

CIUD

DES

CRECIMIENTO
INCLUSIVO
EN LAS CIUDADES:
RETOS Y
OPORTUNIDADES

DES

CRECIMIENTO INCLUSIVO EN LAS CIUDADES: RETOS Y OPORTUNIDADES

Título

Crecimiento inclusivo en las ciudades: retos y oportunidades

Depósito Legal DC2016001287

ISBN 978-980-422-049-4

Editor

CAF

Este documento fue elaborado para la Vicepresidencia de Desarrollo Social de CAF por *The Growth Dialogue Institute*

José A. Carrera, Vicepresidente Corporativo de Desarrollo Social
Hely Olivares, Ejecutivo Principal de Desarrollo Social

Director del proyecto

Danny Leipziger, Director *The Growth Dialogue Institute*

Autores

María Emilia Freire

Daniel Hoornweg

Enid Slack

Richard Stren

The Global Dialogue Institute

Revisión y edición

Bárbara Zamora, Samuel Fernández

Traducción, edición y corrección de textos

César Montufar, Ana Gerez

Diseño gráfico

Estudio Bilder/Buenos Aires

Impresión

Ediecuatorial C.A.

Foto de portada

Steven Wei

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

La versión digital de este libro se encuentra en: scioteca.caf.com

© 2016 Corporación Andina de Fomento. Todos los derechos reservados.

SOBRE LOS AUTORES

Mila Freire, Asesora Senior, *The Growth Dialogue* y Profesora de Johns Hopkins-SAIS en Economía Urbana, Washington D.C. Sus principales áreas de interés son la economía urbana y las finanzas públicas. Trabajó en el Banco Mundial en diferentes áreas como Consejero Senior de la Red de Desarrollo Sostenible y Gerente del Programa Urbano para América Latina.

Daniel Hoornweg, Profesor y Catedrático Richard Marceau de Investigación del Instituto de Tecnología de la Universidad de Ontario. Anteriormente, pasó 20 años en el Banco Mundial, centrado en el desarrollo urbano, ciudades sostenibles, mitigación y adaptación al cambio climático y desarrollo económico local.

Enid Slack, Directora del Instituto de Finanzas y Gobernanza Municipal y Profesora Adjunta de la *Munk School of Global Affairs* de la Universidad de Toronto. Ella ha estado trabajando en este campo por más de 35 años. Su investigación se centra en los impuestos a la propiedad y otros aspectos de las finanzas municipales.

Richard Stren, Profesor Emérito, Asociado Senior de Investigación, Centro de Ciudades y Miembro Senior del *Global Cities Institute* de la Universidad de Toronto. Su principal área de interés es la política urbana comparativa con enfoque especial en los países en desarrollo. Ha sido consultor de ONU-Hábitat, del Banco Mundial y de *Cities Alliance*.

ÍNDICE GENERAL

Prólogo	9
Introducción	11
Conexión con la Agenda de ONU-Hábitat	12
Enfoque y organización	13
1 — Crecimiento urbano y desigualdad	15
Marco: de la desigualdad macro a la desigualdad local	16
¿Qué sabemos de la desigualdad en las ciudades?	18
Ciudades y tendencias de urbanización	23
Motores de crecimiento en las ciudades y por qué es importante la desigualdad	25
¿Qué podemos hacer a nivel de ciudad para mejorar la desigualdad y la inclusión?	26
La descentralización y la importancia creciente de las ciudades	28
2 — ¿Qué pueden hacer las ciudades? ¿Y para quién?	31
El acceso a la vivienda	32
Políticas de suelo para promover la inclusión	34
De los asentamientos informales a la clase media	38
El éxito de la clase media es parte de las estrategias de inclusión	41
Financiando el crecimiento inclusivo en las ciudades: ¿cuáles son las fuentes de los ingresos locales?	43
¿Qué estructura de gobierno es adecuada para las áreas metropolitanas?	49
Políticas urbanas nacionales: ¿puede promover el crecimiento inclusivo el gobierno central?	52
Conclusiones	54
3 — El ambiente propicio para las ciudades sostenibles	55
El problema	56
¿Qué podemos hacer?	58
Nuevas herramientas para medir el desempeño y seleccionar proyectos	61
Entender y priorizar la infraestructura urbana sostenible	65
Ayudando por el lado de la oferta	68
4 — Del análisis a la política pública: propuestas para una agenda inclusiva	73
5 — Mensajes clave	77
Referencias	81
Anexos	89
Anexo 1 Modelos de gobierno para áreas metropolitanas	90
Anexo 2 Atributos de una ciudad sostenible	92
Anexo 3 Implementación del modelo 3C en varias ciudades	93

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1	Desigualdad de ingresos en los Estados Unidos, 1910-2010	17
Figura 1.2	La desigualdad del ingreso por región , coeficiente de Gini , 1990-2008	19
Figura 1.3	Coeficiente de Gini urbano y rural en la India, 1973-2010	20
Figura 2.1	La informalidad en los estratos medios en América Latina	42
Figura 3.1	Tipología basada en emisiones y PIB de las 100 áreas urbanas más grandes	57
Figura 3.2	Área construida de Atlanta y Barcelona a igual escala	59
Figura 3.3	Indicadores biofísicos del mundo, comparados con los límites propuestos por Rockstrom (2009)	63
Figura 3.4	Límites biofísicos científicos para las ciudades en un contexto global	64
Figura 3.5	Límites socioeconómicos: la situación mundial comparada con los objetivos	64
Figura 3.6	Curva de costo marginal de la reducción de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero	66
Figura 3.7	Curva de costo de sostenibilidad (SCC) para proyectos de transporte en cinco ciudades	67
Figura 3.8	Costos de mejoras a la infraestructura	70

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.1	Las ciudades (áreas urbanas) más grandes del mundo de acuerdo con su población	23
Cuadro 3.1	Indicadores socioeconómicos de cinco grandes ciudades	65
Cuadro 3.2	Mejoras a la infraestructura: Opciones de niveles de servicio (un ejemplo africano)	69

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 1.1	El control de la migración en China	21
Recuadro 1.2	El costo social de la desigualdad	26
Recuadro 2.1	Incentivos para viviendas asequibles, una perspectiva internacional	33
Recuadro 2.2	La planificación de cara al futuro: el caso coreano	35
Recuadro 2.3	Cuestionando el ideal modernista de la planificación urbana	37
Recuadro 2.4	Mecanismos de adaptación locales	39
Recuadro 2.5	Brasilia, la cara cambiante de los asentamientos informales y precarios	40
Recuadro 2.6	Contribuciones de mejoras en Colombia: cómo y por qué funcionan	47
Recuadro 2.7	Gobierno de áreas metropolitanas en Brasil	50
Recuadro 2.8	La Comunidad Urbana de Marsella: de cooperación voluntaria a agencia regional	51

LISTA DE ABREVIACIONES

APP	Asociaciones Público-Privadas
BRT	<i>Bus Rapid Transit</i> (Autobús de Tránsito Rápido)
CCC	Convención sobre Cambio Climático
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
DBO	Demanda Biológica de Oxígeno
DQO	Demanda Química de Oxígeno
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GGKP	<i>Green Growth Knowledge Platform</i> (Plataforma de Conocimiento sobre Crecimiento Verde)
GLTN	<i>Global Land Tool Network</i> (Red Global de Herramientas del Suelo)
IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i> (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático)
LSE	London School of Economics
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SCC	Curva de Sostenibilidad de Costos
SIG	Sistemas de Información Geográfica

PRÓLOGO

En el ámbito global se suman diariamente 180.000 nuevos habitantes a las ciudades. Para 2050, se espera un total de 3.500 millones de habitantes urbanos nuevos, lo que significa la duplicación del número de habitantes urbanos. Este proceso creciente de urbanización generará oportunidades y desafíos para los gobiernos nacionales y las autoridades locales. En este sentido, la mejor inversión que una ciudad puede hacer es la planificación de su futuro, repensando las distintas estrategias de intervenciones y financiamiento con miras a reducir la desigualdad que existe entre sus habitantes y aumentar la inclusión, tomando en cuenta que la urbanización y el desarrollo pueden –y deben– reforzarse mutuamente.

Para entender la dinámica local de cada ciudad, es necesario identificar cómo la desigualdad está afectando su desempeño económico y cuáles son los principales obstáculos para la inclusión social. Gran parte del éxito o fracaso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se decidirá en las zonas urbanas que, en regiones como América Latina, son las encargadas de generar el 65% del PIB. Por lo tanto, las estrategias de desarrollo nacional y la planificación urbana deben estar mejor alineadas para garantizar a todos los ciudadanos, especialmente a las poblaciones más vulnerables, acceso a servicios básicos y sistemas productivos.

Desde un panorama amplio del desarrollo, el gran reto es aumentar la productividad de las ciudades, las cuales actualmente son los motores que impulsan el crecimiento económico de los países. La inclusión de los ciudadanos no solo es un beneficio desde el punto de vista social, sino también desde una perspectiva económica al facilitar el surgimiento de economías de aglomeración, mercados de trabajo y al mejorar el clima de inversión. Por esta razón, para generar inclusión, es esencial priorizar la conectividad, el acceso a bienes y servicios, el desarrollo de capacidades y la coordinación entre distintos niveles de gobierno.

Por otro lado, el papel que juegan los gobiernos locales en el desarrollo de los países es fundamental, ya que se encuentran en un lugar central para participar en el diseño e implementación de políticas que abran el camino hacia una sociedad más sostenible y que ponga a los ciudadanos como protagonistas del desarrollo.

El enfoque de CAF –Banco de Desarrollo de América Latina– es apoyar de cerca la labor de las autoridades con herramientas prácticas que faciliten su gestión. Atendiendo a la necesidad de generar una línea de conocimiento sobre los principales aspectos que influyen en el desarrollo urbano sostenible, en el marco de la construcción de la Nueva Agenda Urbana, CAF presenta este documento que da luces sobre cómo generar mayor crecimiento, desde políticas públicas que catalizan la inclusión sostenida de todos los ciudadanos a los espacios productivos de nuestras ciudades.

José Carrera

Vicepresidente Corporativo de Desarrollo Social
CAF–Banco de Desarrollo de América Latina

INTRODUCCIÓN

La urbanización ha sido uno de los motores más importantes de la productividad y el crecimiento en los últimos tiempos, sacando a millones de personas de la pobreza y mejorando las condiciones de vida en todo el planeta. Entre 1950 y 2014, periodo en el que los residentes urbanos crecieron de 759 millones a 3.900 millones, la mortalidad infantil cayó de manera drástica, la tasa de alfabetización superó el 88 % y la cantidad de personas viviendo en ciudades con acceso a agua potable alcanzó el 90 %, aunque con grandes diferencias en su calidad. Según la ONU, una nueva (y definitiva) oleada de 2.500 millones de personas adicionales vivirá en las ciudades en el 2050. Aunque esto es un augurio positivo para el crecimiento económico en general y la mejora de las condiciones de vida, las presiones sobre las ciudades para invertir, proporcionar suelos y construir infraestructura no tienen precedentes, en especial si tomamos en cuenta que más de mil millones de residentes urbanos actualmente viven en muy malas condiciones.

Estos retos se ven agravados por temas críticos como el crecimiento de la desigualdad de ingreso en todo el mundo; la presión sobre la clase media (fuente de gran parte del crecimiento reciente en las economías emergentes); el cambio climático y las cuestiones de sostenibilidad; las vulnerabilidades macroeconómicas; y los debates sobre la rendición de cuentas y la descentralización de los niveles de gobierno. Los conflictos políticos y la migración involuntaria resultante añaden nuevas presiones a algunas ciudades, poniendo a prueba su capacidad de integrar a los recién llegados. No lograr esa integración incrementará el riesgo de violencia y radicalismo (Saunders, 2010). Las ciudades se han convertido en agentes clave de la integración social y la sostenibilidad en todos sus aspectos –social, ambiental y económico (Foro Económico Mundial, 2016).

CONEXIÓN CON LA AGENDA DE ONU-HÁBITAT

En 1996, Habitat II se reunió en Estambul, Turquía. Cuatro años después de la Cumbre para la Tierra de 1992, Habitat II se concentró en conectar la agenda de urbanización con la urgencia de promover el desarrollo sostenible. Fue una ruptura importante con la perspectiva clásica que veía a “las ciudades como parte del problema, no la solución, de la sostenibilidad global” (McCarthy, 2016, 2). Garantizar una vivienda adecuada para todos fue uno de los objetivos principales de Habitat II. Desde entonces, más de 100 países han adoptado el derecho a una vivienda adecuada como derecho constitucional y muchos países han financiado públicamente programas de vivienda. A pesar de los logros importantes y la reducción de la proporción de personas viviendo en asentamientos informales, los residentes urbanos de bajos ingresos todavía tienen problemas por la falta de vivienda asequible y la desigualdad de oportunidades.

Habitat III promete ser diferente. El mundo de hoy es predominantemente urbano y las ciudades han surgido como actores importantes en las discusiones sobre sostenibilidad y desarrollo. Los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible incluyen metas específicas para la urbanización, incluyendo garantizar la provisión de servicios básicos a todos (los nuevos y los antiguos residentes), el uso eficiente de los recursos naturales y la reducción de la huella de carbono. El (impresionante) trabajo preliminar para Habitat III y la nueva Agenda Urbana que han resultado de este esfuerzo subrayan la forma en que urbanización y desarrollo se refuerzan mutuamente, así como un sustento ideológico que enfatiza la necesidad de un desarrollo democrático, el respeto a los derechos humanos y la importancia de ciudades inclusivas¹.

1. Para más información, véase el sitio web de citiscope: <http://citiscope.org/habitatIII/explainer/2015/06/what-w-urban-agenda#sthash.SluXJ49J.dpuf>

ENFOQUE Y ORGANIZACIÓN

Este documento de trabajo discute el papel de las ciudades para abordar la desigualdad económica y social y promover un crecimiento urbano sostenible. Aunque la desigualdad ha sido estudiada a nivel macroeconómico (véase Stiglitz, Piketty, Kanbur), el impacto de la desigualdad sobre las ciudades no ha sido abordado en la misma medida. Interrogantes típicos incluyen: ¿Cuál ha sido el impacto de políticas urbanas anteriores sobre la integración entre los mercados de suelo y la vivienda, sobre las oportunidades laborales y la inclusión social?, ¿cómo pueden las políticas urbanas tomar en cuenta el derecho de los residentes a influir en el futuro de su propia ciudad?, ¿cómo financiar los servicios e infraestructura necesarios para abordar la desigualdad y la exclusión?, ¿cómo pueden mejorar la toma de decisiones cambios en los modelos de gobierno? Finalmente, dada la relación cercana entre inclusión y sostenibilidad, ¿qué lecciones podemos sacar para guiar las inversiones en infraestructura a largo plazo?

Inclusión, desigualdad, pobreza y sostenibilidad a menudo son estudiadas juntas, comúnmente con definiciones algo superpuestas. Inclusión y sostenibilidad son conceptos más amplios difíciles de medir. La desigualdad y la pobreza pueden ser cuantificadas mediante coeficientes de Gini y tasas de pobreza que miden el número de personas viviendo en cierto estrato de ingresos o a cierta distancia de umbrales de pobreza previamente definidos. Podemos asumir que las ciudades inclusivas (favorables para quienes se encuentran en situaciones de pobreza) están guiadas por el objetivo de mejorar la capacidad de las personas con menos recursos de acceder a bienes y servicios, mejorar sus vidas y participar en la toma de decisiones. Asimismo, sería de esperar que las ciudades inclusivas condujeran a una distribución más equitativa del mobiliario urbano. La sostenibilidad es un concepto más integral, que incluye metas ambientales y sociales. En general, el enfoque principal del

desarrollo urbano debería ser la promoción de políticas públicas que reúnan la energía de nuestras ciudades y que sean sostenibles desde un punto de vista ambiental y social.

Este reporte está organizado en cinco capítulos. El capítulo 1 resume los argumentos principales que explican por qué la distribución de ingresos y de riqueza se ha vuelto más desigual y la falta de consenso acerca de qué debe hacerse al respecto. Revisamos los argumentos principales a favor de una convergencia automática de ingresos (por ejemplo, Kuznets), así como las posturas más recientes de Piketty, Kanbur y Stiglitz que preconizan políticas (de intervención) para prevenir una mayor divergencia de ingresos. Después pasamos revista a lo que sabemos acerca de la desigualdad a nivel de ciudad, por qué la desigualdad impide el crecimiento económico de una ciudad y cómo la descentralización fiscal, todavía en proceso en muchos países de ingresos bajos, debe encontrar un equilibrio entre las demandas de participación ciudadana y la necesidad de proveer infraestructura básica (por ejemplo, transporte público y agua) al menor costo posible, lo cual generalmente requiere jurisdicciones mayores y una toma de decisiones coordinada.

El capítulo 2 explora lo que pueden hacer las ciudades y las políticas urbanas para promover un crecimiento más inclusivo. Prestamos atención a las políticas más importantes dentro de la jurisdicción de una ciudad, entre ellas, las políticas de suelo, vivienda, transporte, finanzas y gobernanza, y a cómo pueden contribuir a mejorar la inclusión social. Una idea que ha empezado a surgir de la literatura al respecto (véase Perlman, Sassen, Bertaud, Arnott) es la necesidad de incluir y aprender de la informalidad en lugar de ignorarla. Los mercados informales proveen empleo y vivienda a gran parte de la población en situación de pobreza y de la clase media que ha surgido recientemente en los países en vías de desarrollo. Este capítulo también examina las principales fuentes de financiamiento para una ciudad, incluyendo el potencial de instrumentos de captura de plusvalía, el desafío que significa gobernar metrópolis que crecen rápidamente y los debates aún en curso sobre cuánto deben influir los gobiernos centrales en las políticas públicas.

El capítulo 3 explora cómo las ciudades pueden incorporar la sostenibilidad y la reducción de emisiones de carbono a la planificación de inversiones en infraestructura. El capítulo se concentra en herramientas específicas, entre ellas, métodos alternativos para integrar objetivos de sostenibilidad a los modelos de toma de decisiones y distintas formas de extender el análisis costo-beneficio utilizando curvas de costo marginal de abatimiento y límites sostenibles. Se presentan también algunas herramientas más sencillas para ciudades en desarrollo que muestran cómo paquetes alternativos de servicios básicos pueden adaptarse a los recursos de la comunidad.

El capítulo 4 incluye algunas sugerencias para la Nueva Agenda Urbana que será discutida en Habitat III. Nos concentramos en intervenciones de políticas públicas prácticas y enfoques que sirven para potenciar la productividad de las ciudades como

motores de crecimiento, mejorando al mismo tiempo la inclusión social y el acceso a servicios básicos, y haciéndolo de manera ambientalmente sostenible. La noción de que estos objetivos son complementarios (en vez de ortogonales) es cada vez más evidente en la literatura al respecto. Particularmente en lo que se refiere a las nuevas tecnologías para administrar las ciudades, hay numerosas oportunidades de políticas públicas que favorecen a la población con menos recursos. Es más, dado que el planeta está cada vez más urbanizado, el éxito o el fracaso de objetivos de desarrollo más amplios, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se decidirá en las ciudades. Por lo tanto, las estrategias de desarrollo nacional y las estrategias de desarrollo urbano deben estar mejor alineadas para progresar.

Por último, el capítulo 5 concluye con los mensajes clave del informe.

1— CRECIMIENTO URBANO Y DESIGUALDAD

Este capítulo se concentra en la relación entre las políticas urbanas y la exclusión y la desigualdad. Sabemos que distintas actitudes y políticas territoriales tienen un impacto claro sobre la vivienda y la segregación residencial, y consecuentemente determinan el acceso a oportunidades de trabajo a través de una movilidad accesible y asequible. Es común argumentar que la población en situación de pobreza se ve obligada a escoger entre dónde y cómo vive y el acceso que tiene a trabajos y a la generación de ingresos. También sabemos que la desigualdad frecuentemente lleva a la conflictividad y a la violencia, lo que a su vez impide que la ciudad atraiga inversión privada. Lo que está menos claro es cuánta responsabilidad, en comparación con los esfuerzos de desarrollo nacionales, pueden asumir las ciudades respecto a la persistencia de la pobreza y la desigualdad en su interior. Empezamos presentando un marco para discutir la desigualdad de ingresos a nivel macroeconómico y cómo está relacionada con la desigualdad dentro de las ciudades. Luego revisamos las tendencias de urbanización más recientes, los motores del crecimiento en las ciudades y el impacto de la desigualdad.

MARCO: DE LA DESIGUALDAD MACRO A LA DESIGUALDAD LOCAL

El crecimiento de la desigualdad en el mundo desarrollado ha sido discutido considerablemente, y existe la impresión generalizada de que el problema ha llegado a proporciones inaceptables (Rosanvallon, 2016; OCDE, 2011). Estas tendencias también están empezando a aparecer en las economías de ingreso

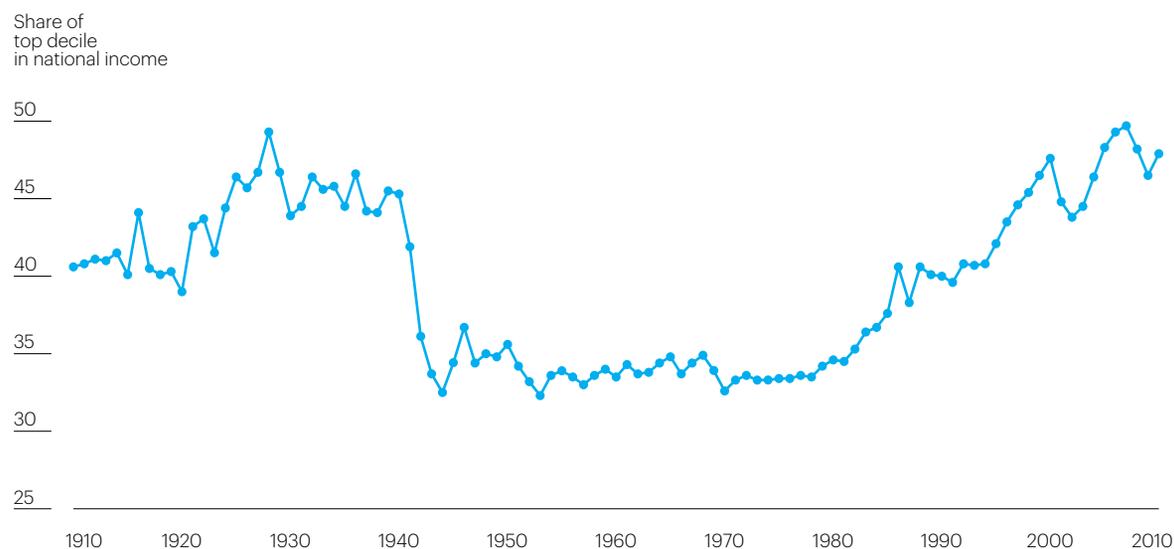
mediano-alto, lo cual anuncia dificultades para las políticas públicas. Al mismo tiempo, no ha existido consenso sobre qué hacer al respecto. En Francia, una encuesta reciente sobre la percepción de la desigualdad y la injusticia encontró que cerca del 90 % de los entrevistados pensaba que se debería reducir la desigualdad de ingresos y un porcentaje aún mayor estaba de acuerdo con garantizar el acceso de todos a la educación, la alimentación, la vivienda y la salud. No obstante, el 85 % de los entrevistados pensaba que las diferencias de ingresos son inevitables y un resultado aceptable cuando premian el mérito individual. Al parecer, aunque existe una oposición clara a la desigualdad excesiva, no existe consenso acerca del marco teórico adecuado para lidiar con ella.

La discusión analítica sobre la desigualdad de ingresos ha cobrado nuevamente interés con los trabajos recientes de Piketty (2014), Stiglitz (2013) y Kanbur (2010) y sus puntos de vista en cuanto a la convergencia o no convergencia de ingresos durante el proceso de desarrollo. En este debate subyace la hipótesis de Williamson-Kuznets (1965), la cual plantea que la desigualdad crece al principio del proceso de desarrollo de un país y que luego llega a un techo y se reduce. En el caso de Asia Oriental en particular, el crecimiento rápido y la reducción de la pobreza se produjeron con la migración de áreas rurales a urbanas en conexión con el cambio de la agricultura a la manufactura. Este proceso coincidió con los beneficios que conlleva la aglomeración, mayores salarios en las ciudades y ganancias importantes en el ingreso nacional impulsados por las tecnologías (Henderson, 2010). Los datos y el análisis del informe del Banco Mundial (2009) dan sustento a este esquema.

La hipótesis de Williamson-Kuznets y su aplicabilidad para explicar las tendencias de la desigualdad en los últimos 30 años han sido objeto de un debate interesante. Cuando Kuznets publicó su análisis y teoría de la distribución del ingreso en 1965, se sustentó en una base estadística grande y sólida. Kuznets calculó la evolución de la participación de cada decil de ingresos en el ingreso nacional de los Estados Unidos a partir de los formularios de impuestos federales y sus propios cálculos del ingreso nacional

FIGURA 1.1

Desigualdad de ingresos en los Estados Unidos, 1910-2010



Nota: La proporción del decil más alto en el ingreso nacional de los EE.UU. se redujo de 45-50 % en los años 1910 y 1920 a menos del 35 % en la década de 1950 (esta es la caída documentada por Kuznets); posteriormente, aumentó de menos del 35 % en la década de 1970 al 45-50 % en la década del 2000 y después del 2010.

Fuente: Piketty (2014)

de los EEUU. Así, observó una reducción drástica en la desigualdad de ingresos. Al principio del período, el 10 % de la población de los EEUU con mayores ingresos recibía el 40-50 % del ingreso nacional anual. Para finales de los años cuarenta, la participación del decil de mayores ingresos se había reducido al 30-35 % del ingreso nacional. Esta reducción del 10 % del ingreso nacional total era considerable. Kuznets propuso que esta tendencia era una señal de la convergencia de ingresos asociada con un alto nivel de desarrollo. Hoy en día, está claro que la reducción drástica de la desigualdad de ingresos en casi todos los países ricos entre 1940 y 1980 se debió principalmente a la expansión económica impulsada por la expansión del empleo que caracterizó el período de la posguerra (Piketty, 2014).

Thomas Piketty (2014) utiliza datos de los EEUU y Europa para demostrar que la desigualdad era la norma en el siglo XIX y a comienzos del siglo XX.

Empezó a reducirse después de la Segunda Guerra Mundial, pero se ha incrementado nuevamente desde 1980. La figura 1.1 ilustra este movimiento y mide la desigualdad de ingresos mediante el dato que indica la participación en el ingreso del 10 % más acaudalado de una sociedad. Esta tendencia en forma de U es clara y observable en muchos países. Piketty también halla que la desigualdad de ingresos en países emergentes (por ejemplo, India, Indonesia, China, Sudáfrica, Argentina y Colombia) ha estado aumentando desde los años ochenta (Piketty, 2014, p. 327).

Berube y Olmes (2016) confirman estos hallazgos trabajando con 100 áreas metropolitanas en los EEUU. En más de la mitad de estas áreas, la desigualdad (medida como la proporción entre la participación en el ingreso del 10 % de ingreso más alto y el 10 % de ingreso más bajo) claramente se ha incrementado. Philippe Longman (2015) ha encontrado resultados

similares a nivel regional, lo cual sugiere el retorno (y ensanchamiento), desde los años ochenta, de la gran brecha económica entre las distintas regiones de los Estados Unidos, especialmente entre las ciudades promedio y unas pocas ciudades costeras que despuntan, como San Francisco, Washington D.C. y Nueva York.

Sin embargo, está claro que incluso un crecimiento económico robusto no eliminará la desigualdad de ingresos. La cuestión es saber cuánta desigualdad es inevitable y cuánta es tolerable. Aunque las tasas de pobreza han caído drásticamente, los altos niveles de desigualdad y las diferencias cada vez mayores en las condiciones de vida se han vuelto inaceptables para grandes sectores de la población (Kanbur, 2010). Por ejemplo, en los últimos treinta años (entre 1983 y 2013), las tasas de pobreza se han reducido de manera espectacular en México (de 47 % a 11 %), Filipinas (de 61 % a 38 %), India (de 50 % a 21 %) y Brasil (de 41 % a 9 %). Sin embargo, el coeficiente de Gini aumentó en todos estos casos, con la excepción de Brasil que registró un leve descenso de 0,57 a 0,53. El aumento de las diferencias de ingresos entre ricos y pobres es objeto de un considerable debate social y preocupación política. En China, a pesar de resultados espectaculares en materia de crecimiento económico y reducción de la pobreza, las políticas públicas están ahora enfocadas en las crecientes protestas populares, tanto en las ciudades costeras como en los grandes territorios del interior. México, Ghana, Sudáfrica e India tienen trayectorias similares: el progreso alcanzado en reducir la pobreza y mejorar el acceso a servicios básicos ha sido contrarrestado en la opinión pública por la creciente desigualdad.

El tema de la desigualdad se ha convertido también en un asunto urbano fundamental. Las desigualdades de ingresos y de oportunidades *estigmatizan* y *excluyen*. *Estigmatizan* y retiran a grandes grupos de población urbana de una vida social y económicamente productiva; y *excluyen* al impedir que ellos y sus hijos se beneficien de oportunidades de progresar en la sociedad en su conjunto. La desigualdad es un asunto de política pública importante porque sociedades que son muy desiguales no funcionan de manera eficiente y no son sostenibles a largo plazo (Stiglitz 2013). Desde nuestra perspectiva urbana

o de ciudad, dado el nivel actual de urbanización y el hecho de que, para el año 2050, esta tendencia hará que 2.300 –de los 2.500 millones de personas adicionales que, se calcula, poblarán el planeta– se incorporen a las ciudades, el problema de la desigualdad como una preocupación nacional se convierte, en la práctica, en un asunto de las ciudades.

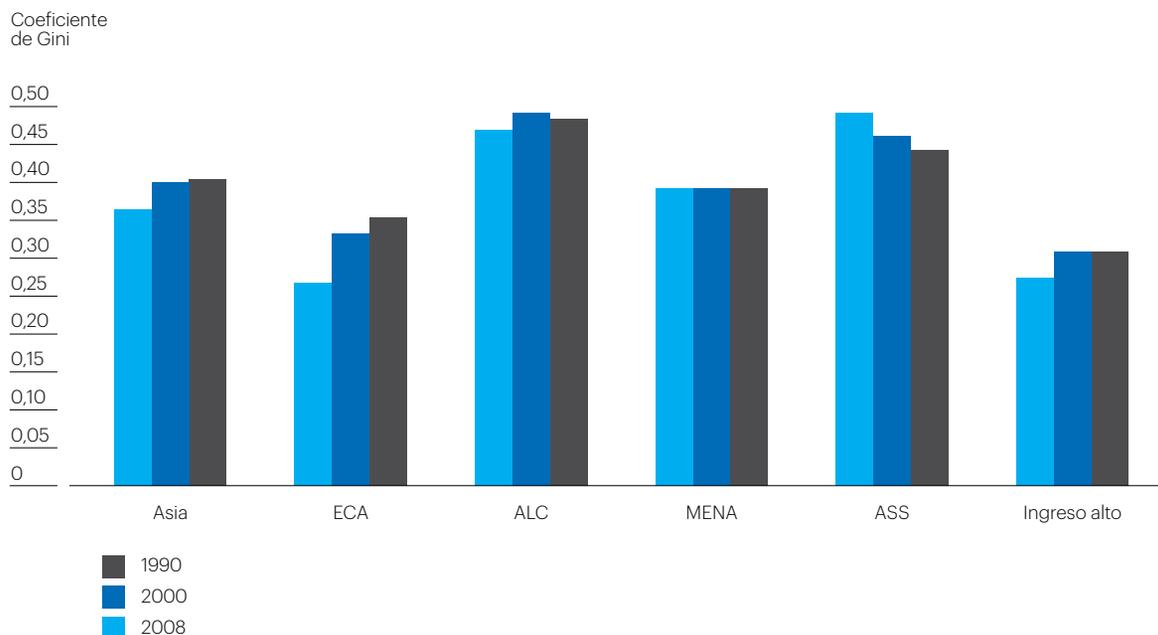
¿QUÉ SABEMOS DE LA DESIGUALDAD EN LAS CIUDADES?

No existe mucho trabajo de investigación sobre la desigualdad de ingresos en las ciudades. Los ya conocidos indicadores de coeficiente de Gini están disponibles para muchas ciudades, pero no proporcionan muchos indicios de lo que significan en cuanto a causas o efectos (ONU-Hábitat, 2015). La violencia, el crimen, los problemas sociales y la pérdida de cohesión social frecuentemente son consecuencias de una distribución desigual de ingresos y oportunidades, pero no se conoce su relación exacta con la desigualdad (ONU, CAF, 2015). Además, las estadísticas en los países en vías de desarrollo son imprecisas y la existencia de grandes sectores informales quiere decir que una gran parte de la información sobre los ingresos y hábitos de consumo de los grupos con menos recursos de la población posiblemente no esté adecuadamente reportada o incluida en las estadísticas.

Para la edición 2010/2011 de su Estado de las Ciudades del Mundo, ONU-Hábitat revisó las tendencias de desigualdad de ingresos en distintas regiones del mundo

FIGURA 1.2

La desigualdad del ingreso por región , coeficiente de Gini , 1990-2008



ECA: Europa Oriental y Asia Central; ALC: América Latina y el Caribe; MENA: Oriente Medio y Norte de África; ASS: África Subsahariana

Fuente: Banco Mundial (2015)

y en 48 ciudades seleccionadas. América Latina mostró el mayor nivel de desigualdad (0,483), seguido de cerca por África Subsahariana (0,442). La desigualdad urbana también era más alta en Latinoamérica (0,492), donde los coeficientes más elevados se daban en Brasil y Colombia (0,569 y 0,55 respectivamente). Dentro de cada país, había grandes variaciones en materia de desigualdad entre distintas ciudades. Brasilia tenía el índice de desigualdad más alto del país, 0,67, y uno de los más altos del mundo². Los ingresos del 10% más adinerado eran casi 90 veces los ingresos del 10% más pobre. Belo Horizonte era relativamente

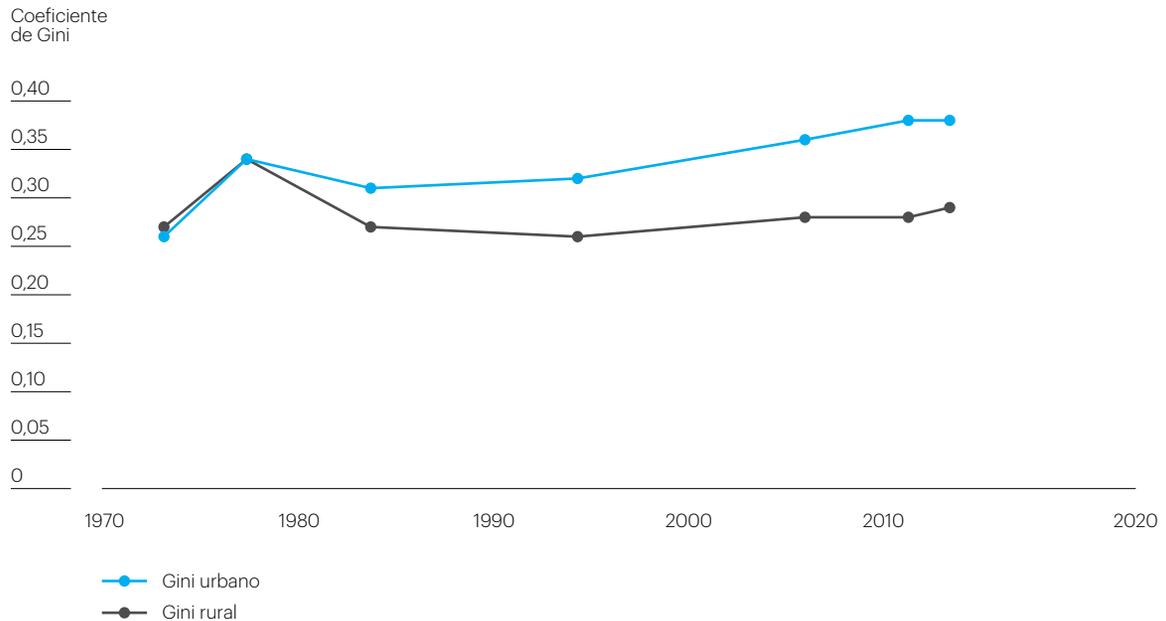
“menos desigual”, con un coeficiente de Gini de 0,46, el más bajo entre las ciudades brasileñas. Santiago de Chile tenía un coeficiente de Gini de 0,55, mientras que otros centros urbanos chilenos como San Vicente y Legu mostraban coeficientes de 0,33 y 0,34, respectivamente. Una mayor desigualdad en las capitales y en las ciudades grandes refleja la diversidad de sus economías y el hecho de que personas con mayor educación optan por actividades más lucrativas.

Mumbai y São Paulo son ejemplos de ciudades grandes en países en vías de desarrollo con indicios claros de que la desigualdad está aumentando. Esta desigualdad es particularmente evidente por la proporción de personas viviendo en asentamientos informales y por los cambios de las tasas de pobreza. Mumbai, una de las ciudades más grandes del mundo, con 20,7 millones de residentes en 2014,

2. En 2009, el ingreso del decil más adinerado fue 88 veces mayor al ingreso del decil con menos renta. El promedio nacional de entonces mostraba que el decil más rico tenía ingresos 48,8 veces mayores que el decil más pobre.

FIGURA 1.3

Coeficiente de Gini urbano y rural en la India, 1973-2010



Fuente: India. Comisión de Planificación (2012)

tiene una población grande y diversa viviendo en asentamientos informales –en 2011, había cerca de 2.000 asentamientos informales en la ciudad, representando la vivienda de aproximadamente el 54 % de la población. Al mismo tiempo, Mumbai es una de las ciudades más caras, con edificios de departamentos de lujo construidos al lado de asentamientos informales, ofreciendo una visión clara de división y exclusión. No hay datos exactos respecto a la desigualdad en Mumbai. La distribución de ingresos en las áreas urbanas de India computada por la (extinta) Comisión de Planificación India indica que los coeficientes de Gini urbanos y rurales divergieron con el paso del tiempo (figura 1.3); entre 1973 y 2010, el Gini urbano se incrementó de 0,27 a 0,38 y el Gini rural se mantuvo por debajo de 0,30. Si bien la distribución rural no ha cambiado y las personas viven en relativa igualdad dentro de sus niveles de pobreza, existe una mayor diferenciación en los

entornos urbanos, pero en ellos también hay una pobreza menor en valores absolutos. La tasa de pobreza de India (porcentaje de personas por debajo del umbral de pobreza) en 2011 era del 23,7 % en las áreas urbanas y del 25,7 en las áreas rurales (Banco Mundial, 2015c).

En Brasil, la desigualdad urbana promedio ha oscilado alrededor de un coeficiente de Gini alto de 0,45. Entre 1991 y 2000, la desigualdad aumentó en el 64 % de las municipalidades brasileñas; en la década siguiente, la desigualdad disminuyó en el 80 % de las ciudades como resultado del Plan Real (que puso fin a la hiperinflación), la creación de empleo, aumentos en el salario mínimo, la implementación de transferencias directas condicionadas y reformas importantes al sistema de seguridad social para no contribuyentes. En total, entre 1991 y 2010, la desigualdad de ingresos aumentó de manera consistente en sólo el

Recuadro 1.1 — El control de la migración en China

El registro de hogares en China (*hukou*) tiene dos funciones: frenar el permanente proceso de cambio del pueblo a la ciudad y asegurar que la urbanización sea localizada, difusa y distribuida entre muchas ciudades. Estas políticas tienen tres consecuencias principales. Es probable que China esté suburbanizada; muchas ciudades chinas están por debajo del tamaño que les correspondería (Au y Henderson, 2006); y hay grandes brechas entre los ingresos urbanos y rurales. Estas brechas de ingreso corresponden tanto a brechas de consumo como a brechas en la productividad marginal del trabajo en el sector urbano en comparación con el sector rural.

El sistema *hukou* ha perdido parte de su poder en el control de la migración. En cambio, el Gobierno chino ha recurrido a políticas implícitas utilizadas a lo largo y ancho del planeta, es decir, hacer muy desagradables las condiciones de vida de los migrantes. Las personas que migran a las ciudades más grandes de China no pueden acceder a viviendas en el sector formal: no se les permite arrendar formalmente. Están obligados a arrendar en asentamientos urbanos que son focos de viviendas hacinadas en condiciones propias de los asentamientos informales. Los niños no tienen acceso a las escuelas estatales y los migrantes están excluidos de los programas de salud, seguridad social, capacitación para el empleo y otros. ¿Se convertirán estos asentamientos urbanos en los asentamientos informales de India o Kenia?

Fuente: Henderson (2010)

7% de las ciudades brasileñas. Una de esas ciudades es São Paulo, cuyo índice de Gini aumentó de 0,56 en 1991 a 0,61 en 2000, nivel en el que se estancó hasta el año 2010 pese a la mejoría a nivel nacional (São Paulo, 2014, 2). A pesar de su muy alto nivel de desigualdad, la proporción de hogares “vulnerables a la condición de la pobreza” disminuyó del 19,5% en 1991 al 14,7% en 2010 (São Paulo 2014, 3). En toda América Latina, el porcentaje de población viviendo en situación de pobreza y pobreza extrema ha disminuido en las dos últimas décadas (Levy, 2016).

La desigualdad urbana en China es compleja. Una de las divisiones más importantes para los hogares es entre los que tienen un *hukou* urbano (un registro legal para los hogares en la ciudad utilizado para controlar la migración en los últimos 30 años) y los que no. Según Chan (2012), en 2010 había 205,6 millones de migrantes rurales (sin *hukou*) viviendo en las ciudades de China. Esto representa el 31% de la población urbana china, comparado al 22% en 1990.

Aunque la situación de los migrantes rurales en las ciudades chinas ha mejorado en los últimos años, la mayoría opera en sectores semiinformales y no tiene derecho a recibir apoyo estatal en salud, educación o vivienda (véase el recuadro 1.1). Cho (2013) estudió la ciudad de Harbin, en el noreste chino, a finales de la década de 2000 y encontró que la urbanización masiva de finales de los años setenta había llevado a “procesos de urbanización masivos y desiguales que han acelerado la dilapidación de los barrios de clase trabajadora y el florecimiento de urbanizaciones cerradas de clase alta (...) las poblaciones urbanas pobres de China también sufren de inseguridad laboral, marginalización, estigmatización territorial y la mirada punitiva del resto”³ (Cho 2013, 169).

3. En algunos países, como en Colombia, la palabra barrio se refiere a los asentamientos informales, un concepto que recibe múltiples denominaciones en América Latina. En este documento, “barrio” designa cada una de las partes en que se divide una ciudad o sus distritos.

No sólo en China, sino en muchas partes del mundo, el fenómeno de las *urbanizaciones cerradas* se ha vuelto más evidente en los años que han transcurrido desde Habitat II. Estas urbanizaciones han aumentado rápidamente en Norteamérica y en América Latina. A finales de los años noventa, una encuesta en los Estados Unidos reveló que “más del 40 % de la viviendas nuevas en el occidente, sur y oriente de los Estados Unidos estaba planificado en urbanizaciones cerradas” (Blakely y Snider 1999, vii). En 2004, una encuesta británica encontró más de 1.000 urbanizaciones de este tipo en Inglaterra, principalmente en Londres (Blandy, 2007). En Latinoamérica, han aparecido urbanizaciones cerradas en la mayoría de las ciudades grandes. En Santiago de Chile, hay carreteras privadas que conectan los sectores exclusivos de la ciudad, cuyo acceso está limitado a los habitantes de estos barrios (Borsdorf e Hidalgo, 2008). En São Paulo, los edificios residenciales del centro de la ciudad tienen sofisticados mecanismos de seguridad para controlar quienes ingresan y quienes salen (Caldeira, 2000). Las distintas formas de urbanización cerrada reflejan el aumento de las divisiones en las ciudades y tienen como resultado la ausencia de interacción entre grupos económicos y sociales. En muchos contextos urbanos, esta tendencia coincide con un incremento del crimen y la violencia.

Mientras la desigualdad urbana se expande alrededor del mundo, la provisión de servicios básicos sigue siendo deficiente. Los asentamientos informales pueden albergar una proporción menor de la población urbana como resultado de políticas de vivienda locales y de ingresos más altos. Sin embargo, para millones de personas en lo más bajo del sistema urbano (especialmente en Asia Meridional y África Subsahariana), la recolección y remoción de basura son casi inexistentes. Los retretes son escasos, y más aún los baños públicos, y hace mucha falta agua corriente de buena calidad. Asimismo, no hay acceso a una educación pública con un financiamiento adecuado y la calidad de los servicios de salud, del transporte, las áreas de recreación y los espacios abiertos es baja.

Una de las consecuencias de la escasa oferta de servicios básicos es la *protesta social*. Aunque desde hace algún tiempo han ocurrido protestas esporádicas por mejores servicios públicos, éstas se han incrementado notablemente desde el nuevo milenio. Sudáfrica, que tiene la mejor cobertura de agua potable, saneamiento, electricidad y de la mayoría de los otros servicios urbanos del África Subsahariana, ha experimentado persistentes protestas e incluso confrontaciones violentas desde 2005. Estas protestas son un síntoma generalizado de la falta de confianza en los gobiernos locales (Hough, 2008).

En Latinoamérica, la protesta urbana ha sido una herramienta constante para demandar mejores servicios, más participación y menos corrupción, demandas que forman parte de los derechos a la ciudad. En 2013, la resistencia local a los servicios urbanos de baja calidad estalló en São Paulo cuando la tarifa de autobús aumentó el 7 % (de USD 1,40 a 1,50). En junio de 2013, el Movimento Passe Livre convocó a cuatro marchas que contaron con la participación de unos cuantos miles de personas. Una semana después, una protesta terminó con represión policial. La semana siguiente, las protestas se habían extendido a cien ciudades, con la participación de un millón de manifestantes. Las protestas persistieron incluso después de que el Gobierno revirtiera la decisión de aumentar la tarifa. Los manifestantes utilizaron esta oportunidad para pedir mejores servicios, menos corrupción y un freno a la represión policial (Frayssinet, 2013).

En resumen, la desigualdad es disruptiva, injusta e improductiva. Agota la energía dinámica de las ciudades y añade costos logísticos y de seguridad. Abordar la desigualdad requerirá una política consistente que promueva el desarrollo de la ciudad, la creación de empleo y un ambiente favorable para la inversión, combinada con políticas sociales y de ingresos específicas que ayuden a los grupos más vulnerables a acceder a servicios básicos y a oportunidades de ingreso dignas. La rendición de cuentas, la participación y las buenas políticas públicas son igualmente urgentes, como se expondrá más adelante.

CIUDADES Y TENDENCIAS DE URBANIZACIÓN

La urbanización ha sido una realidad a lo largo de los dos últimos siglos. La población urbana ha pasado de ser el 4 % de la población mundial en 1800 al 53 % en 2015. El ingreso per cápita ha aumentado de USD 200 a más de USD 6.500 y la esperanza de vida de 45 a 78 años (Hohenberg, 2004). Una de las características del crecimiento urbano contemporáneo es su rapidez. Si bien Europa tardó más de dos siglos en pasar del 10 % de población urbana en el siglo XVIII al 75 % en la actualidad, los Estados Unidos y América Latina alcanzaron porcentajes similares en 100 y 60 años, respectivamente. En China, el proceso de urbanización ha sido incluso más rápido. Costos

de transporte más bajos y la globalización han hecho posible que los asentamientos urbanos crezcan muy rápidamente. El número y tamaño de las ciudades también ha cambiado. En el año 1800, sólo una ciudad, Beijing, tenía más de un millón de habitantes. Las 10 ciudades que le seguían en tamaño tenían una población promedio de 600.000 habitantes. En el año 1900, las 10 ciudades más grandes del mundo tenían en promedio 2,6 millones de habitantes; en 2000, el promedio era de 20 millones (ocho veces mayor). En 1950, sólo una ciudad, Nueva York, tenía más de 10 millones de personas. Hoy en día, existen 27 megaciudades y para el año 2050, cuando la mayoría de Asia se haya urbanizado, habrá 50.

La ubicación geográfica de los principales centros urbanos también ha cambiado. Entre 1800 y 1900, el crecimiento de las ciudades se concentraba en Europa y Estados Unidos. A partir de 1900, el escenario económico global empezó a cambiar. La ciudad más grande del mundo era Londres, con 6,5 millones de habitantes, seguida de tres

CUADRO 1.1

Las ciudades (áreas urbanas) más grandes del mundo de acuerdo con su población (en millones)

1800	1900	1950	2006	2050	2100
Beijing (1,1)	Londres (6,5)	Nueva York (12,4)	Tokio (35,5)	Mumbai (42,4)	Lagos (76,6)
Londres (0,9)	Nueva York (4,2)	Londres (8,9)	Cd. de México (19,2)	Delhi (36,2)	Dar es-Salam (73,7)
Guangzhou (0,8)	París (3,3)	Tokio (7,0)	Mumbai (18,8)	Dhaka (35,2)	Mumbai (67,2)
Tokio (0,7)	Berlín (2,7)	París (5,9)	Nueva York (18,7)	Kinshasa (35,0)	Kinshasa (63,0)
Estambul (0,6)	Chicago (1,7)	Shanghái (5,4)	São Paulo (18,6)	Kolkata (33,0)	Lilongwe (57,4)
París (0,5)	Viena (1,7)	Moscú (5,1)	Delhi (16)	Lagos (32,6)	Delhi (57,3)
Nápoles (0,4)	Tokio (1,5)	Buenos Aires (5,0)	Kolkata (14,6)	Tokio (32,6)	Blantyre (56,8)
Hangzhou (0,4)	San Petersburgo (1,4)	Chicago (4,9)	Yakarta (13,7)	Karachi (31,7)	Jartum (56,6)
Osaka (0,4)	Manchester (1,4)	Ruhr (4,9)	Buenos Aires (13,5)	Nueva York (24,8)	Niamey (55,2)
Kioto (0,4)	Filadelfia (1,4)	Kolkata (4,8)	Dhaka (13,1)	Cd. de México (24,3)	Kolkata (52,4)

Fuente: Hoornweg (2015)

ciudades estadounidenses, tres ciudades europeas y dos rusas. En 2000, la ciudad más grande del mundo era Tokio, con 36 millones de personas, seguida de Beijing, Shanghái, Ciudad de México y São Paulo. Nueva York es la única ciudad de origen anglo-europeo entre las 10 ciudades más grandes del mundo.

Las proyecciones realizadas por Hoornweg y Pope (2014) sugieren que, para el año 2050, las diez ciudades más grandes del planeta ya no estarán en el Norte Global. Estarán en Asia Meridional (Mumbai, Delhi, Dhaka, Kolkata, Karachi) y en África (Kinshasa, en la República Democrática del Congo, y Lagos, en Nigeria). Cuando haya terminado el siglo, 17 de las 25 ciudades más grandes del mundo estarán en África. En otras palabras, las ciudades más grandes del mundo estarán en países en vías de desarrollo que probablemente contarán con menos recursos e infraestructura para manejar este crecimiento. Es posible que una ventaja de esta urbanización tardía sea la oportunidad de planificar por adelantado e invertir en infraestructura escogiendo las alternativas más racionales y sostenibles que permitan o puedan conducir a la inclusión y a la sostenibilidad.

Históricamente, el crecimiento urbano ha coincidido con algunos cambios económicos estructurales amplios:

- a. La urbanización ha estado asociada constantemente con el crecimiento económico, la industrialización y los ingresos, con la posible excepción de algunas ciudades africanas. Las ciudades proporcionan la densidad que necesitan las economías de aglomeración y que conduce a una mayor productividad (Henderson, 2015, 53).
- b. La jerarquía urbana evoluciona simultáneamente con la estructura económica o la especialización de cada ciudad o área. Las ciudades medianas tienden a ser sitios de manufactura especializada mientras que las ciudades grandes y diversificadas están más asociadas a centros de innovación e investigación donde un intercambio fecundo ayuda a la innovación y al desarrollo de nuevos productos.
- c. Los sistemas urbanos y las ciudades tienen dinámicas propias. Con el paso del tiempo, algunas ciudades ganan ventajas comparativas en la elaboración de distintos productos mientras que otras las pierden. Las ciudades más grandes se desindustrializan y se transforman en centros de servicios al mismo tiempo que desarrollan una especialización funcional (Duranton y Puga, 2005). La manufactura se traslada a áreas del interior del país y a ciudades más pequeñas. Como explica Henderson (2015): “Es difícil evaluar individualmente si las ciudades son demasiado grandes o si tienen una composición industrial adecuada, o si la distribución en un país de las ciudades dado el tamaño de estas es relativamente eficiente”.
- d. Al no existir suficiente evidencia empírica acerca del tamaño óptimo de las ciudades, la mejor política urbana sería la que cree igualdad de condiciones en los mercados de capitales y proporcione instituciones que promuevan la competencia, incluyendo derechos de propiedad claramente definidos para los empresarios inmobiliarios y acceso a los mercados de capitales para que los gobiernos locales inviertan en infraestructura” (Henderson, 2015, 83). Sin embargo, el rol de las ciudades secundarias también merece más atención, especialmente en un escenario de rápida expansión urbana. Generalmente, las ciudades secundarias son las que reciben las nuevas migraciones y las que menos preparadas están en cuanto a planificación, infraestructura y finanzas. Se necesita urgentemente mayor coordinación, políticas públicas específicas y orientación en diversos ámbitos, desde la planificación urbana hasta las finanzas, para que las ciudades secundarias tengan la capacidad (tanto física como intelectual) que necesitan para afrontar los desafíos que tienen por delante.

MOTORES DE CRECIMIENTO EN LAS CIUDADES Y POR QUÉ ES IMPORTANTE LA DESIGUALDAD

La amplia literatura existente sobre las fuentes del crecimiento económico en las ciudades converge hacia un esquema sencillo: las ciudades exitosas crecen principalmente porque sus trabajadores son más productivos (Moretti, 2014) y no porque estén dotadas de mayores recursos naturales. Los casos de Bangalore, Silicon Valley y Shanghái confirman este argumento. Las diferencias en productividad están asociadas a tres ventajas comparativas derivadas de las fuerzas de aglomeración: la densidad del mercado laboral, la densidad de los mercados para servicios y factores de producción, y la difusión del conocimiento. Cheshire y Magrini (2009) han puesto a prueba estas hipótesis en países pertenecientes a la Unión Europea y confirman el impacto de cuatro factores que explican las diferencias en el crecimiento económico de las ciudades medido por el PIB per cápita: (a) economías de aglomeración dinámicas (que se benefician del tamaño de la ciudad y el número de interacciones); (b) un capital humano activo y altamente calificado; (c) concentraciones de investigación y desarrollo y (d) políticas que mejoran los incentivos a distintos actores locales para promover el crecimiento —las llamadas políticas públicas con focalización local (*place-based policies*). Estos factores operan junto a las variables mencionadas anteriormente, sobre todo dando acceso a los bienes públicos de la localidad (que benefician principalmente a los residentes de la ciudad), creando instituciones de educación superior y disminuyendo los costos de la densidad y la congestión.

Una investigación en Brasil del Banco Mundial y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, por sus siglas en portugués) en 2006 confirma el esquema presentado anteriormente: el estudio muestra que la educación de los trabajadores, el tamaño potencial del mercado y los costos del transporte tuvieron un impacto significativo en la productividad medida por la remuneración al trabajo. Un cambio de una desviación estándar en cualquiera de los tres factores (educación de los trabajadores, tamaño del mercado, costos del transporte) aumenta el ingreso laboral en 33%, 11% y 3%, respectivamente. La importancia de los costos de transporte es considerablemente mayor en otros países, como Sudáfrica, donde varios estudios señalan que los trabajadores frecuentemente gastan la tercera parte de sus ingresos en transporte, sin siquiera tomar en cuenta los larguísimos tiempos de traslado entre las tradicionales zonas de vivienda y los lugares de trabajo. El costo del transporte entre ciudades también afecta la productividad de la ciudad. La productividad se ve igualmente afectada por el uso de la zonificación urbana y los niveles de crimen y violencia.

La desigualdad y la exclusión social dentro de las ciudades pueden contrarrestar algunas de las dinámicas favorables descritas anteriormente. En primer lugar, la desigualdad y la exclusión disminuyen los beneficios del crecimiento económico (Kanbur, 2010). De por sí, la desigualdad y la exclusión social crean tensiones en una sociedad, especialmente cuando ocurren entre grupos socioeconómicos visibles, como migrantes, grupos religiosos o habitantes de asentamientos informales. En segundo lugar, disminuye la eficiencia de la inversión. Debido a los altos costos fijos de la inversión y a imperfecciones en los mercados de crédito, sólo los más adinerados pueden invertir en sus emprendimientos, desviando capital que podría financiar a emprendedores con menos recursos, pero posiblemente más talentosos (Banerjee, 2010). En tercer lugar, la desigualdad es particularmente dañina cuando afecta a la clase media. La clase media cumple un papel clave en la generación de los ingresos que guían la política impositiva; protege a la población más desfavorecida amortiguando el impacto de choques externos y de vulnerabilidades; y puede ayudar a su integración a los mercados laborales y a la sociedad en su conjunto (Kanbur y Spence, 7). En cuarto lugar, la desigualdad y la exclusión también aumentan el

Recuadro 1.2 — El costo social de la desigualdad

La desigualdad con un sentido de falta de reciprocidad obstaculiza el compromiso político y lleva a una menor participación. Se siente de manera más aguda cuando los ciudadanos creen que las leyes se aplican de manera distinta a personas distintas. Los ciudadanos se sienten molestos por el doble estándar y por aquellos que logran manipular el sistema a su favor. Estos sentimientos son una fuente fundamental de desconfianza social, la cual, a su vez, socava la legitimidad del Estado de bienestar, crea antipatía hacia los impuestos, legitima varias formas de corrupción (como compensación justificable por las transgresiones de los otros) y erosiona el espíritu público. En consecuencia, restablecer la reciprocidad es el primer paso para crear una sociedad de iguales.

Fuente: Rosanvallon (2016)

costo de servicios esenciales para las personas de ingresos bajos, disminuyendo de esta manera su capacidad de invertir en mejor vivienda o educación. Los habitantes de asentamientos informales generalmente pagan precios mayores por el agua y los materiales de construcción, dado que estos son suministrados por proveedores pequeños (Baker, 2008).

Un estudio reciente sobre la percepción de la desigualdad en 10 ciudades de Latinoamérica y el Caribe reveló que el 92 % de los habitantes cree que la desigualdad disminuye la calidad de vida y la seguridad (ONU, 2013). Cuando la pobreza endémica y la desigualdad extrema coexisten con la abundancia y la riqueza existe un alto riesgo de tensiones locales, fracturas sociales y políticas, y de una redistribución violenta de la propiedad con un malestar social generalizado (ONU-Hábitat, 2008). Todos estos factores tienden a estar asociados con el crimen, lo que automáticamente hace que las clases altas sean reticentes a vivir en barrios socialmente diversos. Las urbanizaciones cerradas de Buenos Aires y São Paulo son una reacción natural de las personas con ingresos altos que quieren vivir en la ciudad (invadida por asentamientos informales), pero que sienten la necesidad de protegerse contra posibles robos y de la criminalidad. Así, el miedo cierra avenidas para el diálogo y la inclusión, y crea divisiones territoriales que son perjudiciales para el funcionamiento eficiente de las ciudades.

¿QUÉ PODEMOS HACER A NIVEL DE CIUDAD PARA MEJORAR LA DESIGUALDAD Y LA INCLUSIÓN?

La literatura al respecto sugiere dos maneras principales para afrontar la pobreza y la exclusión: desarrollo económico e intervenciones dirigidas. El crecimiento económico es básicamente resultado de la adopción de nueva tecnología, así como de la acumulación de capital físico y humano. En su conjunto, estos elementos generan oportunidades de empleo, incrementan la productividad de los trabajadores y, por lo tanto, sus ingresos (Mills y Pernia, 1994). El crecimiento también aporta recursos públicos y privados adicionales, que a su vez pueden ser utilizados para mejorar las instituciones y los servicios básicos, como la educación y el cuidado sanitario, los cuales son esenciales

para aumentar la productividad y el bienestar general. Sin embargo, no todas las formas de crecimiento económico contribuyen a disminuir la pobreza en la misma medida y es posible que se necesiten intervenciones de corto plazo, como las redes de protección social, para hacer frente a casos específicos donde la mejoría económica general no sea suficiente.

Entre las herramientas de corto plazo para mejorar la desigualdad de ingresos están las políticas fiscales que administra el gobierno central en colaboración con los gobiernos locales. Esto puede incluir impuestos amplios a la transferencia de riqueza, impuestos progresivos al ingreso (Atkinson, 2015), subsidios a los niños⁴ y un impuesto negativo sobre la renta de los ciudadanos cuyos ingresos estén por debajo de cierto límite. A nivel urbano, las transferencias directas condicionadas han sido ampliamente adoptadas en los últimos 20 años (después de su aparente éxito en Brasil) para proporcionar un subsidio mínimo a las familias extremadamente pobres y asegurar al mismo tiempo que los niños vayan a la escuela y sean vacunados (Tepperman, 2015). En 2011, alrededor de 113 millones de personas en 18 países de América Latina se beneficiaron de estos programas, lo que representa el 11 % de la población total.

Las ciudades cuentan con herramientas únicas para promover el crecimiento inclusivo a través de la creación de empleo, la infraestructura y la promoción de un ambiente favorable a la inversión. La planificación urbana, las políticas de uso del suelo y de vivienda, la inversión en infraestructura, los sistemas de finanzas y los modelos de gobierno pueden volverse más sensibles a la necesidad de hacer las ciudades más inclusivas. La planificación urbana inclusiva ha sido fuertemente respaldada por académicos urbanos, empezando por Jane Jacobs y más recientemente por Saskia Sassen y Doug Saunders, como una forma de promover un desarrollo diverso atravesando

sectores y residentes con antecedentes distintos (Sassen, 2015). Bertaud (2015) subraya la urgencia de una planificación proactiva y flexible que garantice el acceso y la conectividad de los migrantes recientes y que se beneficie de la dinámica y eficiencia de los mercados informales de suelo y vivienda.

Las agencias de asistencia internacional como el Banco Mundial, el Departamento de Desarrollo Internacional de Reino Unido (DfID, por sus siglas en inglés), CAF –Banco de Desarrollo de América Latina– y el Banco Asiático de Desarrollo están ajustando su estrategia de asistencia para afrontar la desigualdad urbana y están ayudando a las agencias locales y a las ciudades para que progresen. Muchas ciudades han adoptado programas de alivio de la pobreza que incluyen la vivienda como un derecho humano, mientras promueven el desarrollo comunitario e intervienen en procesos participativos nacionales para el suministro de servicios básicos (Banco Mundial, 2015a). Proyectos como el *Metrocable* de Medellín ofrecen una conexión al transporte masivo para los habitantes de zonas marginales y un sistema de transporte público innovador. Enfoques basados en organizaciones comunitarias, como Slum Dwellers International (SDI), están agrupando a los residentes de asentamientos informales para ayudarles a identificar e implementar estrategias para mejorar (y financiar) infraestructura comunitaria (Belo Horizonte), el cuidado de niños o el saneamiento comunitario (Dhaka). CAF –Banco de Desarrollo de América Latina tiene un programa de desarrollo urbano sólido que está dirigido a mejorar el capital social de las zonas vulnerables y pone énfasis en un transporte urbano integrado, la creación de espacio público, la educación temprana, los servicios de agua y saneamiento, y el desarrollo institucional. También financia importantes trabajos analíticos y de políticas públicas, que buscan generar conocimiento y mejorar el desarrollo de las ciudades.

4. El programa *Child Benefit* en el Reino Unido.

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA IMPORTANCIA CRECIENTE DE LAS CIUDADES

La capacidad de las ciudades de afrontar la exclusión y la equidad (además del crecimiento económico) está determinada en gran medida por el modelo de descentralización que define las responsabilidades de los gobiernos locales. En los últimos 20 años, la descentralización se ha consolidado como un fenómeno político e institucional que promueve mayores responsabilidades de los gobiernos locales en el suministro de servicios básicos, la recaudación de ingresos, una amplia participación política y consultas a los ciudadanos. En más de 30 países, los principios de autogobierno local se han convertido en la norma en materia de administración territorial (UCLG, 2009).

Los primeros esfuerzos de descentralización parecen haber ocurrido entre 1940 y los años 1960, cuando algunos Estados africanos y asiáticos intentaron delegar algunos poderes a los gobiernos locales como parte de su proceso de independencia. Estos primeros intentos fueron infructuosos por presiones militares y políticas a favor de los gobiernos centrales. En Latinoamérica existieron situaciones similares: los regímenes militares preservaron la fortaleza de los gobiernos centrales.

La descentralización se expandió de manera espectacular en los años noventa con el crecimiento de la sociedad civil y la democratización. Fue una tendencia a escala mundial, desde África hasta Europa del Este y Latinoamérica. Según Campbell (2003), a finales de los años noventa, más de 14.000 gobiernos subnacionales en Latinoamérica tuvieron elecciones democráticas. La descentralización se había institucionalizado mediante cuerpos legales

específicos –por ejemplo, el Código de Gobierno Local de 1991 en Filipinas, la Constitución de 1997 en Sudáfrica, la Enmienda Constitucional de 1992 en India y la Enmienda Constitucional de 1988 en Brasil. Las nuevas leyes establecieron la división de responsabilidades y del poder tributario entre los distintos niveles de gobierno, la responsabilidad de los gobiernos locales para con la administración central y los contribuyentes, y la posibilidad de limitar el acceso al crédito y al endeudamiento de los gobiernos locales. Los procesos de participación, como los presupuestos participativos, que han sido implementados extensamente en Brasil, son parte del proceso de descentralización, pero los detalles los controla el gobierno local. En 2004, más de 300.000 brasileños participaron en el presupuesto participativo. En 2013, alrededor de 3.000 ciudades en el mundo experimentaron de una manera u otra con presupuestos participativos (Dias, 2014). La mitad de estas ciudades estaba en América Latina.

En la mayoría de los casos, la división de responsabilidades se da de acuerdo a principios de política financiera ya establecidos (Musgrave, 1958; Bird, 1995). La estabilidad del manejo macroeconómico y la distribución deberían estar en manos del gobierno central (con acceso a una mayor base tributaria), mientras que es mejor que la asignación de recursos se realice a nivel local, permitiendo a los residentes (y contribuyentes) influir en el proceso de toma de decisiones y supervisar los resultados. Las externalidades y las economías de escala (asuntos inherentes a la construcción de infraestructura primaria, por ejemplo) deben ser tratadas a nivel regional para tomar en cuenta el impacto sobre otras localidades de las decisiones tomadas a nivel local.

En la práctica, hay tres temas que frecuentemente generan conflicto en los esquemas de descentralización. El primero es el acceso a los ingresos nacionales, ya sea directamente, a través de impuestos compartidos, o indirectamente, mediante transferencias desde el gobierno central. Como los gobiernos locales tienen acceso a una base tributaria mucho más pequeña que el gobierno central (este último tiene acceso exclusivo al impuesto

sobre la renta y a los impuestos internacionales), la necesidad de equilibrar las transferencias es evidente, pero las condiciones de estas transferencias frecuentemente son objeto de debate. Es común que los gobiernos subnacionales exijan una mayor participación de las transferencias fiscales argumentando que el financiamiento de más servicios por parte de la autoridad local requiere más fondos. Estas discusiones pueden quedar años sin resolver, como de hecho ha ocurrido en Argentina y en Brasil. En Brasil, algunos de estos problemas fueron abordados con una enmienda constitucional que permite a las entidades subnacionales retener un porcentaje de los ingresos fiscales para financiar la salud y la educación. Sin embargo, esto ha generado presión sobre el presupuesto a nivel nacional y no ha estado acompañado de incentivos para mejorar la eficiencia del gasto. En Argentina, no poder modificar las fórmulas de participación en los ingresos limita la capacidad de respuesta del gobierno central frente a eventos macroeconómicos (Banco Mundial, 2015b).

Un asunto adicional es la necesidad de garantizar que el acceso a la infraestructura primaria (como el transporte masivo y el agua potable) se beneficie de economías de escala que aseguren costos más bajos y que los estándares de provisión de estos servicios (por ejemplo, la calidad del agua, el programa educativo, la contaminación y las emisiones, etc.) se apliquen a nivel local. Como veremos en el capítulo 2, muchos países han utilizado acuerdos municipales para coordinar estos servicios. En la discusión acerca de cuánto descentralizar, si el péndulo va demasiado lejos a favor de la autonomía local, podemos encontrarnos con un gobierno altamente descentralizado a nivel local y estructuras fiscales que facilitan la fragmentación a nivel local dentro de un área metropolitana, condiciones que hacen imposible beneficiarse de externalidades y economías de escala, y que limitan la efectividad de las estrategias de inclusión.

2 —

**¿QUÉ PUEDEN
HACER LAS
CIUDADES?
¿Y PARA QUIÉN?**

Las ciudades tienen un margen de maniobra considerable para mejorar en cuanto a inclusión y para afrontar la desigualdad. Esto se logra mediante la prestación de un conjunto de servicios e infraestructura, asegurando que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones a nivel local y gestionando recursos colectivos y políticas urbanas que tengan un impacto directo sobre los mercados locales y las oportunidades de renta de los residentes urbanos. Pertenecen a este último grupo las políticas de uso del suelo, el mercado inmobiliario, una planificación urbana inclusiva y un transporte asequible. Los gobiernos locales también ofrecen oportunidades para la participación ciudadana. La efectividad de la participación y la rendición de cuentas dependen de la medida en que los ciudadanos puedan comunicarse con su gobierno local. Nuevos enfoques para promover el acceso y la participación de los ciudadanos incluyen el acceso por internet a la información gubernamental (Slack 2014a) y los presupuestos participativos descritos anteriormente.

EL ACCESO A LA VIVIENDA

El acceso a una vivienda digna es uno de los problemas más significativos que enfrentamos cuando hablamos de inclusión. A pesar de logros extraordinarios a la hora de reducir la proporción de población que reside en asentamientos informales y a una mejor comprensión de cómo proveer paulatinamente vivienda a la población urbana en situación de pobreza, el número de personas sin una vivienda básica todavía es impresionante –800 millones de personas en 2014, es decir, la cuarta parte de los habitantes urbanos a nivel mundial.

Una de las tendencias que conocemos es el asentamiento de los migrantes en los suburbios de las ciudades, donde el suelo y la vivienda son más baratos,

con la esperanza de mejorar su situación económica con el paso del tiempo. Además de estos asentamientos segregados, dispersos alrededor de las ciudades importantes, existen concentraciones de habitantes en situación de pobreza más cerca del área metropolitana. La existencia de áreas urbanas informales y en condiciones precarias en la mayoría de las ciudades grandes y medianas del Sur Global es un reflejo de la brecha entre la oferta y la demanda de estructuras asequibles, terrenos con servicios básicos o una falta de posibilidades de transporte que limita las opciones de vivienda. Sin un transporte público asequible, los trabajadores en situación de pobreza sólo pueden encontrar empleo a distancias que se puedan cubrir a pie desde donde viven; frecuentemente enfrentan una dura decisión entre soportar estándares de vivienda más bajos o no tener trabajo alguno.

La manera de afrontar los déficits de vivienda varía de un país a otro. En los países desarrollados, las políticas públicas a veces son intervencionistas, bien proveyendo vivienda pública o subsidiando el alquiler a las personas que no pueden costearse una vivienda “decente”. En los Estados Unidos, cerca de 7 millones de hogares (la mitad de los hogares arrendados) reciben algún tipo de asistencia para pagar el alquiler (Arnott, 2009). Además, se exige a los promotores inmobiliarios incluir una cuota (por ejemplo, 20 %) de viviendas asequibles en cada proyecto residencial nuevo (Moore, 2013). Vancouver utiliza un esquema distinto –de acuerdos de densidad a cambio de beneficios– por el que la ciudad permite a los promotores inmobiliarios construir con mayores densidades dependiendo de la cantidad de viviendas asequibles que proporcionen. En Singapur y Hong Kong, fomentar la propiedad de la vivienda fue parte de la estrategia para conseguir un crecimiento inclusivo y aliviar una restricción al desarrollo nacional (Freire, 2013). El suelo urbano era propiedad pública. Se movilizaron los fondos de pensiones para construir y financiar nuevas viviendas, y un sistema de planificación a mediano y largo plazo garantizó que se mantuviera la visión inicial del desarrollo de la ciudad⁵. En Europa,

5. Los asentamientos informales desaparecieron relativamente rápido y el suelo en el que estaban se utilizó para proyectos inmobiliarios comerciales. Los residentes recibieron departamentos construidos por el gobierno central.

los programas de vivienda están más diversificados y frecuentemente cuentan con un componente importante de programas de compra asistida en los que las familias reciben préstamos subsidiados para poder adquirir una casa.

Programas de compra asistida de este tipo también han sido utilizados en Chile, Brasil, México, Costa Rica, Polonia y Egipto, generalmente utilizando

subsidios a la demanda para hacer más asequible la vivienda. Sin embargo, los subsidios sólo funcionan cuando pueden generar una respuesta en la oferta de los mercados de suelo y vivienda. Si estos mercados se encuentran distorsionados, como es frecuente en los países en vías de desarrollo, los subsidios a la demanda corren el riesgo de exacerbar los problemas de asequibilidad para los hogares de bajos ingresos que no reciben el subsidio (al subir

Recuadro 2.1 — Incentivos para viviendas asequibles, una perspectiva internacional

La experiencia internacional demuestra que el éxito de los programas de vivienda asequible a nivel municipal depende de la disponibilidad de suelo asequible provisto de servicios básicos. En períodos de crecimiento acelerado, la demanda de oficinas y residencias aumenta y los precios del suelo urbano se disparan. Para contrarrestar este resultado, los Municipios y los Estados tienen que tomar medidas para retirar cualquier tipo de control excesivo sobre el uso del suelo o los permisos de construcción (como controles a la altura o coeficientes de ocupación) y ofrecer viviendas subsidiadas en lugares con servicios básicos y conectados al mercado laboral mediante transporte público. Algunos ejemplos de la capacidad del sector público de aprovechar sus recursos para promover una vivienda asequible en las ciudades son:

Francia: Política de vivienda asequible a nivel nacional. Francia proporciona vivienda de interés social a nivel nacional a través de la Ley de solidaridad y renovación urbana, la cual exige que el 20 % de las viviendas sean viviendas públicas de interés social en todos los municipios con más de 3.500 habitantes. Los municipios que no cumplen con el requisito pagan una multa, la cual a su vez se invierte en construir vivienda de interés social.

Reino Unido y los Países Bajos: Suministro de viviendas a través de fundaciones sin fines de lucro. En el Reino Unido y los Países Bajos, las fundaciones y asociaciones sin fines de lucro han desempeñado un papel cada vez más importante en el suministro de vivienda social. Los Arrendadores Sociales Registrados (Registered Social Landlords o RSLs) en el Reino Unido son organizaciones sin fines de lucro que construyen vivienda parcialmente subsidiada por el Gobierno. En los Países Bajos, las asociaciones de vivienda sin fines de lucro proporcionan más del 99 % de la vivienda social. Estas asociaciones no dependen directamente del Gobierno, aunque este cumple un papel importante garantizando los préstamos en los que incurren estas asociaciones para realizar renovaciones y mejoras.

Irlanda: Designar suelos para la construcción de vivienda económica. Para afrontar la falta de suelo disponible, el Acta de planificación y construcción (2000) permite que los gobiernos locales designen hasta un 20 % del suelo zonificado como residencial para distintos niveles de ingreso. Esta política tiene como objetivo asegurar la disponibilidad de suelo para distintos grupos, priorizando la vivienda social.

Fuente: Kamal-Chaoui, L. y Sánchez-Reaza, J. (eds.) (2012)

los arriendos y los precios). En el caso de Brasil, el programa *Minha Casa Minha Vida* compró tierra lejos de los centros de trabajo para mantener precios asequibles. Pero esto hizo menos atractivo al programa. El programa nacional de vivienda en Chile usó subsidios a la demanda y fue uno de los primeros programas en trabajar con instituciones financieras del sector privado para permitir a los clientes potenciales aprovechar sus ahorros para comprar una casa. A lo largo de treinta años, el programa ha sido revisado, ajustado y flexibilizado para que los recursos para vivienda se ajusten a las necesidades de los habitantes (Hamman, 2015; Freire, 2013).

En los países en vías de desarrollo, los enfoques cambian de un país al otro dependiendo del contexto específico, el nivel de ingreso y el nivel de compromiso político. En la mayoría de los casos, se consideran buenas prácticas la flexibilidad programática, la adaptación a las condiciones locales y la participación comunitaria. Por ejemplo, las mejoras urbanas financiadas por la ayuda internacional generalmente se concentran en la provisión de servicios básicos, como agua potable y alcantarillado, pavimentación y mejor conectividad y acceso al área. Uno de los primeros programas de mejoría urbana fue el Programa de Mejoras de Kampung (Kampung Improvement Program o KIP) de Yakarta a finales de los años setenta. El programa se concentró en infraestructura esencial y en promover la contribución de las comunidades, tuvo un costo récord (sólo USD 120 por residente de Yakarta) y benefició a más de 30 millones de personas a partir de 1989 (Surjadi y Haryatiningsih, 1998; Banco Mundial, 1995; Freire, 2013). Estos programas han ido evolucionando producto de intervenciones anteriores, éxitos y fracasos, y son tomados en cuenta en el diseño de nuevos proyectos. La orientación general incluye: (a) reconocimiento de los derechos y necesidades de los residentes, (b) aceptación general de la seguridad de la tenencia de la tierra, (c) acceso a servicios básicos y saneamiento y (d) participación de la comunidad en la planificación y el uso de presupuestos participativos para los bienes públicos de la comunidad. Los ejemplos de organización comunitaria en India, Tailandia y Camboya han sido muy exitosos (Banco Mundial, 2015a; Freire, 2013).

A medida que las localidades se familiarizan con los detalles de la preparación y ejecución de un programa de urbanización de asentamientos informales, es posible aplicar modelos más sofisticados en los cuales residentes, gobiernos locales e instituciones de crédito trabajan juntos. El Programa de mejoramiento urbano del Banco Mundial en Vietnam (Urban Upgrading Project) fue uno de los mejores ejemplos en los cuales las ciudades escogieron una combinación de intervenciones de acuerdo a los ahorros, preferencias y prioridades de las comunidades. Los gobiernos locales y provinciales financiaron la infraestructura básica, mientras que las comunidades locales financiaron su mantenimiento mediante tarifas que fueron fijadas y aprobadas por la comunidad. Enlaces con proveedores de microcréditos permitieron a los residentes lanzar pequeñas actividades económicas y generar empleos y oportunidades de ingreso adicionales. Con el tiempo, los beneficiarios de estos programas superaron definitivamente la pobreza y pasaron a formar parte de la grande y creciente clase media (Banco Mundial, 2015a).

POLÍTICAS DE SUELO PARA PROMOVER LA INCLUSIÓN

Las limitaciones relativas a la oferta de suelo son uno de obstáculos más importantes para reducir los costos de vivienda de la población urbana con menos recursos económicos y alojar a una población en expansión. El suelo urbano frecuentemente es demasiado caro para los residentes con menos recursos, que, como consecuencia, están obligados a mudarse a las afueras de la ciudad,

lejos de los lugares de trabajo, lo que a su vez hace más difícil y costoso el desplazamiento para ir a trabajar. En muchas ciudades africanas, usar el transporte público con este fin costaría más de la mitad del ingreso de un hogar pobre. En Harare, los habitantes pobres gastan más del 25 % de sus ingresos en transporte (Hook 2005). En Mumbai, tres de cada cinco trabajadores caminan a su lugar de trabajo.

Las políticas de suelo inclusivas se basan en algunos principios: coordinación entre el uso del suelo y la planificación de infraestructura, avalúo de los activos del suelo, regulaciones razonables y financiamiento disponible. Hanói, por ejemplo, ha podido crecer sin la formación de muchos asentamientos informales porque el Gobierno implantó reglamentos prudentes para la infraestructura y los mercados de suelo. Permitted que las áreas de antiguos pueblos se densificaran, sacó la red de carreteras hacia el exterior de la ciudad y evitó demoler las casas más viejas (Banco Mundial, 2013a). Las nuevas carreteras proporcionaron suelo nuevo para los promotores inmobiliarios formales al tiempo que mejoraron la conectividad entre los pueblos y la ciudad moderna. En Bogotá, el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios tuvo el objetivo específico de conectar 26 asentamientos informales a la ciudad, mejorando la conexión al

mercado laboral, legalizando la propiedad de los terrenos y proporcionando agua, alcantarillado e instalaciones comunitarias.

La planificación urbana es especialmente importante en momentos de crecimiento urbano rápido. Es necesaria para trazar un rumbo para las ciudades, establecer los términos generales del proceso de urbanización y asegurar que las políticas de suelo estén coordinadas con el desarrollo de la infraestructura. La falta de una planificación urbana flexible es la raíz de muchos de los problemas que enfrentan los países en América Latina y África. Uganda, por ejemplo, tuvo problemas con el uso del suelo por falta de capacidad fiscal a nivel local para poder adquirir tierra o proteger derechos de vía; la falta de archivos confiables y de seguridad en la tenencia del suelo obstaculizaba la compra y venta de tierras, y los mercados de suelo estaban subdesarrollados con niveles de competencia muy limitados. La República de Corea está considerada un modelo exitoso en el que la planificación urbana y las instituciones de manejo del suelo han evolucionado para hacer frente a los desafíos de la expansión urbana (véase el recuadro 2.2).

La conexión entre suelo y transporte es particularmente importante en la búsqueda de la inclusión. La cantidad de suelo asequible depende de la

Recuadro 2.2 — La planificación de cara al futuro: el caso coreano

La República de Corea es frecuentemente considerada un modelo exitoso en cuanto a la adaptabilidad de la planificación urbana y las políticas de manejo del suelo según las distintas fases y necesidades del proceso de urbanización. Primero se crearon programas de desarrollo del suelo, seguidos de un sistema de regulación del uso del suelo. Luego vino una planificación urbana integral, con lineamientos para una visión para 20 años, decisiones de zonificación y establecimientos de planificación. Los proyectos de construcción en el centro de la ciudad acataron las fases diseñadas en los planes integrales. La administración metropolitana arrancó en 2000. Durante este proceso, programas nacionales de vivienda proporcionaron vivienda económica, y múltiples sistemas de transporte fueron diseñados e implementados para facilitar el acceso a empleos y la conectividad.

Fuente: Banco Mundial (2013a)

distancia desde el centro de la ciudad y su mercado laboral tomando en cuenta los modos de transporte disponibles; la zonificación y la regulación tienen un impacto enorme sobre estas condiciones. Bertaud (2015) recomienda un enfoque interesante. Define el suelo urbano como el suelo que se encuentra a menos de una hora de viaje desde el centro de la ciudad y argumenta que, con un transporte económico y disponible, este suelo fuera de la ciudad podría transformarse en suelo útil para la población urbana en situación de pobreza. Una solución práctica sería planificar las redes de transporte de manera que crezca la oferta de suelo para los grupos de más bajos ingresos, aumentando la velocidad del transporte puerta a puerta mediante transferencias más rápidas y eficientes entre modos de transporte. Más que muchos otros de los programas tradicionales de mejoramiento de vivienda para las familias de bajos ingresos, “mejorar el transporte y la conectividad expandiría la oferta de suelo, mantendría bajos los costos de la vivienda y tendría un mayor impacto sobre la calidad de la vivienda de la población pobre y su empleo” (Bertaud, 394).

Incluso cuando existe un buen potencial para el desarrollo de tierra recientemente disponible, es posible que las leyes y regulaciones existentes tengan que ser modificadas para adecuarse a las necesidades cambiantes de una ciudad en expansión. La regulación de la densidad residencial (una de las herramientas para limitar cuánto se puede construir sobre un terreno) ha tenido un papel importante para limitar la capacidad de densificación de las ciudades, limitando, de hecho, la oferta de suelo urbano. Tomemos el caso de Bangkok y Bangalore. Los coeficientes de utilización del suelo de Bangalore oscilan entre 1,75 y 3,25, muy por debajo de la mayoría de las ciudades, cuyo coeficiente promedio es 5. Distintos estudios han indicado que, si se levantaran los límites a los coeficientes de utilización del suelo y se ampliara la densidad residencial, el radio de la ciudad sería sólo una tercera parte de lo que es actualmente, acortando tiempos de transporte y ahorrando gastos a las familias. Bangkok adoptó una política distinta. Entre 1974 y 1988, cuando el crecimiento era rápido y los precios del suelo estaban subiendo, se permitió a los promotores inmobiliarios

aumentar la densidad de sus proyectos. En promedio, el número de unidades de vivienda pasó de 36 a 56 por hectárea, y las unidades multifamiliares pasaron del 2 % al 40 % de las construcciones nuevas entre 1986 y 1990. Los asentamientos informales eran menos del 3 % de la vivienda total, en vez del 40 % de muchas ciudades de los países en vías de desarrollo (Banco Mundial, 2013a).

Bertaud (2015) presenta el caso de Ahmedabad. Entre 2000 y 2010, se desarrollaron 2.600 hectáreas de terrenos en la ciudad. El 5 % fue ocupado y desarrollado de manera ilegal y el 95 % de manera formal. Solamente la cuarta parte de la superficie desarrollada formalmente estuvo disponible para el sector privado y se vendió a precios de mercado. El resto se mantuvo como reserva, para que el gobierno pudiera intervenir en el mercado en caso de un incremento importante del precio del suelo y así conservar espacio utilizable a precios asequibles. Aquel 5 % de terrenos nuevos desarrollados por el sector informal como asentamientos precarios y poblados urbanos corresponde al 35 % de la población total de la ciudad. Sin las regulaciones rígidas impuestas por la ciudad a las áreas formales, la ciudad informal pudo dar refugio a un gran número de migrantes a precios más bajos. La densidad residencial es mucho más alta que en los sectores planificados. Independientemente de si los primeros en asentarse pagaron por los terrenos o los ocuparon ilegalmente, se creó inmediatamente un mercado y hoy en día las propiedades son comercializadas constantemente. El mercado regula los cambios entre usos residenciales y comerciales, entre calles y espacios abiertos (Bertaud, 2015).

El ejemplo presentado anteriormente sugiere que tenemos mucho por aprender de cómo se organizan y funcionan los mercados informales de suelo urbano, facilitando la llegada a la ciudad de millones de migrantes. En vez de excluir (o prohibir) la informalidad, una política de suelo inclusiva debería incorporar a los asentamientos informales en la planificación de la ciudad. Esto mejoraría la conectividad entre los asentamientos nuevos y el centro de la ciudad, y cambiaría la forma en la que se distribuye la oferta de tierra entre usos públicos y privados (Bertrand, 2015). Reconocer y guiar el desarrollo de los asentamientos

Recuadro 2.3 — Questionando el ideal modernista de la planificación urbana

En publicaciones recientes, ha empezado a surgir un persistente clamor de protesta contra la zonificación y las regulaciones urbanas y su papel en la creación de terrenos inasequibles y ciudades sin vida. Frenchman (2014) propuso abandonar el “ideal modernista” de la planificación urbana. “Las actuales políticas de suelo y diseño urbano están desactualizadas. La mayoría de ellas da por sentados los ideales modernistas de la ciudad, con sectores distintos para vivienda, comercio y trabajo, un modelo que se inventó en los años veinte, cuando el suelo era abundante, había muy pocos automóviles y el combustible era barato. Hoy existen pruebas abundantes de que este modelo de ciudad es despilfarrador, inequitativo e insostenible”. Este modelo inspiró el modelo chino de “tower in the park” (rascacielos en el parque) —una urbanización cerrada, de un solo uso, con un consumo energético muy alto— y desechó cualquier tipo de asentamiento informal, calificándolo de deficiente. Este modelo ha llevado a que muchos gobiernos desalojen los asentamientos informales y los replacen con viviendas estandarizadas a costos mucho más altos. Esto frecuentemente va en contra de los deseos de las comunidades, quienes, una vez instalado el saneamiento básico, invierten progresivamente en la mejora de sus viviendas. Medellín ha sido una de las primeras ciudades en alejarse de la clasificación de asentamientos informales y tratar a todos los vecindarios como si fueran de primera clase, procurándoles la infraestructura social y las comunicaciones disponibles en otras áreas de la ciudad (Samper, 2010).

Fuente: Frenchmann (2014)

informales podría ser la mejor estrategia para el futuro, como argumenta Janice Perlman en el caso de las áreas urbanas precarias en Brasil, muchas de las cuales han experimentado mejoras importantes en las últimas décadas (Perlman, 2014).

La experiencia internacional indica que las inversiones en infraestructura mejoran la productividad y la calidad de vida en las ciudades. El trabajo de Bertaud (2010) en Corea y de Annez et al. (2010) en Bangkok, Seúl y Hong Kong muestra el papel que enormes inversiones gubernamentales en infraestructura desempeñan no solo en el apoyo a la actividad industrial, sino también para absorber un gran flujo de familias con condiciones de vida cada vez mejores. Túnez es otro caso exitoso, ya que la población viviendo en asentamientos informales se redujo de 23 % en 1975 a 2 % en 1995 (Hamman, 2015). Este progreso no hubiera sido posible sin una enorme inversión en infraestructura de agua potable y alcantarillado por parte de las empresas de servicios públicos. La intervención gubernamental para

incrementar la oferta de suelo con servicios básicos cambia de un país a otro.

La razón principal para la falta sistemática de suelo con servicios básicos es la ausencia de capacidad financiera y de planificación a nivel local. En los últimos diez años, hemos sido testigos de un renovado interés en sacar provecho de varios instrumentos basados en el uso del suelo para financiar infraestructura urbana. En los países desarrollados, las ciudades están buscando formas de exigir que los promotores inmobiliarios paguen parcial o completamente los costos de la infraestructura nueva mediante el uso de tarifas de impacto. Otros países han implementado otros instrumentos de manera exitosa, como el reajuste de tierras en Corea, las contribuciones de mejoras en Colombia, el arrendamiento de tierras en Hong Kong, la venta de derechos de construcción en São Paulo y la venta de terrenos en China. Aunque estos instrumentos no rinden una fuente constante de ingresos, han permitido a muchas ciudades financiar inversiones grandes en infraestructura urbana sin contar con otras fuentes de financiamiento.

DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES A LA CLASE MEDIA

El crecimiento generalizado de los asentamientos urbanos informales se ha convertido en un asunto central de las políticas públicas en las dos últimas décadas. Las imágenes de los asentamientos informales, ejemplificados por las *favelas* en Brasil y los enormes asentamientos desatendidos de Lagos y Mumbai, están en todas partes. En los años sesenta y setenta, organismos internacionales como el Banco Mundial, y después ONU-Hábitat, comenzaron a concentrar sus esfuerzos de desarrollo urbano en mejorar la vivienda y el acceso a servicios básicos de la población más carente, pero el tamaño del problema y los modelos utilizados (de arriba hacia abajo y de alto costo) no estuvieron a la altura de la demanda ni pudieron priorizar a los más necesitados como los principales beneficiarios de la vivienda pública⁶.

Después del novedoso informe de ONU-Hábitat de 1996, tanto investigadores como periodistas abordaron este asunto con seriedad. Se publicaron reportes de las espantosas condiciones de vida en los asentamientos informales⁷. Perlman estudió cómo habitantes de asentamientos informales se adaptaron, sobrevivieron y finalmente superaron estas condiciones (el mito de la marginalidad y la *favela*). Demostró que los habitantes de los asentamientos informales tenían las mismas aspiraciones, valores morales y deseos de superación que cualquier familia de ingresos medios. Simplemente carecían de recursos, oportunidades y reconocimiento. Más

recientemente, un nuevo análisis examina la historia de varios intentos de reurbanizar el distrito Dharavi en Mumbai –una enorme área de asentamientos informales donde viven cerca de 750.000 personas. Los proyectos de reurbanización han tenido dificultades debido a una compleja estructura que involucra al sector privado y a los habitantes. Pero algunos ven la situación de manera distinta: “Muchas veces es mejor (que fracasen)” (Weinstein 2014, 174). Si todas estas personas fueran desalojadas, se haría un grave daño a la economía de Mumbai ya que muchos de sus chóferes, recolectores de basura, trabajadores domésticos, textiles y oficinistas no estarían disponibles. Esta misma situación ocurre en todo el mundo: los habitantes de los asentamientos informales y el sector formal y la clase media dependen unos de otros, pero están separados por brechas espaciales, económicas y sociales.

¿Están destinadas las personas de los asentamientos informales a vivir ahí para siempre? ¿Se mudan a otros lugares o transforman los asentamientos informales en áreas de viviendas “decentes”? Estudios longitudinales en las favelas de Río de Janeiro (Perlman 1976, 2005, 2010) y en un asentamiento ilegal de Guayaquil (Moser, 2009) muestran que, con bastante frecuencia, las familias se mudan a barrios con mejores servicios a medida que mejoran su posición en el mercado laboral a través de la educación y de su propia iniciativa económica. Estos estudios muestran que la migración a las grandes ciudades desde pueblos y áreas rurales es un proceso en dos etapas. En la primera etapa, los migrantes se mudan a áreas de la ciudad de bajos ingresos y, en la segunda, se dispersan y encuentran oportunidades en áreas más consolidadas. El lugar al que migran una primera vez, llamado “ciudad de arribo” por D. Saunders, está conectado tanto a los pueblos de origen como a las áreas consolidadas de la ciudad. “Sus instituciones políticas, relaciones de negocios, redes sociales y transacciones son puntos de apoyo para que los recién llegados ingresen, aunque de forma frágil, al conjunto de la sociedad por sus márgenes y tengan un lugar desde el cual impulsarse a sí mismos y a sus hijos hacia el centro, hacia la aceptabilidad y la conectividad” (Saunders, 2010, 11). Este fragmento revela el drama de millones de hogares, incluidos aquellos que han sido desplazados y que puede que

6. Véase Buckley y Kalarickal (2006) para una reseña de las alternativas usadas.

7. Véase Neuwirth (2005); Davis (2005); Otter (2007) y Boo (2012).

enfrenten rechazo y segregación sin importar adónde miren. Aunque las condiciones en algunas de estas ciudades de arriba sean difíciles, dice el autor, sin ellas, las ciudades podrían estancarse y morir.

Tomadas en su conjunto, las cifras del número de habitantes en asentamientos informales reflejan una mejora sostenida, pero las necesidades todavía son abrumadoras. Actualmente, se estima que 863 millones de personas viven en asentamientos informales en países en vías de desarrollo. Más de 3.000 millones de personas no reciben agua entubada en sus viviendas. Casi 2.500 millones de personas no tienen acceso a saneamiento “mejorado” (CGLU, 2014, 216). Entre 2000 y 2010, más de 200 millones de habitantes de asentamientos informales obtuvieron acceso a fuentes mejoradas de agua, saneamiento y a vivienda más duradera y menos hacinada. Solamente entre 2010 y 2012, 44

millones de personas dejaron de figurar entre las personas viviendo en condiciones precarias (ONU, 2015). Estos son logros importantes tomando en cuenta los 2.000 millones de personas que migraron a las ciudades en los últimos 30 años y la falta de recursos en muchas de ellas. Pero, a la mayoría, no le fue tan bien.

Millones de habitantes urbanos, especialmente en los países en vías de desarrollo, enfrentan servicios inadecuados o la ausencia absoluta de los mismos. Cuando el Estado tiene poca o ninguna presencia en tantas comunidades urbanas locales, los procesos participativos se dan de manera orgánica. La planificación participativa se convierte en planificación comunitaria espontánea en ciudades como Kinshasa, Dar es-Salam e incluso Mumbai. En un artículo sobre la vida familiar en Kinshasa, Guillaume Iyenda y David Simon señalan:

Recuadro 2.4 — Mecanismos de adaptación locales

En un estudio de tres zonas marginales en Dar es-Salam, Alphonse Kyessi examinó los actores involucrados –en su mayoría ajenos a la agencia oficial de suministro de agua– en la distribución diaria de agua a los hogares. En 1999, cuando se realizó el estudio, uno de los lugares, Tungi, tenía una población de 17.500 personas y el otro, una población de aproximadamente 24.000. El autor muestra que toda la infraestructura básica, como agua, calles, guarderías, servicios de salud y mercados, se suministraba de manera informal o espontánea. En ambos asentamientos, subcomités informales de habitantes locales trabajaban con organizaciones comunitarias sin fines de lucro en materias como la educación, los mercados, el agua e incluso la resolución de conflictos. En el caso del agua, se organizaron comités de manejo del agua con una ayuda importante del Club de Leones, negocios locales e incluso del PNUD. Encontrar el apoyo y la mano de obra para obtener pozos y bombas ocupaba una gran parte del tiempo de los residentes locales, pero fue manejado exitosamente por las comunidades –casi completamente por su propia cuenta (Kyessi, 2005).

Un estudio más reciente de otros cinco “asentamientos de crecimiento acelerado” en la periferia de Dar es-Salam muestra no solo la falta de planificación urbana en las áreas nuevas, sino también las estrategias extremadamente diversas (en su mayoría comunitarias) que han desplegado los residentes para organizar servicios esenciales. El estudio comenta que, en un sistema tan “reactivo”, algunos individuos o grupos, por sus conexiones sociales y políticas, o por su ubicación física, están mejor o peor posicionados para mejorar su entorno inmediato. Tener buenas conexiones es extremadamente importante (Andreasen y Møller-Jensen 2016).

Para sobrevivir en una ciudad en la que no existe apoyo estatal alguno, los residentes urbanos expanden su círculo de relaciones, ya que casi nadie en Kinshasa puede sobrevivir exclusivamente con su salario. Las mujeres usan sus propias redes y lazos; confían unas en otras, y el autoempleo en el sector informal se ha convertido en su principal estrategia de supervivencia. En la mayoría de los casos, las condiciones de trabajo de las mujeres en Kinshasa

son todavía muy hostiles. Muchas padecen acoso policial, vandalismo, falta de recursos, inadecuación en el suministro de materias primas y mercancías, y la falta de lugares adecuados en los mercados y otras áreas públicas donde vender sus productos en condiciones higiénicas (Iyenda y Simon, 2006, 234).

Por otra parte, existen menos estudios acerca de la transformación progresiva de los asentamientos

Recuadro 2.5 — Brasilia, la cara cambiante de los asentamientos informales y precarios

Brasilia fue diseñada por Lucio Costa en los años cincuenta. Inspirado por Le Corbusier, Costa usó la arquitectura para reflejar los valores democráticos de la Constitución de Brasil. La ciudad se dividió en áreas residenciales, comerciales, bancarias y de hospitales, mientras que se limitaron las áreas industriales e incluso la altura máxima de los edificios. Para evitar que la migración afectara la perfección del diseño original, se planificaron también ciudades satélite.

Con el paso del tiempo, Brasilia se convirtió en un símbolo de la segregación y la desigualdad social. Los más adinerados residían mayoritariamente en la ciudad principal mientras la población con menos recursos, que había migrado de las zonas rurales del país, vivía en las ciudades satélite. El transporte era deficiente y los asentamientos no autorizados estaban estrictamente prohibidos.

Cincuenta años más tarde, la situación ha cambiado drásticamente. Las ciudades satélite de Brasilia, que habían crecido formal e informalmente como un conjunto de favelas y áreas de bajos ingresos, hoy se han transformado en mercados activos y lugar de residencia de una nueva clase media. Al principio, estas ciudades satélite eran zonas de la economía sumergida. Hoy, los sectores formales e informales de Brasil interactúan unos con otros. El sector formal proporciona empleos y servicios y, a su vez, depende del sector informal para conseguir mano de obra barata sin la cual la ciudad entera se paralizaría.

Muchos de los habitantes de las favelas han pasado a la clase media gracias a los ingresos generados por sus trabajos en el centro de la ciudad. Entre 2002 y 2015, el porcentaje de familias de clase media en las favelas brasileñas aumentó del 37 % al 70 %. El acceso a bienes de consumo se disparó: la mitad de los habitantes de las favelas tiene ahora su propia máquina de lavar, el 90 % tiene celular, el 40 % computadora y el 45 % es usuario regular de Internet. Cerca del 70 % visita los centros comerciales del centro de la ciudad y come fuera de casa una vez a la semana. La línea divisoria imaginaria entre el tejido formal e informal de Brasilia y de otras ciudades brasileñas ha cobrado un nuevo sentido: hoy representa una frontera para acceder al potencial de expansión de las áreas informales que están cada vez más pobladas por la clase media. Esto se refleja en el florecimiento del mercado inmobiliario en las favelas, uno de los sectores de mayor crecimiento económico en todo Brasil; el precio del suelo en las áreas informales de Brasilia y otras ciudades de Brasil se ha cuadruplicado en cuatro años.

Fuente: Rainer Hehl (2014)

informales en zonas de clase media, a pesar de que este fenómeno probablemente constituye la esencia misma del éxito urbano (Perlman, 2014). Por debajo del radar de las leyes de planificación y zonificación artificiales, estos asentamientos, sin suficientes recursos para atraer actividades de lujo, crecen de manera “orgánica” a medida que sus habitantes obtienen mayores ingresos, mejoran sus viviendas y demandan y consiguen mejores servicios sociales. Estas zonas se benefician de las sinergias entre el sector formal y las actividades familiares e informales típicas de los asentamientos informales de Mumbai, São Paulo y Brasilia (véase el recuadro 2.5). Puede que sea cuestión de tiempo, pero los asentamientos informales *ad hoc* de personas que se mudan a una ciudad muy frecuentemente se transforman en barrios de ingresos medios si no se impide a sus residentes el acceso al mercado laboral y no se les obliga a aceptar regulaciones abrumadoras que superan el alcance de su presupuesto (por ejemplo, tamaños mínimos de terrenos para vivienda).

EL ÉXITO DE LA CLASE MEDIA ES PARTE DE LAS ESTRATEGIAS DE INCLUSIÓN

Los grupos de ingresos medios son esenciales para el crecimiento inclusivo y las oportunidades de trabajo. Son los principales contribuyentes, les importa su ciudad y tienen las habilidades de emprendimiento que ayudarán al desarrollo de actividad económica en un asentamiento precario o informal. En las dos últimas décadas, la clase media

se ha expandido como resultado del crecimiento económico. En 2010, se estimó que la clase media mundial⁸ tenía 1.800 millones de personas (OCDE, 2010). Se espera que esta cifra llegue a los 3.200 millones en 2020 y que la mayoría de este crecimiento provenga de Asia.

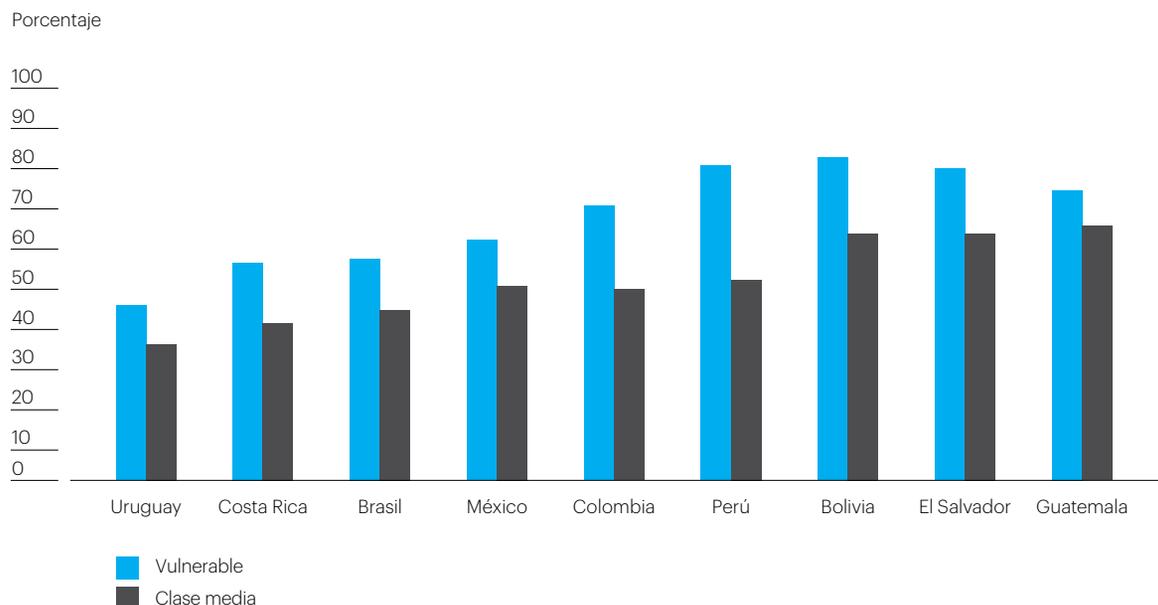
Las clases medias cumplen un papel económico y social crítico. Han acumulado capital vigorosamente, ya sea físico (vivienda o equipos de manufactura) o humano (educación o salud), y son una base sólida para la economía porque son el motor del consumo interno y la demanda doméstica (vale la pena señalar a Corea en este aspecto; véase Kharas y Pezzini). Kharas (2010) subraya la importancia de la fuerte propensión al gasto de la clase media para la promoción del crecimiento económico, especialmente en China e India. En la mayoría de países, la propensión marginal al consumo de bienes duraderos es mayor a 1, lo que potencialmente lleva a una expansión del mercado doméstico si aumentan los ingresos. Otros hacen destacar el papel importante que desempeñan las clases medias en el apoyo a la democracia y a plataformas políticas moderadas, así como en las políticas redistributivas que promueven el desarrollo inclusivo (Pezzinio, 2011; Fletcher, 2013).

Sin embargo, las clases medias son vulnerables, especialmente quienes recientemente han accedido a este grupo. La expansión, resultado de dos décadas de crecimiento sostenido (Birdsall, 2015), se está relentizando debido a la desaceleración de la economía global y a cambios estructurales. En los Estados Unidos, los ingresos promedio de la clase media parecen haber disminuido (3 %) si los comparamos con los incrementos en el costo de vida, entre ellos, el costo de la educación, la vivienda y la salud. En algunas zonas, el costo de la vivienda está aumentando dos veces más rápido que los salarios. La situación empeora por la polarización del mercado laboral entre puestos de trabajo con salarios bajos o altamente calificados, y los altos costes de entrada para las pequeñas empresas (Saunders, 2015).

⁸ Kharas (2010) define a la clase media en términos generales como aquellos cuyo consumo diario está entre USD 10 y USD 100.

FIGURA 2.1

La informalidad en los estratos medios en América Latina
(Porcentaje de hogares de ingreso medio que no contribuyen al seguro social)



Fuente: Lustig y Melguizo (2015)

En los países en vías de desarrollo y emergentes, aunque la clase media se está expandiendo aceleradamente, enfrenta vulnerabilidades. Muchas personas de clase media tienen trabajos informales y los grupos de ingresos más bajos (“luchadores”, según Birdsall et al., 2014) corren el riesgo de caer en la pobreza. Tomemos como ejemplo a América Latina. En México, el 60 % de los 44 millones de personas de clase media son trabajadores informales que tienen un nivel de educación relativamente bajo y operan al margen del sistema de protección social. Menos del 15 % de los trabajadores informales en Brasil, Chile y México tienen cobertura de seguridad social y salud. Esto quiere decir que cuando enferman, pierden su trabajo o se jubilan, no reciben ayuda del seguro de salud público, del seguro de desempleo o una pensión, y corren el riesgo de sumarse a los desfavorecidos de la región. De hecho, en muchos aspectos, los sectores medios están más cerca de los grupos desfavorecidos que de los adinerados.

El apoyo a la clase media requiere una estrategia múltiple. Esta empieza por revisar los cuellos de botella con los que se topan los negocios pequeños cuando arrancan una actividad empresarial, especialmente los impuestos, la burocracia y los trámites. Por lo general, la clase media prospera en situaciones en las que los sectores informal y formal colaboran. Saskia Sassen (2015) señala la creatividad que encontramos en las grandes ciudades, donde los mercados informales y las empresas de minorías étnicas se benefician de la creatividad colectiva de unos y el poder adquisitivo de otros. Para promover el desarrollo de una clase media sólida, las ciudades deben tomar en cuenta cómo las políticas tributarias, sociales y de suelo pueden ser usadas para ampliar esa clase media, en especial evitando la destrucción de zonas de la ciudad diversas, amenazadas por el desarrollo de servicios modernos y la rápida subida de los precios del suelo. En el largo plazo, el éxito

de la clase media, especialmente en América Latina, está vinculado a la necesidad de mejorar la productividad laboral (que va por detrás de la OCDE y las economías asiáticas), que está, a su vez, en función del capital humano y el nivel educativo.

las ciudades de más de un millón de habitantes, las transferencias equivalen al 45 %, la mitad. En general, las ciudades más grandes son más autónomas, lo que refleja su mayor base económica y tributaria (Banco Mundial, 2013b).

FINANCIANDO EL CRECIMIENTO INCLUSIVO EN LAS CIUDADES: ¿CUÁLES SON LAS FUENTES DE LOS INGRESOS LOCALES?

Para promover el crecimiento inclusivo, las ciudades tienen que procurar servicios básicos e invertir en infraestructura. Las ciudades pueden financiar estos gastos con sus propias fuentes de ingresos (impuestos y tarifas a los usuarios), transferencias gubernamentales y fuentes externas. Es crucial contar con fuentes de ingresos propias, no sólo porque permiten a las ciudades entregar los servicios que quiere la gente, sino también porque aseguran que las ciudades rindan cuentas a los ciudadanos por los servicios que prestan y los impuestos que cobran (Bird y Slack, 2014). Sin embargo, el tamaño, las condiciones económicas y el grado de urbanización determinan en qué medida las ciudades cuentan con sus propias fuentes de ingresos. En Brasil, los ingresos operativos de las ciudades pequeñas de menos de 5.000 habitantes dependen en más de un 90 % de transferencias del gobierno central; en

El financiamiento de los servicios básicos locales

Las fuentes de financiamiento propio de las ciudades incluyen las tarifas a los usuarios, los impuestos a la propiedad, impuestos al consumo y a las empresas e impuestos relacionados con los vehículos y el tránsito. Las tarifas a los usuarios son el medio adecuado para pagar por bienes y servicios como el agua, la energía, el manejo de la basura y el transporte público para ciudades en todos los niveles de desarrollo. Precios adecuados ayudan a los consumidores a decidir cuánto consumir, reducen el exceso de demanda y, por lo tanto, reducen la presión para invertir en capacidad adicional. Desafortunadamente, estas tarifas están sujetas a la política local y frecuentemente están por debajo de lo que sería deseable, especialmente en países en vías de desarrollo (Slack, 2014). Es común que se las considere regresivas, cuando, en realidad, los que más se benefician de servicios infravalorados son los que más los utilizan. Este es particularmente el caso del agua, la energía y el transporte.

Es posible que se necesiten subsidios focalizados por razones de equidad, en caso de que los grupos de ingresos bajos no puedan pagar tarifas al nivel de recuperación de costes. Es común que las personas en situación de pobreza paguen precios más altos por unidad de agua o energía que las más ricas. Los distribuidores de agua en zonas urbanas pobres pueden llegar a cobrar varias veces más por unidad que los servicios de agua modernos (Klein, 2012). La discriminación de precios puede restaurar la equidad cobrando de manera distinta a ricos y pobres. Esto se puede lograr ofreciendo combinaciones distintas de relación precio-calidad, incluyendo acceso por tiempo limitado, menor calidad o pagos flexibles. Las ciudades también pueden proporcionar subsidios por motivos de equidad, pero comúnmente estos

subsidios no incrementan el acceso a los servicios, dado que la barrera más importante que enfrenta la población más carente para acceder al agua es la conexión. Para expandir el acceso, los subsidios deberían estar focalizados en las personas en situación de pobreza. Esto se puede lograr con beneficios sujetos a comprobación de recursos (como en los subsidios al agua en Chile), dirigiendo los subsidios a las zonas donde viven las personas con menos recursos u ofreciendo tarifas de emergencia (servicio reducido a un precio menor). La expansión del acceso se beneficiará, sobre todo, de servicios eficientes que corran al costo más bajo posible, lo cual es resultado de un buen conocimiento y buenas capacidades administrativas, economías de escala, control de pérdidas y entender las ventajas de operar a nivel de múltiples localidades (Komives et al., 2005).

Impuestos a la propiedad. El impuesto a la propiedad es un impuesto adecuado para ciudades en cualquier etapa de su desarrollo. Los bienes inmuebles, por definición, no salen de la ciudad, y existe un vínculo entre el tipo de servicios que se financian a nivel local (por ejemplo, aparcamientos, seguridad, alumbrado público, limpieza de calles, terminales de transporte) y los beneficios para el propietario. Los impuestos a la propiedad también tienen un impacto sobre el uso del suelo; estimulan el uso de la propiedad ya que incrementan el costo de mantener tierras no utilizadas (o la especulación). Este impacto puede ser especialmente importante en ciudades que crecen aceleradamente, ya que la demanda de terrenos con servicios hace que aumente el valor del suelo.

A pesar de sus ventajas, los impuestos a la propiedad son más difíciles de usar en los países en vías de desarrollo debido a la falta de registros adecuados de tenencia de tierras, prácticas de evaluación deficientes y una recaudación fiscal y cumplimiento de la misma ineficientes. Estos factores, además de la alta visibilidad del impuesto, explican que sea relativamente poco utilizado (y visto con escepticismo) en los países en vías de desarrollo⁹.

⁹. Los impuestos a la propiedad representan entre el 2 y el 2,5 % del PIB en las economías industrializadas y menos del 1 % en las economías en desarrollo.

Avances tecnológicos recientes (como los sistemas de información geográfica, SIG), y el éxito de Colombia, Uganda y Ruanda en esta materia han dado un nuevo impulso al uso de impuestos a la propiedad (Banco Mundial, 2014). Entre 2008 y 2012, Bogotá actualizó su base de datos catastral, reevaluando 2,1 millones de propiedades y generando ingresos adicionales de USD 171 millones al año (Ruiz y Vallejón, 2010; Banco Mundial, 2013b).

Impuestos empresariales. Muchos países tienen impuestos empresariales locales, como impuestos a los beneficios de las empresas, tarifas para otorgar licencias y varias formas de impuestos industriales y comerciales (Bird, 2003). A pesar de que estos impuestos acentúan las diferencias entre localidades en lugar de disminuirlas, son populares entre autoridades y ciudadanos por varios motivos: producen ingresos sustanciales, responden a la expansión económica y los gobiernos locales tienen más control sobre la tasa y la base de cada impuesto. Los impuestos empresariales corresponden a la tercera parte de los ingresos de Abiyán y a cuatro quintos de los ingresos de los municipios en Hungría. En América Latina, los impuestos empresariales locales son bastante comunes en Colombia, Argentina, Chile y Ecuador.

Los gobiernos locales tienen acceso a otras fuentes de ingresos como impuestos sobre los vehículos, impuestos sobre la renta e impuestos al consumo. Los impuestos sobre vehículos o instrumentos relacionados con el tránsito, como tarifas de parqueo y peajes, son fáciles de diseñar y pueden tener un impacto positivo sobre la congestión vehicular (y la contaminación) al tiempo que generan ingresos (Bird y Slack, 2013). Los peajes y gravámenes por congestión han sido utilizados en Singapur, Estocolmo y Londres. En los países en vías de desarrollo, las tarifas de registro vehicular y los impuestos a los combustibles también pueden generar ingresos. En los países de Europa del Norte se usan impuestos a la renta locales (añadidos a los impuestos a la renta de más alto nivel). Los impuestos al consumo, aunque, en principio, son buenos, rara vez son utilizados a nivel subnacional (excepto en Brasil). A nivel mundial, los impuestos a las ventas están siendo remplazados por impuestos al valor agregado administrados a nivel central.

Transferencias gubernamentales. Las transferencias de los gobiernos nacionales son una fuente importante de ingresos municipales, especialmente en las localidades pequeñas y pobres. En Brasil, entre el 60 % y el 80 % de los ingresos de los municipios pequeños dependen de las transferencias del gobierno central. Los impuestos compartidos y las transferencias de igualación generalmente están basados en fórmulas que toman en cuenta las diferencias de necesidades y el potencial de ingresos de las localidades para asegurar que puedan proporcionar un paquete básico de servicios a sus electores. Las transferencias pueden ser una herramienta poderosa para promover la inclusión en las ciudades, especialmente las subvenciones destinadas a apoyar políticas sociales específicas y las que se otorgan como contrapartida de una inversión local. Sin embargo, las transferencias pueden volverse “adictivas” y reducir el esfuerzo de las ciudades por cobrar sus propios impuestos, y también estar sesgadas por motivos políticos. Países como China han limitado explícitamente la dependencia de las ciudades de las transferencias del gobierno central. Esto explica el uso de instrumentos de captación de recursos mediante la gestión del suelo, así como tasas, cargos e impuestos empresariales como las principales fuentes de ingresos.

Financiando la infraestructura urbana

Además del uso de impuestos y tarifas a los usuarios, las ciudades pueden captar recursos a través de la gestión del suelo y acceder a fuentes externas de financiamiento. Cada uno de estos mecanismos tiene ventajas e inconvenientes, y su uso depende del marco regulatorio e institucional de cada ciudad. Los ingresos basados en la gestión del suelo incluyen la venta o arrendamiento de terrenos, las tasas a los proyectos inmobiliarios y la recuperación de plusvalías.

Venta de terrenos. Las ciudades pueden aprovechar el valor de sus bienes (incluido el suelo) vendiendo (o arrendando) terrenos públicos. Estos terrenos frecuentemente se venden en subastas públicas, generando ingresos en efectivo importantes.

Peterson (2009) menciona la subasta de 3.100 hectáreas de desierto en El Cairo a USD 3.100 millones, la subasta de terrenos en el distrito central de Mumbai a USD 1.200 millones y la venta de una antigua estación de autobuses en Estambul a USD 1.500 millones. En China, las ciudades utilizan ampliamente un sistema de arriendo de terrenos y reciben el 95 % de los ingresos. Algunos advierten de que la dependencia de las localidades chinas de los ingresos de la venta y arriendo de terrenos podría alentar la dispersión urbana y el suelo subutilizado en medio de las ciudades.

Las tasas a los proyectos inmobiliarios son un gravamen que se cobra una sola vez a los promotores inmobiliarios para financiar los gastos de capital relacionados con el nuevo proyecto en los que incurre la ciudad (por ejemplo, conexiones de agua y energía). Son, esencialmente, un mecanismo de recuperación de costes. La tasa se cobra por obras de la ciudad y los fondos se usan para financiar la infraestructura. Las tasas a los proyectos inmobiliarios se utilizan sobre todo en los países desarrollados. Requieren de una autoridad de regulación fuerte para asegurar que las tasas se cobren y utilicen para el propósito definido.

Impuestos de recuperación de plusvalías. La recuperación de la plusvalía del suelo se ha convertido en un argumento estándar para implementar impuestos basados en el suelo¹⁰. La razón fundamental es que el valor del suelo privado aumenta como resultado de inversiones públicas en infraestructura o por cambios regulatorios. Las inversiones públicas en calles, tránsito, sistemas de agua y alcantarillado, y otra infraestructura importante rinden por el valor que gana el suelo circundante. Quienes proponen la recuperación de plusvalías argumentan que los gobiernos deberían usar impuestos y tarifas para captar al menos una parte de este aumento para fines públicos, incluido el financiamiento de infraestructura. Los impuestos de recuperación de plusvalías funcionan

¹⁰. El concepto de captación de plusvalías existe desde el tratado de J. Stuart Mill en 1848. El consenso académico es que los incrementos en el valor de la tierra no devengados deben ser recuperados por la comunidad.

bien en ciudades de rápido crecimiento donde existe bastante valor a captar, especialmente cuando el suelo agrícola se convierte en suelo urbano y aumenta la densidad poblacional (Walters, 2012). Los instrumentos de recuperación de plusvalías más comunes son la contribución de mejoras, el financiamiento mediante tributación incremental y la concesión onerosa del derecho a construir.

- a. *Las contribuciones de mejoras* son cobros directos a los propietarios para financiar mejoras de infraestructura de las que se benefician sus propiedades. La tasa se cobra sobre una fracción (entre el 30 % y el 60 %) del incremento del valor del suelo como resultado de esa inversión (Martínez-Vázquez, 2014). Para esto es necesario evaluar el incremento en el valor de la propiedad debido al proyecto, cobrar el impuesto sobre ese monto e invertir lo recaudado en el proyecto planificado. El caso colombiano es muy conocido (véase el recuadro 2.6).
- b. En el *financiamiento mediante el incremento tributario (TIF)*, las ciudades asignan el crecimiento futuro de la recaudación de impuestos a la propiedad para financiar inversiones públicas en infraestructura. Por un período de 15 a 35 años, una fracción o la totalidad del incremento de ingresos fiscales generados por la inversión se utiliza para pagar a la agencia de desarrollo urbano o al municipio (Merk et al. 2012). Este mecanismo se utiliza principalmente en los Estados Unidos. Frecuentemente, las inversiones de capital en infraestructura se financian mediante préstamos o emisión de bonos garantizados con el incremento de la tributación esperado. Esos fondos se usan para pagar estos bonos.
- c. *La concesión onerosa del derecho a construir*. Desde 1995, en São Paulo se ha implementado una variante de la contribución de mejoras. En este sistema, la ciudad establece el impacto que un cambio regulatorio –por ejemplo, el coeficiente de aprovechamiento– tiene sobre el potencial de desarrollo adicional de una área y emite para esa zona Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC, por sus siglas en portugués), los cuales se ofertan en la

Bolsa de Valores de São Paulo. Para construir por encima del coeficiente de aprovechamiento básico se tiene que pagar una cantidad de CEPAC basada en el número de metros cuadrados para los que se está solicitando¹¹. São Paulo ha obtenido ingresos considerables mediante este proceso. En 2012, la subasta de los CEPAC generó USD 420 millones de ingresos locales. Esto se suma a los USD 2.500 millones recaudados en subastas anteriores (Smolka, 2012).

A pesar del fundamento de los instrumentos de recuperación de plusvalía (especialmente las contribuciones de mejoras), hay varios problemas para implementarlos en los países en vías de desarrollo. En primer lugar, muchas veces es difícil establecer por adelantado cuál será el impacto sobre la plusvalía del suelo de determinado proyecto público, especialmente cuando los registros de las transacciones de tenencia de tierras son escasos e imprecisos. En segundo lugar, también puede ser difícil establecer qué propiedades serán afectadas y, por lo tanto, quiénes deben pagar el impuesto. En tercer lugar, puede que los contribuyentes se resistan a pagar un impuesto sin conocer para qué será utilizado (Booth, 2012). Una alternativa para captar la plusvalía (no ganada) de las propiedades es cobrar (a los mismos propietarios) el costo exacto del proyecto. Esto equivaldría a un mecanismo de recuperación de costes, lo que sería más fácil de entender y tendría mayores posibilidades de ser aceptado por los contribuyentes.

Varios países de América Latina han tratado de introducir impuestos a la plusvalía. El caso más conocido es Colombia, cuyo sistema de contribución de mejoras fue establecido en 1921 y se rige por una ley de 1970. En los últimos cincuenta años, estas contribuciones correspondieron a la cuarta parte de los ingresos municipales de Bogotá, Medellín y Cali, y financiaron más de la mitad de la red de carreteras de Bogotá (Uribe, 2010). Como se mencionó

¹¹. Este sistema resuelve el problema de estimar los cambios en el valor del suelo apoyándose en lo que los constructores están dispuestos a pagar bajo condiciones de mercado competitivas (Smolka 2013).

Recuadro 2.6 — Contribuciones de mejoras en Colombia: cómo y por qué funcionan

Las contribuciones de mejoras en Colombia son un tipo de recuperación de la plusvalía dirigido a recuperar los costos de la infraestructura. La ley determina que: (a) la base tributaria para las contribuciones de mejoras son los incrementos que experimentan los valores de las propiedades debido a la inversión pública; (b) el monto del gravamen debe corresponder al monto de la inversión y debe ser proporcional al beneficio que recibe la propiedad; y (c) los montos recaudados deben ser utilizados exclusivamente para financiar el proyecto que genera el beneficio y la consecuente obligación fiscal (Borrero et al., 2011).

En 1997, Colombia aprobó la Ley 388, que exige a los gobiernos locales que adopten un Plan Maestro y que utilicen las contribuciones de mejoras como la principal fuente de ingresos para implementar el plan. La ley requiere que las ciudades capturen entre el 30 % y el 50 % de la plusvalía mediante la Participación de Plusvalías. Hasta 2009, este esfuerzo tuvo un éxito limitado. Mientras que las compañías de construcción estaban dispuestas a pagar el impuesto, los propietarios no querían vender debido al impacto del impuesto sobre sus ganancias.

Fuente: Walters, L. (2012)

anteriormente, el principal problema de las contribuciones de mejoras es cómo evaluar la proporción de la plusvalía que corresponde a las mejoras. Esto requiere de buena información sobre los precios y la venta de las propiedades, e instituciones de avalúo. El recuadro 2.6 resume la experiencia colombiana en el diseño de contribuciones de mejoras.

En Reino Unido e India también se intentó aplicar un gravamen sobre las mejoras con resultados diversos. En Reino Unido, se han aprobado varias leyes desde 1947, pero la mayoría no han durado mucho y los valores recaudados han sido insignificantes. Los propietarios que afrontaron impuestos de recuperación de plusvalía de entre el 40 % y el 60 % simplemente no vendieron sus terrenos, lo cual llevó a una escasez de tierras (Booth, 2012). En India, varias ciudades implementaron contribuciones de mejoras entre 1998 y 2002, comenzando por Bangalore, Karnataka, Surat y Guyarat (Mohanty et al., 2007) y seguidas más recientemente por Mumbai y Delhi. Pero las contribuciones de mejoras enfrentan impugnaciones legales en India. Los tribunales han

decidido que las leyes de la mayoría de los estados del país exigen que el gobierno local invierta en infraestructura antes de calcular cualquier beneficio de plusvalía.

En resumen, las contribuciones de mejoras pueden tener éxito con un diseño adecuado y si el impuesto es percibido como un mecanismo para recuperar el costo de la inversión pública (en vez de simplemente una apropiación de la plusvalía del suelo). La conformidad pública también aumenta bastante si se vincula la contribución a un proyecto específico. En su trabajo, ONU-Hábitat y la Red Global de Herramientas del Suelo (GLTN, por sus siglas en inglés) han llegado a la conclusión de que, para ser efectivos, los instrumentos de recuperación de la plusvalía necesitan un defensor político, un impuesto a la propiedad adecuado y una autoridad descentralizada y flexible para implementar el sistema. También requiere de sistemas efectivos para la gestión del suelo, una formación adecuada y un sistema de avalúo de tierras eficiente y expedito.

Endeudamiento. El endeudamiento es un mecanismo eficiente para financiar bienes de larga vida útil. Cuando los beneficios de una inversión de capital (por ejemplo, la construcción de una planta de tratamiento de aguas) se extienden por un largo período de tiempo, digamos 25 años, es justo y eficiente que al menos parte del proyecto se financie con deuda, de manera que el flujo de beneficios corresponda al flujo de costos durante el pago de la deuda. El endeudamiento es una herramienta de financiamiento y no una fuente de ingresos. En las economías emergentes y en desarrollo, el endeudamiento de los gobiernos locales está sujeto a regulaciones en cuanto a fuentes de financiamiento, el uso de los fondos y a límites máximos de deuda para evitar impagos y un endeudamiento excesivo. Es común que se utilicen instituciones especiales de financiamiento y bancos públicos que, además, ayudan a las autoridades municipales a evaluar sus necesidades de financiamiento y el uso de los fondos. También es frecuente que los países tengan instituciones de crédito públicas que presten dinero a los municipios (usualmente a tasas de interés subsidiadas). Fondos de desarrollo municipal e instituciones especiales como FINDETER, una entidad financiera de segundo piso de economía mixta que incentiva los préstamos de bancos comerciales a gobiernos locales, estimulan y guían a los gobiernos locales en su capacidad de endeudamiento y en el manejo de su deuda (Banco Mundial, 2013b). Muchas ciudades del mundo reciben préstamos de instituciones financieras internacionales, pero en la mayoría de los casos se trata de la transferencia de un préstamo contraído por el gobierno nacional. Unas cuantas ciudades brasileñas han recibido préstamos directamente del Banco Mundial.

Asociaciones público-privadas. Las asociaciones público-privadas (APP) cumplen un papel importante en el financiamiento de infraestructura y la entrega de servicios. Aunque la contribución financiera no sea tan alta como alguna vez se esperaba –Estache (2014) calcula que la inversión privada podría financiar, a lo sumo, un 20 % de las necesidades de infraestructura en el mediano plazo–, las asociaciones público-privadas

también propician nuevas formas de hacer negocios y mejoran la eficiencia en la entrega de servicios. El manejo de desechos (por ejemplo, la administración de rellenos sanitarios), el acceso a agua y saneamiento, y el transporte son sectores en los que se han puesto a prueba las asociaciones público-privadas y que han tenido éxito cuando los gobiernos locales han podido supervisar los contratos y resistir a cualquier cambio en los términos contractuales, especialmente en relación a precios y cobertura. América Latina ha sido escenario de asociaciones público-privadas muy exitosas en energía, telecomunicaciones y transporte urbano (por ejemplo, el Transmilenio en Bogotá). En Chile, las concesiones de carreteras entre 1993 y 2001 tuvieron éxito porque las reglas eran transparentes y el Gobierno tenía la capacidad de hacerlas cumplir. La situación no fue la misma en México, donde se negociaron 55 asociaciones público-privadas entre 1987 y 1995. Cuando las proyecciones de tránsito no se cumplieron, se renegociaron los contratos y los socios privados exigieron compensaciones. El resultado final fue que se cancelaron 23 proyectos y el Estado asumió una deuda de USD 7,6 millones (Hodge, 2006; Banco Mundial, 2014).

En resumen, para financiar la entrega de servicios y la inversión, las ciudades necesitan desarrollar sus propias fuentes de ingresos, fijar adecuadamente las tarifas de los bienes y servicios que proporcionan, y mejorar sus sistemas de información con datos correctos y al día. La transparencia es fundamental para incentivar a los residentes a que paguen sus impuestos. Para muchas ciudades en los países en vías de desarrollo, puede que las fuentes de ingresos descritas anteriormente no sean suficientes para financiar sus necesidades. Aunque las asociaciones público-privadas (en los sectores más rentables) puedan llegar a cubrir hasta el 20 % de la inversión, el 80 % restante deberá ser cubierto por el excedente de operación de las ciudades y por fondos de asistencia internacionales.

¿QUÉ ESTRUCTURA DE GOBIERNO ES ADECUADA PARA LAS ÁREAS METROPOLITANAS?

El crecimiento urbano, especialmente el crecimiento rápido, tiende a ocurrir mediante asentamientos que se organizan en las afueras de una ciudad ya existente. Con el paso del tiempo, estos asentamientos crecen y generan aglomeraciones que necesitan coordinación. Se requiere coordinación para planificar la infraestructura primaria, la entrega de servicios básicos y la planificación a futuro de la ocupación del suelo disponible. Frecuentemente, estas áreas reciben un estatus administrativo especial e incluso financiamiento. Los ejemplos incluyen la Región Metropolitana de São Paulo, con 20 millones de habitantes, y 39 municipios (incluida la Ciudad de São Paulo); la Región Metropolitana de Buenos Aires, con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 32 municipios circundantes; y la Región Metropolitana de Mumbai (MMR), con una población de 22 millones, incluido el Gran Mumbai (que incluye el llamado distrito suburbano), siete corporaciones municipales, 13 consejos municipales y más de 900 pueblos.

La gestión del área metropolitana es necesaria por varios motivos: facilita la coordinación de servicios e inversiones a nivel regional y permite cierta redistribución de la capacidad recaudatoria e igualar la calidad de los servicios provistos (como educación o salud) entre jurisdicciones distintas. La gobernanza metropolitana es especialmente importante en contextos altamente descentralizados, ya que es posible que las jurisdicciones locales no puedan hacerse cargo por sí mismas de las externalidades inherentes más allá de los límites de la ciudad. En Dar es-Salam, por ejemplo, la administración del transporte público está muy fragmentada: consta de tres niveles bajos, un nivel metropolitano y la participación de

20 agencias nacionales y locales distintas. El nivel metropolitano no tiene autoridad sobre el transporte y en la actualidad no existe un órgano regional que aborde los retos de movilidad del área metropolitana, incluida la congestión de tránsito y los problemas que conlleva.

Las externalidades derivadas de eventos meteorológicos extremos son otro asunto que requiere coordinación entre jurisdicciones. Una inundación importante, por ejemplo, tendrá un impacto negativo en el lugar físico en que ocurre, pero también tendrá consecuencias más allá de los límites de esa jurisdicción, afectando desproporcionadamente a los grupos marginados. En estos casos, la reducción de riesgos requiere intervenciones río arriba, incluso si los municipios en esa zona se resisten a contribuir financieramente a la gestión del río o a entregar los terrenos necesarios para su desarrollo. En un sistema con gobiernos locales fragmentados, las personas que se benefician de la prevención de inundaciones viven en jurisdicciones distintas a los que asumen los costos, y es difícil lograr que paguen por ellos.

Aunque está claro que es necesario un modelo de gobierno para las áreas metropolitanas, no existe un modelo único. La experiencia internacional señala algunos criterios para el diseño de las estructuras de gobierno metropolitanas, entre ellas, el aprovechamiento de economías de escala y la habilidad de reducir los impactos negativos que desbordan las fronteras municipales, la equidad a la hora de compartir costos y beneficios, y la rendición de cuentas respecto a la toma de decisiones y la capacidad de respuesta local (Slack, 2014). La eficiencia y la equidad se benefician de órganos administrativos más grandes, que pueden aprovechar mayores recursos y una base tributaria más amplia; en cambio, la rendición de cuentas se logra más fácilmente a niveles descentralizados, pues los habitantes pueden asociar mentalmente los impuestos que pagan con el órgano a cargo de la provisión de los servicios. Los países adoptarán la estructura que mejor refleje sus valores, entre ellos, la autonomía de los gobiernos locales. Muchos países tienen autoridades metropolitanas que coordinan las decisiones de inversión, pero la mayoría dependen de transferencias del gobierno

Recuadro 2.7 — Gobierno de áreas metropolitanas en Brasil

Brasil fue uno de los primeros países en América Latina en definir áreas metropolitanas. En los años setenta, el Gobierno federal creó nueve regiones metropolitanas (RM). Su función principal era canalizar las inversiones en infraestructura para apoyar la política industrial del país. El financiamiento provino del Banco Nacional de Vivienda y del Ministerio de Transporte (Klink, 2008). En los años siguientes, el modelo de gobierno metropolitano brasileño cambió considerablemente. La Constitución de 1988 transfirió la facultad de crear áreas metropolitanas del gobierno central a los gobiernos de los estados y otorgó a los municipios estatus federal pleno y la responsabilidad de proveer (y financiar) servicios básicos a nivel local. Debido a la crisis fiscal y a varios planes de ajuste necesarios para controlar la inflación, la inversión en infraestructura se volvió escasa.

Podría parecer que las autoridades metropolitanas han perdido importancia. Sin embargo, el debate sobre la responsabilidad relativa de las autoridades metropolitanas versus los estados continúa hasta el día de hoy en Brasil. El Gabinete de la Presidencia tiene un Ministerio de las Ciudades, y el *Observatorio das Metrôpoles* todavía debate cómo abordar el gobierno de áreas metropolitanas. Al mismo tiempo, Brasil ha logrado impresionantes soluciones coordinadas mediante la cooperación voluntaria entre los municipios. Cientos de municipios han formado consorcios de políticas regionales que comparten conocimiento e incluso el financiamiento de algunas inversiones.

Fuente: Banco Mundial (2015b)

central, y no se sabe con claridad con cuánto éxito manejan los criterios de eficiencia, equidad y rendición de cuentas que acabamos de señalar.

- a. *La fusión* ocurre cuando niveles más altos de gobierno deciden consolidar varios distritos o entidades de menor nivel por eficiencia o redistribución. Ejemplos incluyen la ciudad de Toronto, constituida por 6 municipalidades de nivel inferior y una municipalidad de nivel metropolitano que fueron fusionados para reducir costos administrativos, y ciudades en Sudáfrica, como Cape Town, Johannesburgo y Durban, donde la fusión se hizo para promover la inclusión de áreas de bajos ingresos y previamente segregadas. A pesar de los beneficios aparentes en cuanto a eficiencia y una mayor capacidad fiscal de las aglomeraciones más grandes, sólo unas pocas ciudades en el mundo se han organizado en gobiernos regionales o metropolitanos por miedo a perder su independencia (véase anexo 1).
- b. *El modelo de gobierno a dos niveles* incluye un órgano de gobierno superior (metropolitano o distrital) que abarca la totalidad del territorio y un nivel inferior de administración de cada municipio del área. La redistribución ocurre al llegar al nivel superior: los municipios contribuyen al órgano superior con una parte de los impuestos que recaudan (en función del tamaño de su base tributaria); el órgano superior se encarga de proveer servicios en toda la región en función de las necesidades de la población (en vez de en función de sus ingresos), lo que permite redistribuir los ingresos de los municipios con bases tributarias más grandes hacia los municipios con bases tributarias más pequeñas (Slack, 2009). Podemos encontrar sistemas de gobierno a dos niveles en Londres (considerado un éxito), Barcelona, Tokio, Seúl, el área metropolitana de Madrid, la ciudad de Abiyán y la región metropolitana de Manila.

- c. *La cooperación voluntaria* consiste en un órgano administrativo para todo el territorio metropolitano compuesto de los gobiernos locales del área y que no tiene un estatus institucional independiente permanente (Sharpe, 1995). Estas estructuras son muy populares, en parte porque son fáciles de crear y de disolver. La cooperación voluntaria toma la forma de consorcios municipales (Brasil), comunidades urbanas (Marsella, véase recuadro 2.8), autoridades intermunicipales (España y Bélgica) y ciudades núcleo (Países Bajos). Estos órganos pueden recaudar impuestos, tarifas a usuarios o contribuciones de los municipios. Es común que los gobiernos federales y estatales promuevan la cooperación voluntaria mediante incentivos fiscales. En la Unión Europea, los consejos de desarrollo regional (asociaciones de municipios) se crearon para poder acceder a los fondos de desarrollo de la UE. En Brasil, se han creado miles de consorcios desde que se aprobó la ley de consorcios en 2005 (Abrucio et al., 2001; Arretche, 2013). A diferencia del sistema de dos niveles, el cual usualmente es impuesto desde arriba (a nivel estatal o nacional), el modelo de cooperación voluntaria viene desde abajo porque los municipios deciden cooperar (Banco Mundial, 2014). La cámara regional ABC en São Paulo es un buen ejemplo de cooperación voluntaria. La cámara fue creada en 1997 para juntar a los alcaldes, al sector privado y a la sociedad civil de siete municipios de São Paulo para hacer frente a dos asuntos: el declive de la industria automotriz y la protección de las cuencas hidrográficas (Wetzel, 2013). Los problemas compartidos ayudaron a la formación de una nueva identidad regional y produjeron que los líderes comunitarios y los políticos se ocuparan del declive económico de la región mediante varias iniciativas. El consorcio ABC funcionó porque fue capaz de convocar a distintos actores para resolver asuntos específicos. De hecho, el Consorcio del Gran ABC es considerado “una vitrina de cooperación exitosa” (Arretche, 2014, p. 60). Otros ejemplos incluyen Bolonia, en Italia –una asociación de 48 gobiernos locales–, y la administración del área metropolitana de Montreal, que se financia con las contribuciones de los gobiernos locales y algunas subvenciones gubernamentales.
- d. *Distritos especiales*. Los distritos especiales sirven para entregar servicios que van más allá de los límites de un municipio; se usan sobre todo en países con gobiernos locales fuertes y autónomos. En los Estados Unidos, por ejemplo, la tercera parte de todos los órganos locales de gobierno son distritos escolares o especiales. En Europa, varios países utilizan distritos especiales, entre ellos, Copenhague (transporte), Randstad (agua), Lausana y Estocolmo

Recuadro 2.8 —

La Comunidad Urbana de Marsella: de cooperación voluntaria a agencia regional

En Francia, casi todas las áreas urbanas están administradas por comunidades urbanas (OCDE, 2006). La más conocida es la Comunidad Urbana de la Gran Marsella. Empezó en 1992 con tres municipios –Marsella, Marignane y Saint-Victoret– que crearon una corporación pública (la *Communauté de Communes Marseille Provence Métropole*) para tratar asuntos relacionados a las carreteras y el tráfico. Cinco años más tarde, se habían juntado otras 17 ciudades, llevando a la creación de la Comunidad Urbana de Marsella en 2000. Esta es una organización metropolitana cuyas responsabilidades abarcan el desarrollo económico regional, el transporte, el uso del suelo y la vivienda, la prevención del crimen, la eliminación de residuos y las políticas ambientales. Las localidades de la Comunidad han implementado acuerdos tributarios mediante los cuales la *Communaute Urbaine* cobra un impuesto único a las empresas, eliminado así la competencia entre los municipios que la integran.

Fuente: Slack (2007)

(vivienda). Bogotá y Vancouver tienen distritos especiales para transporte y bienes raíces que se financian con tarifas cobradas a los usuarios. Los órganos creados con un propósito especial pueden llevar a la proliferación innecesaria de órganos de toma de decisiones, pero son eficientes en cuanto a rendición de cuentas, especialmente si los servicios se financian con tarifas.

En suma, ni la teoría ni la práctica nos dice con claridad qué modelo de gobierno es el mejor para las áreas metropolitanas grandes. Algunos autores consideran que una estructura regional fuerte, que abarque la región urbana completa, es importante (Klink, 2008) para abordar problemas regionales, como las externalidades de la provisión de servicios, el transporte y la coordinación de asuntos ambientales. La cuestión es saber si es posible políticamente pasar de la cooperación intermunicipal a una estructura de gobierno regional y si esto mejoraría la legitimidad política. En la actualidad, la mayoría de los países descentralizados han sido reacios a adoptar estructuras regionales por temor a incurrir en costos adicionales y responsabilidades superpuestas.

POLÍTICAS URBANAS NACIONALES: ¿PUEDE PROMOVER EL CRECIMIENTO INCLUSIVO EL GOBIERNO CENTRAL?

¿Podrán las ciudades lidiar por sí solas con la multitud de asuntos definidos anteriormente –la urbanización masiva, la desigualdad y la exclusión social, la

inestabilidad política y el cambio climático? ¿Cómo debe dividirse la responsabilidad de diseñar políticas urbanas entre el gobierno nacional y los gobiernos locales? Hay varios argumentos que justifican la formulación de políticas urbanas nacionales, aunque su ejecución sea principalmente local. En primer lugar, la planificación estratégica a largo plazo de las áreas urbanas necesariamente tiene que darse dentro de un marco espacial nacional para obtener sinergia entre sectores y evitar duplicar esfuerzos y generar conflictos entre regiones. En segundo lugar, es poco probable que las necesidades de financiamiento para las inversiones en infraestructura –especialmente en ciudades que crecen aceleradamente– sean solventadas exclusivamente por los contribuyentes locales. El gobierno central tiene un papel clave en la distribución de los ingresos tributarios, la organización de financiamientos colectivos y para facilitar la creación de asociaciones público-privadas que ayuden a financiar la infraestructura urbana. En tercer lugar, asuntos como la pobreza, la desigualdad y el cambio climático tienen que ser afrontados tanto a nivel central como a nivel local. Financiar programas de lucha contra la pobreza exclusivamente a nivel local frecuentemente lleva a que se profundicen las diferencias entre municipios ricos y pobres, y puede llevar a desequilibrios financieros y a la salida de algunos de los habitantes más adinerados. Los programas de transferencias directas condicionadas, como *Bolsa Familia* en Brasil, son programas nacionales que establecen cómo debe estar focalizado el subsidio, el monto, el monitoreo y qué criterios usar para definir el éxito de la política. En cuarto lugar, la infraestructura a largo plazo tiene un impacto decisivo en la organización del espacio urbano. Sólo el gobierno central tiene la capacidad de coordinar y desarrollar un escenario en conjunto para todas las agencias que colaborarán en el diseño e implementación de políticas urbanas de tan largo alcance.

En varios países, la visión a largo plazo del desarrollo urbano está reflejada en la planificación espacial nacional. Muchos países de la OCDE tienen objetivos de planificación a largo plazo, de entre 5 y 10 años o incluso más, por ejemplo, Japón (10 años) y Corea (20 años). En el pasado, la planificación urbana a nivel nacional era considerada como una forma de promover el desarrollo regional mediante parques industriales, infraestructura regional y la elección de ramas

específicas de la actividad productiva. En China, los planes quinquenales implementados entre 1982 y 1997 fueron fundamentales para definir la tasa “de-seable” de urbanización, así como una jerarquía de ciudades con un papel claramente definido para ciudades principales y de mayor tamaño, el papel de las empresas comunales y las políticas estructurales que dirigieron la inversión directa extranjera hacia cuatro áreas económicas especiales ubicadas en la costa para alentar experimentos de libre mercado (Fujita et al., 2004). Japón y Corea usaron políticas igualmente claras, si bien menos deterministas, para promover o limitar el crecimiento urbano y la organización de las grandes ciudades –incluida Seúl y sus nueve ciudades satélite– así como la de las ciudades secundarias.

En la actualidad, el papel de los gobiernos nacionales en las políticas urbanas cambia bastante de un país a otro; va desde una escasa participación en Canadá y los Estados Unidos hasta una inserción más directa en Australia, Alemania, Sudáfrica y Brasil. En Canadá, se creó un Ministerio de Asuntos Urbanos en 1971, y se le asignó responsabilidad sobre la Corporación Canadiense de Hipotecas y Vivienda y la planificación general de políticas urbanas nacionales. Pero duró poco, y el ministerio fue eliminado en 1979. Australia tiene un ministerio en el gobierno central y un Consejo de Gobernadores Australianos que revisa los asuntos más importantes del desarrollo metropolitano. En Alemania, el Gobierno federal creó la Conferencia Permanente de Ministros, encargada de la planificación territorial, la cual hoy es la principal plataforma de desarrollo urbano. Lo que sí está claro es que en países donde las estrategias urbanas se manejaron de manera relativamente exitosa como parte de los objetivos de desarrollo nacional (por ejemplo, en Corea, Malasia, Tailandia y China), la formulación e implementación de las políticas públicas fue responsabilidad de poderosos ministerios de planificación u órganos similares que coordinaron políticas de desarrollo entre varios sectores respondiendo directamente al Primer Ministro.

Varios países han utilizado fondos de infraestructura urbana para incentivar que los gobiernos locales coordinen sus acciones. La mayoría de los gobiernos federales en la OCDE han establecido fondos especiales para el financiamiento urbano y metropolitano.

Canadá tiene el Fondo de Infraestructura Verde (USD 1.000 millones) y el Fondo Verde Municipal para entregar subvenciones, garantías y préstamos para inversiones verdes. Australia tiene Infraestructura Australia, creada en 2010. En Alemania, la infraestructura está financiada por los estados (Länder) y el gobierno federal; existe un fondo global para entregar subsidios a regiones y estados.

En Sudáfrica, también un país federal, se aprobó en 1996 una nueva constitución en la etapa posterior al *apartheid*. La Constitución establece tres “esferas” de gobierno –nacional, provincial y local– e incluye los mecanismos de coordinación y la división de funciones entre ellas. Sin embargo, no existe un requisito de una política urbana nacional o un enfoque nacional para todas las ciudades y municipios. Cuando la Constitución ya se estaba terminando, el Gobierno sudafricano diseñó un Marco de Desarrollo Urbano, pero el documento, divulgado en 1997, tuvo poco impacto a nivel nacional. Después de varios intentos fallidos de aprobar una Perspectiva Nacional de Desarrollo Territorial, en 2014 se seguía discutiendo un documento con un nuevo marco de desarrollo urbano (Sudáfrica, 2014).

En Brasil, el rol del gobierno nacional se ha visto fortalecido por importantes reformas institucionales. En 2000, se creó el Ministerio de las Ciudades, y se aprobó la Ley Federal N.º 10.257/2001, más conocida como el Estatuto de la Ciudad, el cual describe los derechos y obligaciones de las ciudades, y reconoce la “función social” de la propiedad urbana. El flamante Ministerio de las Ciudades dio visibilidad política a los asuntos de uso del suelo y los problemas de los millones de habitantes de los asentamientos informales. Se creó un Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social para ofrecer financiamiento a residentes con bajos ingresos en coordinación con el banco de financiamiento de vivienda (la Caixa Económica Federal). Además, se aprobó una ley para regularizar la tenencia (o el derecho de ocupación) de tierras ocupadas ilegalmente. Un programa muy significativo, Mi Casa, Mi Vida, iniciado bajo la administración del presidente Lula en 2009 y extendido por la presidenta Rousseff en 2011, prometió la construcción y entrega de más de un millón de hogares en tres años. A pesar de su tradicional autonomía local, en Brasil la política urbana y de suelos ha sido controlada por el gobierno central.

CONCLUSIONES

Las ciudades tienen la capacidad y las herramientas para mejorar la igualdad y la inclusión entre sus habitantes, llevando a lo que Rojas (2011) llama el “derecho a la ciudadanía”. Los párrafos anteriores demuestran que la igualdad social no será posible sin “buenas políticas urbanas”. Éstas implican que todos tengan la oportunidad de acceder a vivienda económica conectada al mercado laboral y a servicios sociales; e incluyen una buena planificación que prepare la infraestructura necesaria para una expansión urbana que, a su vez, se ajuste a una visión para la ciudad y sus habitantes. Las buenas políticas urbanas suponen un buen manejo de las finanzas y una buena coordinación. Todo esto requiere un diálogo abierto entre los distintos niveles de gobierno, ya que es necesario compartir recursos financieros y financiar la igualdad entre localidades a través de transferencias gubernamentales. Tener buenas políticas urbanas significa alentar a las ciudades a cobrar impuestos justos y transparentes a sus ciudadanos, a sabiendas de que estos pueden pedir cuentas a la ciudad por gastos equivocados o corrupción. Las buenas políticas urbanas requieren un aprendizaje continuo, la recopilación de datos y la experimentación. Las finanzas seguirán siendo uno de los obstáculos más importantes para la

universalización de los servicios básicos en las ciudades. Y aunque las ciudades pequeñas y pobres seguirán dependiendo del gobierno central y de la asistencia internacional para más del 50 % de sus necesidades (especialmente en inversión), está en manos de los gobiernos centrales y los donantes inculcarles la necesidad de experimentar e innovar en política tributaria local. Los novedosos conceptos de impuestos basados en el suelo o de recuperación de la plusvalía son sólidos y prometedores. Su implementación requerirá información de catastro confiable; es la misma información que se necesita para un impuesto a la propiedad eficiente. Buenas políticas urbanas necesitan el paraguas de una política de sostenibilidad a nivel nacional bien definida, que proporcione la orientación y los antecedentes necesarios para que las ciudades puedan identificar los retos futuros y las herramientas que necesitarán para enfrentarlos.

3 —

**EL AMBIENTE
PROPICIO PARA
LAS CIUDADES
SOSTENIBLES**

Como motores de desarrollo socioeconómico, las ciudades inevitablemente son también concentraciones de emisiones de gases de efecto invernadero; además, son las que mayores probabilidades tienen de verse afectadas negativamente por riesgos climáticos. Gran parte de los riesgos de salud y vulnerabilidades asociadas con el cambio climático están concentradas en los asentamientos informales (IPCC, 2014). Muchos de estos asentamientos están en áreas que corren el riesgo de inundación o tienen estructuras de vivienda peligrosas. La vulnerabilidad a los impactos del cambio climático es un hecho que afecta a muchos de los habitantes urbanos en situación de pobreza, sobre todo por “la falta de recursos humanos y financieros, la mala administración, la pérdida de biodiversidad y la desigualdad creciente” (IPCC, 2014). Incluso en ciudades de países con ingresos medios, los habitantes con menos recursos son las principales víctimas de una mala infraestructura y de la contaminación ambiental. Por ejemplo, los trabajadores en Beijing, Ciudad de México y Nueva Delhi enfrentan problemas de salud severos debido a la mala calidad del aire. El Informe de Riesgos Globales del Foro Económico Mundial de 2016 subraya la interconexión entre el cambio climático y la migración involuntaria, que, a su vez, está vinculada con la seguridad internacional y frecuentemente tiene otros impactos grandes e impredecibles.

¿Cuán lejos estamos de una “ciudad sostenible”? El concepto de ciudad sostenible reflejaría la definición de desarrollo sostenible originalmente formulada en la conferencia de Melbourne, que ha evolucionado y se ha vuelto más inclusiva. El anexo 2 muestra los atributos de lo que sería una ciudad sostenible. Esta sección pasa revista a los principales asuntos relacionados con la sostenibilidad a nivel de ciudad y de sector, el progreso alcanzado y previsto, y nuevas herramientas que podrían ayudar a las ciudades a evaluar su desempeño relativo en términos de sostenibilidad e inversiones a largo plazo en sostenibilidad.

EL PROBLEMA

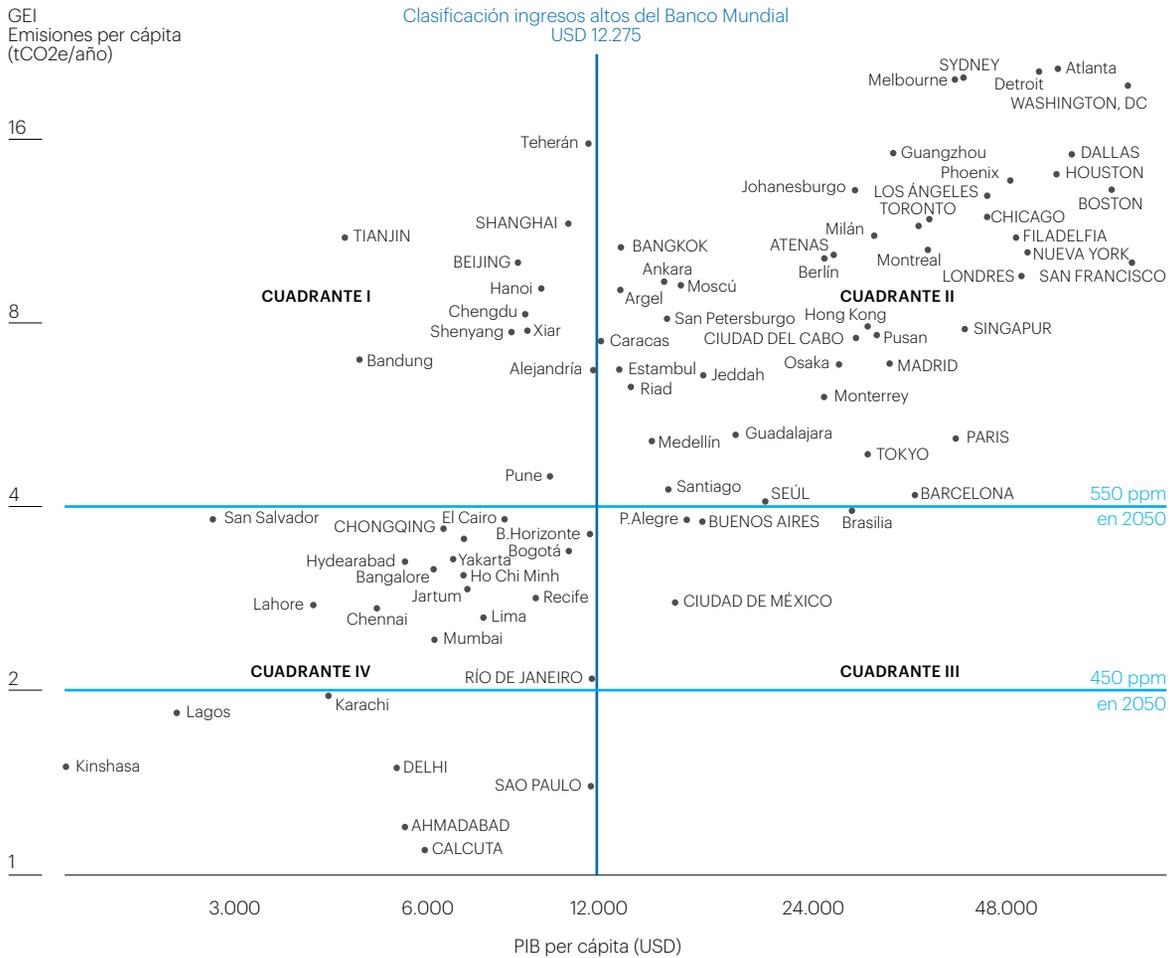
Aunque los beneficios del desarrollo urbano son sustanciales, un crecimiento urbano mal manejado puede reducir los beneficios económicos de la concentración urbana e incrementar los costos. Estos costos surgen de la dispersión urbana, sistemas de transporte público ineficaces, edificios energéticamente ineficientes, la exclusión social y la falta de servicios básicos. El reto de incorporar 2.500 millones de residentes urbanos adicionales en los próximos 35 años pondrá a prueba las capacidades de los gobiernos locales de invertir, priorizar, recaudar fondos y reducir emisiones de efecto invernadero mientras promueven el crecimiento de los ingresos. Este reto es particularmente serio porque recae principalmente sobre países en vías de desarrollo donde la capacidad de invertir y planificar es relativamente débil.

Los principales aumentos de población ocurrirán en las ciudades. Las proyecciones demográficas disponibles (Hoornweg y Pope, 2015) indican que durante las tres próximas décadas la población disminuirá en Japón y la mayoría de Europa, pero crecerá de manera estable en Asia Meridional. El mayor impacto tendrá lugar en África Subsahariana, especialmente en la segunda mitad del siglo. Las ciudades también serán más grandes. Se espera que en 2050 existan 50 megaciudades (aquellas con más de 10 millones de habitantes), y no 27, como en la actualidad; sin embargo, la mayoría del crecimiento poblacional se dará en ciudades medianas o secundarias (véase Freire, 2014; Yusuf, 2014).

Sin cambios tecnológicos o en la estructura urbana, el crecimiento demográfico y económico proyectado resultará en un aumento substancial de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), incompatible con el acuerdo de la Conferencia de París (COP 21) para limitar el cambio climático a 2°C por encima de los niveles preindustriales. Históricamente, el ingreso per cápita ha estado fuertemente relacionado con emisiones altas. El reto en el corto y mediano plazo es hacer que, en el futuro,

FIGURA 3.1

Tipología basada en emisiones y PIB de las 100 áreas urbanas más grandes



Nota. Los nombres de ciudad en mayúsculas indican que se han usado datos de inventarios de gases con efecto invernadero a nivel metropolitano revisados por expertos. Las emisiones de gases con efecto invernadero para las otras ciudades han sido estimados a partir de actividades sectoriales y factores nacionales. Se proporcionan y estiman valores para las 100 áreas urbanas más grandes listadas en el sitio web de los Alcaldes de las Ciudades. Las estimaciones son indicativas y no constituyen valores directamente comparables con los de los inventarios reales de gases con efecto invernadero.

Fuente: Hoornweg y Freire (2013)

el crecimiento sea menos dañino, es decir, crear crecimiento verde (véase Hoornweg y Freire, 2013; y Yusuf, 2013). Esto requiere dos transformaciones fundamentales: los países ricos que ya tienen niveles altos de emisiones deben reducirlas en más del 80% y los países en vías de desarrollo precisan crecer sin aumentar sus emisiones. ¿Es esto posible?

La figura 3.1 (Hoornweg y Freire, 2013) presenta una tipología de las 100 ciudades más grandes del mundo, comparando emisiones de gases de efecto invernadero y PIB per cápita. Los agrupamientos se explican por sí mismos. En el primer cuadrante, bajos ingresos per cápita y emisiones altas, encontramos algunas ciudades chinas que crecieron

rápidamente con un incremento sustancial en sus emisiones (más que nada debido a que la electricidad que usan es generada con carbón). El segundo cuadrante, ingresos altos y emisiones altas, incluye a la mayoría de las grandes ciudades en el Norte Global. Ciudades australianas, como Melbourne, tienen emisiones per cápita un 400 % por encima del límite y ciudades estadounidenses, como Boston y Dallas, emiten más de tres veces el límite. El tercer cuadrante, ingresos altos y emisiones bajas, lamentablemente está vacío. Sólo Ciudad de México y Buenos Aires, gracias a su energía de bajo carbono, han mantenido las emisiones por debajo del límite de 550 ppm. Finalmente, el cuarto cuadrante muestra todas las grandes ciudades pobres donde las emisiones están por debajo de los límites, pero los ingresos están también en un nivel bajo. El problema para estas ciudades es cómo generar crecimiento con una huella de carbono menor.

¿QUÉ PODEMOS HACER?

Un corpus creciente de estudios analíticos ha identificado áreas clave para la intervención de políticas públicas que pueden reducir la contribución urbana a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Estas áreas incluyen: la infraestructura a largo plazo y el impacto en la estructura de la ciudad, la dispersión y la forma urbana, la presión sobre los servicios (agua, transporte y suministro de energía), la innovación tecnológica insuficiente a un costo asequible para los países pobres, y falta de financiamiento y gobernanza.

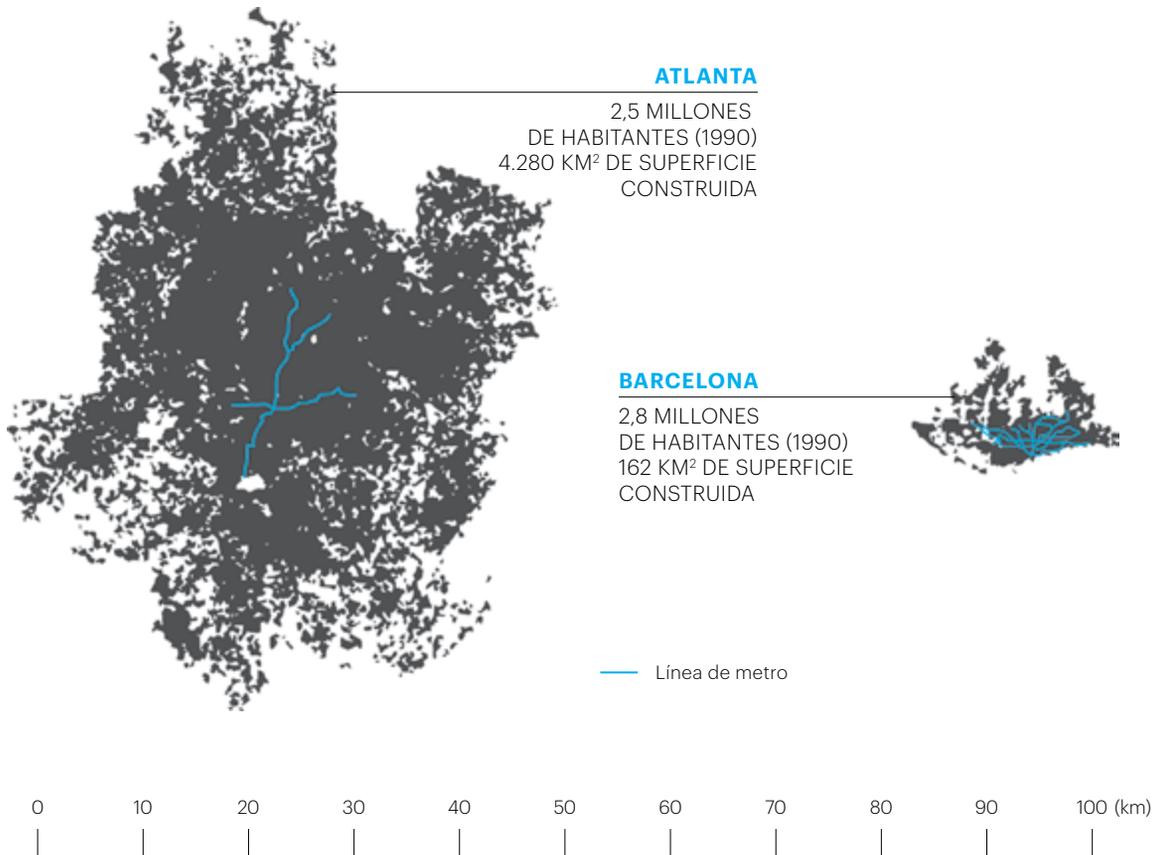
a. *La infraestructura urbana de larga vida útil* (principalmente las obras de ingeniería civil) funciona como el “esqueleto” de la ciudad, rige la forma urbana y dirige gran parte del metabolismo

de la ciudad y sus flujos materiales durante décadas o incluso siglos. El metro de Londres (1863), el Golden Gate Bridge en San Francisco (1933) y las calles alineadas de Roma ilustran este fenómeno. La “huella ecológica” que asociamos con una ciudad y su infraestructura rara vez podrá ser cambiada durante la vida de la ciudad. Por lo tanto, la planificación y las buenas decisiones al principio del proceso de urbanización no podrían ser más importantes para la sostenibilidad global.

b. *El papel de la forma urbana.* Las ciudades, debido a las características de su diseño (edificios, tráfico, alumbramiento, bombeo de agua, etc.), necesitan grandes cantidades de energía concentrada. Pero es posible obtener grandes ahorros en energía y emisiones de GEI optimizando la forma urbana, el diseño de los edificios y la movilidad. Bertaud (2004) compara Barcelona y Atlanta (figura 3.2). Ambas ciudades tienen más o menos la misma población, ingresos y clima. Las dos tienen la misma longitud de transporte ferroviario (160 km en Barcelona y 130 km en Atlanta). Sin embargo, debido a la dispersión urbana de Atlanta, sólo el 4 % de la población tiene acceso al transporte ferroviario, mientras que más del 60 % de los habitantes de Barcelona puede acceder al transporte (‘acceso’ definido como una distancia menor a 500 metros). Gracias a su forma urbana compacta, las emisiones de GEI de Barcelona son inferiores a 4 toneladas/cápita, mientras que las emisiones de Atlanta, de más de 20 toneladas/cápita, son cinco veces mayores. Se dice que una forma urbana compacta es el principal motor de un desarrollo respetuoso con el clima: puede reducir el uso del suelo por vivienda a la mitad, disminuir los costos de suministro de servicios básicos en 10-30 %, aminorar el transporte motorizado y sus costos en 20-50 %, y atenuar la congestión, los accidentes y la contaminación. Además, una forma urbana compacta asegura eficiencia energética y permite modelos de manejo de residuos y calefacción urbana más eficientes (New Climate Economy, 2014).

FIGURA 3.2

Área construida de Atlanta y Barcelona a igual escala



Fuente: Bertaud (2004)

c. *Escasez de agua.* El Banco Mundial (2016) sugiere que la escasez de agua será la limitación más importante al bienestar para el año 2050. El asunto se complica por el hecho de que el agua frecuentemente recibe grandes subsidios de los gobiernos, lo que frecuentemente resulta en su desperdicio –casi el 40 % del agua en Brasil se pierde en fugas; Hong Kong pierde más del 25 %; Singapur, por el contrario, desperdicia sólo alrededor del 6 % (WEF, 2015). Aunque existen logros importantes en el reciclaje del agua, el problema principal sigue siendo la baja

calidad del agua a la que acceden la mayoría de los ciudadanos, la falta de inversión adecuada por parte de los sectores público y privado, y el desvío de agua de consumo local para exportaciones agrícolas que hacen un uso intensivo del recurso.

d. *Transporte.* La conectividad es uno de los retos más grandes que enfrentan las ciudades, un asunto que es aún más complicado porque se necesita descarbonizar el transporte. Los sistemas de transporte masivo tardan años o décadas

en desarrollarse y frecuentemente requieren cambios culturales importantes. Sin embargo, muchas áreas urbanas han renovado sus sistemas de transporte público con éxito; por ejemplo, Vancouver, Río de Janeiro, Singapur, Mumbai y Brisbane. La *congestión* también impacta en la sostenibilidad urbana. Se espera que la mejora de los sistemas de transporte y la renovación urbana (para aumentar la densidad y reducir los tiempos de viaje) contribuyan a disminuir la congestión (KPMG, 2012).

- e. *Energía*. Las ciudades consumen más de tres cuartas partes de la energía en el mundo. Y a pesar de que varias ciudades se están acercando a fuentes de energía alternativa y renovable, la mayoría todavía dependen del petróleo, el carbón y el gas. Afortunadamente, existen nuevas tecnologías y políticas ambientales que están cambiando la manera en que las ciudades y los consumidores urbanos generan y utilizan la energía. La implementación de medidores eléctricos y redes inteligentes puede cambiar los patrones de consumo y permitir a las empresas de servicios públicos un mejor manejo de los picos de oferta y demanda. También están entrando al mercado nuevas formas de generar energía renovable¹². Estas nuevas tecnologías necesitan incentivos, precios adecuados y una adopción generalizada para, en primer lugar, suministrar energía a bajo costo y, en segundo lugar, ayudar a reducir las emisiones.

Los costos del crecimiento verde. El Foro Económico Mundial (2013) estima que el “crecimiento verde” necesita aproximadamente USD 5 billones de inversión en infraestructura al año para alcanzar el escenario de 2°C de calentamiento. Casi la totalidad de esta infraestructura se construiría en áreas urbanas. McKinsey Global Institute estima que se

necesita una inversión de USD 57 billones entre 2013 y 2030 (aproximadamente USD 3 billones al año). Una proyección razonable es que, entre 2015 y 2050, el gasto en obras de ingeniería civil (infraestructura urbana) a nivel mundial superará los USD 200 billones (USD 5,7 billones al año). Esto incluye la reparación de pérdidas por inundaciones causadas por aumentos del nivel del mar y tormentas, que Hallegatte et al. (2013) calculan que costará USD 63.000 millones al año para el año 2050.

La tendencia hacia las ciudades sostenibles está tomando impulso. A nivel nacional e internacional, es evidente el progreso desde la conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. Como resultado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), los países han adoptado objetivos de reducción de emisiones de efecto invernadero que ahora están llegando a nivel de ciudad. La mayoría de los países industrializados y al menos 35 países en vías de desarrollo (que representan más del 80 % de las emisiones de CO₂ provenientes del consumo energético) tienen planes de reducción agresiva del CO₂. Las ciudades también se están volviendo más proactivas en el establecimiento de sus propios objetivos y el intercambio de herramientas y experiencias con otras ciudades en asociaciones como C40 Cities. Desde la última Conferencia de las Partes (COP) en Copenhague, las ciudades C40 tomaron 10.000 medidas climáticas –el doble en solamente seis años– comprometiéndose a reducir sus emisiones de CO₂ en 3 Gt para el año 2030, cantidad equivalente a las emisiones anuales de India.

Ha habido buenas noticias en cuanto a nuevas tecnologías que hacen que la infraestructura sea más eficiente en su uso de energía. En muchas ciudades del mundo, los hospitales, las escuelas y los edificios administrativos se benefician de un consumo menor de energía mediante el uso de climatización, iluminación y materiales de construcción de bajo consumo energético. El uso de fuentes de energía renovables y el diseño de edificios energéticamente eficientes permitirá a muchos inmuebles modernos beneficiarse de energía limpia y

12. Las energías renovables están creciendo muy rápidamente y los costos están disminuyendo; sin embargo, el problema es menos el financiamiento y más las tecnologías de almacenamiento de electricidad, las redes eléctricas existentes y la inercia de los servicios públicos. Por ejemplo, si se añaden demasiados vehículos eléctricos a la red, pueden “contaminar” la calidad de la red eléctrica y causar daños a los aparatos domésticos y electrónicos.

disminuir la demanda sobre los sistemas de distribución; estos beneficios también provendrán del uso más generalizado de la climatización geotérmica para calefacción o refrigeración. Gracias a la creciente demanda de edificios más eficientes, los principales promotores inmobiliarios reconocen los beneficios comerciales de estos. Los gobiernos y las autoridades responsables de la infraestructura están empezando a incorporar objetivos de eficiencia del uso de la energía en la contratación de sus proyectos, creando incentivos muy fuertes para que los constructores innoven. Por ejemplo, en el diseño del proceso de licitación y oferta para el Melbourne Royal Children's Hospital, el Gobierno incluyó en el contrato un régimen de distribución del riesgo energético (Energy Risk Sharing) que obligaba a la constructora a entregar y mantener las instalaciones dentro de cierto nivel de uso energético.

¿Qué más se necesita? Compartir mejores prácticas; priorizar la innovación alentando la inversión directa; explorar nuevos modelos y enfoques; aprovechar modelos innovadores de financiamiento; involucrar a todas las partes, desde los políticos a los empleados de los municipios. KPMG (2010) identifica dos factores particularmente importantes: mejorar la rendición de cuentas y la coordinación, y realizar evaluaciones de impacto económico serias. Por ejemplo, Brisbane y Singapur han desarrollado planes de infraestructura urbana coordinados que toman en cuenta todos los aspectos pertinentes, incluidos la vivienda, la recreación, el agua y el transporte. Para proporcionar un perfil realista acerca de los proyectos financiados por el sector privado, los nuevos modelos sugieren una mirada más amplia para estimar los beneficios económicos relacionados con los proyectos de infraestructura, como mayor recaudación de impuestos, nuevos empleos y un mayor PIB. El área del Gran Manchester, por ejemplo, adoptó un modelo integrado para ver los programas de renovación urbana (principalmente transporte y vivienda) como formas de mejorar la conectividad, los negocios y el mercado de trabajo.

NUEVAS HERRAMIENTAS PARA MEDIR EL DESEMPEÑO Y SELECCIONAR PROYECTOS

En todo el mundo, se está llevando a cabo el mayor esfuerzo de construcción urbana de la historia de la humanidad. La infraestructura civil más antigua de ciudades en Europa, Norteamérica y Japón está siendo reemplazada y reequipada, y se está construyendo nueva infraestructura en las ciudades de crecimiento acelerado. Asia Oriental y Meridional es actualmente la región que más rápido crece en el mundo; solamente en Asia-Pacífico, el gasto en infraestructura es casi USD 5,4 billones anuales (PwC, agosto de 2014). Las ciudades de África Subsahariana también están acelerando su crecimiento, y se espera que, a mediados de siglo, su población urbana supere la de Asia Oriental y Meridional. Se espera que las ciudades y sus agencias gasten al menos USD 100 billones en infraestructura y en la entrega de servicios urbanos para el año 2050. Se estima que la cantidad de acero y cemento que será utilizada (si no se cambian los métodos de construcción) ocupe el 80 % del cupo de carbono restante para mantenernos dentro de un aumento de temperatura de 1,5 °C.

Mientras está en marcha esta carrera para dotarse de infraestructura urbana, los límites del planeta ya están en serio riesgo. Se cree que el cambio climático, la tasa de pérdida de biodiversidad y el ciclo del nitrógeno están por encima de sus límites sostenibles (Rockstrom et al., 2009). Los motores de la degradación de los ecosistemas son, en su mayoría, consecuencia de los actuales estilos de vida urbanos; por ejemplo, las emisiones de GEI, el uso del agua y el despeje de tierras para la producción agrícola. Este

impacto inevitablemente aumentará al duplicarse la población urbana. Además de respetar los límites físicos del planeta y reducir la degradación del medioambiente, es necesario proponer objetivos socioeconómicos, y estos objetivos y límites físicos son consideraciones críticas para toda infraestructura urbana. Hay que enfatizar que es posible desplegar soluciones más respetuosas con el clima que se financien por sí solas y no obstaculicen el crecimiento económico en los países que tratan de ponerse al día. Este es particularmente el caso de las políticas que incentivan los edificios verdes o de cero emisiones (en los cuales se recupera la inversión en 3 años), un desarrollo urbano compacto o denso, y el desarrollo urbano a partir del transporte (el cual tiene ventajas claras en cuanto a la integración de los mercados de suelo y la posibilidad de que la ciudad use los ingresos de plusvalía para financiarse). El trabajo de GGKP (en colaboración con la OCDE, el Banco Mundial y el PNUMA) aborda algunos de estos asuntos.

Puesto que las ciudades cumplen un papel central en la mejora de la sostenibilidad, cada vez son más necesarias nuevas herramientas de medición y analíticas. En esta sección, presentaremos dos modelos. El primero está diseñado para ayudar a las ciudades a monitorear su desempeño en varios frentes, del biofísico al social y al desempeño económico. El segundo modelo permite comparar distintos proyectos midiendo su desempeño en términos de costo por emisión de GEI. Utilizando la información recolectada regularmente por proyectos y ciudades, estas herramientas permiten a las ciudades tomar mejores decisiones; además, mostrar este modelo a sus ciudadanos y financistas puede generar apoyo para nuevas tecnologías, ayudar en el proceso de planificación y mejorar la selección de tecnologías.

De los límites del planeta al desempeño socioeconómico

La evaluación del desarrollo sostenible requiere cuantificar tanto los límites biofísicos y ambientales como las condiciones sociales. Rockstrom et al. (2009) propusieron inicialmente una serie de parámetros

de los límites del planeta que pudieran ser utilizados para mostrar fácilmente el progreso hacia límites biofísicos. Su trabajo señaló puntos críticos que exceden las capacidades regenerativas del planeta como sistema en cuanto a pérdida de biodiversidad, disrupción del ciclo del nitrógeno y cambio climático. Hoy, se considera que hasta el ciclo del fósforo se está aproximando a un punto crítico (figura 3.3). Este esquema fue actualizado por Steffen et al. en 2015.

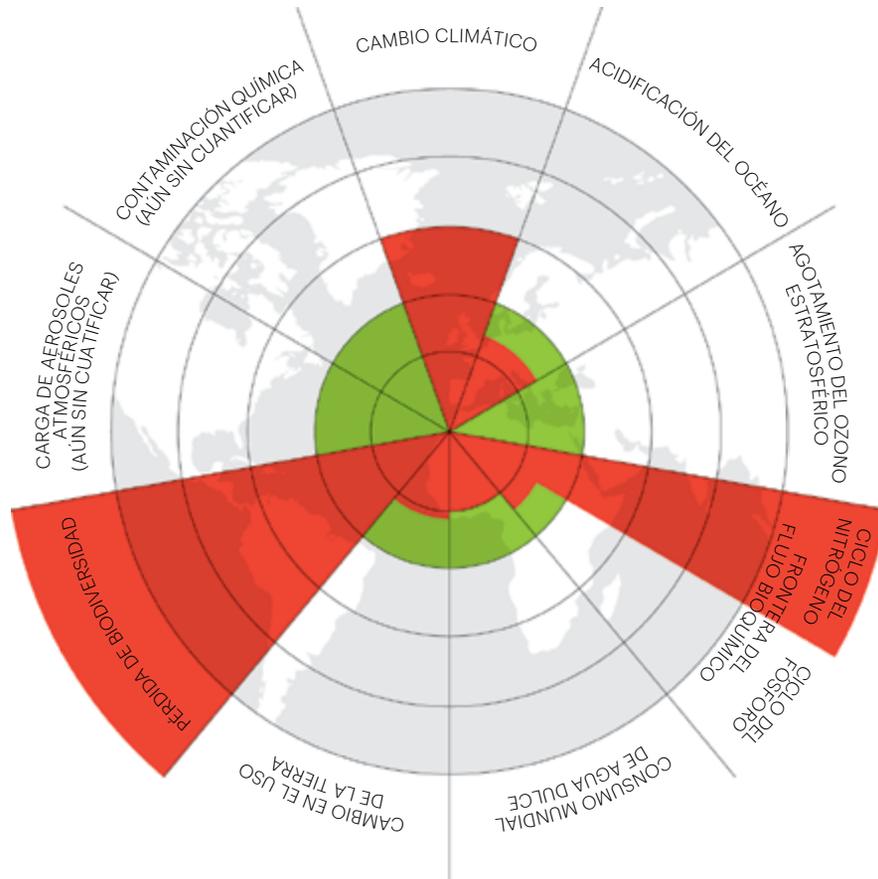
Basándonos en el esquema propuesto por Rockstrom, podemos calcular una suma global de límites biofísicos para las ciudades más grandes del mundo (más de 5 millones de habitantes para el año 2050), ya que tienen los mayores impactos locales y planetarios. Los valores están presentados como promedio per cápita. Hemos añadido una dimensión de riesgo geofísico, que refleja los riesgos sísmicos y climáticos que pudiera enfrentar una ciudad, como aumento del nivel del mar, terremotos, erupciones volcánicas, deslizamientos de tierra, tormentas e inundaciones. El cálculo estima la sumatoria del riesgo a la vida y a la propiedad.

Se considera también la contaminación para estimar valores locales (y acumulados) para la contaminación del aire (esmog y partículas en interiores y exteriores), contaminación del agua (DQO, DBO, restos flotantes y metales pesados) y contaminación del suelo (desechos sólidos y terrenos industriales). Estos desechos generados a nivel local conducen a problemas de contaminación críticos y a los problemas de salud que estos conllevan. Se espera que los valores para contaminación varíen drásticamente de una ciudad a otra. Presentamos estos límites como un promedio para el área urbana total, a pesar de que los niveles de contaminación pueden variar drásticamente dentro de una misma ciudad.

La mayoría de las ciudades, al abordar amenazas globales como el cambio climático, tendrán que responder a los imperativos locales al tiempo que contribuyen a los objetivos globales. La figura 3.4 ilustra cómo se ven a nivel local (ciudad) las preocupaciones biofísicas globales. Está claro que, para el año 2050, las ciudades más grandes del

FIGURA 3.3

Indicadores biofísicos del mundo, comparados con los límites propuestos por Rockstrom (2009)



Fuente: Rockstrom et al (2009)

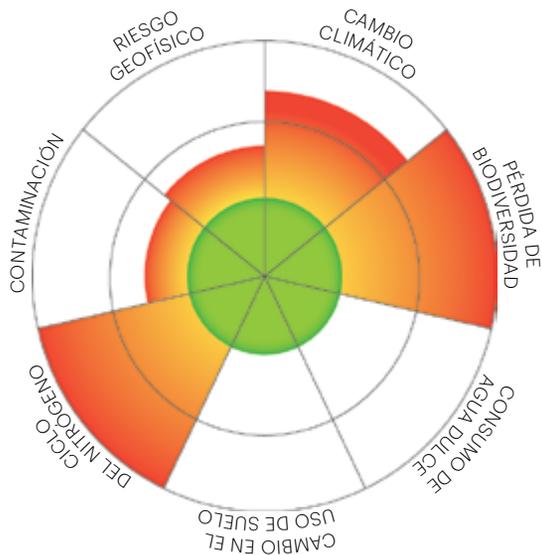
mundo habrán excedido tres límites biofísicos: el cambio climático, la biodiversidad y el ciclo del nitrógeno. Hoornweg aplicó esta metodología (de Rockstrom) a cinco grandes ciudades. Por ejemplo, en Toronto, el uso del suelo, los impactos sobre la biodiversidad y las emisiones de GEI aparecen como las prioridades, mientras que en Dakar las prioridades son la movilidad y conectividad, la seguridad pública y la economía local. Las ciudades tienen que priorizar acciones consistentes con las condiciones locales (por ejemplo, la contaminación del aire en Beijing y la seguridad

en São Paulo) y con la necesidad local de crecimiento económico; sin embargo, pueden hacerlo de una manera que reconozca los objetivos de sostenibilidad locales y globales.

De manera similar a los límites biofísicos, proponemos límites socioeconómicos de la sostenibilidad con siete parámetros: oportunidades para la juventud, economía, acceso a energía, conectividad, instituciones, servicios básicos y seguridad pública (véase figura 3.5). Estos límites que proponemos están alineados con los Objetivos

FIGURA 3.4

Límites biofísicos científicos para las ciudades en un contexto global (estimaciones agregadas)



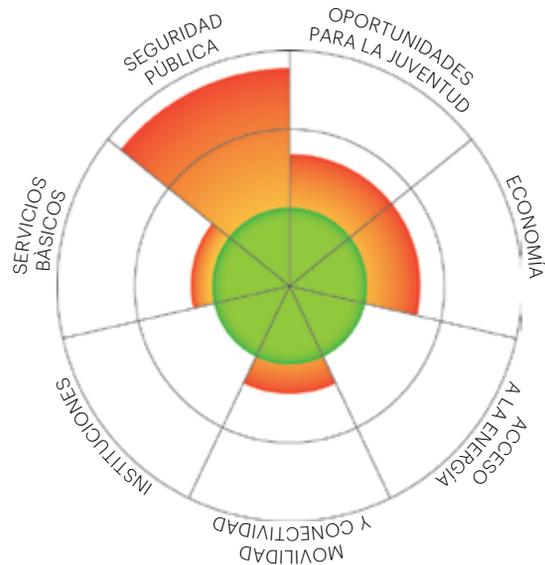
Fuente: Hoornweg (2015)

de Desarrollo Sostenible (ODS) delineados en Hoornweg et al. (2016).

La figura 3.5 señala *límites socioeconómicos* aproximados –calculados en relación a objetivos existentes y límites globales. La mayoría de la información está disponible de manera regular a través de bancos de datos como Global City Indicators Facility (World Council on City Data); sin embargo, en algunos casos es necesario realizar aproximaciones, ya que se necesitan datos para la totalidad del área urbana y no solamente para una ciudad. Los límites son consecuentes con una jerarquía de ciudades sostenibles (anexo 2) y reflejan los fundamentos de la entrega de servicios urbanos. Cada límite utiliza entre tres y cinco indicadores. La medida de las oportunidades para la juventud incluye métricas dirigidas a las niñas para reflejar la importancia del género en

FIGURA 3.5

Límites socioeconómicos: la situación mundial comparada con los objetivos



Fuente: Hoornweg (2015)

el crecimiento económico (Banco Mundial, 2012). Además del PIB per cápita (por ciudad), el límite económico incluye coeficientes de Gini y la población en asentamientos informales (para medir la equidad en general), así como la tasa de desempleo de la ciudad en su conjunto.

Hoornweg (2015) aplicó esta metodología a cinco ciudades: Toronto, São Paulo, Mumbai, Shanghái y Dakar. Comparado con el promedio global, sólo Shanghái tiene un mejor nivel de oportunidades para la juventud; el desempleo juvenil de Toronto es el más alto de las cinco ciudades piloto, pero la ciudad tiene el coeficiente de Gini más bajo. Los retos económicos de Dakar son evidentes; se ven reflejados en su bajo nivel de oportunidades para la juventud y su mal desempeño económico (cuadro 3.1).

CUADRO 3.1

Indicadores socioeconómicos de cinco grandes ciudades (escala global =1)

	Toronto	São Paulo	Shanghái	Mumbai	Dakar
Oportunidades para la juventud	1,0	1,7	0,8	1,5	1,9
Economía	0,9	1,5	1,4	2,2	3,6
Acceso a energía e intensidad	0,8	1,2	0,8	1,2	1,0
Movilidad y conectividad	1,0	0,8	0,9	2,1	2,9
Instituciones	0,6	1,1	1,1	1,3	1,4
Servicios básicos	0,9	0,9	1,0	1,8	1,1
Seguridad pública	0,8	7,7	0,7	1,2	3,1

Fuente: Hoornweg, 2015

ENTENDER Y PRIORIZAR LA INFRAESTRUCTURA URBANA SOSTENIBLE

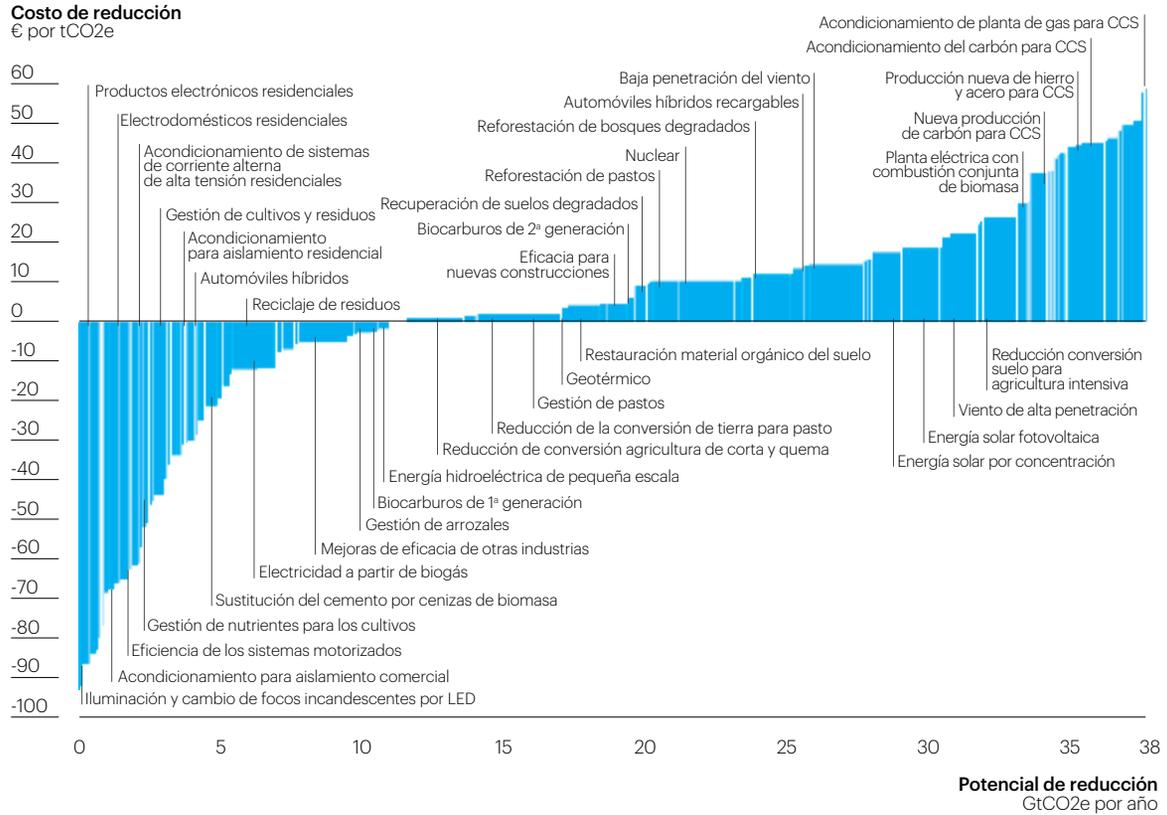
A la hora de decidir dónde invertir y cómo financiar infraestructura urgente, es esencial analizar y entender los costos y beneficios de la infraestructura sostenible tomando en cuenta el impacto de variables relacionadas con el cambio climático. El enfoque más conocido es la curva de costo marginal de abatimiento (CMA), la cual presenta las opciones disponibles para programas integrales a largo plazo como la reducción de gases de efecto invernadero. Las curvas CMA (véase la figura 3.6) cobraron importancia después del Protocolo de Kioto de 1997, a medida que los países buscaron optimizar sus esfuerzos para lograr las reducciones exigidas de emisiones de GEI. Varios economistas, organizaciones de investigación y

consultorías han producido curvas CMA, incluido Bloomberg New Energy Finance. Las curvas CMA también proporcionan poderosas herramientas en materia de política pública para la adaptación climática puesto que ilustran cómo algunas intervenciones tienen resultados positivos netos con gastos muy pequeños (aunque de impacto relativamente bajo) mientras que otras requieren más tiempo y mayor financiamiento.

En la figura 3.6, las alternativas más efectivas en cuanto a costos están al lado izquierdo de la curva, especialmente por debajo de la línea '0', que indica que estas actividades son económicamente atractivas incluso sin un precio al carbono. Algunas, como la optimización de la iluminación y el reacondicionamiento térmico (a la izquierda de la figura) generan reducciones de CO₂ significativas a la vez que alcanzan tasas de retorno impresionantes. Las inversiones en reacondicionamiento térmico se amortizarían en tres años. Las inversiones más onerosas –por ejemplo, reacondicionamiento de plantas de gas y carbón– son también las que tienen el mayor impacto. Dada la naturaleza pública del bien (reducción de emisiones de GEI), las ciudades necesitarían ayuda financiera basada en las externalidades positivas implícitas de la inversión. Este es el concepto detrás de los fondos de inversión verdes y los bonos verdes:

FIGURA 3.6

Curva de costo marginal de la reducción de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero



Nota. La curva presenta una estimación del potencial máximo de todas las medidas técnicas de reducción de GEI por debajo de los 60€ por tCO₂e si se buscara de manera agresiva cada segmento. No es una previsión del papel que pueden desempeñar diferentes medidas de reducción o tecnologías.

Fuente: McKinsey & Company (2009)

permitir al público en general contribuir a inversiones locales que tengan un impacto en la resiliencia de nuestro planeta frente al cambio climático.

La curva de sostenibilidad de costos (SCC, por sus siglas en inglés) es una modificación al enfoque de abatimiento (y adaptación) que ofrece una evaluación más integral de la sostenibilidad. La curva SCC estima los costos y oportunidades de mayor sostenibilidad resultantes de infraestructura urbana de larga vida útil. Inicialmente, se aplica el enfoque al sector de transporte de

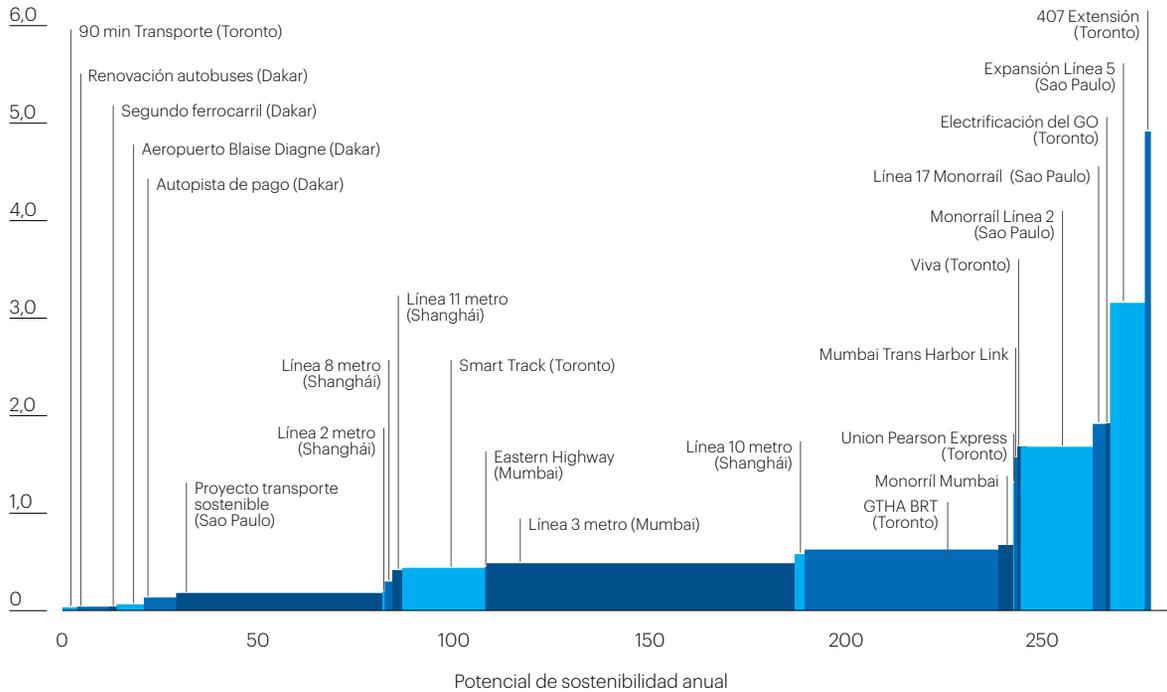
Toronto, y luego se aplica a otras cuatro ciudades. El potencial de sostenibilidad se deriva del impacto del proyecto sobre los límites físicos y los objetivos socioeconómicos.

Queda claro, viendo la figura 3.7, que la infraestructura con el mayor potencial de sostenibilidad y costos más bajos es la extensión de las líneas de metro y el autobús de tránsito rápido (BRT) en São Paulo. La extensión de autopistas y líneas de autobús claramente es menos efectiva para limitar las emisiones a determinado costo. La aplicación

FIGURA 3.7

Curva de costo de sostenibilidad (SCC) para proyectos de transporte en cinco ciudades

Coste de la sostenibilidad
(USD miles de millones
por unidad de sostenibilidad)



Fuente: Hoornweg (2015)

de una metodología similar a la ciudad de Toronto (Hoornweg, 2015) llega a conclusiones similares. El proyecto de transporte rápido que proporcionaba un sistema de transporte en superficie a gran escala conectado con vehículos eléctricos obtiene ampliamente el potencial de sostenibilidad más alto entre los proyectos evaluados. Esto se debe a la amplia aplicabilidad del proyecto (alto número de usuarios) y a lo importante de las reducciones de emisiones de GEI que alcanzaría.

En resumen, estas nuevas herramientas proporcionan mecanismos relativamente simples para reflejar con mayor precisión el potencial de

sostenibilidad de un proyecto (impactos locales y globales). Evaluar la sostenibilidad de las ciudades más grandes del mundo en su conjunto permite tener una apreciación mucho mejor del alcance de los desafíos que tenemos por delante. Podemos evaluar cada ciudad de acuerdo con sus contribuciones relativas y prioridades respecto al desarrollo sostenible. También es posible generar una visión rápida de la rentabilidad (en cuanto a sostenibilidad) de cada proyecto. Esto es cada vez más importante a la hora de asignar financiamiento de fuentes como los Fondos de Inversión en el Clima o bonos “verdes”.

AYUDANDO POR EL LADO DE LA OFERTA

Como se mencionó anteriormente, se estima que el costo de la infraestructura urbana sostenible necesaria es de aproximadamente USD 6 o 7 billones al año, incluido el costo adicional de financiar infraestructura para alcanzar un escenario de bajo carbono. Este monto es muy superior a lo que muchos países y ciudades están asignando a infraestructura urbana. Aunque claramente existe consenso en que los países y ciudades necesitan estos recursos, todavía existen barreras para atraer fondos adicionales. Los mercados de capitales de la actualidad no proporcionan a las ciudades un acceso adecuado al financiamiento asequible necesario para infraestructura de bajas emisiones; se precisan modelos innovadores para movilizar el financiamiento necesario. Recomendaciones específicas son: mejoras en la preparación de proyectos (un dispositivo para lograr esto es el GIF, (Mecanismo Mundial para el Financiamiento de Infraestructura del Banco Mundial); ayudar a que las ciudades desarrollen esquemas para fijar el precio de las externalidades climáticas; y colaborar con instituciones financieras locales para diseñar soluciones de financiamiento de infraestructura para el clima.

El uso de instrumentos financieros municipales más ecológicos, como las tarifas de congestión, es un paso importante para lograr una infraestructura urbana más respetuosa con el ambiente. Pero es posible que el financiamiento del sector público no sea suficiente, por lo que es crítico movilizar inversiones del sector privado para llenar el vacío de financiamiento de muchos proyectos de infraestructura urbana verde. Para atraer y capturar financiamiento del sector privado, los países necesitan: (1) mercados para proyectos de infraestructura urbana verde, (2) un buen retorno sobre la inversión y (3) riesgo limitado. Estas condiciones son más fáciles de encontrar en países industrializados y de ingreso medio. En

países en vías de desarrollo con bajos ingresos, es posible que donaciones, préstamos y otros instrumentos de financiamiento del desarrollo sean más relevantes (Banco Mundial, 2015; OCDE, 2015; ONU-Hábitat, 2014).

Los gobiernos nacionales también pueden apoyar las inversiones locales mediante subvenciones, fondos compensatorios (*matching funds*), transferencias y préstamos subsidiados. Para maximizar la rentabilidad de las inversiones para la resiliencia climática, se debería alentar que las ciudades desarrollen cobeneficios, como la mitigación de las islas de calor, refrigeración y calefacción natural, el uso doble de espacios recreativos y reducciones en la contaminación acústica y del aire. Además, se deben adoptar métodos para fijar precios a las externalidades climáticas, incluidas las externalidades con un impacto local –la congestión, el smog y el escurrimiento de aguas pluviales. Herramientas financieras como las tarifas a los usuarios, las tarifas de congestión y la recuperación de plusvalías (impuestos a la propiedad dirigidos) pueden ayudar a las ciudades a financiar las actividades necesarias al tiempo que mejoran el comportamiento de los ciudadanos¹³.

La financiación no sólo trata de las fuentes de financiamiento, sino también de la forma de manejar los recursos y seleccionar alternativas. El financiamiento no es el único problema. Entre 2009 y 2010, los compromisos de financiamiento para construir infraestructura en África crecieron de USD 38.900 a USD 55.900 millones (Wetzel y Pohl, 2015), pero la tasa de los desembolsos cayó de 48 % a 38 %; aunque había USD 55.900 millones disponibles, no se utilizaron. Esta asombrosa suma refleja la falta de capacidad para identificar proyectos prioritarios, y para diseñar, implementar y rendir cuentas por ellos. Es urgente mejorar

13. Las tarifas de congestión han sido implementadas en muchas ciudades, incluidas Londres, Singapur y Milán. Estas tarifas no sólo redujeron la congestión y la contaminación, sino que también generaron ingresos para las ciudades y permitieron mejorar la infraestructura verde (transporte público). Estocolmo fue una de las primeras ciudades en utilizar este mecanismo, que inicialmente impuso, a modo de prueba, multas de USD 3 a USD 15 por acceder al centro de la ciudad en horas punta.

la gobernanza, las instituciones, los procesos y las capacidades internas, y esto contribuirá a cerrar la brecha de servicios. Las ciudades pueden tomar decisiones estratégicas en cuanto a infraestructura. La clave es construir la infraestructura correcta y maximizar los beneficios de la infraestructura existente.

Frecuentemente, los gobiernos están abrumados de ideas para proyectos y propuestas de financiamiento. Evaluaciones sistemáticas de los proyectos propuestos ayudarían a priorizar las necesidades y fomentar el apoyo de la comunidad. La República de Corea adoptó un enfoque que vinculaba su

programa de infraestructura a objetivos sociales y económicos. En 2005, creó el Centro de Manejo de Inversión en Infraestructura Público-Privada, el cual diseñó una metodología estandarizada y revisó todos los proyectos importantes. El resultado ha sido grandes ahorros en costos de infraestructura gracias a un programa de infraestructura plurianual consolidado. En este sentido, los modelos predictivos se convierten en herramientas de administración muy importantes para evaluar cómo distintos escenarios de consumo de energía y cambios demográficos afectarían a las necesidades de infraestructura y para señalar las alternativas más eficientes.

CUADRO 3.2

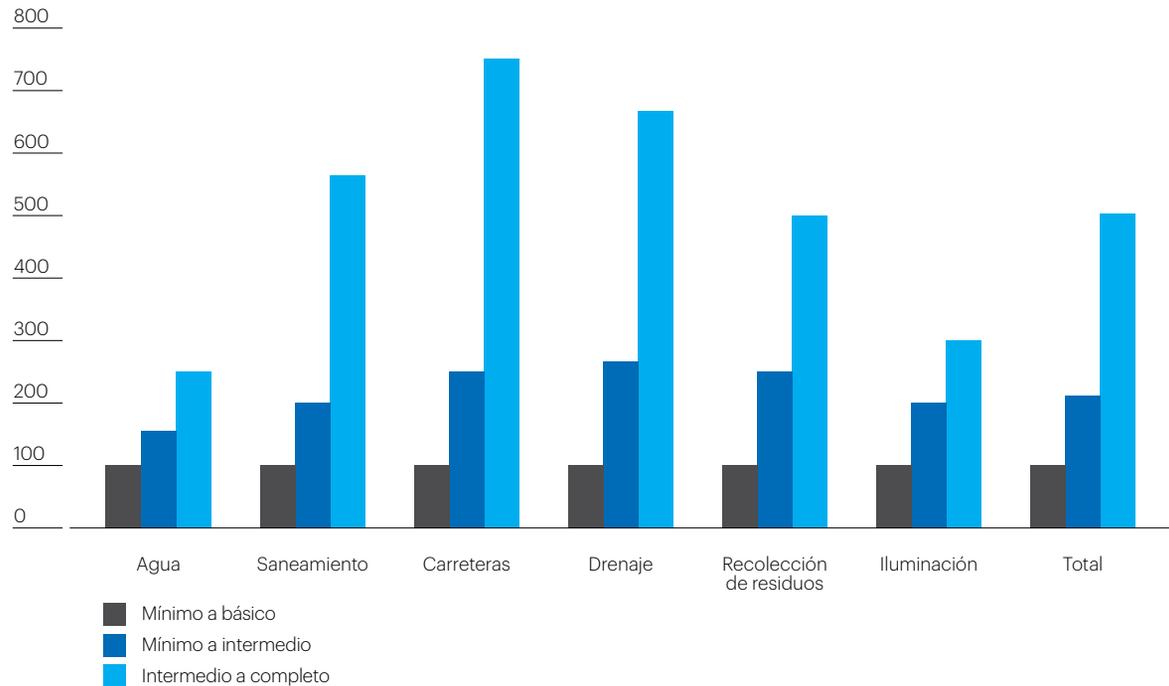
Mejoras a la infraestructura: Opciones de niveles de servicio (un ejemplo africano)

Nivel de servicio				
Servicio	Mínimo o existente	Básico	Intermedio	Completo
Agua	Vendedor/Pozo	Tomas de agua comunitarias	Toma de agua en el patio	Suministro de agua medido en casa.
Saneamiento	Letrina abierta	Letrinas públicas formales	Letrinas de hoyo caseras	Sistema de alcantarillado con agua
Carreteras	Informales con espacios compartidos	Carretera de grava clasificada (máximo de 4,5 m)	Rutas de bus/taxi de pavimento o grava	Todas las carreteras pavimentadas
Aceras o senderos	Sin clasificación o tratamiento de superficie	Camino de grava clasificado (máximo de 1,5 m)	Camino de grava (máximo de 1,5 m)	Cemento (máximo 2 m) con drenaje a los costados
Drenaje	Sin desagües formales	Zanjas sin cobertura o forro	Forro en los desagües secundarios y en los desagües terciarios clave.	Cobertura y forro en todos los desagües
Recolección de basura	Sin un sistema de recolección formal	Recolección comunal fija a una distancia mayor de 250 m	Contenedores Skil o Roro comunitarios a aproximadamente 100 m	Contenedores para recolección puerta a puerta
Alumbramiento de vías	Sin alumbramiento	Alumbramiento en las vías principales	Alumbramiento en las vías principales y secundarias	Alumbramiento en todas las vías

Fuente: World Development Institute (2014)

FIGURA 3.8

Costos de mejoras a la infraestructura
Mejora básica=100



Fuente: Banco Mundial (2015d)

La necesidad de herramientas e información que apoye la toma de buenas decisiones es igual de importante para los países de bajos ingresos e incluso para los asentamientos informales. Cada día se toman decisiones que tienen en cuenta concesiones entre costo, calidad y cobertura. Una decisión importante en las políticas públicas es si se debe proporcionar servicios que bajo un estándar de calidad alto sólo sean asequibles para unos cuantos o utilizar estándares *funcionales* que sean asequibles para muchos. En general, los estándares tienen sentido, especialmente cuando se enfrentan grandes necesidades y los recursos son limitados. Los estándares funcionales *son menos costosos* de implementar, ocupan menos suelo y requieren menos interrupciones. Permiten *mejoras progresivas* y responden a las necesidades de las comunidades

pobres. También tienen costos de capital más bajos y son más rápidos de implementar.

Proporcionar alternativas de niveles de servicio a las comunidades locales, indicando costos y cronogramas, promovería la transparencia y una toma de decisiones colectiva que empoderaría a las comunidades locales y se ajustaría a su capacidad de pago. El cuadro 3.2 es un ejemplo de cómo exponer las distintas opciones de niveles de servicio en cada sector. Las diferencias en costo pueden ser sustanciales.

La figura 3.8 muestra los distintos costos de las mejoras utilizando el costo promedio de las distintas alternativas (el cual depende de la densidad del área y del costo local de la mano de obra y los

materiales). El ejemplo usado en la figura muestra una diferencia de más de cinco veces en el costo entre mejorar un conjunto de 6 servicios del nivel mínimo al básico y mejorar del mínimo a los estándares completos. En otras palabras, la decisión sería entre proporcionar el servicio completo a un habitante o la mejora básica a 8 habitantes por el mismo precio. Esta decisión no es fácil y depende de muchos factores, entre ellos, la capacidad de la ciudad o la comunidad de contribuir al financiamiento. Proporcionar números y modelos simplificados para la toma de decisiones parece ser una buena estrategia para que las comunidades nuevas tomen decisiones eficientes y usen sus recursos sabiamente.

4 —
**DEL ANÁLISIS
A LA POLÍTICA
PÚBLICA:
PROPUESTAS
PARA UNA AGENDA
INCLUSIVA**

La desigualdad de ingresos se ha agrandado en las tres últimas décadas como resultado de cambios en la estructura económica, la globalización y el grado de valoración de la igualdad por la sociedad en su conjunto. El aumento de esta brecha de ingresos y bienes entre ricos y pobres afecta a la mayoría de países en el mundo. Esta desigualdad repercute en todas las ciudades y conduce a la segregación, la exclusión y a comunidades divididas. Es necesario diseñar, de manera centralizada, políticas impositivas y sociales fundamentales (incluidas políticas de ingresos y bienes, así como programas sociales dirigidos a los más vulnerables).

Sin embargo, las ciudades cumplen un papel poderoso en el combate contra la desigualdad y la exclusión en sus propios territorios. En general, las políticas locales de uso del suelo, vivienda, transporte y entrega de servicios básicos tienen un impacto directo sobre el bienestar de la población urbana con escasos recursos. Trabajando de cerca con los habitantes, los gobiernos municipales se benefician de sus comentarios, consejos y quejas. Por supuesto, esto necesita estar acompañado de financiamiento, y, francamente, la mayoría de las ciudades (excepto las más grandes) tienen “ingresos propios” muy limitados. En consecuencia, dependen de las transferencias que reciben y su participación en los ingresos de los gobiernos nacionales. Lo que puede motivar a los gobiernos nacionales de aquí en adelante, sin embargo, es la realidad de que para alcanzar objetivos económicos y sociales amplios, como el aumento de los ingresos y la reducción de la pobreza, así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se requerirán avances en ciudades de varios tamaños y formas.

Este documento ha mencionado la importancia de acomodar a la gran ola urbana que se espera en las próximas décadas. Como en el pasado, estos nuevos residentes traerán consigo la determinación de tener éxito, ser incluidos y dar mayores oportunidades a sus hijos. Corresponde a las ciudades ayudarles en esta transición: con suelo urbano más económico; vivienda más cercana a las oportunidades laborales (o conectada con un buen transporte público). Respetando su deseo de construir viviendas pequeñas (frecuentemente por debajo de la norma

oficial) y ampliarlas con el tiempo, pidiéndoles contribuir y pagar por servicios básicos (como el agua, el saneamiento y la gestión de residuos), asegurándose de que los servicios de educación y salud estén disponibles para todos (en conjunto con las autoridades regionales), las ciudades no sólo beneficiarán a los recién llegados, sino que también invertirán en su propio futuro.

Corresponde a la ciudad y a su planificación urbana asegurar que las nuevas soluciones sean compactas, minimicen las emisiones y permitan servicios más baratos, y, al mismo tiempo, fomentar intercambios más eficientes entre los actores urbanos. Para nuestras ciudades, el atractivo de ubicar exitosamente empresas de alta tecnología y grandes empresas del sector financiero puede ser problemático y, a menudo, ha traído consigo grandes desventajas en cuanto a precios de la tierra más altos y la “expulsión” o dislocación de las clases medias y trabajadoras. Diseñar e implementar una combinación de políticas para nuestras ciudades, donde las empresas manufactureras urbanas formales e informales puedan coexistir beneficiosamente unas con otras, requerirá de voluntad política. Como nos recuerda Frenchman (2014), el ideal modernista de la planificación urbana, donde la zonificación separa la residencia, el trabajo y los servicios, ha dado lugar a la segregación espacial, un alto consumo de energía y pérdida de vitalidad. El modelo que está surgiendo del fondo de viejas ciudades europeas o de los nuevos centros creativos de Nueva York o Atlanta revela las ventajas de que el sector artesanal de la nueva ciudad (lo que Sassen llama manufactura urbana) y el sector artístico interactúen y se beneficien del desarrollo de los sectores modernos.

Ciudades compactas, conectividad y coordinación se han convertido en el paradigma de la Convención sobre Cambio Climático (CCC), propuesto por la London School of Economics (LSE) y ahora adoptado plenamente como la consolidación de lo que se necesita para que las ciudades sean sostenibles e inclusivas. El anexo 3 ofrece algunas ideas sobre lo que podría hacerse a nivel de ciudad en función de su etapa de urbanización. A pesar de la incertidumbre que rodea el desempeño económico global, lo que podría traer problemas

adicionales y vulnerabilidad política, las ciudades tienen un papel claro que cumplir y las herramientas que se deberían utilizar. La inclusión política a través de innovaciones como los presupuestos participativos y la coproducción de servicios (con un enfoque en la organización comunitaria y la confirmación de los derechos de todos los residentes) puede contribuir. En este contexto, el pasado puede ofrecer algunas lecciones:

- *La inclusión urbana tiene sentido no sólo desde un punto de vista social, sino desde un punto de vista económico.* La inclusión agranda los mercados, mejora el capital social, aumenta la productividad y permite economías de escala y de aglomeración. Deshacerse de la división creada en las ciudades por las líneas imaginarias de los mercados informales y las agrupaciones sociales aumentará la eficiencia de la economía local (Banco Mundial 2009). Promover la integración de la tecnología moderna en los sectores tradicionales de la economía, así como la promoción de los intercambios entre todas las clases de residentes de la ciudad conducirá a barrios más animados y a una innovación creativa (Sassen, 2015).
- *La planificación es una buena inversión.* La urbanización tendrá lugar independientemente de las políticas urbanas (Venables, 2015). Si bien no existe consenso sobre qué secuencia de intervenciones es la correcta, hacer caso omiso de la urbanización masiva (como en Brasil en la década de 1980) dará lugar a un sufrimiento y una exclusión innecesarios y resultará en mayores costos para adaptar una ciudad dividida (Feler y Henderson, 2012), una ciudad congestionada (Bangkok o Manila) o una ciudad contaminada (México). Las necesidades de planificación son particularmente importantes para las ciudades emergentes y de rápido crecimiento. Hacerse cargo de grandes cantidades de tierra sin una idea clara sobre los derechos de paso y la organización aproximada de la ciudad dificultará a futuro la prestación de servicios básicos o la ejecución de proyectos de transporte masivo cruciales. La mala planificación puede conducir a una rápida subida de los precios del suelo y la vivienda, así como a la exclusión y marginación de sectores y trabajadores tradicionales.
- *Las ventajas de la flexibilidad y la estrecha coordinación de las políticas.* Las políticas urbanas son eminentemente locales, aunque es posible que el financiamiento y la regulación tengan que venir de niveles de gobierno más amplios. Los mercados urbanos responderán a diferentes condiciones de ingreso, actividad económica y oferta. Por lo tanto, las políticas y regulaciones tienen que ser ajustadas hasta que se logren los resultados deseados, como en el caso de la política de vivienda de Chile. La coordinación entre los planes nacionales de desarrollo y las estrategias urbanas puede funcionar, como podemos ver en los casos de Corea, Malasia, Tailandia y China. Pero, en todos estos casos, el aparato de planificación del desarrollo estuvo bien coordinado, tuvo apoyo político y fue una parte intrínseca de las políticas nacionales.
- *Aprovechar todos los activos urbanos.* En la última década, ha habido un creciente reconocimiento del papel de los mercados informales y los asentamientos informales para el abastecimiento de vivienda y la actividad económica relacionada con barrios diversos. Estas zonas de la ciudad dan refugio a los migrantes que no pueden permitirse una vivienda formal (Bertaud, Annez, 2010), absorben la manufactura urbana que no puede competir con el sector de alta tecnología (Sassen, 2015) y permiten continuas inversiones a nivel del hogar (Perlman, 2014).
- *Planificación y finanzas van de la mano.* El desarrollo de una visión sostenible clara para el futuro y utilizarla para orientar las futuras inversiones en todos los niveles de gobierno tiene grandes réditos. Las inversiones en transporte, el uso del suelo, la forma de la ciudad, las finanzas y los sistemas tributarios locales tienen que estar bien alineados. Las regulaciones tienen que ser apropiadas, especialmente las que tienen que ver con la vivienda, el uso del suelo, el transporte, y las pequeñas y medianas empresas. Un área con un enorme potencial es la oportunidad de vincular la planificación de nuevas tierras con la evaluación de la preparación de la tierra, los precios y la posibilidad de decretar impuestos a la propiedad y utilizar instrumentos de recuperación de

la plusvalía del suelo. Establecer un sistema de recopilación de datos que sea capaz de ayudar en la toma de decisiones sobre planificación e impuestos tomará años. Combinar la política fiscal y la asignación de tierras con servicios podría ser muy importante para mejorar la autonomía fiscal de pequeñas jurisdicciones que crecerán muy rápido pocos años después de los primeros asentamientos.

Para invertir en infraestructura urbana innovadora, los gobiernos locales necesitan ingresos propios adecuados. Las grandes ciudades, en particular, necesitan acceder a más impuestos que a los que tienen actualmente a su disposición y, por lo general, precisan reformar su sistema tributario (como el impuesto a la propiedad). Estas medidas ayudan a aumentar los ingresos propios y a mejorar la eficiencia y equidad del sistema tributario. En la mayoría de lugares, es necesario aumentar las tarifas a los usuarios de manera que cubran los costos. Los préstamos son una forma de financiar inversiones a largo plazo, pero las ciudades necesitan tener suficientes ingresos locales y gubernamentales para poder pagar los préstamos. Las asociaciones público-privadas pueden ser una forma de financiar algunos aspectos de la infraestructura donde las tarifas a los usuarios están aseguradas (por ejemplo, electricidad), pero podrían ser problemáticas para proyectos generadores de ingresos donde haya resistencia a la recuperación total de los costos (por ejemplo, agua y alcantarillado). Es necesario tratar a los gobiernos pequeños y rurales de manera distinta porque es poco probable que sean capaces de sacar provecho de nuevas fuentes de ingresos para satisfacer suficientemente sus crecientes necesidades de gasto. Por el contrario, son más propensos a depender de las transferencias de los gobiernos de alto nivel.

Una gestión coordinada también es clave para abordar problemas de desigualdad e inclusión social, así como para la sostenibilidad. Aunque el modelo de gobierno apropiado dependerá del contexto local, se necesita algún mecanismo de coordinación regional para hacer frente a las fuertes interdependencias (económicas, sociales, ambientales) entre las áreas locales. La redistribución entre comunidades

ricas y pobres, por ejemplo, requiere que las decisiones en cuanto a impuestos y gastos se tomen a nivel regional. Se necesita una estructura regional para hacer frente a las disparidades entre los municipios, las externalidades en los servicios, la provisión de vivienda asequible y la coordinación del suministro de energía, el transporte y el uso del suelo. Al mismo tiempo, el acceso y la rendición de cuentas a nivel local son ingredientes esenciales de una buena gobernanza local, y pueden mejorarse a través de mecanismos como las juntas de vecinos, los presupuestos participativos y el gobierno abierto. También es necesario un equilibrio entre (1) la descentralización de responsabilidades y el financiamiento para entregar un servicio superior y (2) los problemas de coordinación asociados con municipios demasiado pequeños y demasiado numerosos para permitir una coordinación metropolitana eficaz.

5 —
MENSAJES
CLAVE

Los entornos urbanos en la actualidad son complejos y confusos. Mientras que la humanidad claramente está avanzando en el acceso a la educación, la salud, los ingresos y los servicios, las estructuras económicas subyacentes están produciendo patrones de distribución del ingreso que preocupan a muchos. En los países desarrollados, las capas superiores de la población en términos de distribución del ingreso parecen recibir una porción cada vez mayor del ingreso nacional, mientras que la clase media pareciera estar luchando o sintiendo incertidumbre respecto a su futuro ya que los cambios tecnológicos podrían poner en peligro su ocupación laboral habitual y hacer que su educación formal se vuelva irrelevante. En los países en vías de desarrollo, aunque claramente existe progreso en el número de personas que salen de la pobreza extrema, millones de familias siguen viviendo en condiciones inhumanas, sin acceso a servicios básicos de agua y saneamiento, y aisladas de las oportunidades de trabajo por falta de transporte asequible. Los conflictos políticos sólo profundizan el drama, precipitando grandes flujos migratorios que producen miedo y la oposición entre muchos.

¿Pueden ayudar las ciudades en este escenario? Sí. La desigualdad perjudica a las ciudades, ya que desgasta los ingredientes esenciales del progreso de la ciudad –las economías de aglomeración, los mercados de trabajo y el clima de inversión. La exclusión y la desigualdad, con la consiguiente segregación, llevan a la violencia y el desorden. Extender los beneficios de la vida urbana a los llamados habitantes de asentamientos informales o a los migrantes recientes beneficia a todos los ciudadanos. Para lograrlo, este análisis respalda cinco mensajes principales:

- Las ciudades tienen que entender cómo la desigualdad está afectando su dinámica económica y cuáles son los principales obstáculos para la inclusión. El suelo y la vivienda, los servicios y el transporte público son los sectores a los que los encargados de formular políticas públicas deberían prestar principalmente su atención, tanto en lo que respecta al clima de inversión como en lo que se refiere a cuán inclusiva y fluida es la sociedad.
- Las ciudades necesitan aprender y estar preparadas para pensar en el futuro. La llegada de 2.500 millones de personas será disruptiva, pero también puede ser una oportunidad de creación. En los últimos 40 años, las ciudades asimilaron la misma cantidad de personas y lo harán de nuevo, esta vez con una mejor comprensión de que la planificación tiene sentido. Proyectar las necesidades de suelo, preparar los derechos de paso, negociar con el mercado inmobiliario informal, entender los distintos diseños posibles para los nuevos asentamientos, aprovechar las nuevas tecnologías verdes en agua y energía, todas estas acciones pueden ayudar a las nuevas ciudades (especialmente en África) a crecer y ser vibrantes sin un aumento de las emisiones de GEI.
- Las ciudades tienen que entender sus necesidades de financiamiento y sus principales fuentes de ingresos. El desarrollo de una excesiva dependencia de la asistencia internacional o del gobierno central durará poco y retrasará la tan necesaria independencia para preparar políticas tributarias que sean justas, transparentes y contribuyan a prestar servicios a todos. Las finanzas son una parte fundamental del logro del desarrollo y las ciudades pueden acceder a mecanismos alternativos con el apoyo de la comunidad internacional, los gobiernos centrales y una poderosa red de donantes y académicos. Las opciones de asistencia internacional, las APP, los fondos públicos especiales y las instituciones de desarrollo municipal son algunas de las opciones que deberían ser exploradas y discutidas. El fundamento de unas buenas finanzas es la capacidad de sacar provecho de un superávit operacional sostenible para obtener préstamos e invertir en proyectos que sean capaces de contribuir al pago oportuno de éstos.
- Las ciudades tienen que buscar la coordinación y entender cuándo la autonomía es útil y cuándo puede estar obstaculizando el progreso. Los objetivos políticos a corto plazo de muchos políticos deberían dejarse de lado para considerar qué estructuras administrativas deberían y podrían ser puestas en práctica para hacer inversiones regionales más eficientes y servicios menos costosos.

- Las ciudades tienen, en cuanto a su conocimiento y su proximidad a los contribuyentes y a los agentes económicos, un papel importante que cumplir para garantizar un futuro sostenible. Como las ciudades son relativamente autónomas, es necesario adaptar los programas de asistencia para implementar intervenciones de crecimiento verde basados en rigurosas proyecciones de crecimiento económico futuro, impacto sobre las emisiones, tecnologías alternativas y estrategias para la inclusión y adaptación. El entusiasmo de la comunidad internacional por aportar recursos sustanciales para financiar infraestructuras verdes y la economía verde está tomando forma en mecanismos originales, como los bancos “verdes” con fondos públicos, bonos “verdes”, etc. Sin embargo, hay algo que queda claro, y es que las ciudades se encuentran en un lugar central para discutir y participar en políticas públicas que conduzcan a una sociedad más sostenible.

REFERENCIAS

- Andreasen, M. H., A. y Møller-Jensen, L. (2016). "Beyond the networks: Self-help services and post-settlement network extensions in the periphery of Dar es Salaam", en *Habitat International*, vol. 53, 39-47.
- Annez, P. y R. Buckley (2010). "Urbanization and Growth: Setting the Context", en M. Spence, (ed.), *Urbanization and Growth*, Washington, D.C.: Commission on Growth and Development.
- Arnott, R. (2009). "Housing Policy in Developing Countries: the importance of the informal economy", en M. Spence, P. Annez y R. Buckley, *Urbanization and Growth*, 167-9. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Arretche, M. (2013). "Governance and Finance in Two Brazilian Metropolitan Areas", en E. Slack y R. Chattopadhyay (eds.), *Finance and Governance of Metropolitan Areas in Federal Countries*, Toronto: Oxford University Press.
- Atkinson, A. B. (2015). How to Spread the Wealth: Practical Policies for Reducing Inequality, *Foreign Affairs*, enero/febrero.
- Au, C. y Henderson, J. V. (2006). Are Chinese Cities Too Small?, *Review of Economic Studies*, 73 (3): 549-76.
- Baker, J. (2008). *Urban Poverty, a Global View*. Documentos sobre temas urbanos. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2015a). *World Inclusive Cities Approach Paper*, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2015b). *Metropolitan Governance in Brazil. Inputs for an Agenda*, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2015c). *World Development Indicators* (Indicadores del Desarrollo Mundial). Disponible en <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
- Banco Mundial (2015d). Mimeo. Sustainable Cities, e-course.
- Banco Mundial (2013a). *Urbanization beyond Municipal Boundaries. Nurturing Metropolitan Economies and Connecting Peri-urban Areas in India*, Directions in Development Series, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2013b). *Planning, Connecting, Financing Cities – Now*. Disponible en: <https://issuu.com/pnowb/docs/urbanization-planning-connecting-financing>
- Banco Mundial (2012). *World Development Report. Gender Equality and Development*, Washington, D.C. Disponible en: <https://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936222006/Complete-Report.pdf>
- Banco Mundial (2009). *Reshaping Economic Geography, World Development Report, 2009*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banerjee, A. (2010). "Investment Efficiency and the Redistribution of Wealth", en R. Kanbur y M. Spence (eds.), *Equity and Growth in a Globalizing World*, Washington, D.C.: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/Banco Mundial.
- Berube, A. y Homes, N. (2016). City and Metropolitan Inequality on the Rise, Driven by Declining Incomes, Brookings Paper, 4 de enero.
- Bertaud, A. (2015). "Converting Land into Affordable Housing Floor Space", en E. Glaeser y A. Joshi-Ghani, *The Urban Imperative: Towards Competitive Cities*, New Delhi, India: Oxford University Press.
- Bertaud, A. (2004). "The spatial organization of cities: Deliberate outcome or unforeseen consequence? ". Disponible en: http://alainbertaud.com/wp-content/uploads/2013/06/AB_The_spatial_organization_of_cities_Version_31.pdf
- Bird, R. M. (1995). *Financing Local Services: Patterns, Problems, and Possibilities*, Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.

- Bird, R. M. (2001). "Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance", en M. Freire y R. Stren (eds.), *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*, Washington, D.C.: Instituto del Banco Mundial: 113-128.
- Bird, R. M. (2003). "A New Look at Local Business Taxes", *Tax Notes International*, 30 (7, 19 de mayo): 695-711.
- Bird, R. M., Slack E. y Tassonyi, A. (2012). *A Tale of Two Taxes: Reforming the Property Tax in Ontario*, Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bird, R. M. y Slack, E. (2014). "Local Taxes and Local Expenditures in Developing Countries: Strengthening the Wicksellian Connection", *Public Administration and Development*, 34(5): 359-69.
- Bird, R. M. y Slack, E. (2013). "Metropolitan Public Finance: An Overview", en R. W. Bahl, J. F. Linn y D. L. Wetzel (eds.), *Financing Metropolitan Government in Developing Countries*, Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, capítulo 6: 135-158.
- Birdsall, N. (2015). Middle-Class Heroes, The best guarantee of good governance, *Foreign Affairs*, febrero de 2016.
- Blakely, E. J. y Snyder, M. G. (1999). *Fortress America: Gated Communities in the United States*, Washington: Brookings Institution Press.
- Boo, K. (2012). *Beyond the Beautiful Forevers. Life, Death, and Hope in a Mumbai Undercity*, Nueva York: Random House.
- Booth, P.A. 2012. "The Unearned Increment: Poverty and the Capture of Betterment Value in Britain and France", en G.K. Ingram e Y. Hong (eds), *Value Capture and Land Policies*, Cambridge NA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Borsdorf, A. y Hidalgo, R. (2008). "New Dimensions of Social Exclusion in Latin America: From Gated Communities to Gated Cities, the Case of Santiago de Chile", *Land Use Policy*, vol. 25, 153-60.
- Borrero et al., (2011). *Evaluating the Practice of Betterment Levies in Colombia*. Documento de trabajo, Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy .
- Buckley, R. y Kalarickal, J. (2006). *Thirty Years of World Bank Shelter Lending. What have we learned? Slum Upgrading*, Washington, D.C.. Banco Mundial.
- Caldeira, T. (2000). *City of Walls. Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*, Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- Campbell, T. (2003). *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Chan, Kam Wing (2012). "Internal Labor Migration in China: Trends, Geography and Policies" en División de Población de las Naciones Unidas, *Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development: An International Perspective*, Nueva York: Naciones Unidas, pp. 81-102.
- CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos) (2014). *Basic Services for All in an Urbanizing World. Third Global Report on Local Democracy and Decentralization*, Nueva York: Routledge.
- Cheshire, P. y Magrini, S. (2009). Urban Growth Drivers and Spatial Inequalities: Europe – a Case with Geographically Sticky People. LEQS Paper N.º 11/2009.
- Cho, Mun Young (2013). *The Specter of "The People": Urban Poverty in Northeast China*. Ithaca: Cornell University Press.
- Dias, N. (2014). *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*.
- Dickovick, T. y Riedl, R. B. (2014). "African Decentralization in Comparative Perspective", en J. Tyler Dickovick y J. Wunsch (eds.), *Decentralization in Africa. The Paradox of State Strength*, Boulder, CO.

- Duranton, G. y Puga, D. (2005). "From Sectorial to Functional Urban Specialization", *Journal of Urban Economics* 57 (2), 343-70.
- Duranton, G. y Turner, M. (2012). "Urban Growth and Transportation", *Review of Economic Studies* 79 (4):1407-40
- Feller, L. y Henderson, V. (2012). "Exclusionary Policies in Urban Development", *Journal of Urban Economics* 69 (3):253-72.
- Fletcher, P. (2013). Africa's Emerging Middle Class Drives Growth and Democracy, *Reuters*. Disponible en: <http://www.reuters.com/article/2013/05/10/us-africa-investment-idUSBRE9490DV20130510>
- Frayssinet, F. (2013). "Cancelling Fare Hike Fails to Quell Brazil Protests", en *IPS Service*, 20 de junio.
- Freire, M. E., Lall, S. y Leipziger, D. (2014). Issues of Africa Urbanization: Issues and Opportunities, en Lee y eds. *Africa Development Handbook*, Oxford University Press.
- Freire, M. E. y Garzón, H. (2014). "Managing Local Revenues", en C. Farvacque-Vitkovic y M. Kopanyi (eds.), *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*, Washington, D.C.: Banco Mundial: 147-214.
- Freire, M. (2013). "Slum upgrading", en R. W. Bahl, J. F. Linn y D. L. Wetzel (eds.), *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Frenchmann, D. (2014). Designing Better Cities, en S. Yusuf (ed.), *The Buzz in Cities*. Washington, D.C.: The Growth Dialogue, pp. 19-30.
- Foro Económico Mundial (2016). *Global Risks*. Disponible en: <http://reports.weforum.org/global-risks-2016/global-risks-landscape-2016/#risks>
- Fujita, M., Tomoya, M., Henderson, V. y Kanemoto, Y. (2004). "Spatial Distribution of Economic Activities in Japan and China", en J. V. Henderson y J. Thisse (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*. Elsevier. North-Holland.
- Global Commission on the Economy and Climate (2014). *Better Growth, Better Climate. The New Climate Economy Report*. Disponible en: http://newclimateeconomy.report/2014/wp-content/uploads/2014/08/NCE-Global-Report_web.pdf
- Hamman, S. (2015). "Housing Matters", en E. Glaeser y A. Joshi-Ghani, *The Urban Imperative*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Hehl, R. (2014). *Brasilia a City of Contrasts*. Disponible en: <http://oxygen.enel.com/brasilia-a-capital-of-contrasts/>
- Henderson, J. V. (2015). "Urbanization and the Geography of Development", en E. Glaeser y A. Joshi-Ghani (eds.), *The Urban Imperative*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Henderson, J. V. (2010). Cities and Development, *Journal of Regional Science*, 50 (1) : 515-40.
- Hohenberg (2004). *World Urbanization Prospects, The 2003 Revision*.
- Hook, W. (2005). *Urban Transportation And The Millenium Development Goals*, Urban Global Dialogue. Disponible en: <http://www.globalurban.org/GUDMag06Vol2Iss1/Hook.htm>
- Hoornweg, D. (2015). *A Cities Approach to Sustainability*. PhD Thesis, Department of Civil Engineering, University of Toronto.
- Hoornweg, D. y Pope, K. (2014). *Population Predictions of the 101 Largest Cities in the 21st Century*, Documento de trabajo 4, Global Cities Institute.
- Hoornweg, D. y Freire, M. (2013). *Building Sustainability in an Urbanizing World*, Banco Mundial.

- Hoorweg, D., Sugar, L. y Trejos Gómez L. (2011). Cities and Greenhouse Gas Emissions: Moving Forward, *Environment & Urbanization*, Vol. 23, n.º 1, 207-228.
- Hough, M. (2008). "Violent Protest at Local Government Level in South Africa: Revolutionary Potential?", *Scientia Militaria. South African Journal of Military Studies* 36, 1, 1-13.
- India. Planning Commission (Comisión de Planificación) (2012). *Report of the Expert Group to Recommend the Detailed Methodology for Identification of Families Living Below Poverty Line in the Urban Areas*, Planning Commission: Perspective Planning Division, diciembre de 2012.
- Iyenda, G. y Simon, D. (2006). "Gender Relations, Bread Winning, and Family Life in Kinshasa" en M. J. Murray y G. A. Myers (eds.), *Cities in Contemporary Africa*, Nueva York y Houndmills: Palgrave MacMillan, pp. 221-36.
- Kamal-Chaoui, L. y Sánchez-Reaza, J. (eds.) (2012), "Urban Trends and Policies in OECD Countries", documentos de trabajo sobre Desarrollo Regional de la OCDE 2012/01, OECD Publishing.
- Kanbur, R. (2010). "Globalization, Growth and Distribution: Framing the Questions", en R. Kanbur y M. Spence, *Equity and Growth in a Globalizing World*, Washington, D.C.: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo /Banco Mundial.
- Kanbur, R. y Spence, M. (eds.) (2010). *Equity and Growth in a Globalizing World*. Washington, D.C.: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo /Banco Mundial.
- Kharas, H. (2010). *The Emerging Middle Class in Developing Countries*, documento de trabajo 285, OCDE.
- Klein, M. (2012). "Infrastructure Policy: Basic Design Options", Documento de trabajo sobre políticas 6274, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Klink, J. (2008). Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions, and Governance, en E. Rojas, J. Cuadrado-Roura y J. M. Guell (eds.), *Governing the Metropolis: Principles and Case Studies* (pp. 77-134). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Komives, K., Foster, V., Halpern, J. y Wodon, Q. (2005). *Water, electricity and the poor – who benefits from utility subsidies?*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- KPMG (2010). *Cities Infrastructure. A Report on Sustainability*. KPMG International. Disponible en: <https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2012/05/Cities-Infrastructure-a-report-on-sustainability.pdf>
- Kyessi, A. (2005). "Community-based Urban Water Management in Fringe Neighborhoods: the Case of Dar es Salaam, Tanzania", *Habitat International*, vol. 29, 1-25.
- Lefèvre, C. (2008). "Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities", en E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura y J. M. Fernández-Güell (eds.), *Governing the Metropolis, Principles and Cases*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Levy, S. (2016). *Poverty in Latin America: Where do we come from, where are we going?*, Brookings Institution, mayo. Disponible en: <https://www.brookings.edu/opinions/poverty-in-latin-america-where-do-we-come-from-where-are-we-going/>
- LSE Cities (2014). *Cities and the New Climate Economy: the transformative role of global urban growth*. Disponible en: <https://files.lsecities.net/files/2014/12/The-Transformative-Role-of-Global-Urban-Growth-01.pdf>
- Longman, P. (2015). Regional Inequality is Out of Control. Here's How to Reverse it, *Washington Monthly*, noviembre-diciembre de 2015.

- Lustig, N. y Melguizo, A. (2015). *How Middle Class is the Middle Class in of Macondo? on Labor Informality in Latin America.*
- Martínez-Vázquez, J. (2014). "Mobilizing Financial Resources for Public Service Delivery and Urban Development", preparado para la conferencia ONU-Hábitat, *The Challenge of Local Government Financing in Developing Countries*, Barcelona, junio 26-7.
- McCarthy, E. (2016). *Who will pay for our Urban Future?*, Land Lines, abril de 2016. Boston: Lincoln Institute of Land Policies.
- McKinsey & Company. 2009. *Pathways to a Low-Carbon Economy. Version 2 of the Global Greenhouse Gas Abatement Cost Curve.* McKinsey & Company.
- McKinsey Global Institute. 2013. *Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year.*
- Merk, O., Saussier, S., Staropoli, C., Slack, E. y Jay-Hyung Kim (2012). *Financing Green Urban Infrastructure.* Documentos de trabajo sobre desarrollo regional de la OCDE 2012/10, París: OCDE.
- Moretti, E. (2014). *Are the Cities the New Growth Escalator?*, *World Bank Policy Research Working Paper n° 6881*, Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2439702
- Moore, A. (2013). *Trading Density for Benefits: Toronto and Vancouver Compared.* Documentos sobre Finanzas y Gobernanza Municipal, n° 13. Toronto: Institute on Municipal Finance and Governance.
- Municipal IQ (2015). *Press Release: Comment on Auditor-General (AG) 2013/14 financial year results for local government.* Consultado el 11 de agosto de 2015: http://www.municipaliq.co.za/index.php?site_page=press.php
- Neuwirth, R. (2005). *Shadow Cities. A Billion Squatters, a New Urban World*, Nueva York: Routledge.
- OCDE (2015). *Financing Green Urban Infrastructure.* París: OCDE:
- OCDE (2011). *Divided We Stand: Why Inequalities Keep Rising*, OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>
- OCDE (2006). *Competitive Cities in the Global Economy*, París: OCDE.
- OCDE (2004). *Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact.* Documento de trabajo n.º 236.
- ONU-Hábitat (2015). *The Challenge of Local Government Financing in Developing Countries*, Nairobi: UN-Habitat.
- ONU-Hábitat, CAF y Avina (2014). *Construction of More Equitable Cities*, Nairobi: ONU-Hábitat.
- ONU-Hábitat (2014). *World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*, Nairobi.
- ONU-Hábitat (2009). *Planning Sustainable Cities. Global Report on Human Settlements 2009*, London: Earthscan.
- ONU-Hábitat (2003). *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements 2003*, Nairobi: ONU-Hábitat.
- Otter, S. (2007). *Khayelitsha. uMlungu in a Township*, Johannesburg: Penguin Books.
- Perlman, J. (2014). *What happens when Marginal becomes Mainstream? How to see the Challenge as an Opportunity*, en S. Yusuf (ed.), *The Buzz in Cities. New Economic Thinking*. Washington, D.C.: The Growth Dialogue.
- Perlman, J. (2010). *Favela. Four Decades of Living on the Edge in Rio de Janeiro*, Nueva York: Oxford University Press.

- Perlman, J. (1976). *The Myth of Marginality. Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*, Berkeley: University of California Press.
- Pezzini, M. (2011). The Emerging Middle Class, en *OECD observer*. Disponible en http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3681/An_emerging_middle_class.html#sthash.8Dbin1nJ.d
- Peterson, G. (2009). "Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure". *Trends and Policy Options* N.º 7, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press. Boston: Resende.
- PWC (2014). Infrastructure development in Asia Pacific (APEC): The next 10 years. Disponible en: <http://www.pwc.com/gx/en/industries/capital-projects-infrastructure/publications/infrastructure-development-in-asia-pacific.html>
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, S., Lambin, S., Lenton, Scheffer, M.,..... Foley, J. (2009). "A Safe Operating Space for Humanity", *Nature* 461, 472-475.
- Rolnik, R. (2013). "Ten Years of the City Statute in Brazil: from the struggle for urban reform to the World Cup cities", *International Journal of Urban Sustainable Development* 5, 1, 54-64.
- Rosanvallon, P. (2016). "How to Create a Society of Equals. Overcoming Today's Crisis of Inequality", *Foreign Affairs*, enero/febrero.
- Ruiz, F. y Vallejos, G. (2010). *Using land registration as a tool to generate municipal revenue: Lessons from Bogota*. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/EXTARD/Resources/336681-1236436879081/5893311-1271205116054/RuizVallejoPaper.pdf>
- Sassen, S. (2015). Bridging Divides, en E. Glaeser y A. Joshi-Ghani (ed.), *The Urban Imperative*, Washington, D.C.
- São Paulo (2014). "Persiste a alta desigualdade de renda no Município de São Paulo", *Informes Urbanos* N.º 19, junio.
- Satterhwaite, D. (2016). Editorial: A New Urban Agenda?, *Environment & Urbanization*, International Institute for Environment and Development (IIED).
- Saunders, D. (2010). *Arrival City. The Final Migration and our Next World*, Toronto: Alfred A. Knopf.
- Sharpe, L. J. (1995). "The Future of Metropolitan Government", en L. J. Sharpe (ed.), *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*, 11-32.
- Slack, E. y Bird R. M. (2014). *The Political Economy of Property Tax Reform*. Documentos de trabajo de la OCDE sobre Federalismo Fiscal, N.º 18, OECD Publishing.
- Slack, E. (2015). "Local Finances and Fiscal Equalization Schemes in Comparative Perspective", en R. Geibler, F. Knupling, S. Kropp, y J. Weiland (eds), *Das Teilen beherrschen, Analysen zur Reform des Finanzausgleichs 2019*, Alemania: Nomos: 283-312.
- Slack, E. (2014a). *Innovative Governance Approaches in Metropolitan Areas of Developing Countries*, Barcelona: UN-Habitat.
- Slack, E. (2014b). "Financing Services and Infrastructure in Metropolitan Regions", en S. Yusuf, (ed.), *The Buzz in Cities: New Economic Thinking*, Washington, D.C.: The Growth Dialogue, capítulo 7: 105-115.
- Slack, E. (2007). Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance, Policy Research Working Paper, The World Bank.
- Slack, E. y Chattopadhyay, R. (eds.) (2009). *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

- Smolka, M. (2013). *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development*. Policy Focus Report, Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M. (2012). "A New Look at Land Value Capture in Latin America", *Land Lines*, Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.
- Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S., Fetzer, I., Bennett, E., Biggs, R., Carpenter, S., ... Sörlin, S. (2015). "Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet", *Science*, 13 de febrero de 2015
- Suráfrica-Ministry of Cooperative Governance and Traditional Affairs (2014). *Towards an Integrated Urban Development Framework. A Discussion Document*, Pretoria.
- Stiglitz, J. (2013). *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers our Future*, Nueva York: Norton.
- Tepperman, J. (2015). "Brazil's Antipoverty Breakthrough, The Surprising Success of Bolsa Familia", *Foreign Affairs*, enero/febrero.
- Uribe, M. C. (2010). Land Information Updating, a De facto Tax Reform. Brining up to Date the Cadastral Data Base in Bogota, *Innovations in Land Rights*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Venables, T. (2015). *Making cities work for development*, ICG, Growth Brief Services 002, Londres.
- Walters, L. (2012). *Land Value Capture in Policy and Practice*. Disponible en http://www.landandpoverty.com/agenda/pdfs/paper/walters_full_paper.pdf
- Wetzel, J. y Pohl, H. (2015), Infrastructure: Doing More with Less, en E. Glaser y A. Joshi-Ghani (eds), *The Urban Imperative*. Oxford University Press,
- World Development Institute (2014). Inclusive Cities, Materials to Support E-learning.
- World Economic Forum (2015). Global Risks 2015 report. Disponible en: <http://reports.weforum.org/global-risks-2015/>
- Weinstein, L. (2014). *The Durable Slum. Dharavi and the Right to Stay Put in Globalizing Mumbai*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Wetzel, D. (2013). Metropolitan Governance and Finance in São Paulo, en R. Bahl, J. Linn y D. Wetzel (eds.), *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries* (pp. 309-338). Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.
- Williamson J. (1965). Regional Inequality and the Process of National Development. *Economic Development and Cultural Change*, Junio: 3-45.
- Yusuf, S. (ed.) (2014). *The Buzz in Cities*, Washington, D.C.: The Growth Dialogue, pp. 19-30.
- Yusuf, S. (ed.) (2013). *Five Cities Going Green: How are They Doing It?*, Washington, D.C.: The Growth Dialogue.

ANEXOS

ANEXO 1

MODELOS DE GOBIERNO PARA ÁREAS METROPOLITANAS

Modelo de gobierno	Ejemplos
<p>1. Fragmentación jurisdiccional (modelo de gobierno fragmentado de un solo nivel)</p> <p>Gobiernos de propósito general operan en el área metropolitana con independencia para escoger servicios públicos, impuestos, tarifas a los usuarios y acuerdos de financiamiento mediante deuda. La prestación de servicios se da mayoritariamente con un nivel de gobierno más bajo. Autonomía (<i>home rule</i>) fuerte.</p> <p>Pros: cercanos y responsables con los ciudadanos.</p> <p>Contras: pueden impedir las economías de escala; demasiado pequeños para permitir coordinación; pueden aumentar las desigualdades regionales en el bienestar.</p>	<p>Estados Unidos: los municipios y distritos especiales prestan servicios.</p> <p>Copenhague: 45 municipios están encargados de la prestación de servicios y los impuestos. La región de la capital nacional tiene responsabilidades de salud, pero ninguna autoridad fiscal.</p> <p>París: 8 millones de personas; 80 municipios; empresas públicas encargadas de la prestación de servicios</p> <p>Estocolmo: 65 municipios y 5 condados.</p> <p>Ciudad de México: el área metropolitana incluye el Distrito Federal y sus 16 delegaciones. El Distrito Federal tiene las funciones de cualquier distrito, pero no tiene facultades tributarias.</p> <p>Sao Paulo: 18 millones de personas; incluye 39 gobiernos municipales sin un gobierno metropolitano sobrepuesto. Se intenta coordinar mediante acuerdos entre los municipios y el gobierno estatal.</p>
<p>2. Fusionado (modelo de gobierno consolidado de un solo nivel)</p> <p>Un gobierno metropolitano para toda el área urbana proporciona servicios generales. En teoría, el gobierno metropolitano debe ser elegido y tener poderes para regular servicios y financiamiento.</p> <p>Pros: Una mayor coordinación e igualamiento entre municipios.</p> <p>Contras: reduce el poder de electorados locales de influir en el presupuesto local; a menudo trae conflictos con otros niveles de gobierno.</p>	<p>Toronto: Gobierno metropolitano único que ofrece todo tipo de servicios. La provincia estableció la Junta de Servicios del Gran Toronto para supervisar el transporte regional.</p> <p>Tokio: 12 millones de personas. Debajo del nivel metropolitano hay 23 distritos especiales, 26 ciudades, cinco pueblos y una aldea. El gobierno metropolitano de Tokio delega la prestación de servicios a los distritos.</p> <p>Ciudad del Cabo: 61 gobiernos locales fusionados para garantizar servicios más equitativos. Proporciona servicios de agua, alcantarillado y drenaje. Los servicios sociales se comparten con la provincia.</p> <p>Estambul: 73 gobiernos locales. Cada gobierno local debe transferir el 35 por ciento de sus recursos a la región metropolitana para financiar sus servicios. Un 10 por ciento adicional es transferido a la autoridad metropolitana para financiar la inversión en transporte.</p>
<p>3. Modelo de gobierno de dos niveles</p> <p>El nivel superior ofrece servicios regionales para promover la eficiencia (por ejemplo, transporte y eliminación de residuos sólidos); los niveles inferiores proporcionan servicios locales.</p> <p>Pros: ayuda a encontrar el equilibrio entre eficiencia, equidad y rendición de cuentas.</p> <p>Contras: la duplicación de funciones puede resultar en costos más altos; la necesidad de coordinación puede dar lugar a retrasos e ineficiencias.</p>	<p>La Comunidad de Madrid: con 179 municipios y amplios poderes.</p> <p>La Autoridad del Gran Londres: creada en 1999 como el nivel superior de los gobiernos. Alcalde electo. Responsable del transporte, el desarrollo económico, la planificación del uso del suelo, la protección del medio ambiente; 80 por ciento del presupuesto gastado en transporte; 63 por ciento financiado por el gobierno central, 20 por ciento con las tarifas a los usuarios y 10 por ciento mediante el impuesto a la propiedad. Los 23 condados independientes proporcionan educación, salud y otros servicios.</p>

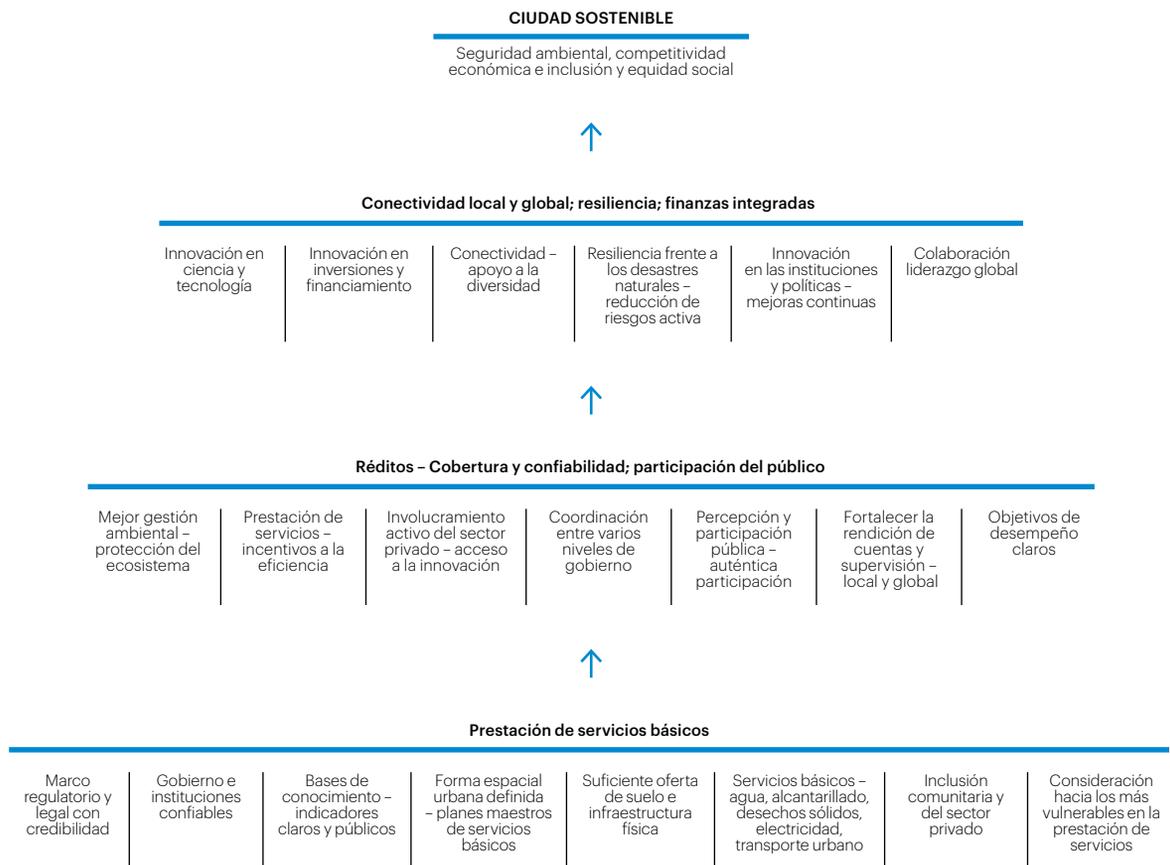
Continúa →

Modelo de gobierno	Ejemplos
<p>4. Agencias con propósito especial</p> <p>La prestación de servicios es responsabilidad de una empresa pública separada o una agencia estatal.</p> <p>Pros: la compañía puede funcionar a niveles eficientes, pagar mejor a su personal y financiarse con endeudamiento.</p> <p>Contras: se debilita la rendición de cuentas al gobierno local, aunque los municipios pueden tener representantes en los órganos de gobierno de la empresa.</p>	<p>Transporte Regional de Copenhague: el órgano de coordinación es una agencia conjunta entre el gobierno regional y el municipal.</p> <p>Distrito Regional del Gran Vancouver: consolida todas las funciones proporcionadas por distritos especiales –residuos sólidos, agua y gastos de capital. El financiamiento proviene de las tarifas cobradas a los usuarios. Los municipios están representados.</p> <p>Juntas de agua en Randstad (Holanda): responsables del control de inundaciones, la calidad del agua y el tratamiento de aguas residuales. Autoridades elegidas democráticamente.</p> <p>Lausana y Estocolmo: empresas que son propiedad de la ciudad ofrecen servicios de vivienda, administración de bienes raíces, operaciones portuarias y agua. Las rentas van a la ciudad.</p> <p>Bogotá: una agencia especial se encarga del transporte metropolitano. Las operaciones están financiadas en su totalidad por las tarifas a los usuarios y un recargo en el impuesto a la gasolina.</p>
<p>5. La cooperación voluntaria</p> <p>Cooperación voluntaria entre gobiernos locales para establecer un órgano para el área que carece de estatus institucional independiente permanente. Es un modelo común en las regiones donde la autonomía es importante.</p> <p>Pros: fácil de establecer, responde a las necesidades de los gobiernos locales, es flexible.</p> <p>Contras: puede carecer de reconocimiento legal y las decisiones no son vinculantes. Los consorcios brasileños son un buen modelo.</p>	<p>Estocolmo: varios mecanismos de federación para unirse a la prestación de servicios.</p> <p>Vancouver metropolitano: 21 municipios (véase más arriba). Creado en 1967. Los miembros pueden abandonar la agrupación libremente.</p> <p>Marsella: las comunidades alrededor de Marsella formaron una entidad especial con 11 municipios.</p> <p>Bolonia: 48 municipios firmaron el Accordo per la Città Metropolitana (ACM), el cual incluye a los alcaldes y está presidido por el gobernador.</p> <p>Sao Paulo: 6 alcaldes formaron, de abajo hacia arriba, el Gran ABC para hacer frente a los efectos sobre el empleo y los niveles de ingresos que tuvo el declive de la industria automotriz.</p>

Fuente: Slack (2007), Banco Mundial(2015b)

ANEXO 2

ATRIBUTOS DE UNA CIUDAD SOSTENIBLE



Fuente: Hoornweg and Freire (2013, página 12)

ANEXO 3

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO 3C EN VARIAS CIUDADES

	Compactas	Infraestructura en transporte	Gobierno coordinado
Ciudades emergentes	<p>Diseñar características para una ciudad compacta desde el principio, incluida la integración de las áreas industriales y residenciales y rutas de transporte público eficientes.</p> <p>Por ejemplo, Chenggong (China).</p> <p>La recuperación de plusvalías del desarrollo de la tierra, por ejemplo, Dar es-Salam.</p>	<p>Introducir transporte público de superficie sobre la base de sistemas de autobús, autobús de tránsito rápido (BRT) y tren rápido según sea el caso, junto con la provisión de infraestructura para desplazamiento no motorizado.</p> <p>Por ejemplo, Bogotá (Colombia).</p> <p>Fortalecer la resiliencia local; planes de adaptación.</p> <p>Por ejemplo, Yakarta.</p>	<p>Desarrollar capacidades para la planificación integrada del uso del suelo y el transporte, y para acceder a financiamiento privado y a fondos internacionales.</p> <p>Apoyo en políticas públicas de parte de los gobiernos nacionales y regionales y de la comunidad internacional según sea el caso.</p> <p>Desarrollar buenas prácticas a través de redes de ciudades.</p> <p>Por ejemplo, Curitiba (Brasil), Lima (Perú).</p> <p>Fortalecimiento de los vínculos con los municipios vecinos, por ejemplo, Bogor (Indonesia).</p>
Megaciudades globales	<p>Redensificar a través de la regeneración de los núcleos existentes de la ciudad y múltiples polos, recuperación de terrenos industriales abandonados y reconversión urbana.</p> <p>Dar inicio a un crecimiento bien administrado de la periferia urbana.</p> <p>Por ejemplo, Beijing (China).</p>	<p>Ampliar los sistemas de transporte público existentes y aumentar la participación de los desplazamientos en transporte público y no motorizado.</p> <p>Por ejemplo, Mumbai (India).</p> <p>Vincular los modos de transporte, por ejemplo, Shanghái.</p>	<p>Integrar la planificación del uso del suelo y el transporte con los instrumentos de política regulatoria, fiscal y financiera entre los municipios del área metropolitana.</p> <p>Apoyo en políticas públicas de parte de los gobiernos nacionales y regionales.</p> <p>Proporcionar liderazgo en buenas prácticas para otras ciudades.</p> <p>Por ejemplo, Londres (Reino Unido).</p>
Ciudades maduras	<p>Redensificar a través de la regeneración de los núcleos existentes de la ciudad y polos secundarios, recuperación de terrenos industriales abandonados y reconversión urbana.</p> <p>Por ejemplo, Hamburgo (Alemania).</p> <p>El aumento de la cobertura arbórea en el núcleo de la ciudad, por ejemplo, Nueva York.</p> <p>Rezonificación para promover la construcción de viviendas en el núcleo de la ciudad, por ejemplo, Toronto.</p>	<p>Grandes oportunidades para introducir el ciclismo y alternativas de traslado no motorizado (en ciudades maduras también es necesario redensificar para que el transporte público sea más rentable).</p> <p>Por ejemplo, Copenhague (Dinamarca).</p> <p>Tecnologías y prácticas disruptivas, por ejemplo, Uber.</p> <p>Aumentar la seguridad cibernética y el refuerzo de la infraestructura informática, por ejemplo, París.</p>	<p>Integrar la planificación del uso del suelo y el transporte, incluido el uso de las regulaciones.</p> <p>Apoyo en políticas públicas de parte de los gobiernos nacionales y regionales.</p> <p>Proporcionar liderazgo en buenas prácticas para otras ciudades.</p> <p>Desarrollar buenas prácticas a través de redes de ciudades.</p> <p>Por ejemplo, Barcelona (España) y Singapur</p> <p>Mejorar la confianza de la comunidad en la policía, por ejemplo, Chicago.</p>

Floater, G., Rode, P., Robert, A., Kennedy, C., Hoornweg, D., Slavcheva, R. y Godfrey, N. (2014): Cities and the New Climate Economy: the transformative role of global urban growth. New Climate Economy Cities Paper 01. LSE Cities. London School of Economics and Political Science.

Descarga esta
publicación aquí:

