



Hacia un concepto de sostenibilidad urbana aplicable a ALC

COMO SE HA VISTO, ALC es una región con un alto grado de urbanización y grandes desafíos en sus áreas urbanas. Estas características condicionan su proceso de desarrollo y exigen la consolidación de un concepto de sostenibilidad urbana que permita establecer una estrategia de desarrollo económico, social y ambiental capaz de conciliar los intereses de las generaciones presentes y futuras. Uno de los retos que enfrenta el estudio de la sostenibilidad urbana reside en el carácter complejo y dinámico de las ciudades. Establecer diferentes vías de interdependencia entre sectores y priorizar los principales canales de transmisión de los efectos dentro de una ciudad son cuestiones clave para el diseño de políticas públicas locales sostenibles.

A partir de la experiencia y del trabajo que viene realizando el BID, en esta sección se presentan los elementos que

deben formar parte del análisis de la sostenibilidad urbana en ALC. Inicialmente se realiza un breve balance de las diferentes intervenciones sectoriales urbanas que ha llevado a cabo el Banco, y se destacan las lecciones aprendidas de ellas. A continuación, se puntualizan los elementos que deberán considerarse al desarrollar una metodología que permita identificar acciones prioritarias para fortalecer la sostenibilidad urbana en la región. Finalmente, se esbozan los argumentos para focalizar las acciones de sostenibilidad urbana en ciudades intermedias.

La experiencia del BID

El Banco tiene una extensa tradición de intervenciones sectoriales en las ciudades de ALC. Se han respaldado diferentes proyectos, a través de préstamos de inversión o cooperación técnica, en sectores como transporte, agua y saneamiento, vivienda y desarrollo urbano, modernización del Estado, y gestión fiscal, financiera y de gastos. De igual manera, se ha brindado apoyo a las ciudades con una aproximación integral, mediante estrategias de renovación de centros históricos, mejoramiento de barrios, vivienda social y transporte masivo sostenible, entre otras iniciativas. En las dos últimas décadas se han entregado productos financieros y no financieros por un total aproximado de US\$7.000 millones para proyectos centrados en ciudades. Los diferentes proyectos han estado dirigidos a una diversidad de acciones sectoriales, desde la descontaminación de fuentes hídricas hasta el fortalecimiento de la seguridad ciudadana (véase el cuadro 2).

CUADRO 2 Intervenciones sectoriales realizadas por el BID a nivel local

Sector	País	Ciudades	Monto
Renovación de los centros históricos	Brasil	Olinda, Ouro Preto, Recife, Rio de Janeiro	\$62,5 millones
	Colombia	Cartagena	\$322.000
	Ecuador	Quito	\$40 millones
	Panamá	Colón, Panamá	\$35 millones
	Total		\$137,8 millones
Transporte	Brasil	Curitiba, São Paulo	\$610 millones
	Colombia	Bogotá, Cali	\$210 millones
	Panamá	Panamá	\$1 millón
	Perú	Lima	\$45 millones
	Uruguay	Montevideo	\$80 millones
	Total		\$946 millones
Agua y saneamiento	Argentina	Buenos Aires	\$500 millones
	Brasil	Bahía dos Santos, Manaus, São Paulo	\$1.800 millones
	Colombia	Medellín, Pasto	\$627,8 millones
	Ecuador	Quito	\$136 millones
	Honduras	Puerto Cortés	\$18,3 millones
	México	Monterrey	\$325 millones
	Nicaragua	Managua	\$15 millones
	Total		\$3.422,1 millones
Modernización del Estado	Brasil	Varias	\$328 millones
	Chile	Varias	\$10 millones
	Colombia	Bogotá, otras	\$57,4 millones
	El Salvador	Áreas de riesgo	\$149,8 millones
	Guatemala	Varias	\$29 millones
	Honduras	Tegucigalpa	\$22,5 millones

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 2 Intervenciones sectoriales realizadas por el BID a nivel local (continuación)

Sector	País	Ciudades	Monto
	Nicaragua	Managua	\$7,2 millones
	Trinidad y Tobago	Varias	\$24,5 millones
	Uruguay	Varias	\$17,5 millones
	Total		\$645,9 millones
Vivienda y desarrollo urbano	Bolivia	La Paz	\$28,5 millones
	Brasil	Manaos, Puerto Alegre, Rio de Janeiro	\$590 millones
	Ecuador	Guayaquil	\$100 millones
	Guatemala	Ciudad de Guatemala	\$46,8 millones
	México	Varias	\$500 millones
	Uruguay	Montevideo	\$70 millones
	Total		\$1.335,3 millones
Gestión fiscal, financiera y del gasto	Brasil	Varias	\$459,4 millones
	Colombia	Barranquilla, Santa Marta, Manizales, Pereira	\$947.000
	Costa Rica	Heredia, San Carlos	\$1,3 millones
	Guatemala	Ciudad de Guatemala	\$1 millón
	México	Distrito Federal	\$1 millón
	Perú	Lima	\$1,2 millones
	Total		\$ 464,8 millones
Total			\$6.952 millones

Fuente: BID (2009).

Desde mediados de la década de 2000, el Banco ha llevado adelante iniciativas que reflejan una visión más integrada de la dinámica de las ciudades. Por ejemplo, en Brasil se diseñó el programa Procidades a fin de otorgar hasta US\$50 millones en financiamiento a los gobiernos municipales. Este proyecto busca reducir el déficit de servicios básicos e infraestructura que ha resultado del elevado crecimiento urbano. A la fecha se ha brindado apoyo financiero a 25 ciudades brasileñas.

Del mismo modo, a partir de la creación en 2007 de la Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático (SECCI, por sus siglas en inglés), se han incorporado de manera transversal esfuerzos de mitigación y adaptación al cambio climático dentro de las operaciones del BID, principalmente en relación con la moderación de GEI en los sectores energético, hídrico y ambiental, con la formación de capacidad de resistencia, y con la adaptación en aquellas áreas especialmente vulnerables a los impactos del cambio climático.

Las intervenciones preliminares han permitido acumular experiencia relevante para futuros proyectos que privilegien la sostenibilidad urbana. Una de las primeras lecciones aprendidas estriba en la necesidad de lograr la atención integral de los problemas de las ciudades. Gracias al enfoque sectorial, en algunas ocasiones los proyectos responden a visiones parciales que no tienen en cuenta los eslabonamientos que existen. Por lo tanto, es preciso coordinar las acciones que llevan adelante los distintos sectores del Banco y lograr una mejor comprensión de

los efectos que cada proyecto produce sobre la sostenibilidad general.

La segunda lección destaca la importancia de trabajar de cerca con las autoridades locales. Las ciudades han asumido un liderazgo creciente en varios temas, entre ellos los relacionados con el cambio climático, dado que es en esa área donde precisamente se materializan las acciones destinadas a la reducción de emisiones y al control de la vulnerabilidad. En este sentido, las urbes ofrecen un espacio fundamental para implementar estrategias clave de desarrollo sostenible.

Otra lección aprendida en el trabajo con las municipalidades indica que existen diferencias en la capacidad de gestión entre las diversas localidades. En general, las localidades pequeñas adolecen de limitaciones en su capacidad, lo que dificulta la ejecución de los proyectos, mientras que las ciudades intermedias y grandes exhiben un mayor desarrollo institucional. Por ello, es recomendable la coordinación con el gobierno central para llevar adelante intervenciones en las pequeñas localidades y trabajar directamente con aquellas medianas y grandes. La clasificación del tamaño de las urbes dependerá de las especificidades de cada uno de los países. Es decir: es necesario considerar la heterogeneidad presente en el desarrollo institucional local y las diferentes clases de ciudades a atender.

Elementos para evaluar y planificar el desarrollo urbano sostenible

Abordar la sostenibilidad urbana en ALC requiere una herramienta metodológica que permita comprender el estado del desarrollo urbano actual, establecer prioridades y presentar propuestas específicas para fortalecer un crecimiento urbano acorde con su contexto ambiental, y que asimismo incentive el desarrollo económico, propicie la inclusión social y contribuya a lograr una situación fiscal e institucional sólida.

Se debe contar con una metodología que se base en el trabajo con las autoridades locales y la ciudadanía, y en indicadores e instrumentos de análisis que permitan definir acciones específicas que respondan a los problemas más acuciantes en materia de sostenibilidad. De igual manera, debe haber mecanismos para monitorear los avances de dichas acciones, a fin de garantizar su éxito en el tiempo.

La metodología de referencia permite abordar el análisis de la sostenibilidad de las ciudades en tres dimensiones fundamentales: i) el riesgo de desastres y cambio climático, ii) el desarrollo urbano integral, y iii) el ámbito fiscal, y las cuestiones de gobernabilidad y transparencia. Estos ejes se deben mirar holísticamente, considerando las interacciones entre ellos y teniendo en cuenta la vocación de desarrollo económico y social que tiene una ciudad y los impactos ambientales que la afectan, ya que es la integración de los tres lo que posibilita la sostenibilidad urbana.

La dimensión del riesgo de desastres y cambio climático se centra en la gerencia ambiental y el control de la contaminación local, la mitigación del cambio climático y la prevención y reducción de la vulnerabilidad a los desastres naturales. La dimensión del desarrollo urbano integral se refiere al diseño de la ciudad y a su huella, y abarca la desigualdad social y la distribución desequilibrada de los servicios, la eficacia del transporte urbano, la competitividad y la seguridad ciudadana. La dimensión fiscal, y las cuestiones de gobernabilidad y transparencia conexas se relacionan con la capacidad del gobierno local de financiar las inversiones necesarias, lograr la prestación de los servicios a su cargo con la calidad y la cobertura adecuadas, controlar correctamente sus gastos y su deuda, y tomar decisiones de una manera transparente, planificada y eficaz.

Para llevar a cabo la aproximación integral propuesta, la herramienta de análisis debe posibilitar la identificación de problemáticas clave y urgentes para la sostenibilidad urbana y el abordaje de sus soluciones estratégicas. En principio, se debe realizar un diagnóstico de las condiciones de la ciudad con respecto a las tres dimensiones mencionadas y sus interrelaciones. Esta etapa se desarrolla en tres fases. La primera de ellas consiste en la construcción de indicadores para medir la posición de la ciudad en cada una de las dimensiones. La segunda fase abarca el análisis y la métrica, indispensables para identificar las brechas de la ciudad en relación con los valores observados en los indicadores de urbes de similar desarrollo socioeconómico. Por último, en la tercera

fase se determinan los criterios para establecer prioridades en los sectores con mayor impacto en la sostenibilidad urbana, y para fijar las alternativas de políticas que se pondrán en marcha para cerrar las brechas. Este proceso permite la construcción de un plan de acción para la ciudad, en el cual se incluye, además, el sistema de monitoreo y evaluación adecuado para el seguimiento de los indicadores de sostenibilidad definidos en cada una de las dimensiones.

En síntesis, la herramienta de análisis abarca tres componentes: sistemático, normativo y procedimental.²⁰ El primero contempla la definición y construcción de los indicadores necesarios para realizar un diagnóstico de la situación de las tres dimensiones definidas. El normativo permite establecer metas para los diferentes indicadores, con el fin de conocer las brechas existentes en cada uno de ellos. Finalmente, el procedimental contempla los medios apropiados para establecer prioridades e integrar a los estamentos y personas involucradas en el desarrollo urbano de la localidad, con lo cual se crean puentes entre los aspectos normativos y los sistemáticos. Luego de aplicada la herramienta de análisis, la ciudad contará con los siguientes productos: a) un diagnóstico que permite establecer prioridades; b) un plan de acción que refleja esas prioridades; c) un conjunto de proyectos viables para implementar ese plan, y d) un sistema de monitoreo para medir los avances y comunicarlos a la población.

²⁰ Similar a lo planteado por Wiek y Binder (2005).

Focalización en ciudades intermedias

Una aproximación al crecimiento de la población en los distintos países de ALC muestra que las ciudades intermedias crecieron a una tasa mayor que las grandes, y son más dinámicas que estas últimas, con la excepción de los casos de Colombia y Perú.²¹ En un análisis efectuado para México, en el cual se consignan datos por municipios, se ha observado que el componente económico del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las urbes con mayor población tuvo un menor dinamismo que el de aquellas de tamaño intermedio. Esta conclusión permite prever que el mayor reto de la sostenibilidad urbana en ALC se encuentra precisamente en las ciudades intermedias, que vienen dominando el crecimiento poblacional de la región. En particular, estos centros urbanos enfrentan el desafío de lograr un desarrollo sostenible sin repetir los errores que han tenido lugar en las grandes metrópolis latinoamericanas.

Existen muy buenas razones para focalizar el análisis de la sostenibilidad urbana en las ciudades intermedias de la región. En primer lugar, en la medida en que muchas de estas urbes vienen registrando, como ya se ha dicho, una importante dinámica de crecimiento económico y poblacional, el futuro del desarrollo urbano en ALC depende en gran parte de lo que ocurra en ellas. Un segundo argu-

²¹ A mediados del siglo XX, la supremacía de Bogotá y Lima, capitales de Colombia y Perú respectivamente, no era tan significativa como la de otros países de la región.

mento lo constituye el hecho de que estas ciudades están en una etapa en la que todavía es posible explotar economías de escala y controlar los costos de aglomeración, y elevar de este modo la eficiencia global. Además, estas urbes tienen una escala que facilita la efectividad de intervenciones orientadas a la sostenibilidad. Finalmente, si se mejorase la sostenibilidad de las ciudades intermedias y se elevaría su calidad de vida, se reduciría la presión poblacional y económica sobre las grandes metrópolis, y se facilitarían intervenciones destinadas a superar los grandes desequilibrios que las caracterizan.

VI

Reflexiones finales

LA SOSTENIBILIDAD URBANA EN ALC es un elemento clave para atender las necesidades que enfrentan los países de la región en materia de cambio climático, infraestructura para la competitividad, reducción de las desigualdades e instituciones orientadas al crecimiento y al bienestar social. La problemática regional requiere una visión integral del desarrollo urbano, con el fin de atender los múltiples objetivos que impone una estrategia de desarrollo moderna. A partir de una revisión de los avances teóricos y empíricos del concepto de sostenibilidad urbana y de la realidad de las ciudades de la región, en este documento se ha presentado una propuesta de análisis holístico. Su implementación exige el diseño de herramientas de estudio específicas. El Banco, que ha desempeñado un papel esencial en el crecimiento de la región, se suma a este nuevo esfuerzo de desarrollo sostenible a través del Noveno Aumento General de Capital (BID-9).

En el caso de ALC, se sugiere llevar adelante un trabajo de fondo con las ciudades intermedias, porque es en ellas donde se presenta la mayor dinámica de crecimiento ac-

tual. En la medida en que estas urbes empiecen a definir sus planes y proyectos de expansión, se podrá avanzar con nuevos enfoques para atender al cambio climático, en función de un modelo que permita reducir la emisión de GEI, propicie un mejor control de la contaminación y una mayor capacidad de resiliencia, y conduzca de ese modo a un desarrollo urbano más equilibrado, con buenos índices de gobernabilidad y mayor sustento fiscal, todo lo cual habrá de reflejarse en una mayor calidad de vida para el ciudadano.

A fin de alcanzar estos objetivos, es preciso contar con el apoyo de los donantes y organismos multilaterales, protagonistas indiscutibles del proceso para consolidar una nueva aproximación a la sostenibilidad urbana en la región.

Referencias

Agencia Internacional de Energía (IEA). 2009. *World Energy Outlook 2009*. París: IEA.

———. 2010. *CO₂ Emissions from Fuel Combustion*. París: IEA.

Banister, D. 2005. *Unsustainable Transport: The Transport Crisis (Transport, Development and Sustainability)*. Londres: Taylor and Francis.

Banister, D., K. Button y P. Nijkamp (eds.). 1999. *Environment, Land Use and Urban Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2009. “Guías operativas para el diseño y ejecución de programas en el área de seguridad y convivencia ciudadana”. Washington, D.C.: BID.

BID-OPS-AIDIS. 2010. *Evaluación regional de manejo de residuos sólidos urbanos en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: BID-OPS-AIDIS.

Bird, R. M. 1971. “Wagner’s Law of Expanding State Activity”, *Public Finance*, 26(1):1–26.

Boyle, G. (ed.). 2004. *Renewable Energy. Power for a Sustainable Future*. Nueva York: Oxford University Press.

Button, K. 2002. "City Management and Urban Environmental Indicators", *Ecological Economics*, 40:217–233.

CAF (Corporación Andina de Fomento). 2010. *Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina*. Disponible en <http://omu.caf.com/datos/movilidad.aspx>.

Capello, R., P. Nijkamp y G. Pepping. 1999. *Sustainable Cities and Energy Policies*. Heidelberg: Springer-Verlag.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2010a. *Panorama social de América Latina 2009*. Santiago de Chile: CEPAL.

———. 2010b. *Contribution of Energy Services to the Millennium Development Goals and to Poverty Alleviation in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: CEPAL.

Clark, P. (ed.). 2006. *The European City and Green Space: London, Stockholm, Helsinki and St. Petersburg, 1850–2000*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.

Comisión de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo. 1987. *Our Common Future*. Bungay, Suffolk: Oxford University Press.

Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A. C. 2011. “Estudio comparativo para la incidencia del homicidio doloso en ciudades y jurisdicciones subnacionales de los países del mundo (2010)”. México: CCSPJP. Disponible en: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/>.

Cristini, M., R. Moya, G. Bermúdez y C. Moskovits. 2008. “Calidad de vida en América Latina y el Caribe: los problemas metropolitanos de la urbanización”. Buenos Aires: FIEL.

Dasgupta, S., B. Laplante, C. Meisner, D. Wheeler y J. Yan. 2007. “The Impact of Sea Level Rise on Developing Countries: A Comparative Analysis,” documento de políticas Nro. 4136. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Eade, J. y Ch. Mele. 2002. *Understanding the City/Contemporary and Future Perspectives*. Boston, MA: Blackwell Publishers.

Emdat (Emergency Event Database). s/f. Información disponible en: [http:// www.emdat.be](http://www.emdat.be).

Hall, P. y U. Pfeiffer. 2004. *Urban Future 21. A Global Agenda for Twenty-First Century*. Londres-Nueva York: Federal Ministry of Transport, Building and Housing of the Republic of Germany, E & FN Spon Press.

International Energy Agency. 2009. *World Energy Outlook*. París.

Krugman, P. y R. L. Elizondo. 1996. "Trade Policy and the Third World Metropolis", *Journal of Development Economics*, 5:137–150.

Latinobarómetro. 2009. Banco de Datos Latinobarómetro 2009. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATDatosDwn.jsp>.

Naciones Unidas. 2008. *World Urbanization Prospects. The 2007 Revision Highlights*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población de las Naciones Unidas. Disponible en http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007WUP_Highlights_web.pdf.

Naciones Unidas-Hábitat. 2010. Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe. 2010. Rio de Janeiro, RJ: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Nueva York: Naciones Unidas-Hábitat.

———. 2008. *State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities*. Sterling, VA: Earthscan.

Olade (Organización Latinoamericana de Energía). 2010. *Sistema de Información Económica y Energética (SIEE)*. Quito: Olade. Disponible en <http://www.olade.org.ec/producto/SIEE>.

Perry, G., W. Maloney, O. Arias, P. Fajnzylber, A. Mason y J. Saavedra-Chanduvi. 2007. *Informality: Exit and Exclusion*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Pinto de Cunha, J. 2002. “Urbanización, redistribución espacial de la población y transformaciones socioeconómicas en América Latina”. Santiago de Chile: Celade.

Polèse, M. 2010. *The Wealth and Poverty of Regions: Why Cities Matter*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Portes, A. y B. Roberts. 2004. “The Free Market City: Latin America Urbanization in the Years of the Neoliberal Experiment,” documento de trabajo de CMD 04–05. Princeton, NJ: Center for Migration and Development, Princeton University.

Ravetz, J. 2000. “Integrated Assessment for Sustainable Appraisal in Cities and Regions”, *Environmental Impact Assessment Review*, 20:31–64.

Rees, P. 2002. *Urban Environments and Wildlife Law. A Manual for Sustainable Development*. Boston, MA: Blackwell.

Ruprah, I. 2009. “The Housing Gap in Latin America: 1995–2015”. Washington, D.C.: BID.

Salat, S. y C. Nowacki. 2010. “Rethinking the City: Combining its Forms and Flows”, en P. Jacquet, R. K. Pachauri y L. Tubiana (editors.), *Cities Steering Towards Sustainability*. Nueva Delhi: Teri Press.

Samaniego, J. L. (coord.). 2009. *Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña*. Santiago de Chile: CEPAL-GTZ.

Satterthwaite, D., S. Huq, M. Pelling, H. Reid y P. Romero Lankao. 2007. *Adapting to Climate Change in Urban Areas. The Possibilities and Constraints in Low- and Middle-income nations*. Londres: IIED. Disponible en <http://pubs.iied.org/10549IIED.html>.

Schipper, L., E. Deakin, C. McAndrews, L. Scholl, y K. T. Frisk. 2009. *Considering Climate Change in Latin American and Caribbean Urban Transportation: Concepts, Applications, and Cases*. Berkeley, CA: Center for Global Metropolitan Studies, University of California.

Shane, M. y T. Graedel. 2000. "Urban Environmental Sustainability Metrics: A Provisional Set," *Journal of Environmental Planning and Management*, 43(5):643–663.

Shmelev S. e I. Shmeleva. 2009. "Sustainable Cities: Problems of Integrated Interdisciplinary Research", *International Journal of Sustainable Development*, 12(1): 4–23.

Wiek, A. y C. Binder. 2005. "Solution Spaces for Decision Making: a Sustainable Assessment Tool for City-regions," *Environmental Impact Assessment Review*, 25:589–608.

World Health Organization. 2009. *Global Status Report on Road Safety: Time for Action*. Geneva: World Health Organization. Disponible en: http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789241563840_eng.pdf.



www.iadb.org