

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 (Fikri 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 urbanos-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 urbanos-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.

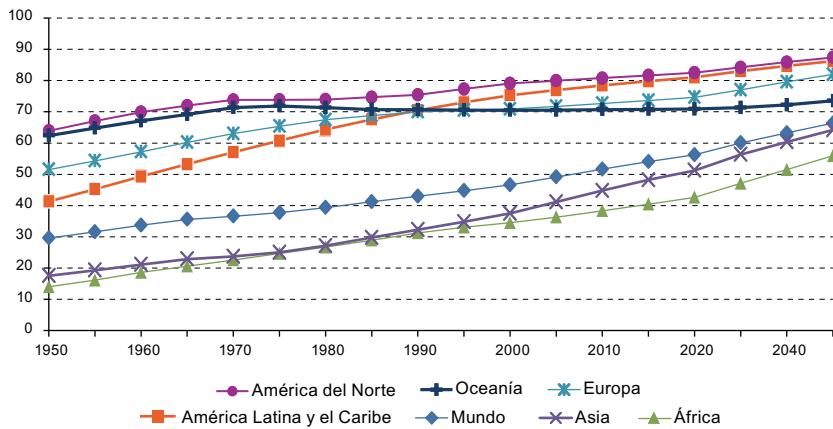
C. La (re)estructuración del espacio urbano de América Latina y el Caribe

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).

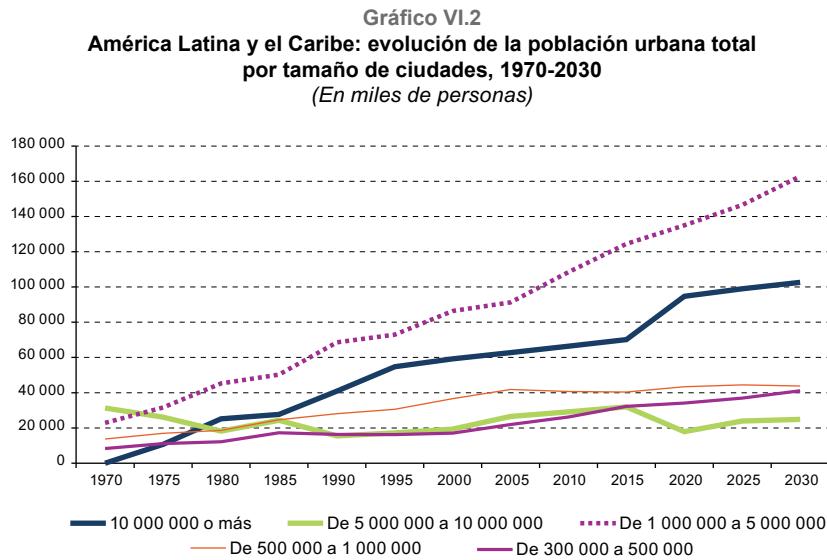
Gráfico VI.1
Población urbana mundial por continente o región, 1950-2050
(En porcentajes)



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).



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).

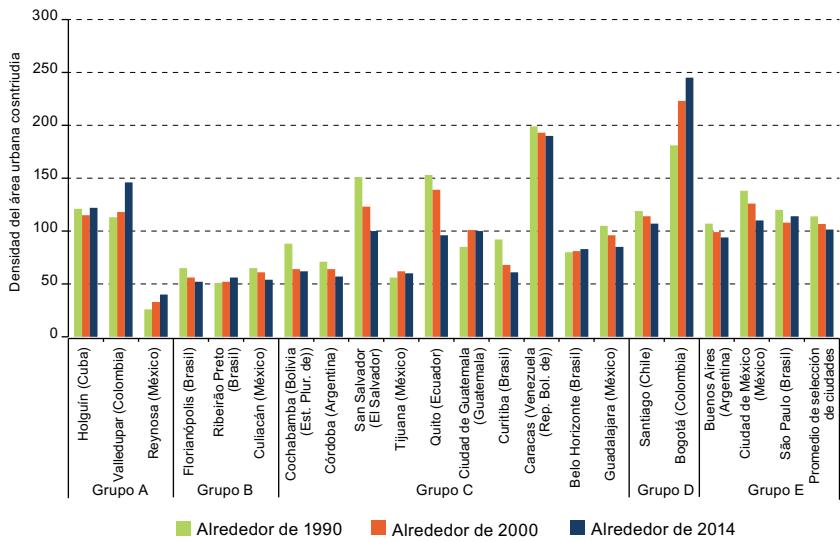
En el gráfico VI.3 se presenta la evolución de la densidad poblacional del área construida de ciudades seleccionadas de América Latina entre 1990 y 2015. En casi todas las ciudades de distintos tamaños respecto de las cuales se dispone de datos se observa una desdensificación del área urbana construida, 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.3
América Latina (22 ciudades): evolución de la densidad del área urbana construida, alrededor de 1990, 2000 y 2014
(En número de personas por hectárea)

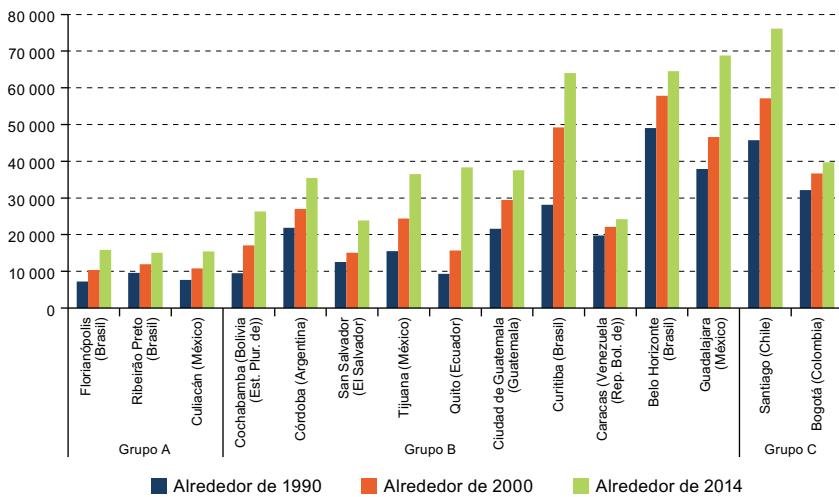


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Angel y otros, *Atlas of Urban Expansion: The 2016 Edition*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) / Universidad de Nueva York/Lincoln Institute of Land Policy, 2016.

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)

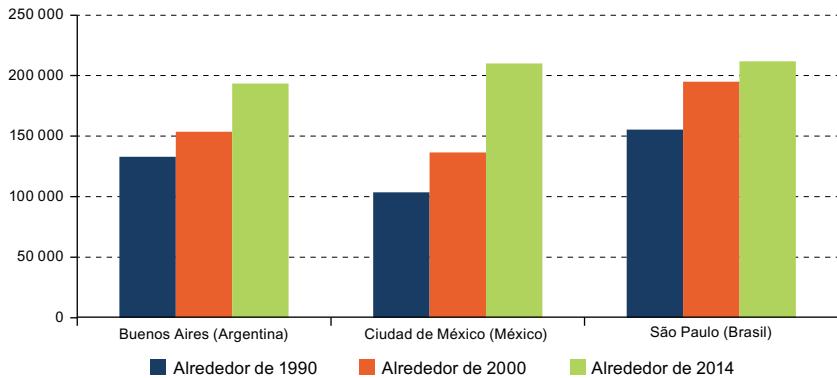


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Angel y otros, *Atlas of Urban Expansion: The 2016 Edition*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)/Universidad de Nueva York/Lincoln Institute of Land Policy, 2016.

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)

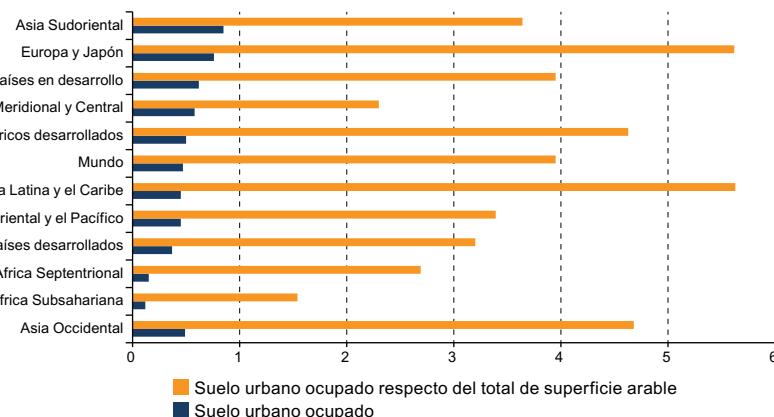


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Angel y otros, *Atlas of Urban Expansion: The 2016 Edition*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)/Universidad de Nueva York/Lincoln Institute of Land Policy, 2016.

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)

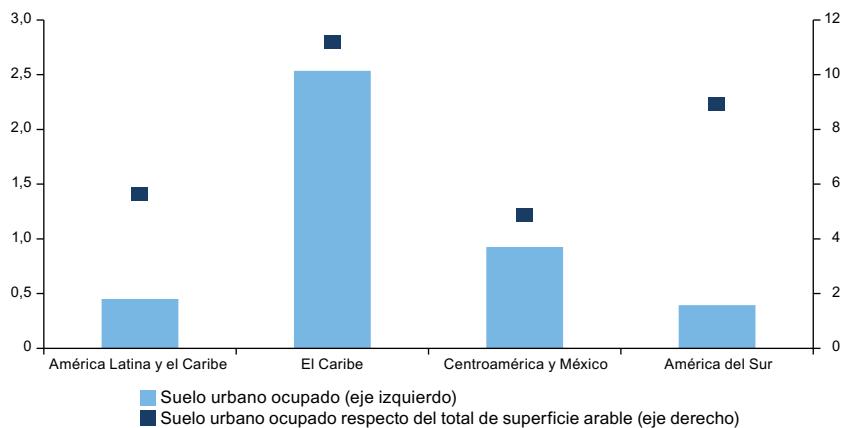


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Angel y otros, "The persistent decline in urban densities: global and historical evidence of 'Sprawl'", *Lincoln Institute of Land Policy Working Paper*, 2010.

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.

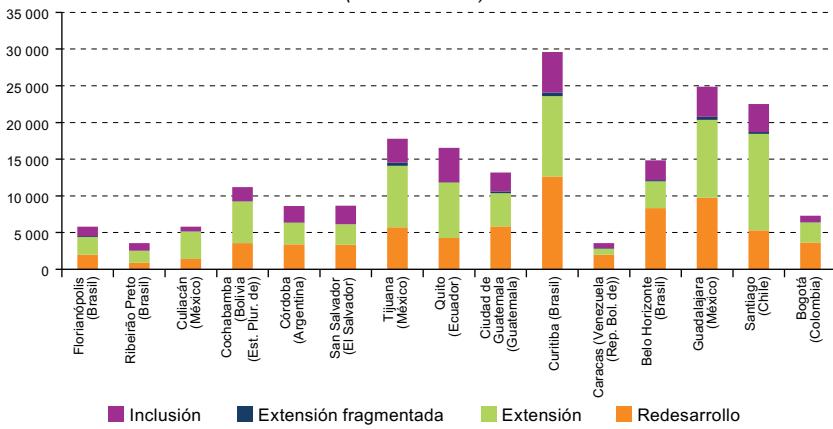
Gráfico VI.7
América Latina y el Caribe: suelo urbano ocupado por subregión, 2000
(En porcentajes)



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 adicionalizado (durante los últimos 25 años) correspondiente a algunas ciudades intermedias y a tres megaciudades de América Latina. Aunque existe 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.

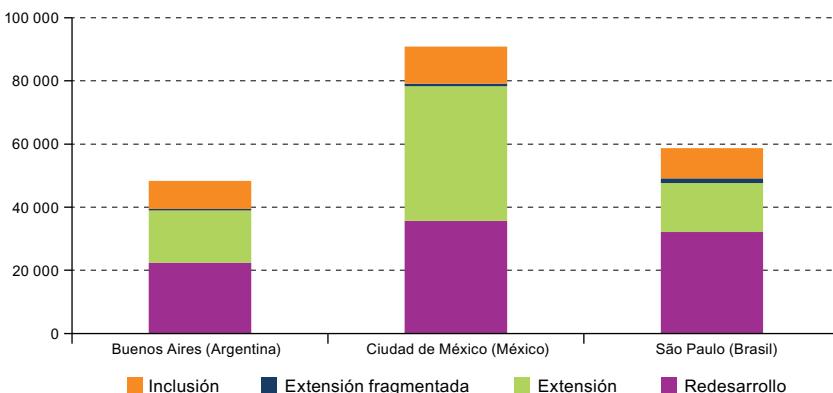
Gráfico VI.8
América Latina (15 ciudades): evolución de la densidad del área construida por tipo de crecimiento urbano, 1990-2014
(En hectáreas)



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 (pixeles) adicional que ocupa el espacio abierto urbanizado dentro de la extensión urbana; el de extensión (*extension*) se refiere a la nueva superficie (pixeles) 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.

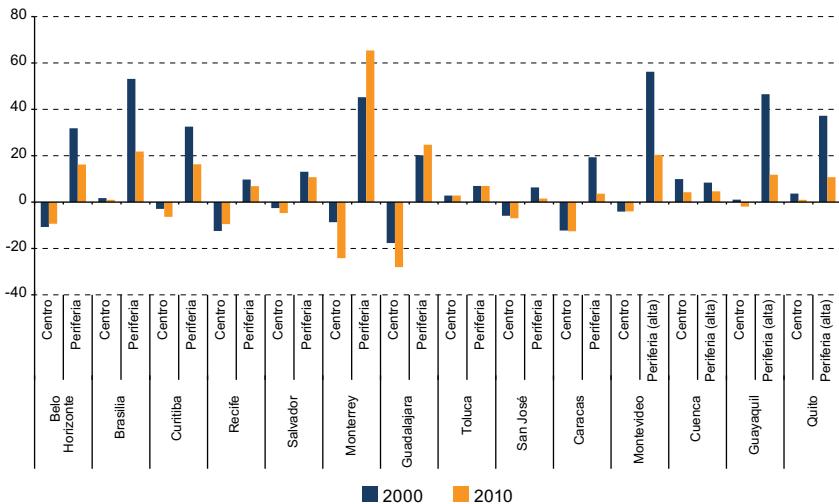
Nota: El concepto de redesarrollo (*infill*) se refiere a la superficie (pixeles) adicional que ocupa el espacio abierto urbanizado dentro de la extensión urbana; el de extensión (*extension*) se refiere a la nueva superficie (pixeles) construida, contigua a la extensión urbana; el de extensión fragmentada (*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.

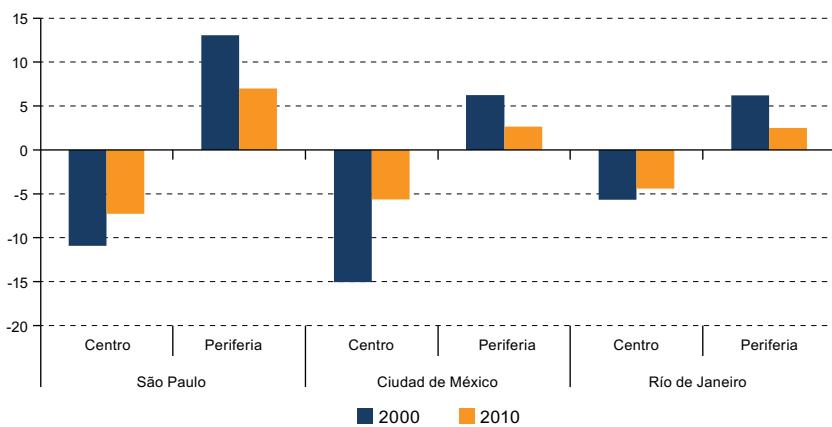
¿Cómo son estos cambios? ¿Cómo es el crecimiento urbano a nivel territorial? En las próximas secciones se profundizará en los siguientes temas: la caracterización de las formas de crecimiento urbano dentro de las ciudades, sus “territorios-regiones”, y los procesos y actores que han estado impulsando 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 subsidiariedad 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 Garantía por Tempo de Serviço (FGTS) y el Sistema Brasileiro de Populância e Empréstimos (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 círculos 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 metropolitización 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 exemplificar 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 metropolitización 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 metropolitización, 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; Pírez, 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; Pírez, 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
	40,0	1
Caracas	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 (Méjico) 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 despoblamiento 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 urbanos-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.

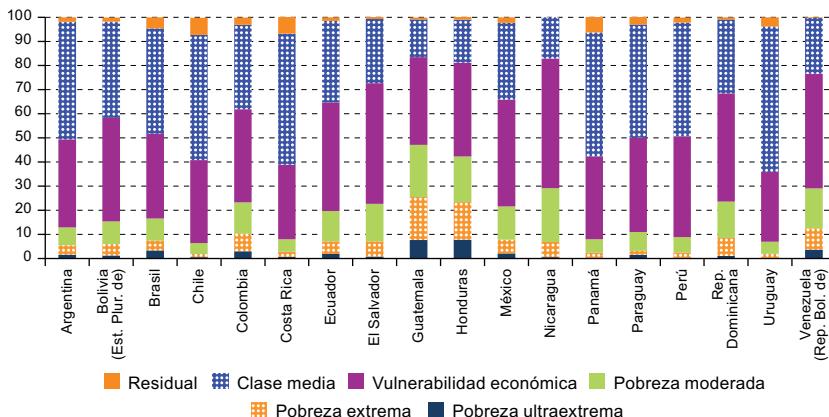
1. La vulnerabilidad económica de la población urbana

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.

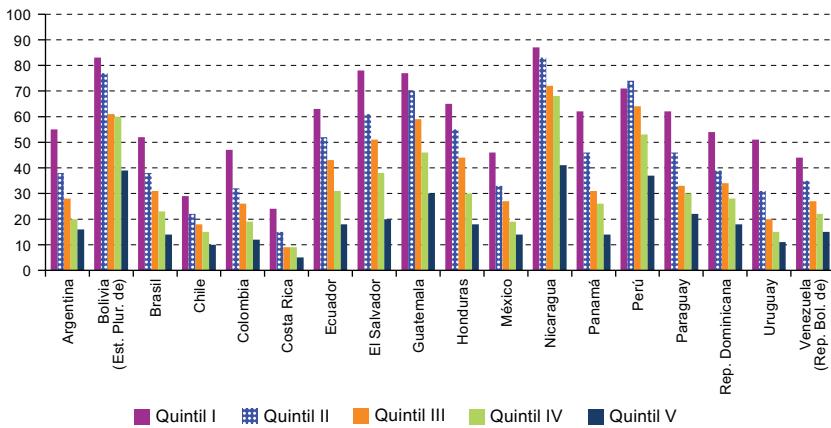
Cuadro VI.2
América Latina (18 países): déficit de vivienda urbana, 2009
(En porcentajes de hogares)

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

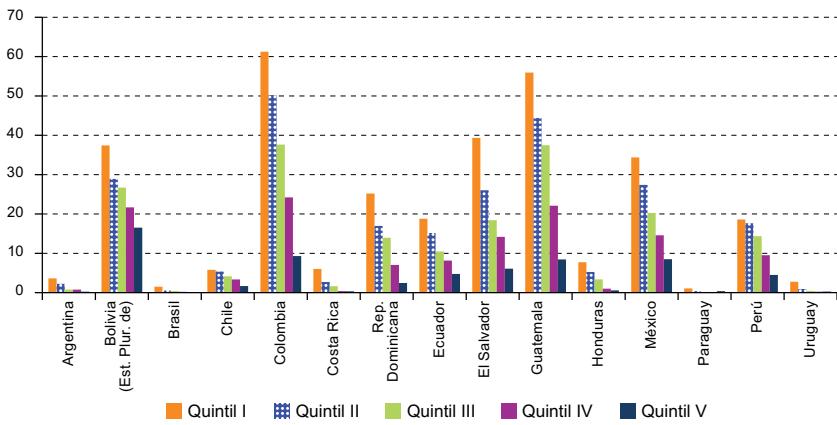
Fuente: C. Bouillon y otros (eds.), *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2012.

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)

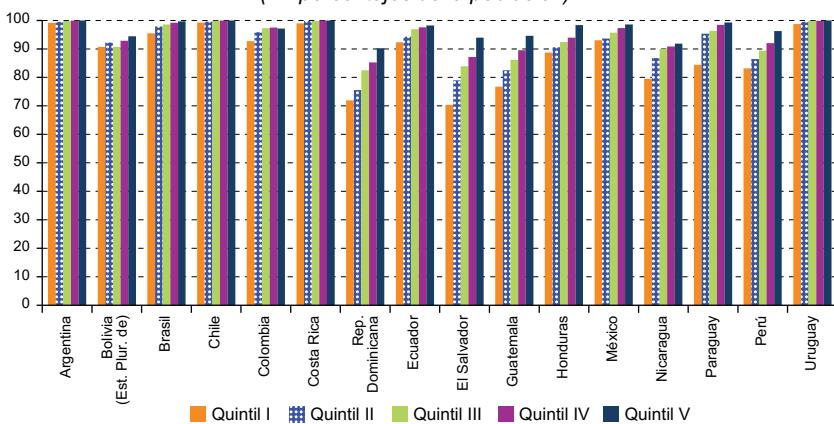


Fuente: Universidad Nacional de la Plata (UNLP)/Banco Mundial, Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), 2016 [en línea] <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/index.php>.

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.

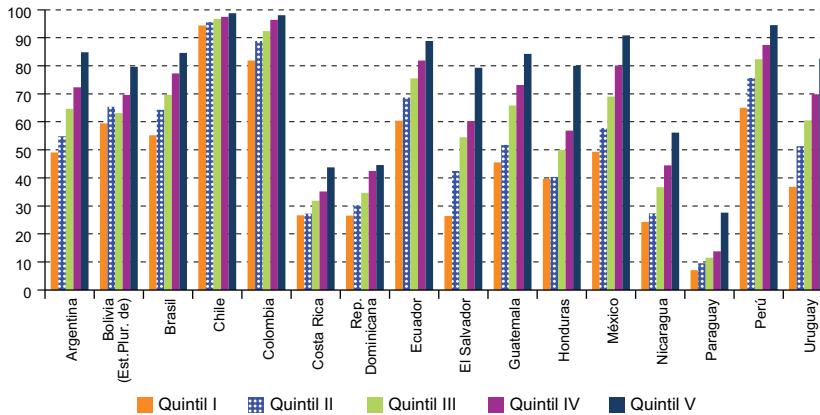
En cuanto al acceso a saneamiento urbano, 12 países presentan un nivel de cobertura superior al 90%. La cobertura promedio de la región en 2012 fue del 84,7%, mientras que a nivel mundial fue del 73,9%. Las diferencias de cobertura que se observan, sin embargo, entre los distintos países y quintiles 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)



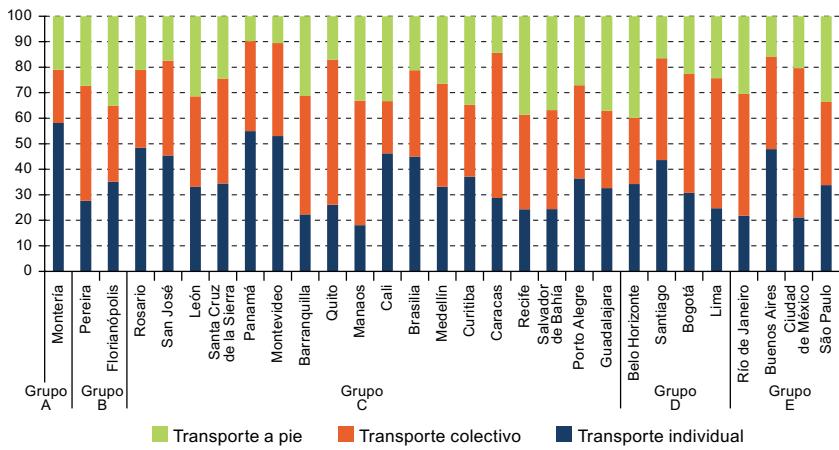
Fuente: Universidad Nacional de la Plata (UNLP)/Banco Mundial, Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), 2016 [en línea] <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/index.php>.

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 empeorado 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.

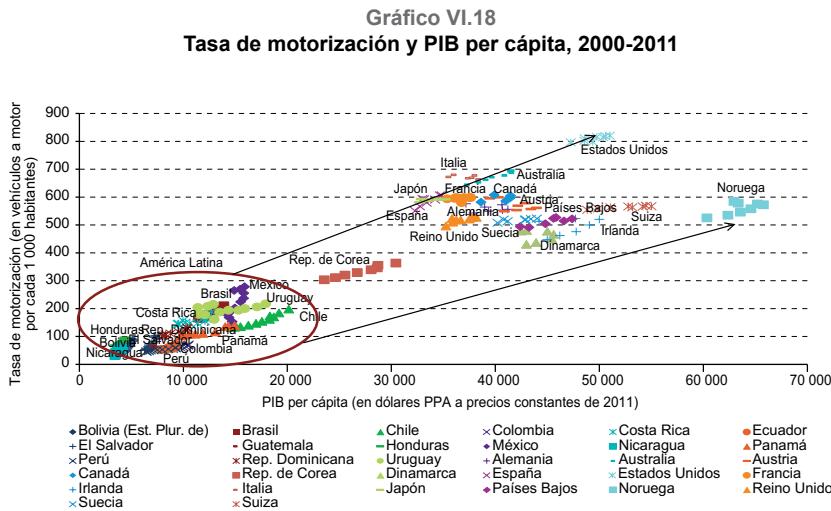
¹⁸ Las variaciones son las siguientes: en el Paraguay, un 4,2%; en Chile, un 4,4%; en el Perú, un 5,1%; en México, un 7,9%; en Bolivia (Estado Plurinacional de), un 10,3%, y en el Brasil, un 16,7% (Hidalgo y Huizenga, 2013).

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)		36	26
Quito (2009)		48	50,2
Manaos (2010)	De 1 000 000 a 5 000 000	36	32,5
Brasilia (2007)		42	87,2
Curitiba (2007)		42	38,8
Caracas (2007)		60	67
Recife (2007)		36	39,2
Salvador (2007)		42	37,5
Porto Alegre (2007)		42	35,6
Guadalajara (2007)		66	47,8
Belo Horizonte (2007)		48	39
Santiago (2007)	De 5 000 000 a 10 000 000	84	47
Bogotá (2007)		66	73
Lima (2007)		78	60
Río de Janeiro (2007)		60	49,8
Buenos Aires (2007)	De 10 000 000 a 25 000 000	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/>.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators, 2017 [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>.

Nota: La sigla PPA se refiere a la paridad del poder adquisitivo.

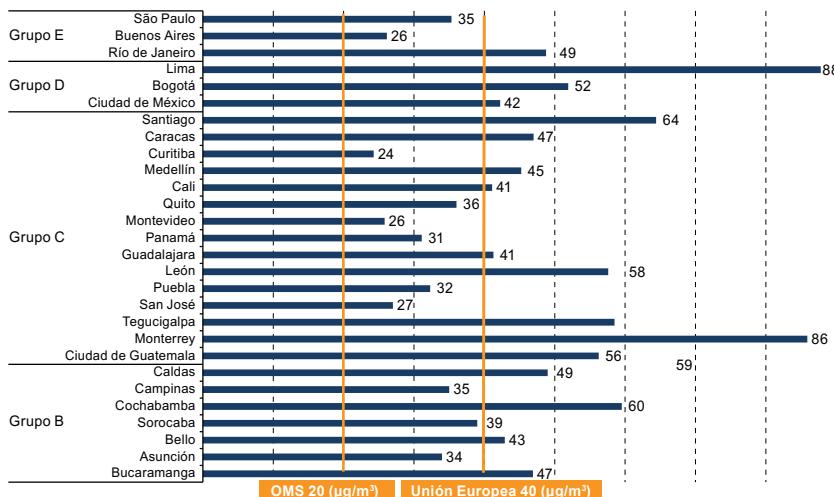
El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) proyecta, bajo un escenario de gestión urbana deficitaria, que las emisiones de carbono provenientes solo del sector del transporte —de las que una gran porción corresponde al transporte motorizado convencional en las ciudades— se duplicarán en 2050 (Sims y otros, 2014). Además, el costo económico de la congestión urbana en términos del tiempo perdido y del incremento de los costos de transporte se ha estimado que alcanza entre un 2% y un 5% del PIB en Asia y América Latina, y hasta un 3,4% del PIB en Buenos Aires, un 2,6% del PIB en Ciudad de México, y un 10% del PIB en la ciudad de São Paulo (Floater y Rode, 2014a y 2014b). El problema de la congestión y del consumo de combustibles fósiles no es de todos: el gasto en combustible para el transporte está altamente concentrado en el segmento de mayores ingresos de las sociedades latinoamericanas (CEPAL, 2015). Sin embargo, en general los hogares con menos recursos viven más lejos, y pasan más tiempo en el transporte (en general, colectivo), evidenciándose la desigualdad en el uso del tiempo y en el acceso al espacio vial.

4. El acceso a la calidad de vida en la ciudad: la contaminación del aire y la congestión

En América Latina, las concentraciones del material particulado en la mayoría de las grandes ciudades de la región superan los niveles recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Green y Sánchez, 2013). Al menos 100 millones de personas están expuestas en América Latina y el Caribe a la

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).

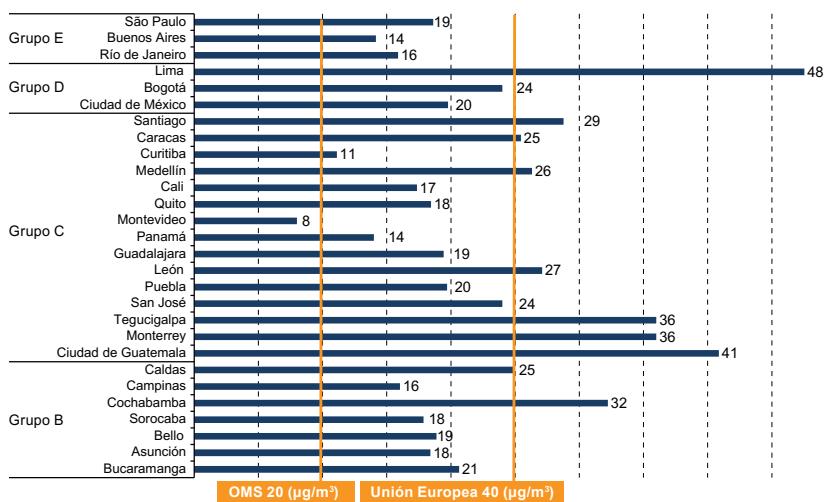
Gráfico VI.19
América Latina (28 ciudades): concentración promedio anual de PM10, alrededor de 2010
($\mu\text{g}/\text{m}^3$)



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.

Gráfico VI.20
América Latina (28 ciudades): concentración promedio anual de PM2,5, 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 construidos 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 cандado 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*, Washintgton, 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).
- Bourdric, 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 Semannual 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.flacoandes.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: ciudad, 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), *Habitat 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.
- Espinosa, 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, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Mirafab, 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.
- Pírez, 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.