pág. 24).

La idea, por lo tanto, es utilizar a Los Ángeles “para aprender más acerca de los nuevos procesos de urbanización que están afectando, con diversos niveles de intensidad, a todos los demás espacios urbanos del mundo. En este sentido, lo que [se presenta] es una invitación a realizar un análisis comparativo, a utilizar lo que puede aprenderse de Los Ángeles con el fin de comprender, en términos prácticos y teóricos, lo que está sucediendo en el lugar en el que viva el lector” (Soja, 2008, pág. 227). En concordancia con la necesidad de conjugar las dimensiones física y político-social de la ciudad (polis) contemporánea, las reflexiones de Soja acerca de la exópolis y la ciudad fractal son de especial pertinencia.

1. La exópolis o la reestructuración de la forma urbana

Edward Soja ha sistematizado las diferentes perspectivas sobre las principales transformaciones de la organización espacial de la ciudad contemporánea. Con base en ellas pueden identificarse cuatro grupos de expresiones: i) no lugar; ii) nueva frontera, exterior, posneosuburbano (reexaminado); iii) *metroplex*, -metrópolis, megalópolis, y iv) ciudad invertida, fracturada.

Más que preocuparse por las causas, este discurso registra las expresiones geográficas de los nuevos procesos de urbanización y sus efectos sobre la vida diaria y la planificación urbana (Soja, 2008, pág. 335). En un primer registro, algunas denominaciones hacen alusión a la extensión de la ciudad, cuyos límites parecen desaparecer; se trata de constelaciones discontinuas, fragmentadas, caleidoscópicas, que traspasan incluso las fronteras nacionales; regiones urbanas multicéntricas (Soja, 2008, págs. 335-339). Un segundo registro enfoca su mirada en la exterioridad de la expansión y del crecimiento urbano, en los lugares no céntricos de su localización y su despliegue. En un primer momento tal fue la sorpresa ante este nuevo rasgo de la urbanización que incluso se lo denominó contraurbanización. Más tarde se puso en evidencia la transformación del mundo suburbano y su progresiva conversión en un nuevo mundo urbano, ya no necesariamente subordinado a la centralidad del pasado: se habla así de la *post-suburbia*, o de la urbanización de los suburbios; de la metrópolis invertida, o de la finalización de la metrópolis moderna (Soja, 2008, págs. 339-343). “Al dar énfasis a lo nuevo, si bien se reconoce la persistencia de tendencias geohistóricas establecidas hace tiempo, se puede defender que durante los últimos treinta años el crecimiento de las ciudades exteriores ha descentrado y centrado, a la vez, el paisaje metropolitano, rompiendo y reconstituyendo el urbanismo monocéntrico predominante que una vez fijó todas las fuerzas, tanto centrífugas como centrípetas, alrededor de un nodo gravitacional singular. La desindustrialización ha vaciado muchos de los grandes núcleos y zonas urbanas industriales del

fordismo, mientras que la reindustrialización postfordista ha concentrado las industrias de alta tecnología en nuevos espacios industriales lejos de los viejos centros urbanos” (Soja, 2008, pág. 344).

Un tercer registro se refiere a las ciudades frontera y a las geografías posmetropolitanas; nuevos hogares de la civilización, diferentes de los antiguos centros urbanos. Un nuevo lugar idílico, con abundantes oportunidades laborales y nuevas formas de vida, percibido como único; “un espacio triunfal”, “una nueva y reparadora síntesis”, una nueva utopía urbana (Soja, 2008, págs. 346-350). Finalmente, un cuarto registro hace alusión a la ciudad ligera (*light*) como expresión de la nostalgia posmetropolitana, un discurso más preocupado por lo que se está perdiendo que por lo que está emergiendo. Aglomeraciones que son no ciudades, vida urbana dedicada a la facilidad y al entretenimiento, al consumo y no a la creatividad (Soja, 2008, págs. 350-352).

El vocablo exópolis es escogido por Soja para proponer una síntesis de este conjunto de cambios y transformaciones no solo objetivas, sino también mentales y perceptuales. “El prefijo *exo-* (fuera) es una referencia directa al crecimiento de las ciudades ‘exteriores’ y también sugiere la creciente importancia de las fuerzas exógenas [...]. El prefijo también se puede ver como indicador [...] del crecimiento de ciudades sin los tradicionales rasgos urbanitas, tal y como hemos convenido en definirlos en el pasado. Por lo tanto hay implicaciones de un espacio urbano reconstituido de forma significativa, urbanismo y polis/civitas. También uso el término exópolis para significar una síntesis [...]. La nueva geografía del urbanismo metropolitano es vista, por lo tanto, como el producto tanto de una descentralización como de una recentralización, de la desterritorialización como de la reterritorialización, de la continua expansión y de una intensificada nucleación urbana, de una creciente homogeneidad y heterogeneidad, de integración socio-espacial y desintegración [...]. La composición de la exópolis puede ser descrita metafóricamente como ‘la ciudad de dentro a fuera’, como en la urbanización de los suburbios y en el auge de la ciudad exterior. Pero también representa ‘la ciudad de fuera a dentro’, una globalización de la ciudad central que trae al centro a todas las periferias del mundo [...]. En la postmetrópolis reconstituida espacialmente, hay espacio para el optimismo y el pesimismo, la nostalgia y la exuberancia, la desesperación y la esperanza en el futuro” (Soja, 2008, págs. 355-356).

2. La ciudad fractal: las metropolaridades y el mosaico social reestructurado

El conjunto de las categorías usadas en este discurso pone en evidencia el mapa conceptual alrededor del cual se ha buscado comprender las nuevas formas de socialidad de la ciudad contemporánea. En este caso, el mapa conceptual gira en torno de tres grandes grupos de expresiones: i) el

apartheid, la infraclase, los sin techo, los desaventajados; ii) la etnia, la raza, la inmigración, y iii) los conceptos: separados, mosaico, bifurcación y dual.

Según Soja (2008, pág. 374), “entretejido con la confusa espacialidad de la exópolis postfordista globalizada encontramos una socialidad recompuesta igualmente fluida, fragmentada, descentralizada y reorganizada en complejos patrones que tan sólo ahora se ha empezado a reconocer, comprender y estudiar de forma efectiva”. Las viejas polaridades entre la burguesía y el proletariado, la estratificación entre los ricos, la clase media y los pobres no han desaparecido, pero aparece “una geometría social mucho más polimórfica y fracturada” (Soja, 2008, pág. 375). Soja denomina metropolaridades a los múltiples ejes de poder y estatus diferenciales que mantienen la desigualdad socioeconómica.

La posmetrópolis aloja los extremos de pobreza y riqueza, y ha sido el ámbito de una significativa intensificación de las desigualdades. ¿Qué condiciones de la ciudad contemporánea la han convertido en la más fabulosa fábrica de desigualdades? Soja sostiene que “se asigna la causa del reciente aumento de la desigualdad a lo que genéricamente se ha venido definiendo como procesos de reestructuración, tales como la globalización, el aumento de las nuevas tecnologías de la información y la transición a una sociedad postindustrial o postfordista” (2008, pág. 379).

Los Ángeles y Nueva York “son las ciudades más globalizadas de Estados Unidos en lo que se refiere a capitales, trabajo y heterogeneidad cultural; están en regiones postmetropolitanas donde al menos uno, si no todos los sectores motrices de la economía flexible postfordista (industria de alta tecnología, producción artesanal y de diseño, y empresas de servicios de finanzas, seguros e inmuebles) están altamente concentrados; y su enorme tamaño y su geografía exopolitana acentúan aún más la creación de injusticias medioambientales, de nuevas formas de desigualdad social y económica y lo que he denominado metropolaridades” (Soja, 2008, pág. 381).

Se hace referencia al desajuste surgido entre la nueva ubicación de los empleos y la localización de los grupos afroamericanos en los centros urbanos desindustrializados. También se mencionan las dificultades en materia de educación y destrezas técnicas para contar con las competencias necesarias para desempeñarse en los nuevos trabajos. El racismo también interviene negativamente intensificando estos desajustes. Todos estos efectos conjugados han dado lugar a la configuración de un discurso que habla de la existencia de los “nuevos pobres urbanos” (Soja, 2008, págs. 382-384).

Desde una perspectiva panorámica, los estudios empíricos sobre el mercado laboral ponen en movimiento la operación de estas variadas fuerzas: “En un extremo, la influencia del capital global amplía el superestrato de los empleos de alta intensidad en conocimiento, profesionales-directivos y en la producción de servicios que coordinan y controlan la ciudad informacional

(otro concepto fuertemente sociologizado); mientras que en el otro extremo, encontramos una inmigración aún más masiva que aumenta la creciente infraclase postindustrial además de la economía informal, sumergida o 'en negro'. En el centro, la clase media doméstica se ve presionada por ambos lados tras un siglo o más de expansión casi continua, unos pocos favorecidos remontan la jerarquía a sus más altos peldaños, una cohorte mayor se filtra hacia abajo, hacia el peldaño inferior" (Soja, 2008, pág. 385).

Con puntos de referencia muy semejantes y líneas de argumentación de inspiraciones muy similares, la investigación urbana latinoamericana ha intentado dar cuenta de estas transformaciones de la ciudad latinoamericana, tanto en el ámbito de lo que es su organización espacial, como también en lo relacionado con la laboral y las condiciones de vida.

3. ¿Una posmetropolización de la gran ciudad latinoamericana?

Las grandes ciudades de América Latina y el Caribe no han permanecido ajenas a las transformaciones de lo urbano en el mundo contemporáneo. Los debates relatados por Soja alrededor de los seis discursos que configuran la idea de la posmetrópolis son los mismos que se han hecho presentes en la región. Se hará mención de algunas perspectivas avanzadas en estos diversos sentidos.

En lo relacionado con la organización espacial de la ciudad y sus implicaciones sociales, los debates han girado en torno de si se ha configurado un patrón de ciudad difusa o dispersa (Dematteis, 1996), o más bien de carácter policéntrico, en contraste con el supuesto de la ciudad compacta previamente existente. Igualmente se ha señalado la inconveniencia de argumentar la existencia de un patrón universal de configuración espacial y, más bien, la necesidad de distinguir distintos tipos y trayectorias (Cuervo, 2012).

Otro componente importante del debate ha girado en torno de la aplicabilidad y la pertinencia del concepto de ciudad global o, alternativamente, del grado y el tipo de globalización de las ciudades latinoamericanas (Cuervo, 2003). Un espacio destacado ha sido ocupado por los cambios generados alrededor de la construcción de ciudadelas privadas dentro de la ciudad, los barrios cerrados, los megacondominios y sus implicaciones socioespaciales. En tercer lugar, se ha otorgado especial interés a la discusión acerca de la intensificación de las desigualdades sociales dentro de la ciudad (Rodríguez, 2014; Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001), las nuevas formas de segregación y la coexistencia de circuitos duales de trabajo, producción y generación de riqueza (Silveira, 2016).

Este capítulo y el trabajo de investigación en que se basa se ubican en un ámbito, el de las escalas del crecimiento urbano y sus nuevas configuraciones,

que ha merecido menos atención y esfuerzos. La investigación reciente más significativa ha sido realizada en el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) del Brasil por investigadores como Moura y Pêgo (2016). Como antecedente central, dichos autores destacan la presencia de nuevas escalas y morfologías de la ciudad, subrayando que las investigaciones estudiadas apuntan a una tendencia de configuración de espacios urbanos aglomerados, de varias dimensiones y morfologías, que expresan los diferentes ritmos y formas de inserción de las ciudades y regiones en la división social del trabajo y, por lo tanto, distintas escalas de un mismo proceso de urbanización (Moura y Pêgo, 2016).

Derivado de estas transformaciones emerge un desafío en materia de gestión y de política pública para el desarrollo urbano, relativo al desacople entre escalas y niveles. Esas nuevas configuraciones y escalas se acompañan de una falta de correspondencia entre el tamaño de la ciudad funcional (escala) y sus límites administrativos (niveles), al pasarse a configuraciones más complejas, amplias y distantes, sugiriéndose la existencia no solamente de aglomeraciones metropolitanas, sino también de conglomerados urbanos. Según Moura y Pêgo (2016), los estudios muestran la disociación entre los límites de las unidades institucionalizadas y la extensión de las aglomeraciones urbanas que las polarizan, dada la proporción elevada de municipios con niveles bajos o muy bajos de integración en la dinámica de la aglomeración, que podrían considerarse no integrados o en una fase primitiva de la integración en esa dinámica. Se perfilan configuraciones espaciales más complejas, y se remite a la necesidad de ampliar el universo de análisis a los municipios ubicados en las proximidades de las unidades consideradas, ya que podrían estar formando nuevos vectores de ocupación y crecimiento que alteren el perfil y la morfología de dichas unidades. En el período estudiado por ellos, comenzaron a hallarse elementos singulares del fenómeno metropolitano en un espacio más amplio y más distante de las aglomeraciones de naturaleza metropolitana; podían percibirse tanto en las nuevas aglomeraciones urbanas, o en las configuraciones espaciales articuladas de forma continua o discontinua en torno a las aglomeraciones consolidadas, como en el papel funcional de una centralidad singular, que en áreas de baja densidad pasa a cumplir un perfil metropolitano, adquiriendo funciones de mayor cualificación (Moura y Pêgo, 2016).

Mediante este capítulo se busca contribuir al conocimiento de esta problemática de la expansión metropolitana, las nuevas configuraciones urbanas y el desacompasamiento entre la mutación de las escalas de la urbanización y sus niveles de gestión y de gobierno. En trabajos e investigaciones posteriores queda la tarea de articular la comprensión de estos cambios físico-espaciales con las nociones de lo urbano como comunidad sociopolítica.

C. Las escalas de la urbanización contemporánea: lo global y lo continental

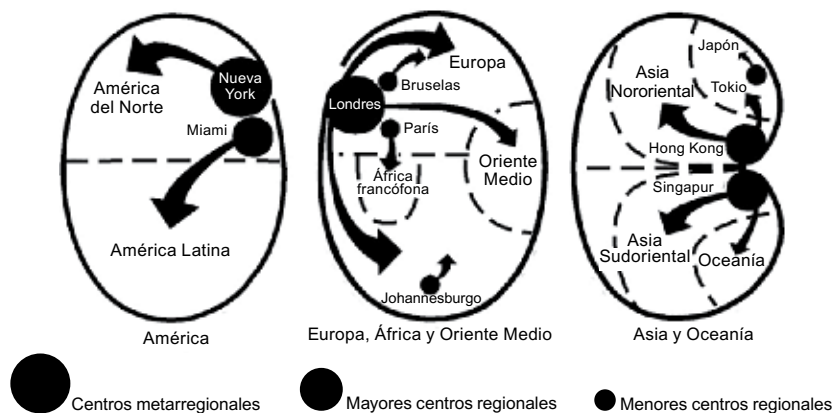
Cada una de las escalas de la urbanización responde a lógicas de integración, configuración y funcionamiento diferentes. Cada una de ellas pone de manifiesto fenómenos sociales, económicos y físico-espaciales de diverso tipo: la urbanización a escala global pone de manifiesto el papel desempeñado por la red mundial de ciudades y por sus diferentes unidades en el funcionamiento económico contemporáneo; sirve de soporte a los flujos de capital financiero, de bienes y servicios, y de personas, y en esa misma medida atestigua las desigualdades de poder, de peso y de jerarquía, y los muy diferentes niveles de proximidad económica entre los componentes de la economía mundial actual. El estado de la red urbana a escala continental (sudamericana⁷) y de su proceso de urbanización es una expresión de su historia de poblamiento y de expansión demográfica, registra las diferencias de intensidad de los flujos de intercambio y de integración funcional entre sus unidades, y traduce las desigualdades de peso, poder, jerarquía y niveles de riqueza entre sus componentes. Finalmente, la escala nacional permite apreciar la conjugación de los procesos globales y los más propiamente locales, territoriales y nacionales. Cada red urbana nacional es el resultado de esta amalgama, en que su geografía y sus dinámicas de poblamiento y de demografía se entrecruzan para dar lugar a la emergencia de sistemas urbanos con niveles desiguales de integración, peso, riqueza y dinamismo. En lo que respecta a esta escala en particular, se hará énfasis en registrar el estado actual de las configuraciones posmetropolitanas, sus tamaños y su conformación.

1. La urbanización a escala global

Desde el final de la etapa fordista de acumulación en la década de 1980, en los estudios de la geografía urbana planetaria se pone en evidencia la existencia de una red mundial de ciudades encabezada por la presencia de ciudades globales, y organizada territorialmente en torno de tres grandes polos que han variado y se han transformado. Según Sassen, a finales de la década de 1980 estos polos urbanos eran Nueva York, Londres y Tokio, cada uno de ellos a la cabeza de áreas de influencia vertidas hacia América del Norte y América Latina en el primer caso, Europa y África en el segundo, y Asia Oriental en el tercero (véase la infografía VIII.1). En ningún caso se trata de redes con áreas de cobertura universal, sino de archipiélagos urbanos (Veltz, 1996) plenos de discontinuidades espaciales, de zonas de exclusión, y de desigualdades y disimetrías mayores.

⁷ Por ausencia de información suficiente a nivel de la región considerada como un todo, es decir, de América Latina y el Caribe, y dadas las restricciones de tiempo relativas a la realización de esta investigación, esta parte del análisis se restringe al ámbito de América del Sur.

Infografía VIII.1 Regiones globales de la red mundial de ciudades, 2003



Fuente: B. Derudder y otros, "Beyond Friedmann's World City Hypothesis: twenty-two urban arenas across the world", *Research Bulletin*, vol. 97 (Z), Viena, Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft, 2003.

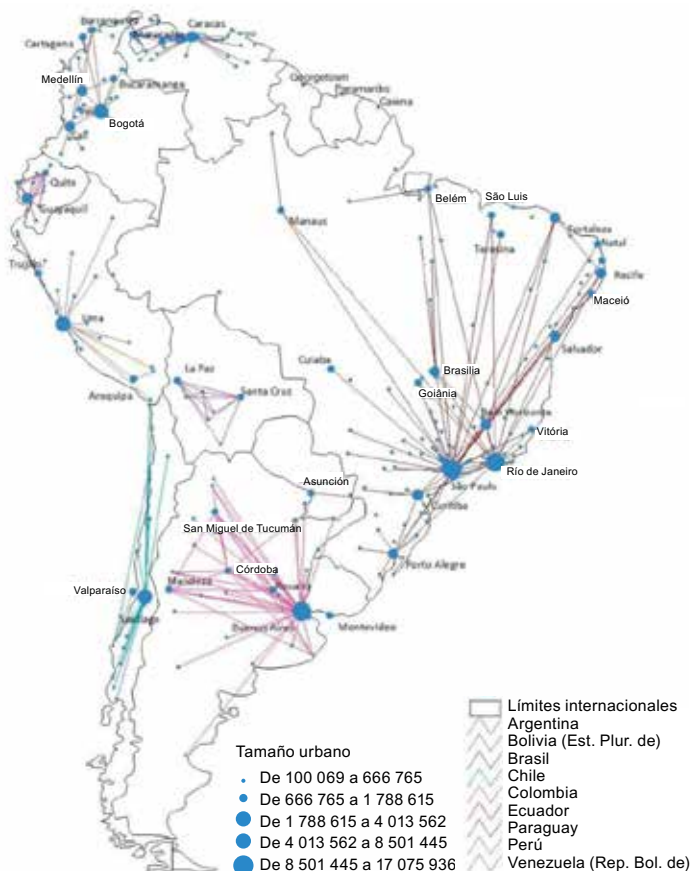
El permanente cambio de la economía mundial, de su estructura, de sus fuentes de acumulación y de su poder relativo da lugar a una transformación también permanente de la geografía urbana y de las áreas de influencia de los polos globales. Tomando como referencia los años transcurridos a finales de la década de 1980, entre estos cambios destacan como fenómenos mayores el estancamiento a largo plazo de la economía japonesa, la emergencia y el creciente peso de China, y los más recientes impactos de la financierización de la economía y de la crisis de las hipotecas de alto riesgo (*subprime*) desencadenada en 2008.

Sobre la base de información proveniente de las corporaciones transnacionales respecto de su ubicación y la de sus sucursales, Kwon (2016, cuadro 1) establece que en 2006 la cima de la jerarquía urbana había mutado con respecto a la década previa y se encontraba ahora encabezada por Nueva York, París y Tokio, con Londres ya en el cuarto lugar en la jerarquía mundial. Como resultado de la crisis financiera de 2008, en 2013 esta jerarquía ya se había transformado, colocándose Tokio en el primer lugar, París en el segundo, y Nueva York y Londres en el tercero y el cuarto, respectivamente (Kwon, 2016, cuadro 1). Después de la crisis la red mundial de ciudades continuó su expansión y su centralidad derivó hacia la conformación de un triunvirato caracterizado por la ubicación de Nueva York, París y Tokio en el centro. Además, cada una de las ciudades de jerarquía mayor o secundaria reforzó sus conexiones con las de su propia región, sobre todo en los casos de Europa y de Asia (Kwon, 2016, pág. 3).

2. La urbanización a escala sudamericana

En el estudio de Egler (2015) se pone de manifiesto el papel nodal desempeñado por las ciudades mayores de cada red urbana, que sirven de enlace con el resto del continente y funcionan como punto de relevo con el resto de su sistema urbano (véase el mapa VIII.1). También se ponen de manifiesto las significativas diferencias entre las redes nacionales primaciales (Argentina, Chile, Perú y Uruguay), las bicefálicas (Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador) y las multipolares (Brasil, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de)). Finalmente, en términos de la intensidad de los flujos, en el mapa VIII.1 se evidencia la centralidad continental de São Paulo y su posición dominante en el continente.

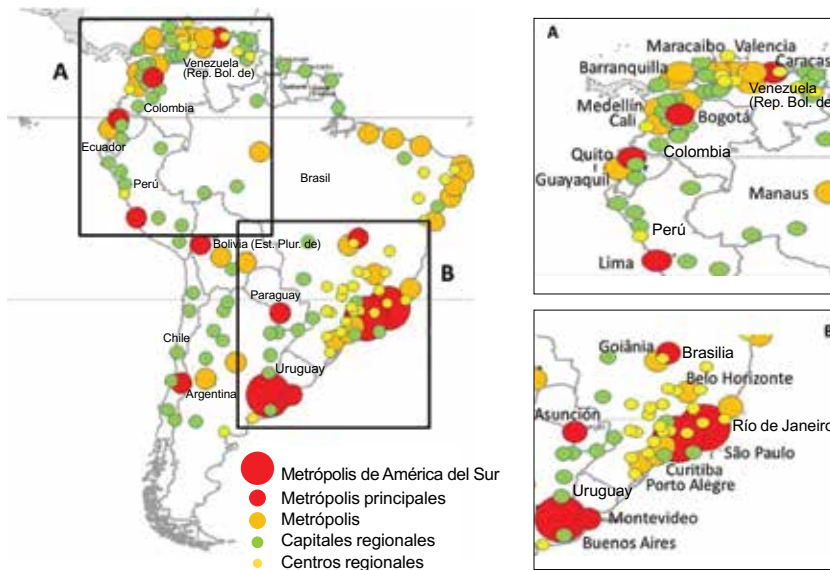
Mapa VIII.1
América del Sur: modelo gravitacional y principales interacciones urbanas, alrededor de 2000



Fuente: C. Egler, "Referenciais básicos para uma metodologia de identificação do sistema urbano da América do sul", *Rede Urbana e Integração Produtiva no Brasil e na América do Sul. Relatório de Pesquisa*, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), 2015.

Mapa VIII.2

América del Sur: jerarquía de los principales centros urbanos y vértices de más alta densidad urbana, 2012



Fuente: L. M Cuervo y R. Moura, “The South American urban system”, inédito, 2015.

D. Metodología para la identificación y la caracterización de los procesos de extensión metropolitana a escala nacional

En América Latina no se cuenta con información sistemática, comparable ni actualizada que haga posible conocer su proceso de extensión urbana y metropolitana, y hacer un seguimiento acerca de dicho proceso. En otras zonas, especialmente en Europa y los Estados Unidos, se utiliza información acerca de la movilidad cotidiana o de las formas de operación de los mercados laborales para identificar y delimitar las aglomeraciones urbanas. En América Latina y el Caribe apenas se cuenta con la información provista por cada país, la cual, sin embargo, no está debidamente actualizada y menos aún obedece a criterios de comparabilidad que permitan configurar una visión de conjunto. El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL hace este seguimiento y realiza observaciones utilizando criterios de tipo cartográfico que aportan una visión más cercana de la realidad de este fenómeno, pero aún incompleta. Por lo tanto, el propósito principal del método desarrollado y aplicado es contar con criterios que, sobre la base de la información censal de los países, permitan identificar todas aquellas unidades espaciales básicas (municipios, partidos, comunas) que formen parte de los procesos de expansión metropolitana.

Así, en esta sección se exponen los resultados de este trabajo de identificación y descripción del proceso de extensión urbana en América Latina y el Caribe. Se tomó como punto de partida la metodología desarrollada por Moura y Pêgo (2016), con la que se hizo una primera aproximación. Posteriormente se afinó y se perfeccionó la metodología, dando lugar a los resultados que se presentan a lo largo de esta sección. A continuación se presenta la metodología de Moura y Pêgo (2016), así como la clasificación inicial de conglomerados propuesta. Posteriormente se expone la metodología desarrollada en el marco de esta investigación, para finalmente hacer una presentación resumida de los resultados obtenidos.

1. Antecedentes

Moura y Pêgo (2016) toman como base un conjunto de seis indicadores a partir de los cuales identifican los procesos de expansión metropolitana, sobre todo en el Brasil: el tamaño de la población, el crecimiento, la densidad, la ocupación predominante, el grado de urbanización y la proporción de ocupados que se dedican a actividades urbanas (Moura y Pêgo, 2016). A partir de su aplicación proponen la existencia de tres grandes categorías de la expansión urbana.

La primera categoría corresponde a las aglomeraciones metropolitanas, esto es, ciudades extensas cuyas dimensiones sobrepasan los límites jurídicos del nivel básico de la organización territorial de un país, llámense municipios,

partidos o distritos, entre otras. Esta es la más conocida y estudiada forma de expansión urbana concentrada presente en la región. Moura y Pêgo (2016) definen la aglomeración urbana como un área compuesta por municipios que forman una gran configuración poblacional, con zonas de ocupación continua, alta densidad de población, un elevado grado de urbanización y una integración interna dada por los desplazamientos pendulares de las personas alrededor de uno o varios centros urbanos y entre estos al dirigirse hacia su lugar de trabajo o estudio. Se distinguen cuatro tipos: i) las metrópolis consolidadas, es decir, las áreas urbanas plurimunicipales conurbadas funcionalmente integradas —categoría *a* de Moura y Pêgo (2016)—; ii) las conurbaciones, es decir, las áreas urbanas plurimunicipales no integradas funcionalmente —categoría *b* de Moura y Pêgo (2016)—; iii) el área de dispersión metropolitana, es decir, las áreas urbanas plurimunicipales no conurbadas pero próximas, con algún nivel de integración funcional —categoría *c* de Moura y Pêgo (2016)—, y iv) los corredores metropolitanos, es decir, las áreas urbanas plurimunicipales no conurbadas, espacialmente no muy próximas y con frecuencia sujetas a varias centralidades urbanas influyentes —categoría *d* de Moura y Pêgo (2016)—.

La segunda categoría corresponde a los nodos metropolitanos, esto es, las ciudades de menor extensión cuyo crecimiento no sobrepasa los límites jurídicos de los niveles básicos de la organización territorial de un país, pero significativas por su talla o su dinamismo. En esta categoría se distinguen tres tipos: i) los nodos metropolitanos dinámicos, es decir, los centros urbanos monomunicipales caracterizados por su crecimiento demográfico significativo —categoría *e* de Moura y Pêgo (2016)—; ii) los nodos metropolitanos estables, es decir, los centros urbanos monomunicipales caracterizados por un bajo nivel de crecimiento demográfico —categoría *f* de Moura y Pêgo (2016)—, y iii) los corredores metropolitanos en formación, es decir, los centros urbanos monomunicipales localizados a lo largo de un eje o área de expansión pero con dinámicas débilmente correlacionadas —categoría *g* de Moura y Pêgo (2016)—.

La tercera categoría está conformada por los vectores metropolitanos, esto es, las ciudades dispersas con dinámicas demográficas correlacionadas que sugieren la probable formación de corredores metropolitanos —categoría *h* de Moura y Pêgo (2016)—.

2. Metodología, tratamiento de la información, análisis e interpretaciones

Se presentarán, en primer lugar, las variables seleccionadas para la identificación de las unidades espaciales (municipios, comunas o distritos) básicas que forman parte de los procesos de expansión urbana y metropolitana en cada país. Se expondrá a continuación la manera de tratar esa información y el rol asignado a cada variable en estos procesos de selección y en los posteriores

de caracterización. Se explicará, en tercer lugar, la identificación cartográfica de las agrupaciones, denominadas regiones urbanas, y el análisis realizado para establecer su caracterización y su tipología.

a) Las variables

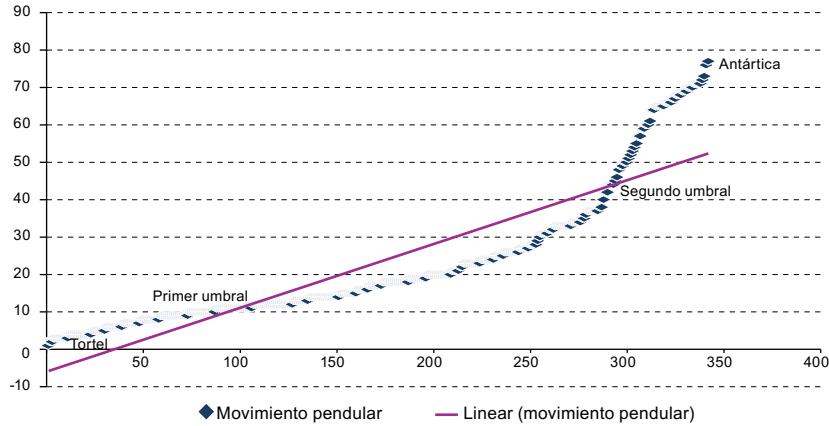
Las adaptaciones y los cambios aplicados a la metodología propuesta por Moura y Pêgo (2016) derivan de las siguientes consideraciones. Por un lado, por ser este un estudio comparativo de orden latinoamericano, el número de variables de posible utilización se vio disminuido debido a las limitaciones relativas a la calidad y la disponibilidad de la información. Se pasó así de seis a cinco variables: la movilidad pendular, la tasa intercensal de crecimiento demográfico, el porcentaje de población ocupada en actividades no agrícolas, la tasa de urbanización y el tamaño demográfico. Respecto de la metodología de referencia, la única variable excluida fue la densidad debido a que el diseño espacial de las unidades básicas es muy variable, en algunos casos es de gran tamaño e incluye extensas áreas no urbanas, y en otros casos es muy compacto y eminentemente urbano. Este nivel de variabilidad resta a la variable la significatividad esperada y por ello se decidió descartarla.

b) El tratamiento de la información

En la metodología original los umbrales definidos respecto de cada una de las variables eran únicos y uniformes: por ejemplo, para discriminar entre las unidades seleccionadas y las desechadas, a la tasa de urbanización le correspondía un umbral del 75%; aquellas unidades por encima de ese valor formaban parte de la selección y las que estaban por debajo quedaban fuera. Este umbral se aplicó uniformemente a todos los estados del Brasil. No obstante, dada la diversidad de las situaciones y la heterogeneidad de los países bajo estudio se consideró que estos umbrales no deberían ser únicos ni uniformes, sino que deberían adaptarse a las circunstancias específicas de cada país. Por esta razón, con relación a cada país se hizo un estudio previo acerca del comportamiento estadístico de cada una de las variables para determinar, con base en dicho estudio, los valores umbrales. Por ejemplo, un 10% de movilidad pendular puede tener un significado muy distinto en países como Chile y Colombia, con condiciones de infraestructura de carreteras muy diferentes: mientras que en Chile este valor podría representar un bajo nivel de movilidad, es posible que en Colombia tuviera el significado contrario. Se asumió, por lo tanto, que cada país estudiado constituye un sistema socioespacial singular que requiere ser tratado de manera particular. El procedimiento se explica a continuación.

En el caso de las variables relativas al movimiento pendular y las tasas de crecimiento se observaron distribuciones de tipo exponencial. De manera estadística se identificó el punto a partir del cual la variable adquiere una pendiente casi vertical para determinar allí el umbral o el punto de corte entre las unidades espaciales seleccionadas y las desechadas.

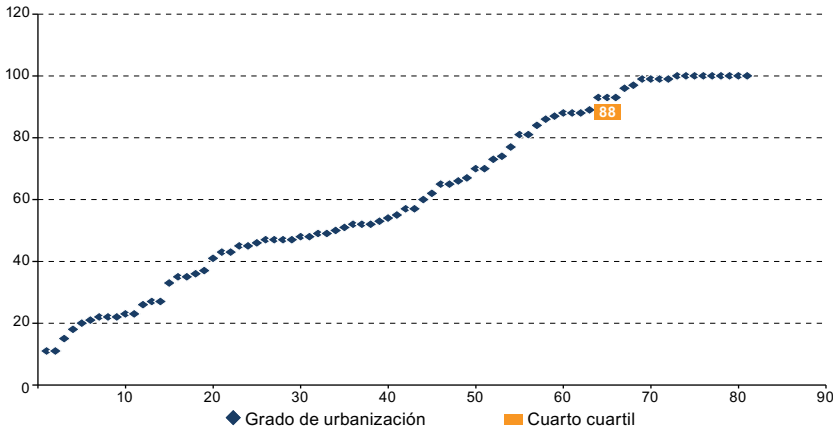
Gráfico VIII.1
Chile: movimiento pendular, 2002
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de bases de microdatos censales.

En contraste, en lo que respecta a las variables relativas a la tasa de urbanización y el porcentaje de la población ocupada en actividades no agrícolas se observaron, en todos los casos, distribuciones lineales. Dado que la función no tiene un punto de corte explícito se decidió tomar como umbral aquel punto por encima del cual el número de las unidades espaciales constituía el 25% superior (cuarto cuartil) del total del universo.

Gráfico VIII.2
Costa Rica: grado de urbanización, 2011
(En porcentajes de la población de cada unidad espacial que habita en zonas urbanas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de bases de microdatos censales.

Además, con base en el mismo criterio explicado en el párrafo anterior, en el caso de los países de gran tamaño, como México y el Brasil, se decidió utilizar umbrales diversos, diferentes para cada una de las regiones sociodemográficas de cada país.

Cuadro VIII.1
Brasil y México: regiones consideradas en el análisis de las regiones urbanas

País	Subregiones	Estados
Brasil	Región Norte	Acre, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá, Pará y Tocantins
	Región Nordeste	Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe y Bahia
	Región Centro-Oeste	Mato Grosso, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul y Goiás
	Región Sudeste	Minas Gerais, Espírito Santo, Río de Janeiro y São Paulo
	Región Sur	Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul
México	Región Norte	Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Durango, San Luis Potosí, Zacatecas y Aguascalientes
	Región Noroeste	Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora
	Región Central	Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y Distrito Central
	Región Occidente	Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán
	Región del Golfo	Tamaulipas, Veracruz y Tabasco
	Región Sur	Guerrero, Oaxaca y Chiapas
	Región de la Península de Yucatán	Campeche, Yucatán y Quintana Roo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos relativos al Brasil consultados en el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), y de definiciones sobre México del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, basadas en fuentes oficiales.

Finalmente se dio un tratamiento diferenciado a cada una de las cuatro variables en el proceso de selección de las unidades espaciales como parte de los conglomerados. Como se señaló anteriormente, las variables finalmente consideradas fueron: la tasa de urbanización, el porcentaje de ocupados en actividades no agrícolas, la tasa de movimiento pendular y la tasa de crecimiento demográfico. El papel desempeñado por cada una de estas variables en el proceso de selección y caracterización de los procesos estudiados deriva de consideraciones relacionadas con los patrones de cambio urbano y metropolitano observados en la región y en el resto del mundo. En términos de su naturaleza y su significado, dos de estas variables son indicativas de condiciones de movilidad demográfica (las tasas de urbanización y de movilidad pendular), mientras que las otras dos indican un estado o nivel, un acumulado: la tasa de urbanización y el porcentaje de ocupación no agrícola.

Las variables relacionadas con la movilidad merecieron un tratamiento diferencial. La movilidad pendular se utilizó como criterio de inclusión o exclusión en la selección. Se asumió que aquellas unidades espaciales con alto movimiento pendular están altamente integradas al funcionamiento del resto del sistema socioespacial. Por lo tanto, a las de alto movimiento pendular se las seleccionó como parte de los conglomerados urbanos de la región. En contraste, las tasas de crecimiento demográfico intercensal no se usaron para incluir o excluir unidades de la muestra, sino para caracterizar su rol o papel. Es conocido que los procesos de crecimiento metropolitano y de aglomeración urbana se acompañan de ciclos de maduración y de envejecimiento asociados a la saturación espacial y al crecimiento de las densidades. Por ejemplo, los distritos centrales de las unidades metropolitanas suelen pasar de ser polos de atracción a ser puntos de expulsión demográfica. Sin embargo, y no por ello, deben ser excluidos de la aglomeración urbana. Así, mientras que la movilidad pendular sirve para identificar qué unidades espaciales se sitúan fuera o dentro de las aglomeraciones urbanas, las tasas de crecimiento son útiles para conocer el rol específico que dichas unidades pueden estar desempeñando en las aglomeraciones urbanas en un momento dado.

Aunque la variable movilidad pendular es muy pertinente y significativa para identificar el tamaño y el alcance de los conglomerados urbanos, tiende a excluir unidades espaciales que deberían ser integradas en la identificación de estos. Por ejemplo, en áreas metropolitanas como la de Bogotá el movimiento pendular del distrito capital es bajo, puesto que la movilidad se produce principalmente dentro de este. De acuerdo con este criterio, la ciudad de Bogotá quedaría excluida del conglomerado metropolitano. Por esta razón es importante complementar y corregir la selección de las unidades usando las variables de estado.

Así, en estas condiciones, las unidades espaciales seleccionadas como parte de alguna región urbana de los países considerados fueron aquellas que se situaron en los umbrales superiores de las siguientes variables: movimiento pendular, tasa de urbanización y tipo de ocupación.

La tasa de crecimiento demográfico intercensal y el tamaño demográfico se utilizaron como medio para caracterizar el rol específico de estas unidades dentro de los conglomerados identificados: por un lado, para definirlos como atractores o expulsores de población (tasa de crecimiento); por el otro, para caracterizar su estructura jerárquica: monocéntrica, pluricéntrica u horizontal. Se presentan a continuación los resultados obtenidos, relativos a cada uno de los países estudiados.

El orden de presentación de los países se basa en la complejidad de las características de las regiones urbanas identificadas. Así, se presentan primero aquellos países con procesos de expansión urbana más focalizada:

Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua. A continuación se presentan los países cuya extensión metropolitana ha alcanzado escalas superiores y configuraciones más variadas: Chile, México, Colombia y Brasil.

c) Análisis cartográfico, identificación, análisis y caracterización de las regiones urbanas

Cada mapa fue utilizado como un medio de observación para identificar la posible existencia de distintas regiones metropolitanas. Estas agrupaciones fueron numeradas según un orden sucesivo de presentación, y con relación a cada una de ellas se elaboró un cuadro en que se presentan el listado completo de las unidades espaciales básicas seleccionadas, el tamaño de su población total (urbana), su adscripción a alguna unidad territorial intermedia (estado, departamento o región), y su tasa de crecimiento demográfico intercensal (crecimiento alto, medio o bajo, y decrecimiento alto o bajo). Cada región urbana fue analizada en lo que se refiere a su jerarquía (distribución por tamaño de ciudades), su disposición espacial y sus grados de concentración, para así proponer diferentes caracterizaciones o tipos de regiones urbanas. Estos tipos o caracterizaciones son el resultado final de la investigación, y es a partir de dichas caracterizaciones que se obtiene una visión inicial de la magnitud y las características de la multiescalaridad del proceso de expansión urbana de América Latina.

E. Dinámicas multiescalares de la expansión metropolitana

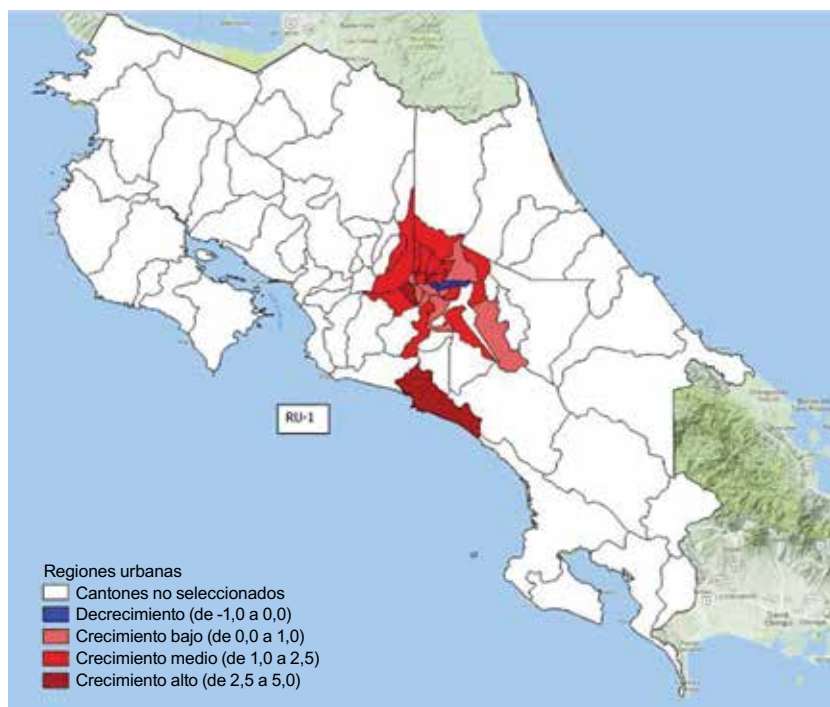
Los casos nacionales se presentarán en orden según su variedad y complejidad. Se partirá de los más básicos, se pasará a los intermedios y se culminará con el caso del Brasil, el de mayor variedad, complejidad y amplitud geográfica. Se procuró especialmente hacer una amplia cobertura de Centroamérica, y se cuenta con los resultados relativos a Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y Honduras. Este será el primer grupo abordado y se seguirá posteriormente con Chile, México, Colombia y el Brasil.

En los tres primeros casos (Costa Rica, Nicaragua y El Salvador) los resultados permiten observar que el proceso de urbanización tiene como centro o foco a una gran ciudad (por lo general, la capital) que manifiesta distintos procesos de extensión en dos sentidos: por un lado, hacia sus proximidades, y, por otro lado, hacia algún eje o polo urbano donde puede estar ubicado un puerto, un aeropuerto o un litoral de interés turístico. En los dos casos siguientes, los de Honduras y Chile, la expansión metropolitana cuenta con dos focos o regiones urbanas. En México, Colombia y el Brasil se combinan regiones urbanas con procesos de expansión metropolitana de tipo básico, intermedio y complejo.

1. Costa Rica

La ciudad de San José y su región urbana (RU-1) se han extendido de forma relativamente compacta y continua con la sola excepción del cantón Aguirre (provincia de Puntarenas), situado sobre el Pacífico (véase el mapa VIII.3). Las diferencias entre las tasas intercensales de crecimiento permiten observar, además, la existencia de un proceso de difusión del centro hacia sus alrededores (cuenca metropolitana de difusión), pues a la municipalidad de San José le corresponden tasas de crecimiento cercanas a cero. En el cuadro VIII.2 también se muestra que se trata de una aglomeración urbana unipolar constituida alrededor de la primacía del cantón de San José, con casi 1,5 millones de habitantes, seguida de núcleos de tamaño intermedio y pequeño. Además, su forma de expansión ha sido muy compacta, con discontinuidades espaciales de escala menor que la que posteriormente se observará en otros países.

Mapa VIII.3
Costa Rica: región urbana (RU-1), 2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2011 de Costa Rica procesados con la metodología de la investigación.

Cuadro VIII.2
Costa Rica: composición cantonal y provincial de la región urbana 1, 2011

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Cantones	Provincias	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 1	Más de 1 000 000	San José	San José	1 404 242	1 213 957	0,388
		Alajuela	Alajuela	254 886	224 274	1,228
	Entre 100 000 y 500 000	Desamparados	San José	208 411	194 970	0,678
		Heredia	Heredia	123 616	123 255	1,593
		Goicoechea	San José	115 084	113 399	-0,191
	Entre 20 000 y 100 000	24 cantones	5 provincias	1 084 956	986 770	
Total región urbana 1		29 cantones	5 provincias	3 191 195	3 147 501	
Total país		82 cantones	7 provincias	4 301 712	3 230 871	1,109

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2011 de Costa Rica procesados con la metodología de la investigación.

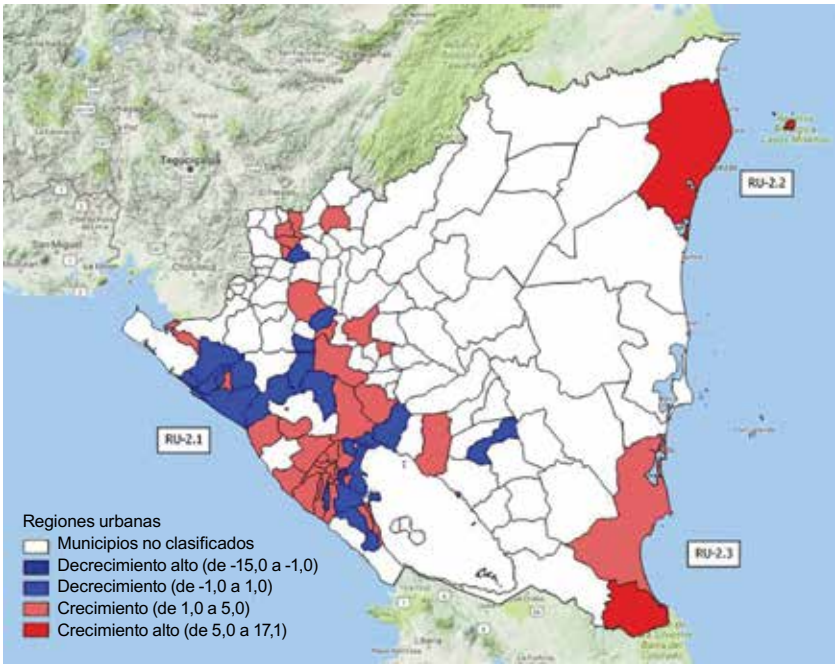
La multiescalaridad de la conformación de la RU-1 está claramente representada por el hecho de estar integrada por 29 municipios, provenientes de 5 provincias diferentes (San José, Alajuela, Heredia, Cartago y Puntarenas), que alcanzan un tamaño demográfico que sobrepasa los 3 millones de habitantes. El peso y el significado sociodemográfico de este conglomerado son indiscutibles, pues representa el 74% de la población total y el 97% de la población urbana nacional.

2. Nicaragua

En Nicaragua se experimenta un proceso semejante de expansión urbana alrededor de la ciudad de Managua (véase el mapa VIII.4), con una forma de extensión también relativamente compacta pero marcada por la presencia, en su centro geográfico, del Lago de Managua. Parece contar con una cuenca metropolitana de succión (desplazamiento de la población desde las unidades espaciales periféricas hacia las centrales), es decir que las áreas centrales crecen mientras que a las periféricas (las franjas oriental y occidental) les corresponden tasas negativas o cercanas a cero. La región urbana presenta, igualmente, un carácter unipolar (véase el cuadro VIII.3) marcado por el predominio de la ciudad de Managua, que cuenta con cerca de 1 millón de habitantes, seguida posteriormente de poblaciones que como máximo alcanzan un total de 170.000 habitantes (León). Se insinúa la presencia de un corredor de expansión hacia el norte, vía Estelí (112.000 habitantes), hacia pequeños núcleos como Ocotol (34.000 habitantes), Totogalpa (12.000 habitantes) y Mozonte (6.000 habitantes).

La multiescalaridad de la estructura de esta región urbana (RU-2) es evidente, pues agrupa a 62 municipios de 13 departamentos y alcanza una población total cercana a 3 millones de habitantes. Finalmente, la red urbana nacional se complementa con la presencia de dos pequeños núcleos urbanos en el litoral del Caribe, Puerto Cabezas y Bluefields, con poblaciones de menos de 60.000 habitantes (RU-2.2 y RU-2.3). El peso y el significado sociodemográfico de estos tres conglomerados son indiscutibles, pues representan el 60% de la población nacional y el 79% de la población urbana total.

Mapa VIII.4
Nicaragua: región urbana (RU-2), 2005



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de Nicaragua procesados con la metodología de la investigación.

Cuadro VIII.3
Nicaragua: composición municipal y departamental de las regiones urbanas 2.1, 2.2 y 2.3, 2005

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Departamentos	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 2.1	Entre 500 000 y 1 000 000	Managua	Managua	937 489	908 892	1,16
		León	León	174 051	139 433	0,75
	Entre 100 000 y 500 000	Masaya	Masaya	139 582	92 598	1,74
		Matagalpa	Matagalpa	133 416	80 228	2,48
		Chinandega	Chinandega	121 793	95 614	0,40
		Estelí	Estelí	112 084	90 294	1,89
		Granada	Granada	105 171	79 418	0,81
		Tipitapa	Managua	101 685	85 948	2,07
	Entre 20 000 y 100 000	23 municipios	10 departamentos	813 889	463 598	
	Menos de 20 000	31 municipios	10 departamentos	347 909	155 941	
Total región urbana 2.1		62 municipios	13 departamentos	2 987 069	2 191 964	
Región urbana 2.2	Entre 20 000 y 100 000	Puerto Cabezas	Región Autónoma de la Costa Caribe Norte	66 169	39 428	5,22
Total región urbana 2.2		1 municipio	1 departamento	66 169	39 428	
Región urbana 2.3	Entre 20 000 y 100 000	Bluefields	Región Autónoma de la Costa Caribe Sur	45 457	38 623	
	Menos de 20 000	2 municipios	2 departamentos	7 933	7 611	
Total región urbana 2.3		3 municipios	2 departamentos	53 480	46 234	
Total país		153 municipios	15 departamentos y 2 regiones autónomas	5 142 098	2 875 550	1,67

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de Nicaragua procesados con la metodología de la investigación.

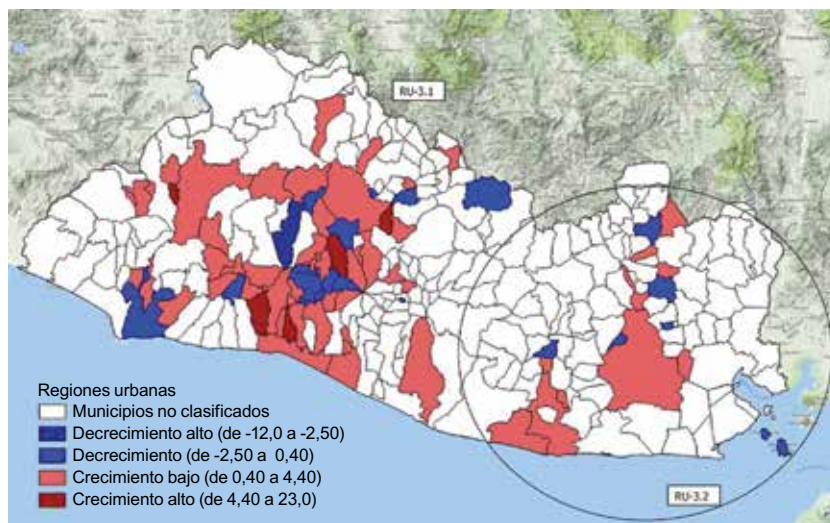
3. El Salvador

El Área Metropolitana de San Salvador también es el foco de configuración de una extensa región urbana (RU-3) con una estructura más variada compuesta por zonas de crecimiento y decrecimiento demográfico, acompañada de un eje de extensión hacia el litoral del Pacífico en San Luis Talpa, donde se ubica el aeropuerto internacional del país (véase el mapa VIII.5). Su estructura, a

diferencia de la de las dos regiones anteriores, es aparentemente pluricéntrica pues se organiza alrededor de un núcleo de 300.000 habitantes (San Salvador), seguido de dos que tienen entre 220.000 y 250.000 habitantes (Santa Ana y Soyapango) y cinco más que cuentan con alrededor de 100.000 habitantes (véase el cuadro VIII.4). Aunque se trata de unidades locales diferentes, su alto grado de compactación y densidad sugieren que este carácter pluricéntrico es más aparente que real.

El tamaño de esta región urbana (RU-3) asciende a unos 3 millones de habitantes y su naturaleza multiescalar se pone en evidencia debido a la presencia de 68 municipios, correspondientes a 10 departamentos. Se caracteriza además por la emergencia de una franja o un corredor urbano en el lado oriental del país que tiene como centro a San Miguel (RU-3.2). El peso y el significado sociodemográfico de estos dos conglomerados son indiscutibles, pues representan el 56% de la población nacional y el 73% de la población urbana total.

Mapa VIII.5
El Salvador: región urbana (RU-3), 2007



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2007 de El Salvador procesados con la metodología de la investigación.

Cuadro VIII.4
El Salvador: composición municipal y departamental de las regiones urbanas 3.1 y 3.2, 2007

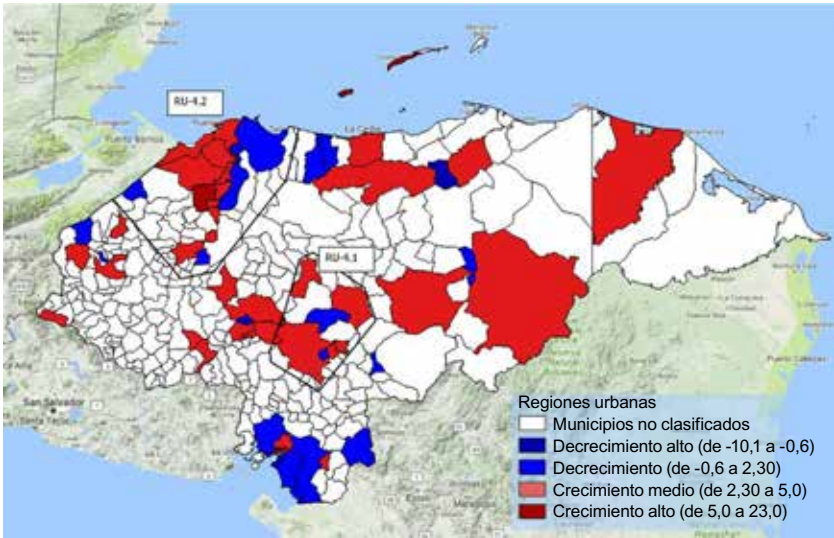
Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Departamentos	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 3.1	Entre 100 000 y 500 000	San Salvador	San Salvador	316 090	316 090	-1,80
		Santa Ana	Santa Ana	245 421	204 340	1,01
		Soyapango	San Salvador	241 403	241 403	-0,52
		Mejicanos	San Salvador	140 751	140 751	-0,19
		Apopa	San Salvador	131 286	131 286	1,24
		Santa Tecla	La Libertad	121 908	108 840	0,47
		Delgado	San Salvador	120 200	112 161	0,60
		Ilopango	San Salvador	103 862	103 862	0,91
	Entre 20 000 y 100 000	26 municipios	7 departamentos	1 123 196	857 214	
	Menos de 20 000	34 municipios	10 departamentos	301 008	145 172	
Total región urbana 3.1		68 municipios	10 departamentos	2 845 125	2 361 119	
Región urbana 3.2	Entre 100 000 y 500 000	San Miguel	San Miguel	218 410	158 136	0,89
	Entre 20 000 y 100 000	2 municipios	2 departamentos	97 113	66 803	
	Menos de 20 000	10 municipios	3 departamentos	78 558	42 119	
Total región urbana 3.2		13 municipios	3 departamentos	394 081	267 058	
Total país		262 municipios	14 departamentos	5 744 113	3 598 836	0,77

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2007 de El Salvador procesados con la metodología de la investigación.

4. Honduras

En Honduras, el proceso de expansión metropolitana se da a partir de por lo menos dos centros urbanos de importancia, Tegucigalpa (Distrito Central) y San Pedro Sula (véase el mapa VIII.6). Cada uno de ellos da lugar a la identificación de una región urbana (RU-4.1 y RU-4.2, respectivamente). La expansión de Tegucigalpa se da por lo menos hacia 11 municipios de sus alrededores, todos ellos ubicados en el departamento de Francisco Morazán, con una población de cerca de 1,2 millones de habitantes. Aunque los datos también señalan que su proceso de expansión se extiende hacia Comayagua, este departamento se mantuvo como parte de la región urbana restante (RU-4.3) (véanse los cuadros VIII.5, VIII.6 y VIII.7).

Mapa VIII.6
Honduras: regiones urbanas (RU-4.1, RU-4.2 y RU-4.3), 2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2013 de Honduras procesados con la metodología de la investigación.

Cuadro VIII.5
Honduras: composición departamental y municipal de la región urbana 4.1, 2013

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Departamentos	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 4.1	Más de 1 000 000	Distrito Central	Francisco Morazán	1 157 509	1 055 729	2,60
	Entre 20 000 y 100 000	4 municipios	1 departamento	103 718	55 488	
	Menos de 20 000	8 municipios	1 departamento	74 038	23 769	
Total región urbana 4.1		13 municipios	1 departamento	1 335 265	1 134 986	
Total país		298 municipios	18 departamentos	8 303 771	4 436 223	0,77

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2013 de Honduras procesados con la metodología de la investigación.

Cuadro VIII.6
Honduras: composición departamental y municipal de la región urbana 4.2, 2013

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Departamentos	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 4.2	Entre 500 000 y 1 000 000	San Pedro Sula	Cortés	719 064	677 600	2,81
		Choloma	Cortés	231 668	184 525	3,57
	Entre 100 000 y 500 000	Villanueva	Cortés	149 977	124 831	5,30
		Puerto Cortés	Cortés	122 426	79 547	2,58
	Entre 20 000 y 100 000	10 municipios	3 departamentos	428 890	258 097	
	Menos de 20 000	5 municipios	3 departamentos	54 571	28 112	
Total región urbana 4.2		19 municipios	3 departamentos	1 710 596	1 352 712	
Total país		298 municipios	18 departamentos	8 303 771	4 436 223	0,77

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2013 de Honduras procesados con la metodología de la investigación.

Cuadro VIII.7
Honduras: composición departamental y municipal de la región urbana 4.3, 2013

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Departamentos	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 4.3	Entre 100 000 y 500 000	La Ceiba	Atlántida	197 267	182 137	3,70
		El Progreso	Yoro	188 366	143 361	2,07
		Choluteca	Choluteca	152 519	99 911	1,96
		Comayagua	Comayagua	144 785	97 915	4,29
		Juticalpa	Olancho	124 828	66 736	3,29
		Catacamas	Olancho	117 493	51 605	3,34
		Olanchito	Yoro	104 609	52 720	2,39
	Entre 20 000 y 100 000	Siguatopeque	Comayagua	95 121	72 371	3,89
		Tocoa	Colón	89 849	60 831	4,47
	Menos de 20 000	15 municipios	8 departamentos	545 997	282 331	
		19 municipios	12 departamentos	191 125	116 992	
Total región urbana 4.3		43 municipios	14 departamentos	1 951 959	1 226 910	
Total país		298 municipios	18 departamentos	8 303 771	4 436 223	0,77

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2013 de Honduras procesados con la metodología de la investigación.

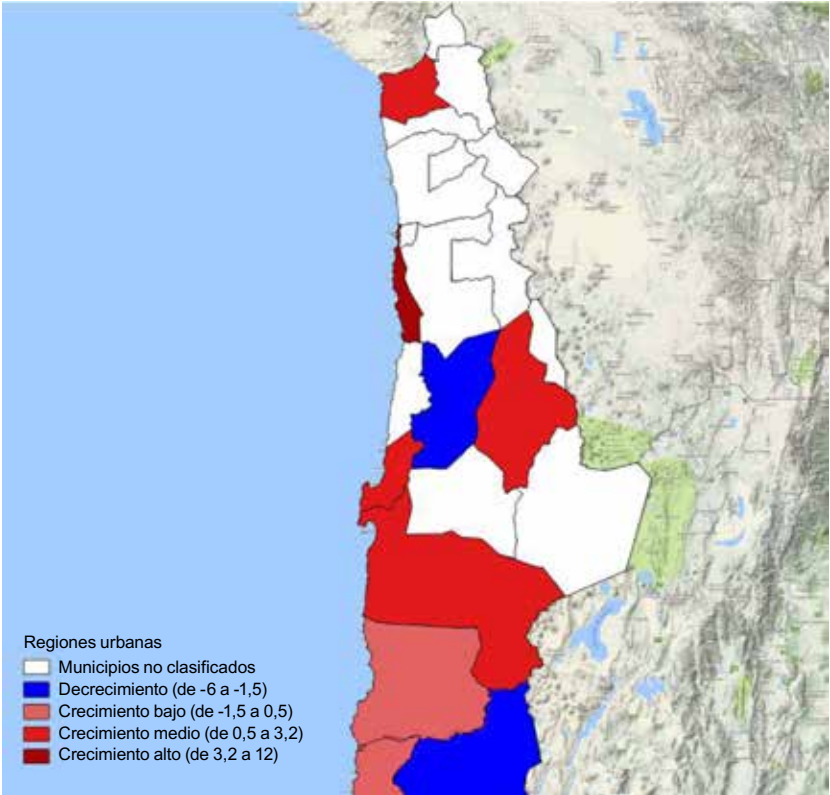
La RU-4.2 tiene como centro a San Pedro Sula que, junto con Choloma, alcanza una población de más de 1 millón de habitantes. Esta región se extiende hacia las proximidades de estos dos centros a lo largo, principalmente, de los núcleos urbanos del departamento de Cortés (Villanueva y Puerto Cortés), incluyendo en total cuatro municipios, Santa Bárbara y Atlántida. Aunque algunos núcleos de Yoro parecen formar parte de este proceso de expansión, también se los ha dejado fuera (integran la RU-4.3).

La RU-4.3 incluye al resto de los núcleos urbanos que fueron seleccionados a través de la metodología aplicada: los departamentos de Comayagua, La Paz, Lempira, Intibucá, Yoro, Choluteca, Valle, Copán, Olancho, Gracias a Dios, Islas de la Bahía y Ocotepeque. Algunos de ellos parecen formar parte de las dinámicas metropolitanas de las dos mayores regiones urbanas, pero la información utilizada no permite afirmarlo con contundencia. Esta región urbana se caracteriza, por lo tanto, por estar conformada por un amplio conjunto de centros intermedios y pequeños, dando lugar a un proceso disperso de expansión urbana.

5. Chile

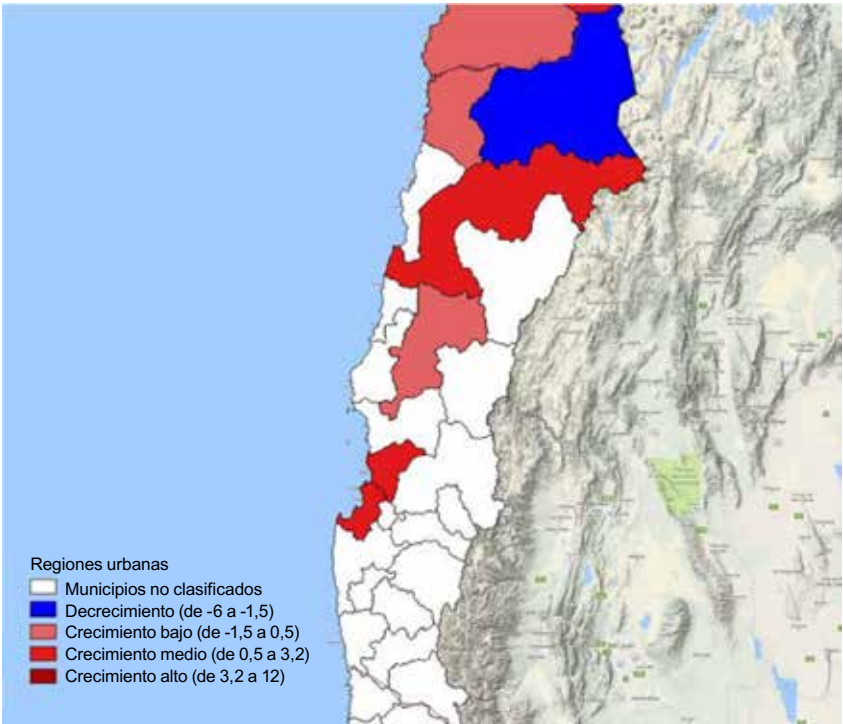
En Chile (véanse los mapas VIII.7 al VIII.11), la conformación de los conglomerados se produce solamente en la Zona Central (región urbana 5.1) (véase el mapa VIII.9), teniendo como focos las ciudades de Santiago, Valparaíso y Viña del Mar, en el primer caso, y la ciudad de Concepción, en el segundo. En el resto de las zonas representadas en los restantes mapas los procesos de urbanización son muy focalizados, y por esa razón el análisis se restringe al caso de la Zona Central.

Mapa VIII.7
Chile: región urbana Zona Norte Grande (RU-5.3), 2002



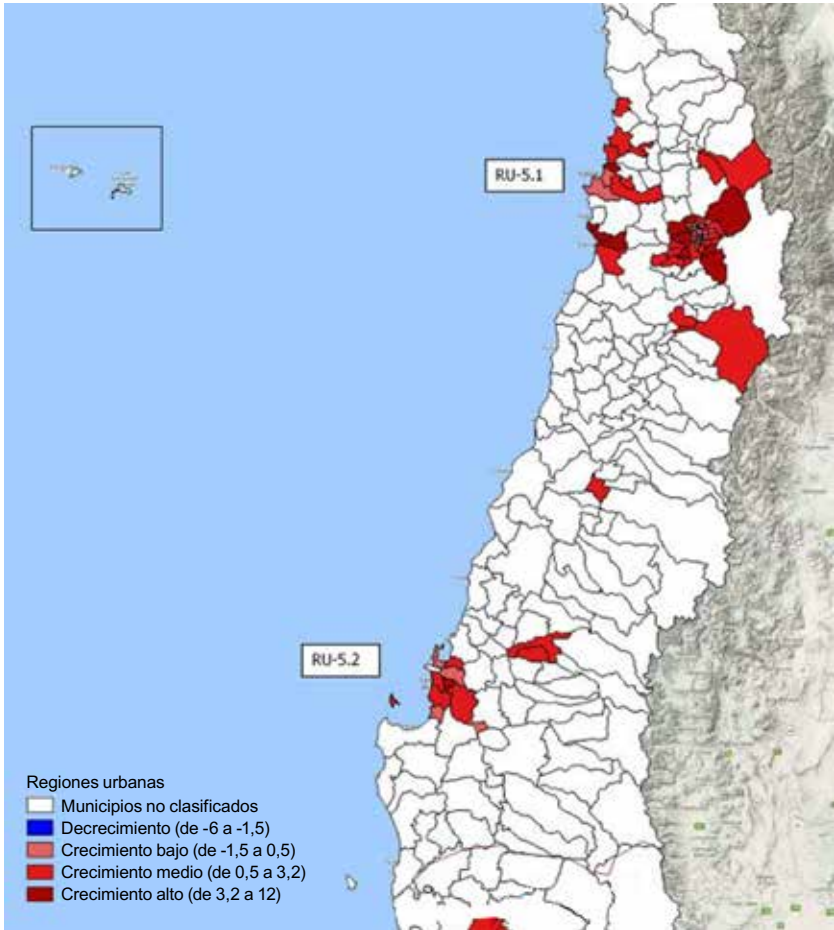
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2002 de Chile procesados con la metodología de la investigación.

Mapa VIII.8
Chile: región urbana Zona Norte Chico (RU-5.3), 2002



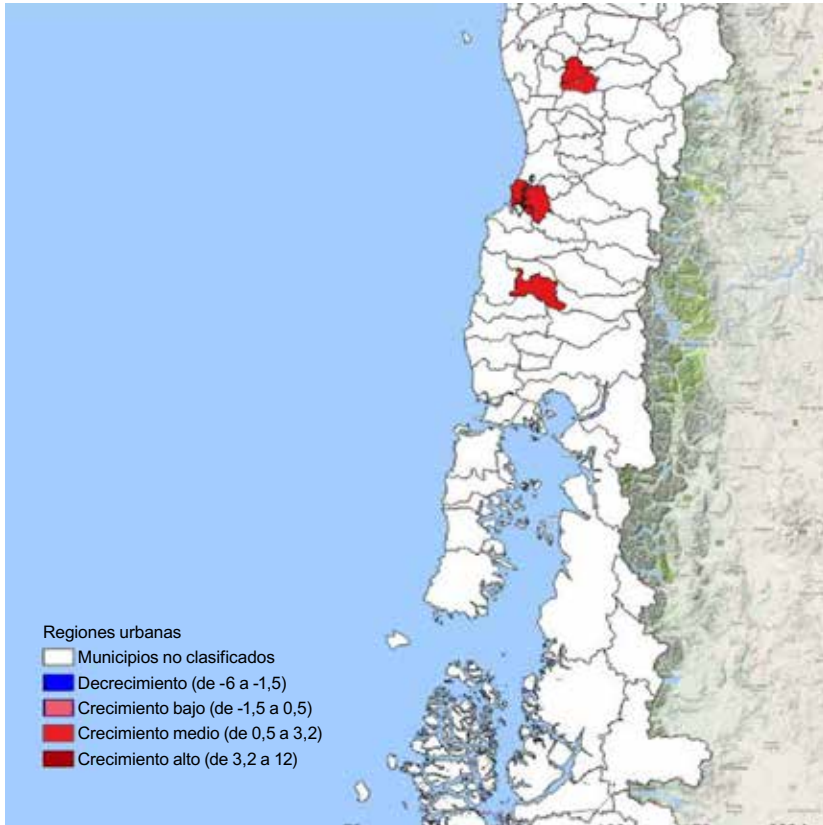
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2002 de Chile procesados con la metodología de la investigación.

Mapa VIII.9
Chile: región urbana Zona Central (RU-5.1 y RU-5.2), 2002



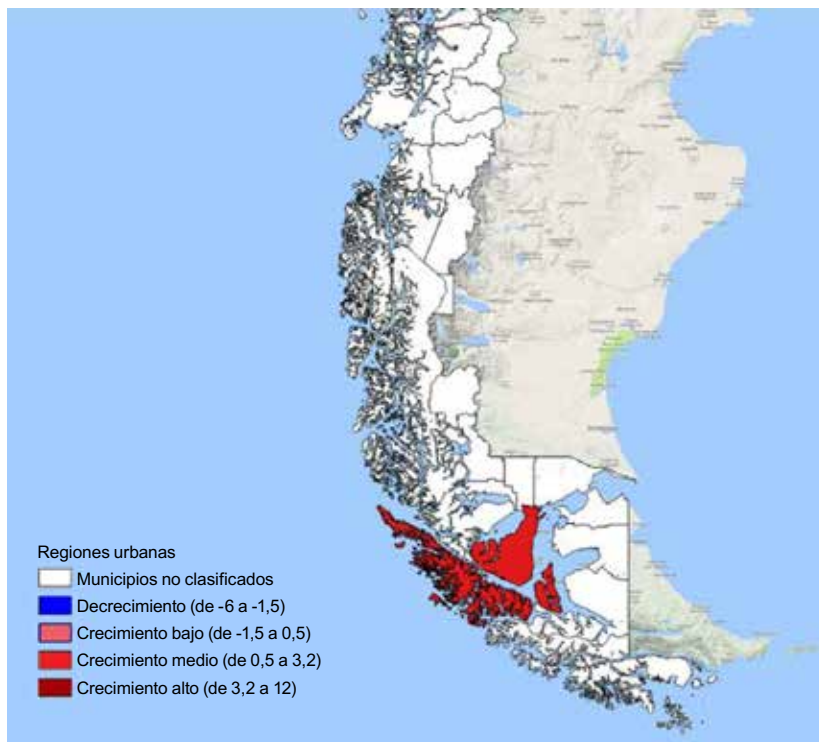
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2002 de Chile procesados con la metodología de la investigación.

Mapa VIII.10
Chile: región urbana Zona Sur (RU-5.3), 2002



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2002 de Chile procesados con la metodología de la investigación.

Mapa VIII.11
Chile: región urbana Zona Austral (RU-5.3), 2002



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2002 de Chile procesados con la metodología de la investigación.

En lo que se refiere al conglomerado urbano de Santiago (véase el cuadro VIII.8), los polos en torno a los cuales se conforma son la Región Metropolitana, con 39 de sus comunas, y por otro lado la conurbación y la expansión metropolitana alrededor de las comunas de Valparaíso y Viña del Mar, sobre el litoral del Pacífico. En la medida en que el diseño comunal consiste de pequeñas unidades espaciales, la distribución de la población se organiza en múltiples nodos con cierto equilibrio relativo. En términos de su configuración física, se presenta un área metropolitana principal, la de Santiago, con cerca de 5 millones de habitantes en 2002, con extensiones hacia todas las direcciones cardinales y con una especial y más estrecha articulación con el área metropolitana de Valparaíso y Viña del Mar, con cerca de 1 millón de habitantes. En total, el conglomerado agrupa a 58 municipios de 3 regiones y cuenta con cerca de 7 millones de habitantes.

Cuadro VIII.8
Chile: composición regional y comunal de la región urbana 5.1, 2002

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Regiones	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 5.1	Entre 100 000 y 500 000	Puente Alto	Metropolitana	492 915	492 603	6,83
		Maipú	Metropolitana	468 390	464 882	6,20
		La Florida	Metropolitana	365 674	365 563	1,07
		Viña del Mar	Valparaíso	286 931	286 931	0,05
		Valparaíso	Valparaíso	275 982	275 141	-0,25
		Las Condes	Metropolitana	249 893	249 893	1,85
		San Bernardo	Metropolitana	246 762	241 138	2,60
		Peñalolén	Metropolitana	216 060	216 060	1,86
		Rancagua	Libertador Bernardo O'Higgins	214 344	206 971	1,36
		Santiago	Metropolitana	200 792	200 792	-1,39
		18 municipios	3 regiones	2 637 209	2 617 672	
	Entre 20 000 y 100 000	21 municipios	3 regiones	1 387 241	1 347 030	
	Menos de 20 000	9 municipios	3 regiones	116 703	82 475	
Total región urbana 5.1		58 municipios	3 regiones	6 996 943	6 902 136	
Total país		342 comunas	13 regiones ^a	15 116 435	13 090 113	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2002 de Chile procesados con la metodología de la investigación.

^a En 2002, año correspondiente al censo consultado, Chile contaba con 342 comunas y 13 regiones. Actualmente cuenta con 346 comunas y 15 regiones.

El segundo conglomerado es el de Concepción (véase el cuadro VIII.9), un área metropolitana recostada sobre el litoral del Pacífico, y caracterizada por un proceso de extensión hacia las comunas de Talcahuano, San Pedro de la Paz, Hualqui, Lota y Coronel, entre otras. Está conformado por un total de 11 comunas de una misma región y cuenta con un total de 1 millón de habitantes. El significado sociodemográfico de estos dos conglomerados es indiscutible, pues representan el 53% de la población total nacional y el 60% de la población urbana chilena.

Cuadro VIII.9
Chile: composición regional y comunal de la región urbana 5.2, 2002

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Regiones	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 5.2	Entre 100 000 y 500 000	Talcahuano	Bío-Bío	250 348	248 964	0,07
		Concepción	Bío-Bío	216 061	212 003	0,44
		Chillán	Bío-Bío	161 953	148 015	0,80
	Entre 20 000 y 100 000	6 municipios	1 región	374 466	366 029	
	Menos de 20 000	2 municipios	1 región	22 686	18 005	
Total región urbana 5.2		11 municipios	1 región	1 025 514	993 016	
Total país		342 comunas	13 regiones	15 116 435	13 090 113	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2002 de Chile procesados con la metodología de la investigación.

Cuadro VIII.10
Chile: composición regional y comunal de la región urbana 5.3, 2002

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Regiones	Población urbana (en número de habitantes)	Población (en número de habitantes)
Región urbana 5.3	Entre 100 000 y 500 000	12 municipios	10 regiones	2 055 018	2 141 943
	Entre 20 000 y 100 000	3 municipios	3 regiones	100 799	130 821
	Menos de 20 000	7 municipios	3 regiones	73 723	81 866
Total región urbana 5.3		20 municipios	10 regiones	2 211 535	2 331 944
Total país		342 comunas	13 regiones	13 090 113	15 116 435

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2002 de Chile procesados con la metodología de la investigación.

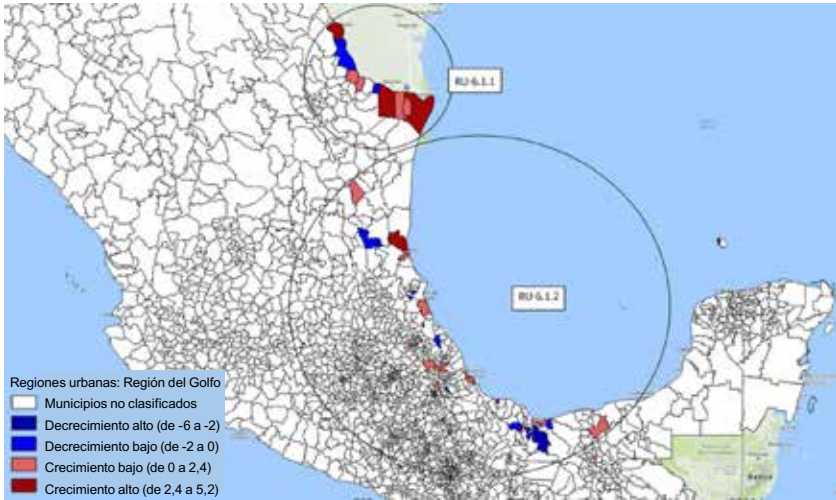
6. México

Como se explicó anteriormente, el análisis correspondiente a los países de mayor tamaño, como México, se realizó por subregiones.

a) Golfo de México y sur del país: región urbana 6.1

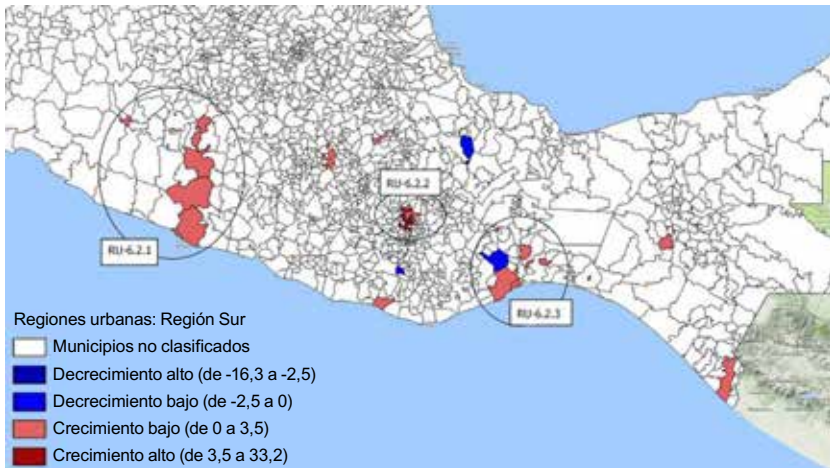
En el Golfo de México y hacia el sur del país se constituyen las regiones urbanas 6.1 y 6.2 (RU-6.1 y 6.2). En ellas, el tamaño de los conglomerados es más limitado y su configuración es relativamente sencilla (véanse los mapas VIII.12 al VIII.14). En tres casos, su presencia predominante se da hacia el litoral y sus extensiones aparecen por lo general como corredores de penetración hacia el continente. De acuerdo con la información presentada en el cuadro VIII.11, las regiones urbanas 6.1.1 (véase el mapa VIII.12: Reynosa, Tamaulipas), 6.2.1 (véase el mapa VIII.13: Acapulco, Guerrero) y 6.2.3 (véase el mapa VIII.14: Tuxtla, Chiapas) obedecen a este patrón geográfico.

Mapa VIII.12
México: región urbana del Golfo (RU-6.1), 2005



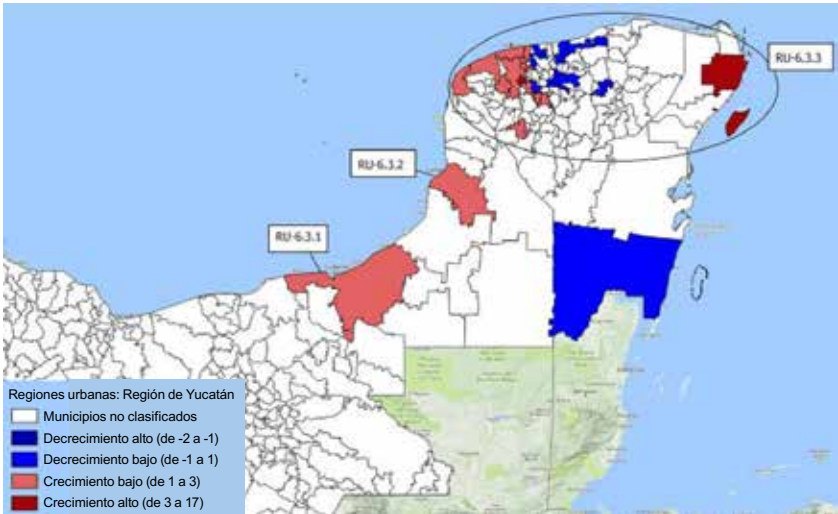
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de México procesados con la metodología de la investigación.

Mapa VIII.13
México: región urbana del Sur (RU-6.2), 2005



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de México procesados con la metodología de la investigación.

Mapa VIII.14
México: región urbana de Yucatán (RU-6.3), 2005



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de México procesados con la metodología de la investigación.

Cuadro VIII.11
México: composición estadual y municipal de la región urbana 6.1, 2005

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Estados	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 6.1.1	Entre 500 000 y 1 000 000	Reynosa	Tamaulipas	526 888	507 998	4,57
		Matamoros	Tamaulipas	462 157	429 299	2,43
		6 municipios	1 estado	1 334 326	1 250 902	
	Entre 20 000 y 100 000	2 municipios	1 estado	86 213	75 993	
	Menos de 20 000	3 municipios	1 estado	25 428	21 139	
Total región urbana 6.1.1		13 municipios	1 estado	2 435 012	2 285 331	
Región urbana 6.1.2	Entre 500 000 y 1 000 000	Centro	Tabasco	558 524	455 445	1,84
		Veracruz	Veracruz	512 310	491 882	1,88
	Entre 100 000 y 500 000	10 municipios	1 estado	1 905 619	1 595 344	
	Entre 20 000 y 100 000	17 municipios	1 estado	763 495	599 803	
	Menos de 20 000	8 municipios	1 estado	106 751	92 785	
Total región urbana 6.1.2		37 municipios	2 estados	3 846 699	3 235 259	
Total país		2 438 municipios	32 departamentos	103 263 388	78 986 852	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de México procesados con la metodología de la investigación.

En el caso de las regiones urbanas 6.1.2 (véase el mapa VIII.12) y 6.3 (véase el mapa VIII.14) se conforman archipiélagos urbanos marcados por la presencia de núcleos intermedios y pequeños distribuidos a lo largo del litoral y sin conexión o contigüidad entre ellos. En la región urbana 6.1.2 este archipiélago se organiza alrededor de unos 10 municipios cuyos tamaños demográficos oscilan entre 180.000 y 500.000 habitantes. En la región urbana 6.3 hay por lo menos cuatro agrupaciones urbanas organizadas alrededor de sendas ciudades litorales, a saber, Carmen (170.000 habitantes), Campeche (230.000 habitantes), Mérida (780.000 habitantes) y Benito Juárez (570.000 habitantes). La configuración más atípica es la de la región urbana 6.2.3, que nuclea a cerca de siete municipios y una población total de casi 300.000 habitantes, con la particularidad de que cuenta con una distribución muy poco jerarquizada, con un centro mayor de 85.000 habitantes (Juchitán de Zaragoza) y además otros cinco de entre 30.000 y 76.000 habitantes.

Cuadro VIII.12
México: composición estadual y municipal de la región urbana 6.2, 2005

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Estados	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 6.2.1	Entre 500 000 y 1 000 000	Acapulco de Juárez	Guerrero	717 766	639 955	0,43
	Entre 100 000 y 500 000	3 municipios	1 estado	447 272	386 524	
	Entre 20 000 y 100 000	2 municipios	1 estado	76 794	58 128	
Total región urbana 6.2.1		6 municipios	1 estado	1 241 832	1 084 607	
Región urbana 6.2.2	Entre 20 000 y 100 000	Heroica Ciudad de Huajuapán de León	Oaxaca	57 808	45 321	1,91
		Loma Bonita	Oaxaca	39 166	29 783	-0,64
		San Pedro Mixtepec	Oaxaca	33 682	0	2,19
	Menos de 20 000	10 municipios	1 estado	62 448	58 552	
Total región urbana 6.2.2		13 municipios	1 estado	193 104	133 656	
Región urbana 6.2.3	Entre 20 000 y 100 000	Juchitán de Zaragoza	Oaxaca	85 869	81 270	1,24
		Salina Cruz	Oaxaca	76 129	71 314	0,00
		Santo Domingo Tehuantepec	Oaxaca	57 163	42 504	0,92
		Ciudad Ixtepec	Oaxaca	24 181	23 700	1,18
	Menos de 20 000	4 municipios	1 estado	42 254	38 775	
Total región urbana 6.2.3		8 municipios	1 estado	285 686	254 563	
Total país		2 438 municipios	32 departamentos	103 263 388	78 986 852	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de México procesados con la metodología de la investigación.

Cuadro VIII.13
México: composición estadual y municipal de la región urbana 6.3, 2005

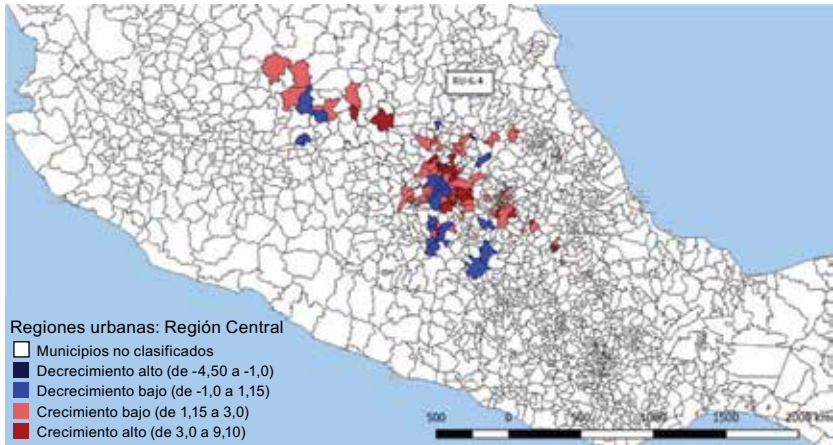
Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Estados	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 6.3.1	Entre 100 000 y 500 000	Carmen	Campeche	199 988	172 855	1,08
Total región urbana 6.3.1		1 municipio	1 estado	199 988	172 855	
Región urbana 6.3.2		Campeche	Campeche	288 850	216 438	1,56
Total región urbana 6.3.2		1 municipio	1 estado	238 850	216 438	
Región urbana 6.3.3	Entre 500 000 y 1 000 000	Mérida	Yucatán	781 146	756 004	1,86
		Benito Juárez	Quintana Roo	572 973	552 510	6,28
	Entre 20 000 y 100 000	7 municipios	2 estados	315 744	286 628	
	Menos de 20 000	10 municipios	1 estado	107 971	93 982	
Total región urbana 6.3.3		28 municipios	2 estados	1 777 834	1 689 124	
Total país		2 438 municipios	32 departamentos	103 263 388	78 986 852	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de México procesados con la metodología de la investigación.

b) Centro y occidente del país

Las regiones urbanas 6.4 y 6.5 son las más pobladas y urbanizadas del país, marcadas por la presencia de una megalópolis, la Ciudad de México (región urbana 6.4), cuyas extensiones hacia el corredor del norte pueden observarse en el mapa VIII.15. En el cuadro VIII.14 se muestra que este conglomerado está conformado por 130 municipios de 8 estados y que cuenta con una población de cerca de 28 millones de habitantes.

Mapa VIII.15
México: región urbana del Centro (RU-6.4), 2005



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de México procesados con la metodología de la investigación.

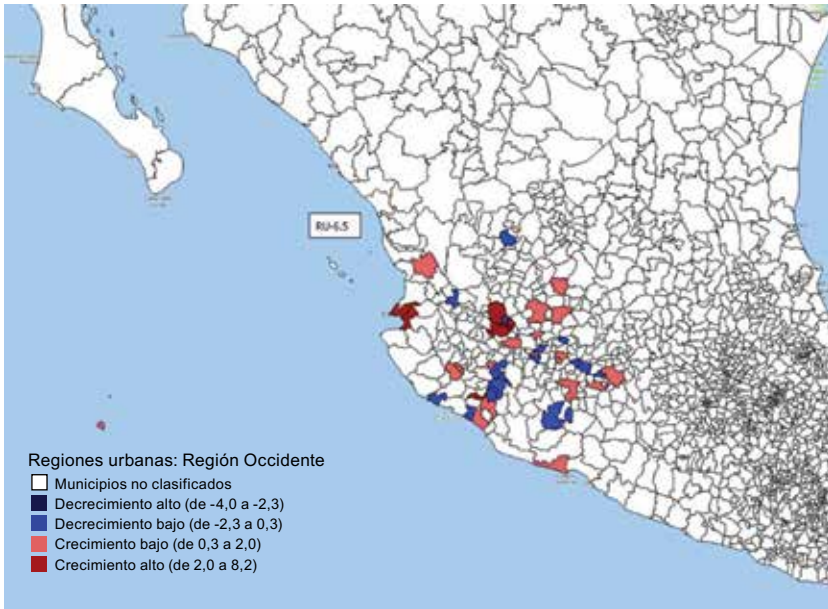
Cuadro VIII.14
México: composición estadual y municipal de la región urbana 6.4, 2005

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Estados	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 6.4	Más de 1 000 000	6 municipios	4 estados	8 606 863	8 505 478	
	Entre 1 000 000 y 500 000	8 municipios	3 estados	5 454 465	5 329 963	
	Entre 500 000 y 100 000	41 municipios	7 estados	11 119 662	10 616 822	
	Entre 20 000 y 100 000	51 municipios	7 estados	2 791 941	2 908 205	
	Menos de 20 000	24 municipios	5 estados	288 129	272 805	
Total región urbana 6.4		130 municipios	8 estados	28 261 060	27 633 273	
Total país		2 438 municipios	32 departamentos	103 263 388	78 986 852	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de México procesados con la metodología de la investigación.

Esta megalópolis parecería extenderse hacia la región urbana 6.5 (véase el mapa VIII.16), en el centro occidente del país, caracterizada por la presencia de una amplia región urbana organizada alrededor de dos grandes ciudades: Guadalajara (1,6 millones de habitantes) y Zapopán (1,2 millones de habitantes). Este conglomerado está integrado por 48 municipios de 4 estados diferentes y cuenta con una población total de cerca de 8 millones de habitantes (véase el cuadro VIII.15).

Mapa VIII.16
México: región urbana del Occidente (RU-6.5), 2005



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de México procesados con la metodología de la investigación.

Cuadro VIII.15
México: composición estadual y municipal de la región urbana 6.5, 2005

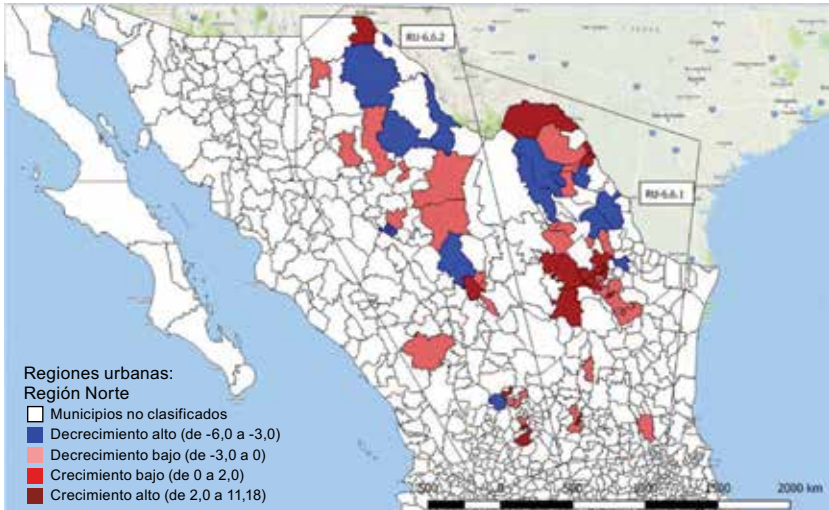
Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Estados	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 6.5	Más de 1 000 000	Guadalajara	Jalisco	1 600 940	1 600 894	-0,20
		Zapopán	Jalisco	1 155 790	1 138 746	2,25
	Entre 500 000 y 1 000 000	16 municipios	4 estados	3 904 415	3 523 776	
	Entre 100 000 y 500 000	26 municipios	4 estados	1 327 316	1 119 754	
	Menos de 20 000	4 municipios	2 estados	51 592	43 185	
Total región urbana 6.5		48 municipios	4 estados	8 040 053	7 426 355	
Total país		2 438 municipios	32 departamentos	103 263 388	78 986 852	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de México procesados con la metodología de la investigación.

c) Norte del país

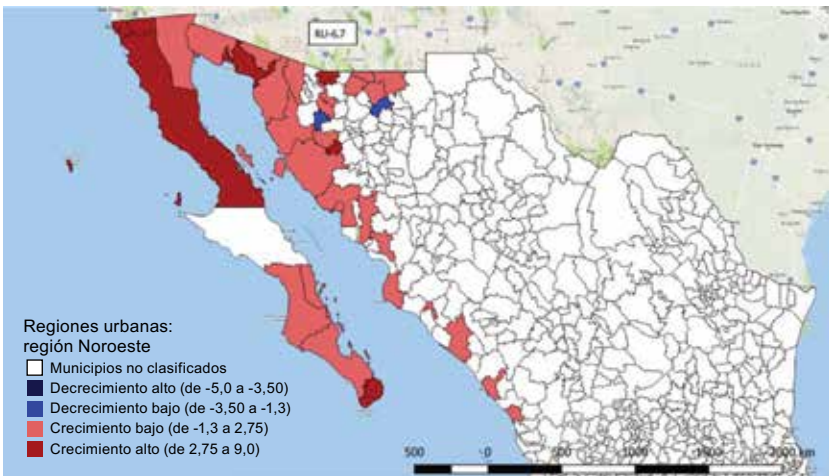
En los mapas VIII.17 y VIII.18 se presentan las regiones urbanas 6.6 y 6.7 del norte mexicano. Su configuración es bastante singular en comparación con lo observado en las otras regiones, pues se trata de conglomerados muy extensos, con la forma de grandes corredores en sentido sur-norte. La región urbana 6.6.1 (véase el mapa VIII.17) se organiza alrededor de las ciudades de Monterrey (1,1 millones de habitantes), San Luis de Potosí (730.000 habitantes), Guadalupe (700.000 habitantes) y Saltillo (650.000 habitantes). Está integrada por 46 municipios de 3 estados y cuenta con una población total cercana a 7 millones de habitantes. La región urbana 6.6.2 (véase el mapa VIII.17) tiene en su cúspide a Juárez (1,3 millones de habitantes), Chihuahua (760.000 habitantes) y Aguascalientes (720.000 habitantes), y en su parte intermedia cuenta con Durango y Cuauhtémoc, con más de 500.000 habitantes. En total agrupa a 26 municipios de 4 estados y posee una población de 5,2 millones de habitantes. Finalmente, la región urbana 6.7 (véase el mapa VIII.18) se organiza en torno a Tijuana (1,4 millones de habitantes), Mexicali, Culiacán y Hermosillo (entre 700.000 y 850.000 habitantes). Está integrada por 37 municipios de 4 estados, con una población total de casi 7 millones de habitantes. El total de los 2.438 municipios que componen estos conglomerados proviene de 32 estados de la federación, y representa el 65% de la población nacional y el 79% de la población urbana mexicana.

Mapa VIII.17
México: región urbana del Norte (RU-6.6), 2005



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de México procesados con la metodología de la investigación.

Mapa VIII.18
México: región urbana del Noroeste (RU-6.7), 2005



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de México procesados con la metodología de la investigación.

Cuadro VIII.16
México: composición estadual y municipal de la región urbana 6.6, 2005

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Estados	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 6.6.1	Más de 1 000 000	Monterrey	Nuevo León	1 133 814	1 133 070	0,41
		San Luis Potosí	San Luis Potosí	730 950	698 986	1,57
	Entre 500 000 y 1 000 000	Guadalupe	Nuevo León	691 931	691 434	1,12
		Saltillo	Coahuila	648 929	633 667	2,08
		Torreón	Coahuila	577 477	558 868	1,29
	Entre 100 000 y 500 000	10 municipios	3 estados	2 098 408	2 018 937	
	Entre 20 000 y 100 000	17 municipios	3 estados	813 002	707 660	
	Menos de 20 000	14 municipios	3 estados	132 242	118 794	
Total región urbana 6.6.1		46 municipios	3 estados	6 826 753	6 561 416	
Región urbana 6.6.2	Entre 500 000 y 1 000 000	Juárez	Chihuahua	1 313 338	1 301 452	2,64
		Chihuahua	Chihuahua	758 791	748 518	1,92
		Aguascalientes	Aguascalientes	723 043	674 641	2,18
		Durango	Durango	526 659	467 109	1,26
		Cuauhtémoc	Chihuahua	521 348	107 978	1,16
		Gómez Palacio	Durango	304 515	249 712	1,71
		Zacatecas	Zacatecas	132 035	122 889	1,07
		Guadalupe	Zacatecas	129 387	116 150	1,87
		Lerdo	Durango	129 191	99 465	2,04
		Delicias	Chihuahua	127 211	114 819	1,38
		Hidalgo del Parral	Chihuahua	103 519	101 147	0,51
	Entre 20 000 y 100 000	10 municipios	4 estados	400 656	322 411	
	Menos de 20 000	5 municipios	1 estado	55 078	44 089	
Total región urbana 6.6.2		26 municipios	4 estados	5 224 771	4 470 380	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de México procesados con la metodología de la investigación.

Cuadro VIII.17
México: composición estadual y municipal de la región urbana 6.7, 2005

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Estados	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 6.7	Más de 1 000 000	Tijuana	Baja California	1 410 687	1 390 081	3,59
	Entre 100 000 y 500 000	12 municipios	3 estados	4 765 578	4 203 455	
	Entre 20 000 y 100 000	12 municipios	4 estados	679 790	589 236	
	Menos de 20 000	12 municipios	2 estados	111 017	91 189	
Total región urbana 6.7		37 municipios	4 estados	6 967 072	6 273 961	

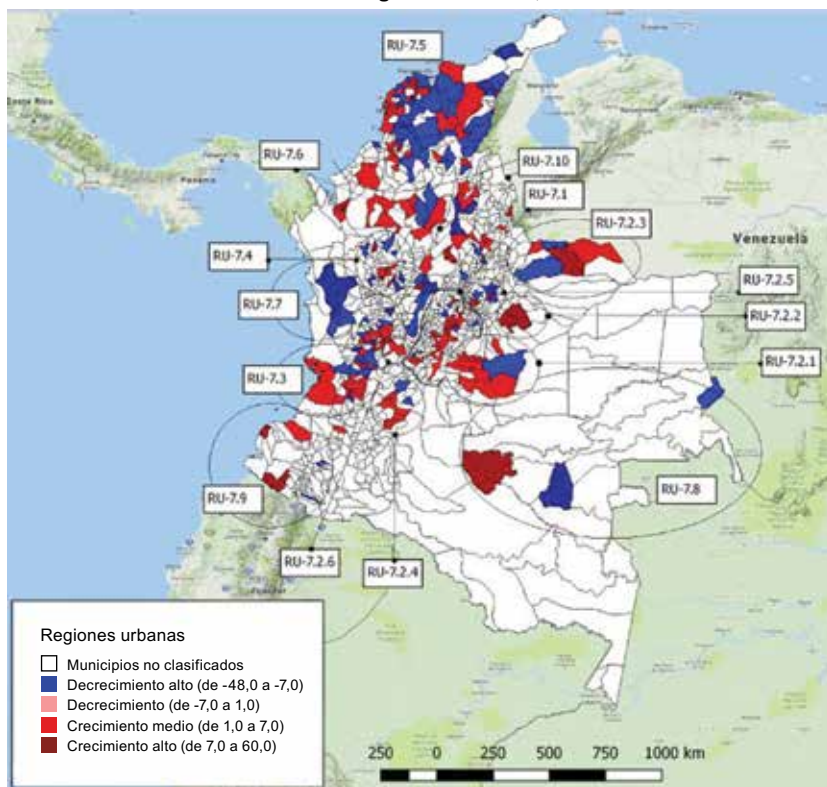
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de México procesados con la metodología de la investigación.

7. Colombia

Este país se caracteriza por la multipolaridad de su red urbana, encabezada por sus cuatro ciudades mayores, a saber, Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla. Los resultados del ejercicio realizado permiten observar la conformación de extensas regiones urbanas bajo la influencia de cada una de esas cuatro ciudades, con características muy diversas.

El conglomerado urbano de Bogotá (véanse el mapa VIII.19 (región urbana 7.1) y el cuadro VIII.18) está integrado por 32 municipios, con una población total de cerca de 8 millones de habitantes y un alto grado de concentración alrededor de la conurbación de Bogotá y Soacha, que suma cerca de 7 millones de habitantes. El resto del conglomerado está compuesto por ciudades de tamaño inferior a 100.000 habitantes. Bajo la directa influencia de este conglomerado se encuentran las regiones urbanas 7.2.1 a 7.2.6, con características muy diversas.

Mapa VIII.19
Colombia: regiones urbanas, 2005



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de Colombia procesados con la metodología de la investigación.

Cuadro VIII.18
Colombia: composición departamental y municipal de la región urbana 7.1, 2005

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Departamentos	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 7.1	Más de 1 000 000	Bogotá	Bogotá	6 740 859	6 824 507	
	Entre 100 000 y 500 000	Soacha	Cundinamarca	397 997	396 544	4,66
		Facatativa	Cundinamarca	104 365	95 651	3,57
		Fusagasuga	Cundinamarca	103 735	86 243	2,84
	Entre 20 000 y 100 000	11 municipios	1 departamento	571 690	457 350	
	Menos de 20 000	17 municipios	1 departamento	173 512	80 762	
Total región urbana 7.1	32 municipios	2 departamentos	8 092 158	7 941 057		
Total país	2 438 municipios	32 departamentos	103 263 388	78 986 852		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de Colombia procesados con la metodología de la investigación.

Existen cuatro áreas urbanas en la frontera de poblamiento que conecta la cordillera oriental andina, la más poblada, con las llanuras orientales y la Orinoquía, cada una de ellas con un núcleo urbano dominante y extensiones hacia pequeñas ciudades y poblaciones próximas: i) Villavicencio (región urbana 7.2.1, compuesta por 7 municipios y 500.000 habitantes); ii) Yopal (región urbana 7.2.2, compuesta por 3 municipios y 135.000 habitantes); iii) Arauca (región urbana 7.2.3, compuesta por 5 municipios y 152.000 habitantes), y iv) Neiva (región urbana 7.2.4, compuesta por 7 municipios y 400.000 habitantes).

También existe una aglomeración urbana multipolar hacia el norte de la ciudad: la región urbana 7.2.5, con tres cabezas urbanas de tamaño intermedio y de talla semejante (con alrededor de 100.000 habitantes), más un amplio conjunto de núcleos urbanos (24 municipios) de 50.000 habitantes o menos. En total, este conglomerado agrupa a 27 municipios de un solo departamento y cuenta con una población total de casi 600.000 habitantes.

Por último, existe una aglomeración urbana dominada por la ciudad de Ibagué (región urbana 7.2.6) e integrada por 10 municipios y 700.000 habitantes de un único departamento.

La región urbana 7.3 de Cali (véanse el mapa VIII.19 y el cuadro VIII.20) agrupa a un total de 5,6 millones de habitantes y 49 municipios de 5 departamentos diferentes. Aunque Cali sobresale por su tamaño (cerca de 2 millones de habitantes), este conglomerado configura un extenso corredor de ciudades que se extiende a lo largo del Valle del Cauca y la Cordillera Central. Además de Cali como polo mayor, cuenta con ciudades intermedias como Pereira, Manizales, Buenaventura, Palmira, Popayán y Tuluá, con poblaciones de entre 180.000 y 400.000 habitantes.

Cuadro VIII.19
Colombia: composición departamental y municipal de la región urbana 7.2, 2005

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Departamentos	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 7.2.1	Entre 100 000 y 500 000	Villavicencio	Meta	377 247	356 461	3,44
	Entre 20 000 y 100 000	Acacias	Meta	52 114	44 786	3,50
	Menos de 20 000	5 municipios	1 estado	71 715	49 297	
Total región urbana 7.2.1		7 municipios	1 departamento	501 076	450 544	
Región urbana 7.2.2	Entre 100 000 y 500 000	Yopal	Casanare	101 202	90 179	7,25
	Entre 20 000 y 100 000	Aguazul	Casanare	27 342	20 391	6,89
	Menos de 20 000	Villanueva	Casanare	6 796	18 005	2,45
Total región urbana 7.2.2		3 municipios	1 departamento	135 340	128 575	
Región urbana 7.2.3	Entre 20 000 y 100 000	3 municipios	1 departamento	122 185	110 323	
	Menos de 20 000	2 municipios	1 departamento	30 731	17 733	
Total región urbana 7.2.3		5 municipios	1 departamento	152 916	128 056	
Región urbana 7.2.4	Entre 100 000 y 500 000	Neiva	Huila	312 979	298 847	1,87
	Entre 20 000 y 100 000	Campoalegre	Huila	32 009	23 978	1,68
	Menos de 20 000	5 municipios	1 departamento	55 630	39 961	
Total región urbana 7.2.4		7 municipios	1 departamento	400 618	356 786	
Región urbana 7.2.5	Entre 100 000 y 500 000	Tunja	Boyacá	150 494	146 605	2,95
		Sogamoso	Boyacá	112 418	96 839	0,36
		Duitama	Boyacá	104 024	93 014	0,81
	Entre 20 000 y 100 000	Chiquinquirá	Boyacá	52 784	47 509	2,75
	Menos de 20 000	23 municipios	1 departamento	156 033	84 249	
Total región urbana 7.2.5		27 municipios	1 departamento	575 753	468 216	
Región urbana 7.2.6	Entre 100 000 y 500 000	Ibagué	Tolima	490 976	468 378	2,56
	Entre 20 000 y 100 000	5 municipios	1 departamento	178 781	146 293	
	Menos de 20 000	4 municipios	1 departamento	46 573	36 169	
Total región urbana 7.2.6		10 municipios	1 departamento	716 330	650 840	
Total país		2 438 municipios	32 departamentos	103 263 388	78 986 852	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de Colombia procesados con la metodología de la investigación.

Cuadro VIII.20
Colombia: composición departamental y municipal de la región urbana 7.3, 2005

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Departamentos	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 7.3	Más de 1 000 000	Cali	Valle del Cauca	2 063 323	2 083 102	1,82
	Entre 100 000 y 500 000	Pereira	Risaralda	424 230	371 439	1,63
		Manizales	Caldas	363 837	353 138	0,97
		8 municipios	3 departamentos	2 078 515	1 926 615	
	Entre 20 000 y 100 000	23 municipios	5 departamentos	1 081 657	819 189	
	Menos de 20 000	16 municipios	5 departamentos	219 148	180 264	
Total región urbana 7.3		50 municipios	5 departamentos	5 866 876	5 380 609	
Total país		2 438 municipios	32 departamentos	103 263 388	78 986 852	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de Colombia procesados con la metodología de la investigación.

La región urbana 7.4 de Medellín (véanse el mapa VIII.19 y el cuadro VIII.21) agrupa a un total de 4,3 millones de habitantes y 35 municipios de un solo departamento. Posee una configuración más clásica, caracterizada por la existencia de un centro mayor, Medellín, con 2,2 millones de habitantes, y un conjunto de seis núcleos de entre 130.000 y 370.000 habitantes (Bello, Itagüí, Envigado y Apartadó).

Cuadro VIII.21
Colombia: composición departamental y municipal de la región urbana 7.4, 2005

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Departamentos	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 7.4	Más de 1 000 000	Medellín	Antioquia	2 208 077	2 175 681	2,61
	Entre 100 000 y 500 000	5 municipios	1 departamento	1 181 724	850 47	
		19 municipios	1 departamento	821 370	529 968	
	Menos de 20 000	10 municipios	1 departamento	109 167	91 942	
Total región urbana 7.4		35 municipios	1 departamento	4 230 338	3 648 067	
Total país		2 438 municipios	32 departamentos	103 263 388	78 986 852	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de Colombia procesados con la metodología de la investigación.

La región urbana 7.5 de Barranquilla (véanse el mapa VIII.19 y el cuadro VIII.22) agrupa a un total de 6,2 millones de habitantes y 105 municipios de 7 departamentos. Cuenta con tres ciudades grandes en la cúspide de la pirámide, a saber, la conurbación Barranquilla-Soledad (1,5 millones de habitantes), Cartagena (900.000 habitantes) y Santa Marta (400.000 habitantes). Además cuenta con una extensa red de ciudades intermedias y pequeñas y con pequeños núcleos que cubren casi la totalidad de la región Caribe colombiana.

Cuadro VIII.22
Colombia: composición departamental y municipal de la región urbana 7.5, 2005

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Departamentos	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 7.5	Más de 1 000 000	Barranquilla	Atlántico	1 442 451	1 110 001	0,95
	Entre 500 000 y 1 000 000	Cartagena	Bolívar	892 163	842 632	2,65
	Entre 100 000 y 500 000	6 municipios	6 departamentos	1 955 954	1 725 621	
	Entre 20 000 y 100 000	42 municipios	7 departamentos	1 653 943	1 097 347	
	Menos de 20 000	55 municipios	7 departamentos	627 803	587 394	
Total región urbana 7.5		105 municipios	7 departamentos	6 272 314	5 362 995	
Total país		2 438 municipios	32 departamentos	103 263 388	78 986 852	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de Colombia procesados con la metodología de la investigación.

Con base en los resultados de esta investigación, al policentrismo urbano de cuatro centros dominantes podría agregarse un quinto, la región urbana 7.6, encabezada por las ciudades de Bucaramanga-Floridablanca (750.000 habitantes) y Barrancabermeja (170.000 habitantes), con un área de influencia extendida no solamente sobre el departamento de Santander, sino también a lo largo del valle del río Magdalena. Agrupa a un total de 20 municipios de 2 departamentos y cuenta con cerca de 1,5 millones de habitantes.

Cuadro VIII.23
Colombia: composición departamental y municipal de la región urbana 7.6, 2005

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Departamentos	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 7.6	Entre 500 000 y 1 000 000	Bucaramanga	Santander	501 113	409 135	1,75
	Entre 100 000 y 500 000	4 municipios	1 departamento	686 060	625 299	
	Entre 20 000 y 100 000	5 municipios	2 departamentos	173 553	140 384	
	Menos de 20 000	10 municipios	2 departamentos	106 212	85 985	
Total región urbana 7.6		20 municipios	2 departamentos	1 466 938	1 260 803	
Total país		2 438 municipios	32 departamentos	103 263 388	78 986 852	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de Colombia procesados con la metodología de la investigación.

Cuadro VIII.24
Colombia: composición departamental y municipal de la región urbana 7.7, 2005

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Departamentos	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)
Región urbana 7.7	Entre 20 000 y 100 000	2 municipios	1 departamento	55 928	119 465
	Menos de 20 000	4 municipios	1 departamento	38 339	26 026
Total región urbana 7.7		6 municipios	1 departamento	94 267	145 491
Total país		2 438 municipios	32 departamentos	103 263 388	78 986 852

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de Colombia procesados con la metodología de la investigación.

Cuadro VIII.25
Colombia: composición departamental y municipal de la región urbana 7.8, 2005

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Departamentos	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)
Región urbana 7.8	Entre 20 000 y 100 000	Puerto Carreño	Vichada	26 839	10 032
	Menos de 20 000	6 municipios	4 departamentos	17 911	5 441
Total región urbana 7.8		7 municipios	5 departamentos	44 750	63 894
Total país		2 438 municipios	32 departamentos	103 263 388	78 986 852

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de Colombia procesados con la metodología de la investigación.

En regiones periféricas más distantes del núcleo de poblamiento andino-caribeño antes descrito se identificaron por lo menos tres regiones de urbanización dispersa (tipo archipiélago), con ciudades distantes unas de otras y tamaños que no superan los 50.000 habitantes. Se sitúa en tercer lugar la región urbana 7.9 del sur de la cordillera de los Andes, conformada alrededor de la ciudad de Pasto, con 7 municipios y cerca de 500.000 habitantes del departamento de Nariño (véase el cuadro VIII.26).

Cuadro VIII.26
Colombia: composición departamental y municipal de la región urbana 7.9, 2005

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Departamentos	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 7.9	Entre 100 000 y 500 000	Pasto	Nariño	379 689	312 480	2,27
	Entre 20 000 y 100 000	2 municipios	1 departamento	56 010	12 350	
	Menos de 20 000	4 municipios	1 departamento	47 037	11 565	
Total región urbana 7.9		7 municipios	1 departamento	482 745	336 395	
Total país		2 438 municipios	32 departamentos	103 263 388	78 986 852	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de Colombia procesados con la metodología de la investigación.

Cuadro VIII.27
Colombia: composición departamental y municipal de la región urbana 7.10, 2005

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Departamentos	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 7.10	Entre 500 000 y 1 000 000	Cúcuta	Norte de Santander	580 905	567 559	1,62
	Entre 20 000 y 100 000	5 municipios	1 departamento	320 179	267 380	
Total región urbana 7.10		6 municipios	1 departamento	901 084	834 939	
Total país		2 438 municipios	32 departamentos	103 263 388	78 986 852	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2005 de Colombia procesados con la metodología de la investigación.

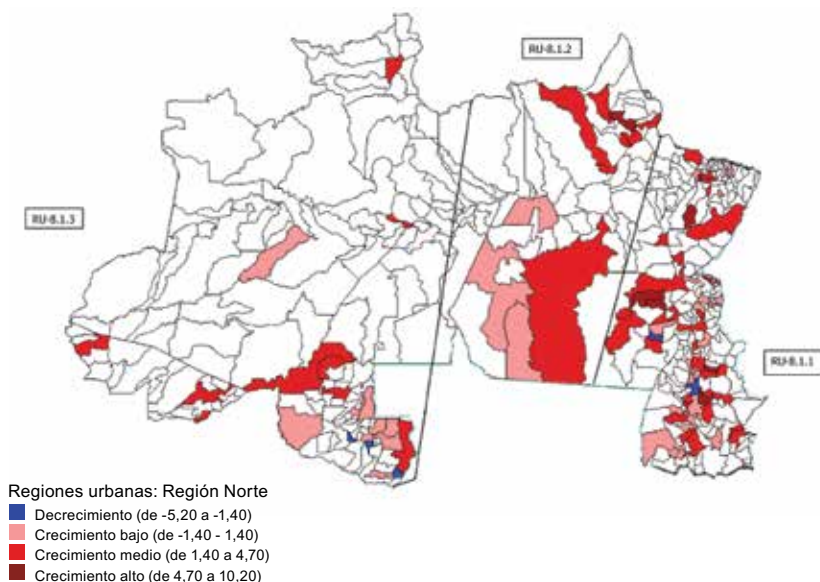
8. Brasil

La presentación de los resultados relativos al caso del Brasil se realiza por regiones, y estas se presentan en el orden dado por un grado de complejidad creciente. Dichas regiones son: la Región Norte, la Región Nordeste, la Región Centro-Oeste, la Región Sur y la Región Sudeste.

a) Región Norte

Esta región y las regiones urbanas 8.1.1, 8.1.2 y 8.1.3 están en la zona tropical, se despliegan a lo largo de la selva del Amazonas y tienen como uno de sus ejes vertebrales al río del mismo nombre (véase el mapa VIII.20). A pesar de esas características que hacen difícil el poblamiento y la interconexión entre sus partes, posee conglomerados de talla demográfica importante, con aglomeraciones urbanas de tamaño significativo. La región urbana 8.1.1 está encabezada por la conurbación Belém-Ananindeua con casi 1,9 millones de habitantes y 76 municipios de 2 estados, con una población total de 4,2 millones de habitantes. La región urbana 8.1.2 cuenta con la ciudad de Macapá a la cabeza, con casi 400.000 habitantes, y comprende 14 municipios de 2 estados, con una población total cercana a 1,2 millones de habitantes. La región urbana 8.1.3 presenta a la ciudad de Manaus (1,8 millones de habitantes) en la cima de su composición, y está conformada por 23 municipios de 3 estados, con un total de cerca de 3,3 millones de personas. Se trata de conglomerados conformados por una población total cercana a 7 millones de habitantes y unos 110 municipios.

Mapa VIII.20
 Brasil: región urbana del Norte (RU-8.1), 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2010 del Brasil procesados con la metodología de la investigación.

La organización geográfica de estas regiones urbanas está estructurada alrededor del sistema hidrográfico y de las comunicaciones fluviales. Por ejemplo, el río Tocantins, afluente del Amazonas, y su cuenca constituyen el eje vertebral de la región urbana 8.1.1, la más nutrida en cuanto al número de municipios seleccionados, así como también la de mayor talla demográfica pues está encabezada, como se señaló, por la conurbación Belém-Ananindeua. Más aún, esta aglomeración urbana entrelaza la región urbana 8.1.1 con las regiones 8.1.2 y 8.1.3, dado que está en la desembocadura del río Amazonas, columna vertebral de la región entera.

Cuadro VIII.28
Brasil: composición estadual y municipal de la región urbana 8.1, 2010

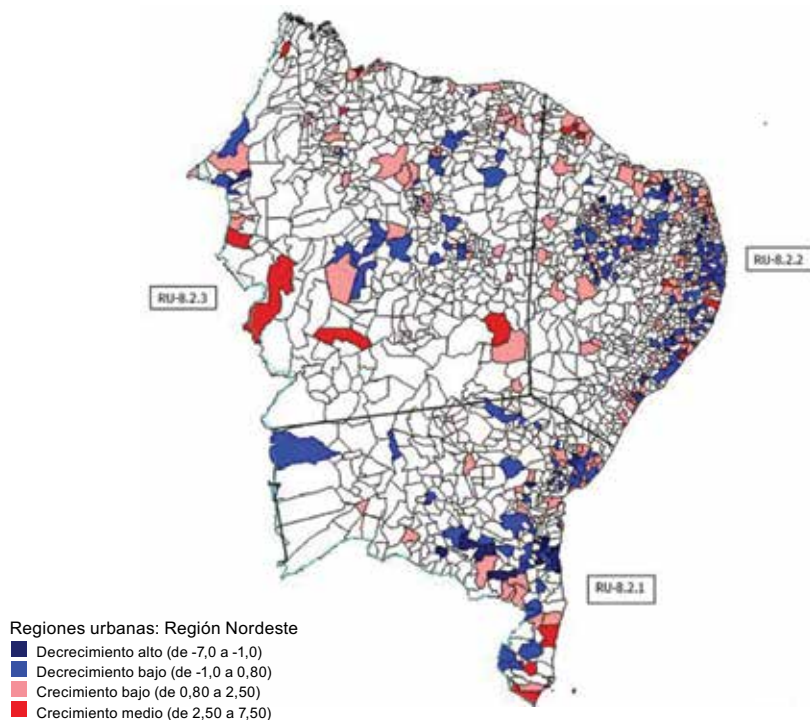
Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Estados	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 8.1.1	Más de 1 000 000	Belém	Pará	1 393 399	1 381 475	0,85
	Entre 100 000 y 500 000	7 municipios	2 estados	1 519 768	1 420 947	
	Entre 20 000 y 100 000	19 municipios	2 estados	948 235	799 224	
	Menos de 20 000	49 municipios	2 estados	347 133	234 440	
Total región urbana 8.1.1		76 municipios	2 estados	4 208 535	3 836 086	
Región urbana 8.1.2	Entre 100 000 y 500 000	Macapá	Amapá	398 204	381 214	3,46
		Santarém	Pará	294 580	215 790	1,16
		Santana	Amapá	101 262	99 111	
	Entre 20 000 y 100 000	8 municipios	2 estados	419 195	333 088	
	Menos de 20 000	3 municipios	1 estado	22 610	17 052	
Total región urbana 8.1.2		14 municipios	2 estados	1 235 851	1 046 255	
Región urbana 8.1.3	Más de 1 000 000	Manaus	Amazonas	1 802 014	1 792 881	2,51
		Porto Velho	Rondônia	428 527	390 733	2,50
	Entre 100 000 y 500 000	Rio Branco	Acre	336 038	308 545	2,88
		Boa Vista	Roraima	248 313	277 799	3,55
		Ji-Paraná	Rondônia	116 610	104 858	0,88
	Entre 20 000 y 100 000	11 municipios	3 estados	560 258	450 663	
	Menos de 20 000	8 municipios	3 estados	99 350	66 070	
Total región urbana 8.1.3		23 municipios	3 estados	3 342 797	3 113 750	
Total país		5 565 municipios	27 estados	190 755 799	160 925 792	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2010 del Brasil procesados con la metodología de la investigación.

b) Región Nordeste

La región urbana 8.2, aunque con niveles de complejidad y tamaños diferentes, presenta subregiones con una estructura y una dinámica semejantes (véase el mapa VIII.21). Se trata de redes urbanas por lo general encabezadas por las capitales de los estados y situadas también, en general, sobre el litoral. Las formas lineales de expansión de las ciudades predominan, bien sea a lo largo de los litorales cubriendo distintos municipios a partir del polo central, o bien como corredores de penetración hacia el interior del continente. Conjugan muy variados estados de crecimiento, que oscilan desde tasas de alta expansión hasta tasas de muy alto decrecimiento. De la misma manera, en el interior más remoto de los estados predominan las situaciones de decrecimiento, lo que sugiere que funcionan como polos de expulsión de población hacia el litoral y las capitales estatales.

Mapa VIII.21
 Brasil: región urbana del Nordeste (RU-8.2), 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2010 del Brasil procesados con la metodología de la investigación.

La región urbana 8.2.1 abarca la totalidad del estado de Bahía y está encabezada por su ciudad capital, Salvador (2,7 millones de habitantes) y por algunos municipios integrados a través de su expansión metropolitana, entre los cuales se pueden mencionar Camacari (240.000 habitantes) y Lauro de Freitas (160.000 habitantes). En su conjunto incluye a 95 municipios de un solo estado y alcanza un total de 7,9 millones de habitantes.

La región urbana 8.2.2 comprende cuatro ciudades capitales, a saber, Recife (1,5 millones de habitantes), Maceió (900.000 habitantes), Natal (800.000 habitantes), João Pessoa (720.000 habitantes) y Aracaju (570.000 habitantes). Incluye a 265 municipios de 5 estados y cuenta con una población aproximada de 12,6 millones de personas.

Finalmente, la región urbana 8.2.3 está encabezada por tres ciudades capitales, con sus propios procesos de conurbación y de extensión metropolitana: Fortaleza (con Caucaia y Maracanaú tiene cerca de 3 millones de habitantes); São Luís (con São José de Ribamar y Paco do Lumiar tiene cerca de 1,2 millones de habitantes), y Teresina-Timon (cuenta con casi 1 millón de habitantes). Estos conglomerados comprenden 85 municipios de 3 estados y alcanzan una población cercana a 8,5 millones de habitantes.

c) Región Centro-Oeste

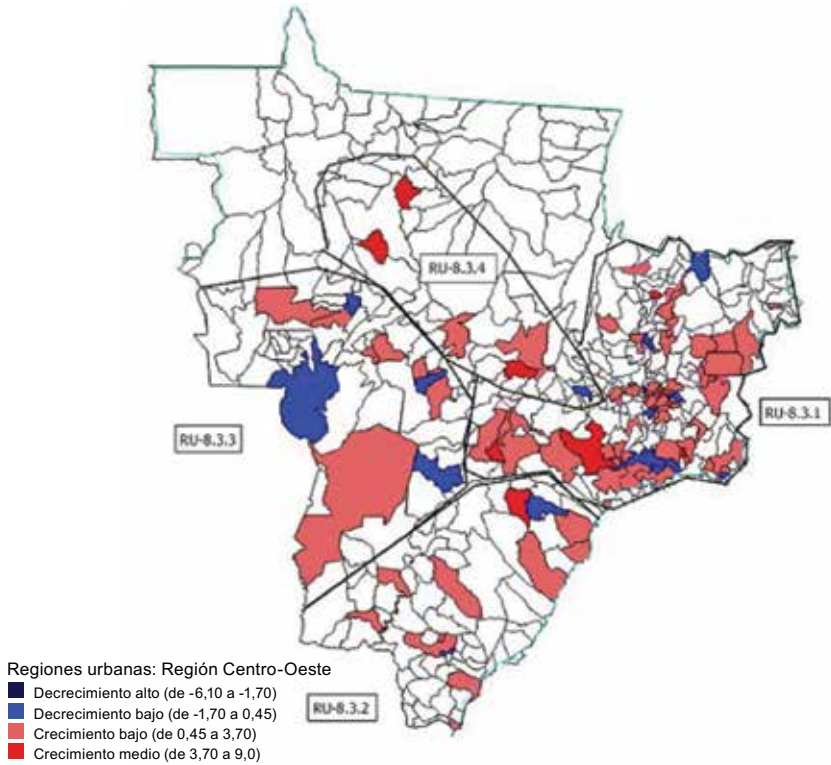
En la región urbana 8.3 se identificaron tres subregiones (véase el mapa VIII.22), que agrupan a 115 municipios y comprenden a una población de 10 millones de personas de 3 estados diferentes. Esta región posee las características de una gran región metropolitana pluricéntrica, organizada alrededor del papel dominante desempeñado por las aglomeraciones urbanas de Brasilia (2,6 millones de habitantes) y Goiânia (1,3 millones de habitantes), acompañadas a continuación por las capitales de los dos estados colindantes: Campo Grande (780.000 habitantes) y Cuiabá (550.000 habitantes). Entre las grandes ciudades se forman extensos corredores urbanos con ciudades de muy diverso tamaño, y alrededor de cada una de ellas se desarrollan zonas de expansión más extensas en algunos casos y menos extensas en otros.

Cuadro VIII.29
Brasil: composición estadual y municipal de la región urbana 8.2, 2010

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Estados	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 8.2.1	Más de 1 000 000	Salvador	Bahia	2 675 656	2 674 923	0,91
	Entre 500 000 y 1 000 000	Feira de Santana	Bahia	556 642	510 635	1,47
	Entre 100 000 y 500 000	14 municipios	1 estado	2 323 333	2 099 038	
	Entre 20 000 y 100 000	44 municipios	1 estado	1 945 880	1 569 899	
	Menos de 20 000	35 municipios	1 estado	438 776	287 747	
Total región urbana 8.2.1		95 municipios	1 estado	7 940 287	7 142 242	
Región urbana 8.2.2	Más de 1 000 000	Recife	Pernambuco	1 537 704	1 537 704	1,04
	Entre 500 000 y 1 000 000	Maceió	Alagoas	932 748	932 129	-0,71
		Natal	Rio Grande do Norte	803 739	803 739	1,68
		João Pessoa	Paraíba	723 515	720 785	0,33
		Jaboatão dos Guararapes	Pernambuco	644 620	630 595	0,97
		Aracaju	Sergipe	571 149	571 149	2,44
	Entre 100 000 y 500 000	17 municipios	5 estados	3 524 209	3 246 549	
	Entre 20 000 y 100 000	91 municipios	5 estados	4 155 700	3 337 021	
	Menos de 20 000	151 municipios	5 estados	1 282 997	851 325	
Total región urbana 8.2.2		265 municipios	5 estados	14 176 381	12 630 996	
Región urbana 8.2.3	Más de 1 000 000	Fortaleza	Ceará	2 452 185	2 452 185	1,36
	Entre 500 000 y 1 000 000	São Luís	Maranhão	1 014 837	958 522	1,55
		Teresina	Piauí	814 230	767 557	1,30
	Entre 100 000 y 500 000	14 municipios	3 estados	2 383 685	1 728 822	
	Entre 20 000 y 100 000	32 municipios	3 estados	1 554 477	1 256 635	
	Menos de 20 000	36 municipios	3 estados	334 262	220 046	
Total región urbana 8.2.3		85 municipios	3 estados	8 553 676	7 383 767	
Total país		5 565 municipios	27 estados	190 755 799	160 925 792	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2010 del Brasil procesados con la metodología de la investigación.

Mapa VIII.22
Brasil: región urbana del Centro-Oeste (RU-8.3), 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2010 del Brasil procesados con la metodología de la investigación.

Cuadro VIII.30
Brasil: composición estadual y municipal de la región urbana 8.3, 2010

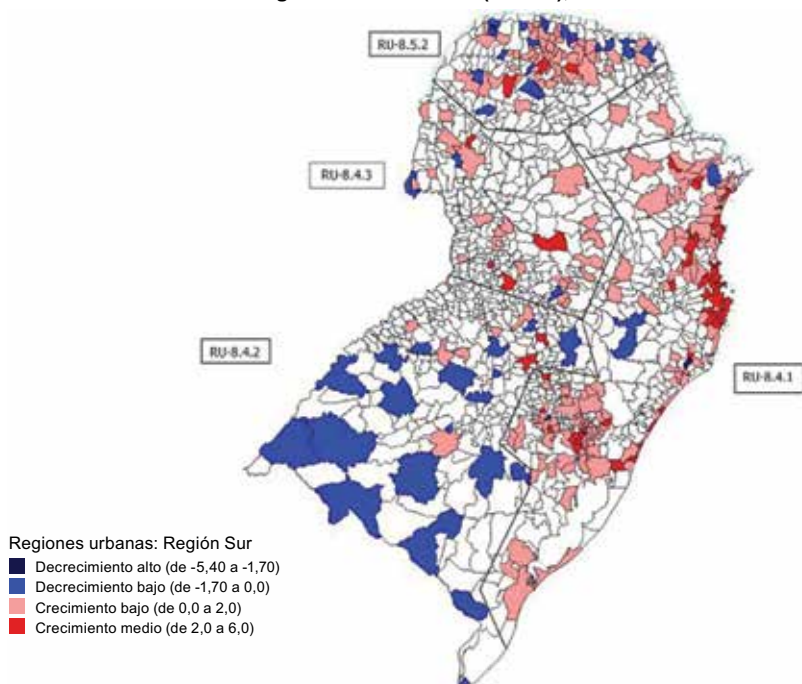
Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Estados	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 8.3.1	Más de 1 000 000	Brasilia	Distrito Federal	2 570 160	2 482 210	2,28
		Goiânia	Goiás	1 302 001	1 297 076	1,77
	Entre 100 000 y 500 000	8 municipios	1 estado	1 638 158	1 594 544	
	Entre 20 000 y 100 000	27 municipios	1 estado	1 338 435	1 229 177	
	Menos de 20 000	43 municipios	1 estado	318 850	270 226	
Total región urbana 8.3.1		80 municipios	2 estados	7 167 604	6 873 233	
Región urbana 8.3.2	Entre 500 000 y 1 000 000	Campo Grande	Mato Grosso do Sul	786 797	776 242	1,72
	Entre 100 000 y 500 000	2 municipios	1 estado	297 826	278 074	
	Entre 20 000 y 100 000	6 municipios	1 estado	178 083	160 128	
	Menos de 20 000	5 municipios	1 estado	80 707	70 888	
Total región urbana 8.3.2		14 municipios	1 estado	1 343 413	1 285 332	
Región urbana 8.3.3	Entre 500 000 y 1 000 000	Cuiabá	Mato Grosso	551 0988	540 814	1,32
	Entre 100 000 y 500 000	2 municipios	2 estados	299 176	281 480	
	Entre 20 000 y 100 000	4 municipios	2 estados	229 179	205 257	
	Menos de 20 000	3 municipios	1 estado	28 182	23 520	
Total región urbana 8.3.3		10 municipios	2 estados	1 107 638	1 051 071	
Región urbana 8.3.4	Entre 100 000 y 500 000	Várzea Grande	Mato Grosso	252 596	248 704	1,61
	Entre 20 000 y 100 000	4 municipios	1 estado	220 703	201 037	
	Menos de 20 000	6 municipios	1 estado	59 307	52 427	
Total región urbana 8.3.4		11 municipios	1 estado	532 606	502 168	
Total país		5 565 municipios	27 estados	190 755 799	160 925 792	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2010 del Brasil procesados con la metodología de la investigación.

d) Región Sur

En la región urbana 8.4 el proceso de expansión metropolitana tiene algunos rasgos semejantes a los observados con relación al Nordeste (véase el mapa VIII.23). Las ciudades principales se sitúan a lo largo de un extenso corredor pluricéntrico norte-sur, con una ciudad sobre el litoral (Florianópolis) y dos en el interior pero muy cerca de la costa (Curitiba y Porto Alegre). Mientras que en el norte las ciudades dominantes presentan tamaños escalonados, en el cinturón sur el corredor se organiza a lo largo de dos aglomeraciones mayores (las mencionadas Curitiba y Porto Alegre) de tamaño equivalente (2,3 millones de habitantes), enlazadas a través de una larga red de ciudades medianas. Este gran conjunto urbano conforma la región urbana 8.4.1, compuesta por 170 municipios de 3 estados, con una población cercana a 12,6 millones de personas.

Mapa VIII.23
 Brasil: región urbana del Sur (RU-8.4), 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2010 del Brasil procesados con la metodología de la investigación.

Otra semejanza con la Región Nordeste deriva del hecho de que esta urbanización litoral penetra a través de aglomeraciones y corredores hacia el interior (véase el mapa VIII.23). Estos ejes de penetración han sido

identificados a través de las regiones urbanas 8.4.2 (Rio Grande do Sul) y 8.4.3 (Oeste), la primera denominada cono de succión y la segunda, cono de expansión. Sin embargo, en el caso del Sur estos corredores y aglomeraciones de penetración presentan un mayor tamaño y una mayor importancia relativa, marcando un menor desequilibrio respecto de las del litoral que el que presentan las del Norte. En efecto, en el caso de la región urbana 8.4.3 se observa un corredor encabezado por seis núcleos urbanos de entre 100.000 y 300.000 habitantes. Conjuga un total de 23 municipios de 2 estados, y una población total de 1,4 millones de habitantes. A esta región se la caracteriza como cono de succión porque, como puede observarse en el mapa VIII.23, predominan las tasas negativas de crecimiento demográfico, lo que sugiere la existencia de un proceso sistemático de expulsión de población. La región urbana 8.4.2 está encabezada por cuatro núcleos urbanos (Cascavel, Foz do Iguaçu, Guarapuava y Toledo) de tamaños que también oscilan entre 100.000 y 300.000 habitantes, y está conformada por un total de 38 municipios, con cerca de 2,3 millones de habitantes.

Cuadro VIII.31
Brasil: composición estadual y municipal de la región urbana 8.4, 2010

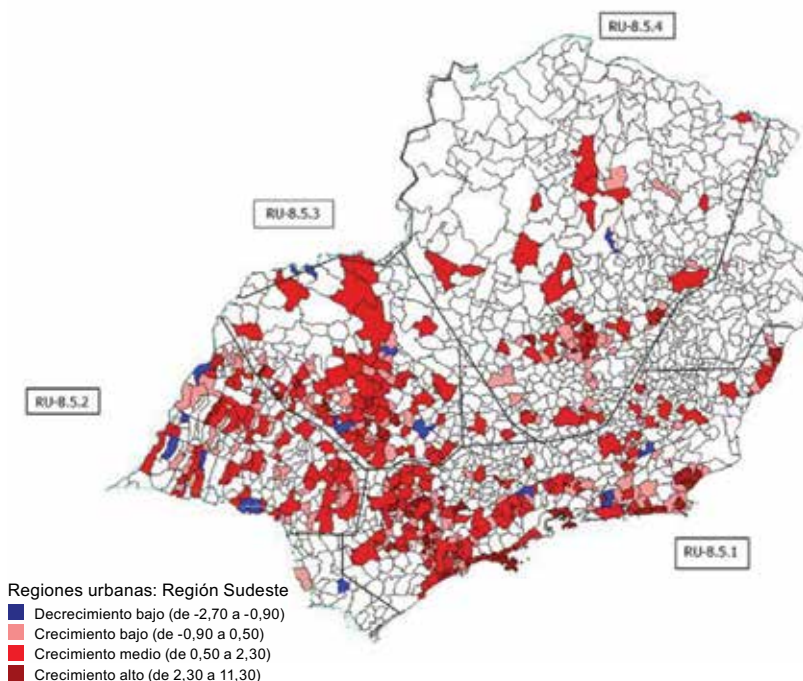
Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Estados	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
	Más de 1 000 000	Curitiba	Paraná	1 751 907	1 751 907	0,99
		Porto Alegre	Rio Grande do Sul	1 409 351	1 409 351	0,35
Región urbana 8.4.1	Entre 100 000 y 500 000	30 municipios	3 estados	6 023 221	5 772 564	
	Entre 20 000 y 100 000	67 municipios	3 estados	2 783 061	2 563 885	
	Menos de 20 000	70 municipios	3 estados	738 188	595 546	
	Total región urbana 8.4.1	170 municipios	3 estados	13 221 016	12 591 103	
Región urbana 8.4.2	Entre 100 000 y 500 000	6 municipios	1 estado	1 099 401	1 046 314	
	Entre 20 000 y 100 000	20 municipios	1 estado	1 082 072	982 108	
	Menos de 20 000	12 municipios	1 estado	117 936	97 596	
Total región urbana 8.4.2		38 municipios	1 estado	2 299 409	2 126 018	
Región urbana 8.4.3	Entre 100 000 y 500 000	4 municipios	Paraná	828 934	785 263	
	Entre 20 000 y 100 000	11 municipios	2 estados	478 925	430 692	
	Menos de 20 000	8 municipios	2 estados	75 118	57 704	
Total región urbana 8.4.3		23 municipios	2 estados	1 382 977	1 273 659	
Total país		5 565 municipios	27 estados	190 755 799	160 925 792	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2010 del Brasil procesados con la metodología de la investigación.

e) Región Sudeste

La región urbana 8.5 del sudeste del Brasil (véase el mapa VIII.24) constituye la configuración urbana más compleja de todas las analizadas en esta investigación por su tamaño, por su extensión y por la densidad de su poblamiento. Si bien se zonificó en cuatro componentes para hacer más clara su constitución, se trata de partes de un todo de muy alta integración: la región urbana 8.5.1, o núcleo, se organiza alrededor de dos aglomeraciones metropolitanas de gran tamaño, São Paulo y Río de Janeiro. La región se completa con las regiones urbanas 8.5.2 y 8.5.3, o conos de expansión de la megalópolis paulista, y finalmente con la región urbana 8.5.4, que surge de la combinación de un proceso de poblamiento y de extensión previo a la conformación de la metrópolis paulista y de un posterior proceso de integración con esta última.

Mapa VIII.24
Brasil: región urbana del Sudeste (RU-8.5), 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2010 del Brasil procesados con la metodología de la investigación.

La región urbana 8.5.1 se organiza en torno de las aglomeraciones urbanas de São Paulo (20 millones de habitantes), Río de Janeiro (8 millones de habitantes) y Vitória (1,5 millones de habitantes). Se trata de una inmensa región metropolitana conformada por 204 municipios de 3 estados y por casi 46 millones de personas. Es tan extensa que la distancia de São Paulo a Río de Janeiro es de 430 kilómetros.

La región urbana 8.5.2 constituye un eje amplio y extenso de crecimiento de la metrópolis paulista, y de conexión con ciudades del noroccidente del estado de Paraná (Londrina, 500.000 habitantes; Apucarana, 120.000 habitantes, y Maringá, 360.000 habitantes), y con metrópolis regionales de relevo como Marília y Presidente Prudente, cercanas a los 200.000 habitantes. El resto de la red se compone de núcleos de un tamaño inferior a 100.000 habitantes, y está integrada por un total de 115 municipios y cerca de 3,4 millones de personas.

La región urbana 8.5.3 constituye un segundo amplio y extenso eje de crecimiento de la metrópolis paulista y de conexión con los estados de Mato Grosso do Sul y Goiás (Bauru, 340.000 habitantes; Araçatuba, 180.000 habitantes; São José do Rio Preto, 410.000 habitantes, y Votuporanga, 84.000 habitantes). Está constituida por 83 municipios de un mismo estado y cuenta con cerca de 2,4 millones de habitantes.

Finalmente, la región urbana 8.5.4 tiene en su cúspide a la aglomeración urbana de Belo Horizonte, con más de 3 millones de personas, acompañada de un amplio conjunto de cuatro metrópolis regionales que poseen entre 300.000 y 600.000 habitantes (Ribeirão Preto, Uberlândia, Juiz de Fora y Montes Claros). Comprende un total de 152 municipios de 2 estados y cuenta con cerca de 13 millones de habitantes.

Cuadro VIII.32
Brasil: composición estadual y municipal de la región urbana 8.5, 2010

Región urbana	Tamaño (en número de habitantes)	Municipios	Estados	Población (en número de habitantes)	Población urbana (en número de habitantes)	Tasa de crecimiento intercensal (en porcentajes)
Región urbana 8.5.1	Más de 1 000 000	São Paulo	São Paulo	11 253 503	11 152 344	0,76
		Río de Janeiro	Río de Janeiro	6 320 446	6 320 446	0,76
		Guarulhos	São Paulo	1 221 979	1 221 979	1,31
		Campinas	São Paulo	1 080 113	1 061 540	1,09
	Entre 500 000 y 1 000 000	8 municipios	2 estados	5 976 189	5 932 266	
	Entre 100 000 y 500 000	76 municipios	3 estados	16 341 737	16 035 062	
	Entre 20 000 y 100 000	74 municipios	3 estados	3 901 069	3 699 462	
	Menos de 20 000	42 municipios	3 estados	472 588	426 077	
Total región urbana 8.5.1		204 municipios	3 estados	46 849 624	45 849 176	
Región urbana 8.5.2	Entre 100 000 y 500 000	7 municipios	2 estados	1 613 878	1 563 973	
	Entre 20 000 y 100 000	32 municipios	2 estados	1 376 574	1 244 489	
	Menos de 20 000	76 municipios	2 estados	487 354	419 404	
Total región urbana 8.5.2		115 municipios	2 estados	3 477 806	3 227 866	
Región urbana 8.5.3	Entre 100 000 y 500 000	6 municipios	1 estado	1 282 650	1 239 830	
	Entre 20 000 y 100 000	18 municipios	1 estado	780 420	744 690	
	Menos de 20 000	59 municipios	1 estado	413 695	369 331	
Total región urbana 8.5.3		83 municipios	1 estado	2 476 765	2 353 851	
Región urbana 8.5.4	Más de 1 000 000	Belo Horizonte	Minas Gerais	2 375 151	2 421 968	0,59
	Entre 500 000 y 1 000 000	4 municipios	2 estados	2 328 384	2 302 010	
	Entre 100 000 y 500 000	28 municipios	2 estados	5 134 141	4 977 143	
	Entre 20 000 y 100 000	63 municipios	2 estados	3 180 136	3 037 664	
	Menos de 20 000	56 municipios	2 estados	513 231	451 721	
Total región urbana 8.5.4		152 municipios	2 estados	13 531 043	13 143 689	
Total país		5 565 municipios	27 estados	190 755 799	160 925 792	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2010 del Brasil procesados con la metodología de la investigación.

F. Principales hallazgos y perspectivas

El principal objetivo de este trabajo consistió en conocer el tamaño y la configuración de la gran ciudad, y su impacto sobre la red urbana de la cual forma parte. Los hallazgos alcanzados, resumidos en el cuadro VIII.33, sugieren la necesidad de repensar y resignificar buena parte de los conceptos básicos utilizados para dar cuenta de los procesos de expansión urbana y de transformación de sus redes o sistemas.

Cuadro VIII.33
América Latina (8 países): composición local e intermedia de las regiones urbanas identificadas

Código de la región urbana	Nombre de la región urbana	País	Número de municipios	Número de departamentos	Población total (en número de habitantes)
RU-1	San José	Costa Rica	29	5	3 191 195
RU-2.1	Managua	Nicaragua	62	13	2 987 069
RU-2.2	Costa Caribe Norte	Nicaragua	1	1	66 169
RU-2.3	Costa Caribe Sur	Nicaragua	3	2	53 480
RU-3.1	San Salvador	El Salvador	68	10	2 845 125
RU-3.2	San Miguel	El Salvador	13	3	394 081
RU-4.1	Tegucigalpa	Honduras	13	1	1 335 265
RU-4.2	San Pedro Sula	Honduras	19	3	1 710 596
RU-4.3	Núcleos urbanos Honduras	Honduras	29	14	1 951 959
RU-5.1	Santiago	Chile	58	3	6 996 943
RU-5.2	Concepción	Chile	11	1	1 025 514
RU-5.3	Núcleos urbanos Chile	Chile	20	10	2 331 944
RU-6.1.1	Tamaulipas	México	13	1	2 435 012
RU-6.1.2	Veracruz	México	37	2	3 846 699
RU-6.2.1	Guerrero	México	6	1	1 241 832
RU-6.2.2	Oaxaca Centro	México	13	1	193 104
RU-6.2.3	Juchitán de Zaragoza	México	8	1	285 686
RU-6.3.1	Carmen	México	1	1	199 988
RU-6.3.2	Campeche	México	1	1	238 850
RU-6.3.3	Mérida	México	28	2	1 777 834
RU-6.4	Ciudad de México	México	130	8	28 261 060
RU-6.5	Guadalajara	México	48	4	8 040 053
RU-6.6.1	Monterrey	México	46	3	6 826 753
RU-6.6.2	Juárez	México	26	4	5 224 771
RU-6.7	Tijuana	México	37	4	6 967 072
RU-7.1	Bogotá	Colombia	32	2	8 092 158
RU-7.2.1	Villavicencio	Colombia	7	1	501 076
RU-7.2.2	Yopal	Colombia	3	1	135 340
RU-7.2.3	Arauca	Colombia	5	1	152 916
RU-7.2.4	Neiva	Colombia	7	1	400 618

Cuadro VIII.33 (conclusión)

Código de la región urbana	Nombre de la región urbana	País	Número de municipios	Número de departamentos	Población total (en número de habitantes)
RU-7.2.5	Tunja	Colombia	27	1	575 753
RU-7.2.6	Ibagué	Colombia	10	1	716 330
RU-7.3	Cali	Colombia	49	5	5 592 138
RU-7.4	Medellín	Colombia	35	1	4 230 338
RU-7.5	Barranquilla	Colombia	105	7	6 272 314
RU-7.6	Bucaramanga	Colombia	20	2	1 466 938
RU-7.7	Quibdó	Colombia	6	1	94 247
RU-7.8	Puerto Carreño	Colombia	7	5	44 750
RU-7.9	Pasto	Colombia	7	1	482 745
RU-7.10	Cúcuta	Colombia	6	1	901 084
RU-8.1.1	Belém	Brasil	76	2	4 208 535
RU-8.1.2	Macapá	Brasil	14	2	1 235 851
RU-8.1.3	Manaus	Brasil	23	3	3 342 797
RU-8.2.1	Salvador	Brasil	95	1	7 940 287
RU-8.2.2	Recife	Brasil	265	5	14 176 381
RU-8.2.3	Fortaleza	Brasil	85	3	8553676
RU-8.3.1	Brasília	Brasil	80	2	7 167 604
RU-8.3.2	Campo Grande	Brasil	14	1	1 343 413
RU-8.3.3	Cuiabá	Brasil	10	2	1 107 638
RU-8.3.4	Várzea Grande	Brasil	11	1	532 606
RU-8.4.1	Curitiba	Brasil	170	3	13 221 016
RU-8.4.2	Rio Grande do Sul	Brasil	38	1	2 299 409
RU-8.4.3	Cascavel	Brasil	23	2	1 382 977
RU-8.5.1	Costa Sudeste	Brasil	204	3	46 849 624
RU-8.5.2	Paulista y Paraná	Brasil	115	2	3 477 806
RU-8.5.3	Paulista Norte	Brasil	83	1	2 476 765
RU-8.5.4	Belo Horizonte	Brasil	152	2	13 531 043

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de los censos de población y vivienda correspondientes a los siguientes países y años: Brasil (2010), Chile (2002), Colombia (2005), Costa Rica (2011), El Salvador (2007), Honduras (2013), México (2005) y Nicaragua (2005).

Como se estableció a inicios de este capítulo, en la idea de ciudad se conjugan dos realidades que se entrecruzan e intervienen. La polis es una comunidad humana, la conjugación de múltiples voluntades reunidas alrededor de la consecución de fines superiores, comunes y colectivos. La polis es también un artefacto físico, soporte y medio concreto de vida de esa comunidad. El sentido y el significado de lo que es esa comunidad cambian sin cesar a lo largo de la historia, así como los rasgos de su estructura física. El cambio incesante de estas dos dimensiones de lo urbano constituye un desafío permanente para la teoría de la ciudad, que intenta seguir de cerca, comprender e interpretar estas transformaciones. También constituye un desafío para la política, es decir, la forma de dar respuesta organizada, desde lo social y desde lo institucional, a esta realidad en movimiento perpetuo. En este trabajo se abordó solo uno de los dos aspectos de lo urbano, el de su

realidad física, a partir de lo cual se pretende brindar resultados e hipótesis que interpelen e impongan desafíos al segundo de esos aspectos, el de lo social y lo humano propiamente dicho.

La dificultad para dar cuenta de las transformaciones simultáneas de estas dos dimensiones de lo urbano y de su entrecruzamiento se puso en evidencia a través del recuento que Martínez Toro (2016) hace del debate contemporáneo. Además, se le dio sentido y se subrayó su valor al considerar a la posmetrópolis propuesta por Soja (2008) como el punto de referencia, pues se lo considera un acercamiento pluralista, heterodoxo, que evita caer en el usual etnocentrismo de los referentes teóricos desarrollados en Europa y los Estados Unidos. En el contexto de esta propuesta se destacó el papel de lo que Soja denomina exópolis, en que se ponen en evidencia los interrogantes, las problemáticas y los desafíos acarreados por la existencia de las múltiples formas de expansión urbana excéntrica, es decir, por fuera y más allá del centro. Tanto la idea de la posmetrópolis como de la exópolis fueron acogidas como campos problemáticos, es decir, como espacios de definición de interrogantes y de vectores de cambio comunes a la ciudad contemporánea, independientemente de su ubicación específica. No son un modelo, son más bien una matriz donde los vectores y las variables son comunes, universales, pero su contenido es específico y sus formas de combinación son particulares, propias de un tiempo y un lugar.

Con base en lo anterior se asumió el desafío de comprender el sentido de lo posmetropolitano en América Latina y el Caribe, así como de intentar describir el proceso de expansión de la ciudad de esta región más allá y por fuera de sus centros: la exópolis. Esta noción conlleva el desafío de comprender el sentido del adentro y del afuera, de lo que forma parte del centro y de lo que le es ajeno. La tarea conllevó, por lo tanto, un análisis que pusiera en evidencia las escalas de la urbanización, su sentido y su cambio, pasando de lo global a lo continental, para desembocar finalmente en la comprensión de lo que está sucediendo a escala nacional en el ámbito latinoamericano.

A escala global se puso en evidencia la existencia y la configuración de una red mundial de ciudades organizada alrededor de un conjunto limitado de ciudades globales de alcance planetario, con áreas de influencia hemisféricas y continentales claramente distinguibles. Tanto la composición como la jerarquía y la delimitación de estas áreas están en permanente cambio y experimentaron importantes transformaciones como resultado de la crisis de las hipotecas de alto riesgo de 2008 y sus múltiples impactos.

La escala continental se examinó a través de los resultados de trabajos previos, en particular los de Egler (2015) y Cuervo y Moura (2015). Los modelos de análisis utilizados y los mapas resultantes permiten poner de manifiesto el papel nodal de cada metrópoli nacional en la organización de su propia red y, a través de ella, del conjunto de su territorio. También

destaca la configuración de una malla urbana continental que, más que de un sistema integrado, resulta de la coexistencia de tres grandes cinturones urbanos, el Andino, el Nordeste y el del Sur.

La escala nacional se estudió con base en información censal correspondiente a ocho países, siete de América del Sur y Centroamérica, y México. La metodología originalmente desarrollada por Moura y Pêgo (2016) fue adaptada debido a las características de la información utilizada, pero también debido a consideraciones de orden teórico que tuvieron consecuencias sobre la manera de definir el uso de las variables en la selección de aquellas unidades que forman parte de los procesos de expansión metropolitana, así como en la identificación de los valores umbrales o límite entre lo incluido y lo excluido. Se trabajó con variables de movimiento cotidiano (pendular) y a medio plazo (las tasas de crecimiento), conjugadas con variables de estructura: la composición de la población ocupada y la tasa de urbanización de cada unidad censal básica (municipio, comuna o distrito). El movimiento pendular permitió una primera identificación de las unidades básicas que forman parte de los procesos de expansión metropolitana, complementadas posteriormente con aquellas con altas tasas de urbanización y bajos porcentajes de ocupación agrícola. Las tasas de crecimiento no se utilizaron para incluir o excluir unidades sino para calificar o identificar el rol de cada una de ellas (de expulsión o de atracción) dentro de los grandes conglomerados urbanos así identificados.

Como resultado de la aplicación de estos criterios se obtuvieron mapas nacionales en que se identifica el conjunto de las unidades censales básicas que forman parte de los procesos de urbanización y de expansión urbana de cada país. En cada mapa nacional se identificaron áreas geográficas de gran tamaño que fueron denominadas regiones urbanas. Se delimitaron por su cercanía y proximidad, y por la existencia de rasgos de configuración física semejantes. Cada una de ellas fue analizada a través de la observación de las formas de distribución de la población según su tamaño, las condiciones de proximidad y las formas de expansión urbana sugeridas por los mapas. Este análisis dio lugar a una primera interpretación de los resultados expuesta de forma extensa en la quinta sección de este capítulo, y de forma resumida en el cuadro VIII.33.

Un primer y muy valioso hallazgo derivado de este proceso de investigación consiste en la contundencia y la amplitud del proceso de expansión urbana y, muy específicamente, de la participación de muy diversas escalas de gobierno: intermunicipales (interlocales), interterritoriales (entre las unidades subnacionales de cada país) e internacionales (esta dimensión queda sugerida, mas no fue analizada). El número de niveles de gobierno comprometidos, el volumen de la población urbana y total comprendida, y su peso son los testigos elocuentes de esta afirmación. Queda así planteado un primer desafío en materia de política pública: conocer los rasgos y los

desafíos de este proceso aparece como un interrogante que por su peso y su contundencia no debería ser soslayado por ninguno de los gobiernos de la región, ni excluido de sus formas de administración y gestión del territorio y del desarrollo urbano.

Dentro de este amplio universo, los resultados del trabajo permiten sugerir una primera forma de distinguir y diferenciar los muy diversos procesos de expansión urbana y de configuración de las redes allí presentes.

- i) Un primer tipo de región urbana podría denominarse archipiélago: se trata de redes de ciudades pluricéntricas, con jerarquías urbanas muy poco marcadas y bajos niveles de proximidad e integración que forman parte de unidades geográficas extensas pero comunes: un litoral, una cuenca hidrográfica o un conjunto de ellas, una frontera o un límite de expansión del poblamiento. Como ejemplo de este tipo de región urbana pueden mencionarse las siguientes: las regiones 5.1 del Norte, 5.2 del Norte Chico, 5.4 del Sur y 5.5 de la Zona Austral, en Chile; las regiones 6.1 del Golfo, 6.2 del Sur y 6.3 de Yucatán, en México; las regiones 7.7 del Chocó y 7.8 de la Amazonía colombiana, en Colombia, y la región 8.1 del Amazonas brasileño. En este grupo habría dos niveles de complejidad, marcados por las diferencias relativas al nivel de avance y las formas de expansión de estas redes. El nivel de complejidad más simple corresponde a las unidades espaciales básicas sin extensión, o con muy limitadas extensiones, hacia sus proximidades, mientras que al nivel más complejo corresponden las unidades espaciales básicas con diversas modalidades de expansión, o bien bajo la forma de corredor, o bien según la modalidad de la mancha de aceite.
- ii) Un segundo tipo de región urbana podría denominarse radial: se trata de redes de ciudades monocéntricas, organizadas alrededor de un centro urbano de mayor importancia, por lo general de escala media, y constituido por un conjunto más o menos amplio de ciudades de menor tamaño con grados de proximidad variables y más bien con altos grados de integración funcional. Este podría ser el caso de las siguientes regiones: la región 7.2 del Oriente y el Oriente Andino colombiano (con seis subregiones distinguibles); las regiones 7.6 de Santander, 7.9 de Nariño y 7.10 del Norte de Santander, en Colombia, y la región 8.2 del Nordeste brasileño (por su tamaño y su extensión esta región también se corresponde, como se verá más adelante, con el quinto tipo de regiones identificado). Este tipo de región también difiere de acuerdo con la extensión de la red, el tamaño de la ciudad que la encabeza y la posibilidad de que ella integre un todo mayor. Este último podría ser el caso de las regiones 6.5 de México y 7.2 de Colombia, cada una de

ellas posiblemente en proceso de integración con los procesos de expansión urbana de las ciudades capitales de cada uno de esos dos países.

- iii) Un tercer tipo de región urbana podría denominarse multipolar: se trata de redes de ciudades pluricéntricas, encabezadas y organizadas alrededor de dos o más ciudades de tamaño semejante (grandes o intermedias) y con ámbitos de influencia relativamente extensos, sustentados en la existencia de una amplia malla de ciudades de menor tamaño y de distintas escalas. En este tipo de región ya se presenta una clara superposición de procesos de expansión metropolitana con integración urbana a escala regional. Las varias ciudades de tamaño grande o pequeño que encabezan la región se extienden a sus alrededores bajo la forma de una mancha de aceite, de corredores o de archipiélagos; mantienen intensas relaciones entre sí, y se integran a ciudades de escala menor más distantes pero con interacciones importantes. Este podría ser el caso de las siguientes regiones: las regiones 6.1.1 del Golfo, 6.2.2 de Huajapan (Oaxaca), 6.2.3 de Juchitán (Oaxaca) y 6.5 del Occidente, en México; las regiones 7.2.4 de Boyacá, 7.3 del eje cafetero y 7.5 de la Costa Caribe, en Colombia, y las regiones 8.1.2 de Macapá, 8.3.1 de Brasilia y Goiânia, y 8.4.1 de Curitiba y Porto Alegre, en el Brasil (esta última, por su tamaño, también se corresponde con el sexto tipo de regiones urbanas identificado).
- iv) Un cuarto tipo de región podría denominarse región metropolitana nacional primacial: se trata de aglomeraciones urbanas de escala importante (con 1 millón de habitantes o más), con influencia directa sobre el conjunto del territorio nacional y con formas de expansión variadas: dispersa, del tipo corredor y del tipo mancha de aceite. Casi todos los casos relativos a los países centroamericanos estudiados se corresponden con esta clasificación, con la excepción de Honduras. Se pueden mencionar las siguientes regiones: la región 1 de San José, en Costa Rica; la región 2.1 de Managua, en Nicaragua, y la región 3.1 de San Salvador, en El Salvador. El caso de Honduras podría clasificarse como una metrópolis bicefálica nacional, puesto que la red urbana nacional se encuentra encabezada por dos ciudades cuyos tamaños presentan un grado de desigualdad moderado (Tegucigalpa y San Pedro Sula).
- v) Un quinto tipo de región urbana se denomina conglomerado metropolitano regional: se compone de conjuntos plurales de aglomeraciones urbanas de muy diverso tamaño y disposición, organizados alrededor de una o varias ciudades de tamaño grande (de 2 millones de habitantes o más), y caracterizados por procesos

de expansión de extensión regional. Pueden mencionarse las siguientes regiones: las regiones 5.1 y 5.2 del Centro de Chile; las regiones 7.1 de Bogotá, 7.3 de Cali y 7.4 de Medellín, en Colombia; las regiones 6.6 del Norte (6.6.1 de Monterrey y San Luis, y 6.6.2 de Juárez, Chihuahua y Aguas Calientes) y 6.7 de Tijuana, en México; y las regiones 8.2 del Nordeste (8.2.1 de Salvador, 8.2.2 de Recife y Maceió, y 8.2.3 de Fortaleza y São Luís) y 8.5.4 de Belo Horizonte, en el Brasil.

- vi) Un sexto tipo de región se denomina región megalopolitana. Dentro de este tipo cabe distinguir dos escalas: las regiones encabezadas por una ciudad de cerca de 10 millones de habitantes y las organizadas en torno a ciudades de aproximadamente 20 millones de habitantes. Se trata de regiones urbanas organizadas alrededor de una gran área metropolitana, con formas de expansión muy variadas y geográficamente extensas (mancha de aceite, corredores y archipiélagos). Se pueden mencionar las siguientes regiones: la región 6.4 del Centro de México, y las regiones 8.4 del Sur y 8.5 (8.5.1, 8.5.2 y 8.5.3) de São Paulo y Río de Janeiro, en el Brasil.

A la luz de la anterior caracterización, el concepto político administrativo de área metropolitana parecería no responder cabalmente, sino de una forma muy limitada, a los retos de la multiescalaridad y de la multiplicidad de niveles de gobierno comprometidos en los procesos de expansión urbana de América Latina y el Caribe. En un principio se sugiere la necesidad de repensarlo en combinación con las opciones que se exponen a continuación. Los desafíos en términos de gobierno urbano y territorial son muy amplios y diversos. Asumen formas y tallas sin precedentes que requieren de una mirada, un análisis y una discusión atentos para establecer las debidas consecuencias en términos de planificación, gestión y administración territorial. Como una primera contribución a este necesario debate, los seis tipos de región urbana presentados sugieren la identificación de al menos tres tipos distinguibles de retos político-administrativos (siempre en combinación con la figura de las áreas metropolitanas): en principio, los tres primeros tipos, por su escala y su dimensión, parecerían ser abordables a través de los recursos y las posibilidades disponibles a nivel regional subnacional en cada país. La inexistencia de tales recursos y posibilidades supondría un llamado a su creación y su uso.

La segunda clase de reto está asociada a la región urbana tipo 4. Sugiere una aproximación nacional para la administración y el manejo de la expansión metropolitana. Si bien se trata de procesos urbanos localizados, por su tamaño, su importancia y su alcance el nivel nacional de gobierno (en adecuada relación con las instancias locales) surge como imperativo para su gestión y su planificación.

En tercer lugar, los tipos de región urbana 5 y 6 son tal vez los más novedosos y complejos por su peso, su alcance y sus variadas formas de configuración. Los conglomerados y lo megalopolitano requerirían la combinación de acciones y estrategias a escala regional, metropolitana y local, de forma integrada e integral. Sin embargo, cada caso debería ser analizado en detalle para establecer las opciones de política pública, administración y planificación territorial pertinentes.

Finalmente, los resultados de esta investigación interpelan directamente a la teoría urbana y ponen en duda la pertinencia de algunas formas corrientes de análisis y de estudio de dichos procesos. Por una parte, la configuración geográfica del fenómeno urbano pone en duda una antigua creencia de común aceptación según la cual el fenómeno urbano latinoamericano es de carácter principalmente litoral. Primero, porque en la mayor parte de los países los focos de urbanización se han ubicado en el interior y la urbanización litoral es más la excepción que la regla. Dicha hipótesis parece válida en lo que respecta al Brasil, la Argentina, el Uruguay y parcialmente el Perú, pero no en el resto de la región. Segundo, porque los procesos de internación o de extensión de la malla urbana hacia el interior son ya muy importantes, incluso en el caso de los países recién mencionados.

Por otro lado, las formas convencionales de estudio de los procesos de concentración, desconcentración y jerarquía de los sistemas urbanos deberían ponerse en cuestión. A la luz de los resultados aquí obtenidos surge el interrogante respecto de qué tan significativo y sugerente es continuar utilizando la distribución de la población urbana por tamaños de ciudad. Los niveles de integración y de conurbación son tan extensos que si la definición de las unidades urbanas mayores no se actualiza, el significado de estas distribuciones se desdibujará. Por otro lado, la articulación de las ciudades intermedias y pequeñas con los procesos de conformación de conglomerados, megalópolis y áreas metropolitanas alcanza tan amplias proporciones que empieza a ser muy difícil establecer si el crecimiento de las pequeñas e intermedias localidades conlleva en realidad procesos de desconcentración espacial del crecimiento urbano, o novedosas formas de expansión de esta concentración.

Finalmente, las formas de denominar, clasificar y conceptualizar estos variados procesos de expansión de la ciudad y de urbanización deben formar parte de una tarea de discusión y análisis importante que permita llegar a acuerdos básicos que permitan hacer un seguimiento adecuado de los procesos, considerando las singularidades nacionales y territoriales, pero también teniendo presente la necesidad de contrastar los resultados y establecer comparaciones entre los países de América Latina y el Caribe a nivel de la región en su conjunto.

Bibliografía

- Allen, J.P y E. Turner (1997), *The Ethnic Quilt: Population Diversity in Southern California*, Northridge, The Center for Geographical Studies.
- Barnett, J. (1995), *The Fractured Metropolis: Improving the New city, Restoring the Old City, Reshaping the Region*, Boulder, Westview Press.
- Bloch, R. (1994), *The Metropolis Inverted: The Rise and Shift to the Periphery and the Remaking of the Contemporary City*, Los Angeles, Universidad de California.
- Borjas, G.J. (1990), *Friends or Strangers? The Impact of Immigrants on the U.S. Economy*, Nueva York, Basic Books, Inc.
- Boyer, M.C. (1983), *Dreaming the Rational City: The Myth of American City Planning*, Massachusetts, MIT Press.
- Calthorpe, P. (1993), *The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*, Nueva York, Princeton Architectural Press.
- Castellanos, E. y P.M. Ong (1989), *The Widening Divide: Income Inequality and Poverty in Los Angeles*, Los Angeles, California, Research Group on the Los Angeles Economy.
- Chang, E.T y T.C. Leong (eds.) (1993), *Los Angeles – Struggles Toward Multiethnic Community: Asian American, African American, and Latino Perspectives*, Seattle, University of Washington Press.
- Cuervo, L.M. (2012), “Ética territorial. Ética y política económica. Discusión de sus relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial”, *serie Desarrollo Territorial*, N° 12 (LC/IP/L.320), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2005), “El falso espejo de la ciudad latinoamericana”, *serie Gestión Pública*, N° 52 (LC/L.2417-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2003), “Ciudad y globalización en América Latina: el punto de vista de los investigadores”, *serie Gestión Pública*, N° 37 (LC/L.1979-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cuervo, L. M y R. Moura (2015), “The South American urban system”, inédito.
- Dematteis, G. (1996), “Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas”, documento presentado en el Ciclo “La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias”, Barcelona, Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona.
- Derudder, B. y otros (2003), “Beyond Friedmann’s World City Hypothesis: twenty-two urban arenas across the world”, *Research Bulletin*, vol. 97 (Z), Viena, Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft.
- Edmonston, B. y J. Passel (eds.) (1994), *Immigration and Ethnicity: The Integrations of America’s Newest Arrivals*, Washington, D.C, The Urban Institute Press.
- Egler, C. (2015), “Referenciais básicos para uma metodologia de identificação do sistema urbano da América do sul”, *Rede Urbana e Integração Produtiva no Brasil e na América do Sul. Relatório de Pesquisa*, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Feagin, J.R., H. Vera y P. Batur (1994), *White Racism: The Basics*, Nueva York, Routledge, Taylor & Francis Books.
- Fishman, R (1987), *Bourgeois Utopias: the Rise and Fall of Suburbia*, Nueva York, Basic Books.
- Fulton, W. (1996), *The New Urbanism: Hope or Hype for American Communities*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.

- Fulton, W. (1997), *The Reluctant Metropolis: The Politics of Urban Growth in Los Angeles*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Garreau, J. (1991), *Edge City: Life on the New Frontier*, Nueva York, Anchor Books.
- Goldsmith, W. y E.J. Blakely (1992), *Separate Societies: Poverty and Inequality in U.S. Cities*, Filadelfia, Temple University Press.
- Gottmann, J. y R.A. Harper (eds.) (1990), *Since Megalopolis*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Herington, J. (1984), *The Outer City*, Londres, Harper & Row.
- Hise, G. (1997), *Magnetic Los Angeles: Planning the Twentieth-Century Metropolis*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Horton, J. (1995), *The Politics of Diversity: Immigration, Resistance, and Change in Monterey Park, California*, Filadelfia, Temple University Press.
- Jackson, K.T. (1985), *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States*, Oxford University Press.
- Jencks, C. (1994), *The Homeless*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Jencks, C. y P.E. Peterson (eds.) (1991), *The Urban Underclass*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Katz, P. y otros (1994), *The New Urbanism: Toward an Architecture of Community*, Nueva York, McGraw Hill.
- Kelly, B.M. (ed.) (1989), *Suburbia Re-examined*, Nueva York, Greenwood Press.
- Kelly, R., J. Friedlander y A. Colby (eds.) (1993), *Irangels: Iranians in Los Angeles*, Berkeley, University of California Press.
- Kling, R., S.C. Olin y M. Poster (eds.) (1991), *Postsuburban California: The Transformation of Orange County since World War II*, Berkeley, University of California Press.
- Kunstler, J.H. (1993), *The Geography of Nowhere: The Rise and Decline of America's Man-Made Landscape*, Nueva York, Simon & Schuster.
- Kwon, K. (2016), "The evolution of the world city network, 2006-2013: the case of the organizational structures in transnational corporations", *GaWC Research Bulletin*, vol. 449, Loughborough, Loughborough University.
- Light, I.H. y C.N. Rosenstein (eds.) (1995), *Race, Ethnicity, and Entrepreneurship in Urban America*, Nueva York, Aldine de Gruyter.
- Longstreth, R.W. (1997), *From City Center to Regional Mall*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Martínez Toro, P.M. (2016), "La metropolización afectada por la globalización: reflexión epistemológica sobre la nueva revolución urbana", *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, vol. 25, N° 2, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Massey, D.S. (1987), *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Megino, C. (2011), "La concepción de la ciudad, de la ciudadanía y del ciudadano en Aristóteles", *Bajo Palabra. Revista de Filosofía*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.
- Meltzer, J. (1984), *Metropolis to Metroplex: The Social and Spatial Planning of Cities*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Min, P.G. (1996), *Caught in the Middle: Korean Merchants in Multiethnic America*, Berkeley, University of California Press.
- Mollenkopf, J.H. y M. Castells (eds.) (1991), *Dual City: Restructuring New York*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

- Moura, R. y B. Pêgo (2016), "Aglomeraciones urbanas en Brasil y en América del Sur: trayectorias y nuevas configuraciones", *Texto para Discusión*, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Oliver, M. y T. Shapiro (1995), *Black Wealth/White Wealth: A New Perspective on Racial Inequality*, Hoboken, Taylor and Francis.
- Ong, P.M., E. Bonachich y L. Cheng (eds.) (1994), *The New Asian Immigration in Los Angeles and Global Restructuring*, Filadelfia, Temple University.
- Peterson, P. E. (1985), *The New Urban Reality*, Washington D.C., Brookings Institution.
- Portes, A. y R.G. Roubaut (1990), *Inmigrant America: A Portrait*, Berkeley, University of California Press.
- Rodríguez, J. (2014), "Desigualdades sociales, justicia y riqueza", *Cambio Social y Cooperación en el Siglo XXI*, Barcelona, Universitat de Barcelona, Icaria Editorial.
- Sabatini, F., G. Cáceres y J. Cerda, (2001), "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción", *EURE*, Santiago.
- Silveira, M.L (2016), *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Soja, E. W. (2008), *Postmetropolis: estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- Soneshein, R.J. (1993), *Politics in Black and White: Race and Power in Los Angeles*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Sudjic, D. (1992), *The 100 Mile City*, Londres, Flamingo.
- Teaford, J.C. (1997), *Post-Suburbia: Government and Politics in the Edge Cities*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Veltz, P. (1996), "Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel", *Économie en Liberté*, París, PUF.
- Waldinger, R. (1996), *Still the Promised City? New Immigrants and African Americans in Postindustrial New York*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Waldinger, R. y M. Borzgmehr (eds.) (1996), *Ethnic Los Angeles*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Wilson, W. J. (1996), *When Works Disappears: The World of the New Urban Poor*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- (1987), *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass and the Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Yu, E.Y y E.T. Chang (eds.) (1993), *Multiethnic Coalition Building in Los Angeles*, Claremont, California, Regina Books for Institute for Asian American and Pacific Asian Studies, California State University.

Una de las características más sobresalientes del desarrollo de América Latina y el Caribe en el siglo pasado, fue la transición desde patrones de producción, distribución y consumo asociados al mundo rural y agrícola hacia otros vinculados con el desarrollo industrial y los servicios. Esto significó la consolidación del carácter urbano de la región.

Las concentraciones urbanas son la base de crecientes aumentos en la productividad del capital y el trabajo; para mayores grados de especialización y de diversificación económico-productiva. Son el lugar donde se generan las mayores economías de escala y de aglomeración, elementos claves en el crecimiento y desarrollo sostenible de los países de la región. A su vez, son el lugar donde se expresan las externalidades negativas del proceso de urbanización: desigualdad, pobreza, y carencias en general. La ciudad sintetiza las formas de crecimiento desigual que se manifiestan en segregación, segmentación y exclusión social. Es importante considerar el aumento en la vulnerabilidad ambiental y las condiciones de riesgo en las ciudades. Esta situación profundiza la desigualdad y la exclusión; los costos de los impactos se distribuyen en forma inequitativa.

Esta publicación busca entonces relevar, en el contexto de la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe, un análisis estructuralista para una propuesta urbano-territorial como una opción para un desarrollo urbano territorial, inclusivo y sostenible.

