

SOSTENIBILIDAD URBANA

en América Latina y el Caribe



SOSTENIBILIDAD
URBANA
en América Latina y el Caribe

Banco Interamericano de Desarrollo

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2011. Todos los derechos reservados.

Este documento fue preparado por la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento (VPS), bajo la coordinación de Jaime Bonet (ICF/FMM) y la supervisión de Santiago Levy (Vicepresidente VPS), Mario Marcel (Gerente ICF) y Alexandre M. Rosa (Gerente INE). El documento se benefició con las contribuciones de Rafael Acevedo-Daunas, Nathalie Alvarado, Carolina Barco, José Brakarz, Francisco Contreras, Fernando Cuenin, Morgan Doyle, Jennifer Doherty-Bigara, Vicente Fretes, Tsuneki Hori, Sergio Lacambra, Carlos Ludena, Paola Méndez, Fernando Miralles-Wilhelm, Carlos Mojica, Fabio Rueda, Rebecca Sabo, Claudia Stevenson, Christoph Tagwerker, Horacio Terraza, Patricia Torres, Sandra Valencia, Marco Varea y David Wilk.

La Oficina de Relaciones Externas del BID fue responsable de la producción editorial de esta publicación.

Índice

I. Introducción	1
II. Urbanización y desarrollo económico	3
III. Sostenibilidad del desarrollo urbano	9
IV. Los desafíos urbanos en ALC	13
Riesgo de desastres y cambio climático	13
Desarrollo urbano integral	17
Gestión fiscal, gobernabilidad y transparencia	34
V. Hacia un concepto de sostenibilidad urbana aplicable a ALC	43
La experiencia del BID	44
Elementos para evaluar y planificar el desarrollo urbano sostenible	49
Focalización en ciudades intermedias	52
VI. Reflexiones finales	55
Referencias	57



Introducción

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALC) es la región en desarrollo que ha registrado la más rápida urbanización en el mundo. El porcentaje de población urbana pasó del 41% en 1950 al 80% en 2010. Simultáneamente, la región muestra una importante concentración de la actividad económica en sus urbes. En la actualidad, entre un 60% y un 70% del producto interno bruto (PIB) regional se produce en los centros urbanos. A pesar de esta generación de riqueza, dos de cada tres personas que viven en las urbes latinoamericanas lo hacen en condiciones de pobreza. Estos hechos, unidos a la creciente importancia del impacto de las ciudades sobre el ambiente y a la alta vulnerabilidad de las urbes latinoamericanas al cambio climático, a los desastres naturales y a las limitaciones financieras, obligan a reflexionar sobre el concepto de sostenibilidad en el desarrollo urbano de ALC.

Las ciudades no son una suma de sectores; al contrario, constituyen sistemas complejos e interdependientes, de cuya dinámica depende la calidad de vida de millones de personas y buena parte de la economía regional.

Los desequilibrios ambientales, económicos y sociales de las ciudades pueden generar barreras infranqueables para el desarrollo sostenible de los países. Para resolver estos desequilibrios es fundamental entender cómo funcionan realmente las ciudades.

En respuesta a esta necesidad, este documento presenta un análisis de la sostenibilidad urbana en América Latina y el Caribe. El trabajo está compuesto por seis secciones. La segunda sección expone una reseña de la relación entre urbanización y desarrollo económico a nivel internacional y regional. La tercera sección presenta la evolución del concepto de sostenibilidad en el ámbito urbano en los últimos años. La cuarta sección muestra los principales retos que afectan la sostenibilidad de las ciudades de ALC, mientras que la quinta sección establece los fundamentos de una propuesta metodológica para abordar el estudio integral de la sostenibilidad urbana de las ciudades de la región. El trabajo culmina con las reflexiones finales que se ofrecen en la sexta (última) sección.

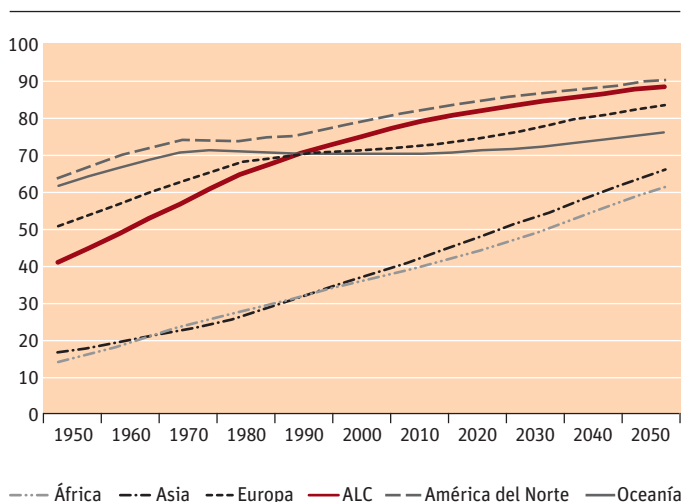
II

Urbanización y desarrollo económico

EN LOS ÚLTIMOS 60 AÑOS se experimentó un significativo avance de la urbanización en el mundo. El porcentaje de población residente en zonas urbanas pasó de representar el 29% de la población total en 1950 a equivaler al 51% en 2010. Esta tendencia tuvo lugar con una alta asimetría. Mientras los países desarrollados lograron un grado de urbanización cercano al 75% en 2010, aquellos en desarrollo llegaron al 45%. Una excepción dentro de este último grupo lo constituye ALC, en donde se alcanzó un promedio de urbanización cercano al 80%. De acuerdo con las proyecciones de las Naciones Unidas (2008), el proceso de urbanización se profundizará en las próximas décadas, y en 2050 el promedio mundial ascenderá al 69% y en el caso de ALC al 89% (véase el gráfico 1).

En ALC se observa una ampliación de la población urbana en las diferentes subregiones. En efecto, si bien América del Sur registra un grado de urbanización superior, Centroamérica y el Caribe también presentan un creci-

GRÁFICO 1
Evolución de la población urbana por regiones, 1950–2050
 (Porcentajes)

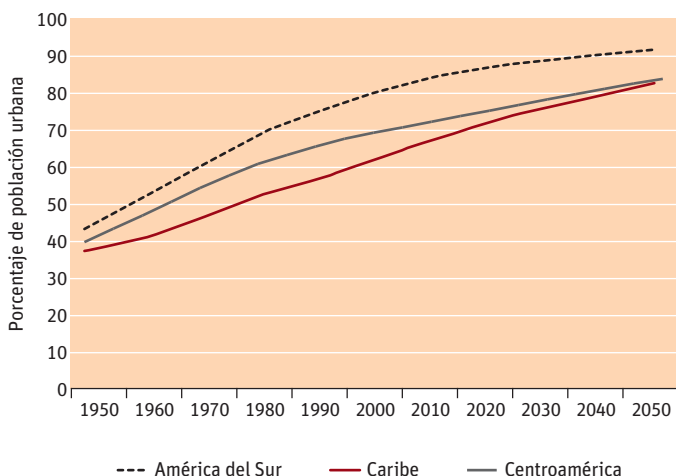


Fuente: Naciones Unidas (2008).

miento importante de la población residente en ciudades (véase el gráfico 2).

Las teorías del desarrollo tradicionalmente dedicaron una atención especial a la urbanización. Postulaban que la industrialización de la actividad económica lleva a una brecha entre la productividad laboral urbana y rural, la cual, a su vez, se refleja en un diferencial salarial entre las dos áreas, que presiona la migración rural-urbana. Este fenómeno se ve reforzado por una caída en la participación de los productos agropecuarios en la demanda a favor de la producción de los sectores industrial y de servicios. De igual manera, la urbanización se expresa en mejores in-

GRÁFICO 2
Urbanización en América Latina y el Caribe
según grandes regiones, 1950–2050



Fuente: Naciones Unidas (2008).

dicadores de bienestar para los residentes de centros urbanos en comparación con los habitantes de las zonas rurales, pues disfrutaban de una mayor cobertura en bienes públicos y de ingresos más altos. Estas fuerzas del desarrollo económico generan una migración del campo a la ciudad que resulta en los grados de urbanización observados en las últimas décadas.

Sin embargo, esta teoría no refleja necesariamente el patrón de desarrollo de los países de ALC ni explica por qué presentan niveles de urbanización sustancialmente mayores que otras regiones del mundo. El crecimiento de la población urbana en ALC no necesariamente ha redundado

en mejores condiciones de vida para sus habitantes. Aun cuando la región muestra uno de los más altos porcentajes de población viviendo en las áreas urbanas en el mundo, su ingreso per cápita promedio se mantiene por debajo de los observados en los países desarrollados.

Esta paradoja de urbanización y pobreza se explica, en parte, por la expulsión de la población rural que resultó de la concentración de la propiedad y la baja productividad rural; la escasa regulación urbana y el desarrollo de asentamientos informales; la centralización, y la consolidación de países-isla en el Caribe. En este sentido, el “exceso de urbanización” se debe en buena medida al desproporcionado crecimiento de grandes metrópolis, causado por los factores señalados anteriormente.

Por su parte, la rápida urbanización acarreó importantes déficits de infraestructura urbana. Según Naciones Unidas-Hábitat (2008), 117 millones de personas viven en asentamientos irregulares en la región, proporción equivalente al 27% de su población urbana. Esta situación genera grandes contrastes en la calidad de vida dentro de las ciudades, donde hay áreas desarrolladas que conviven con zonas de extrema pobreza, carentes de servicios básicos e infraestructura, deficientes en servicios sociales, y en condiciones habitacionales y ambientales precarias.¹

¹ Ruprah (2009) observa que los mayores problemas en el déficit cualitativo de vivienda de ALC están en el acceso a servicios sanitarios, las construcciones con piso de tierra y las cuestiones relacionadas con la tenencia.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010a), existe una alta concentración de la pobreza en las ciudades latinoamericanas. Para 2008, se estimó que dos tercios de los pobres de la región residían en zonas urbanas (118 millones de personas). A pesar de esta compleja realidad social, las ciudades cumplen un rol clave en la generación del producto regional, pues aproximadamente el 70% del PIB de ALC se genera en ellas.²

Se pueden distinguir tres etapas en el proceso de urbanización latinoamericano. La primera se desarrolló en los albores del siglo XX, con el crecimiento urbano inicial de los países del cono sur, como resultado de los períodos de prosperidad y crecimiento orientado hacia la exportación que tuvieron lugar principalmente en Argentina, Chile y Uruguay (Polèse, 2010). La segunda etapa sobrevino en la segunda mitad del siglo XX y se caracterizó por el crecimiento y la profundización de la urbanización, generados en gran parte por la estrategia de sustitución de importaciones. Por último, la tercera etapa, signada por la desconcentración de las grandes ciudades a favor de las urbes intermedias, se ha venido desarrollando en las dos últimas décadas.³

² Para estimar el PIB urbano se tomó el total y se descontaron las actividades del sector primario (agropecuaria y minería). Las tendencias del crecimiento económico muestran que las actividades manufacturera y de servicios se concentran en las ciudades.

³ Algunos de los autores que presentan evidencia en esta línea son Cristini et al. (2008), Pinto da Cunha (2002), Krugman y Elizondo (1996) y Portes y Roberts (2004).

La urbanización crea una mayor demanda de actividades y servicios por parte del Estado, para cuyo financiamiento, a su vez, se requieren mayores recursos. De acuerdo con la llamada “Ley de Wagner”,⁴ la urbanización que acompaña al crecimiento económico genera relaciones sociales y espaciales más complejas, que demandan la intervención del Estado como regulador, coordinador y proveedor de servicios. La mayor intervención estatal se presenta principalmente a través de dos canales. En primer lugar, el incremento de la población urbana da como resultado sociedades más desarrolladas con mayores conflictos entre sus miembros. En este sentido, el Estado comienza a desempeñar un papel crítico en la solución de las disputas entre sus ciudadanos. Por otra parte, en la medida en que el gasto público tiende a crecer en mayor proporción que el ingreso, se observan dificultades para satisfacer la gran demanda de bienes y servicios públicos que trae la urbanización.

En síntesis, las ciudades concentran la población y la actividad económica de ALC y determinan, en gran medida, la calidad de vida del ciudadano de la región, más allá de lo que correspondería al nivel de desarrollo de estos países. Alcanzar metas superiores de desarrollo —como los objetivos de desarrollo del milenio (ODM)— requerirá una amplia acción sobre las urbes, lo que obliga a preocuparse también por sus condiciones de gobernabilidad.

⁴ Para mayor detalle sobre la Ley de Wagner, véase Bird (1971).

III

Sostenibilidad del desarrollo urbano

LA ALTA URBANIZACIÓN HA GENERADO en los gobiernos cierta preocupación acerca de sus impactos sociales y económicos, así como también acerca de sus consecuencias para el medio ambiente. Es importante lograr un patrón de crecimiento que mejore las condiciones de las actuales generaciones sin comprometer el futuro de las siguientes. En la medida en que actualmente las ciudades concentran un alto porcentaje de la población y la actividad económica, la sostenibilidad urbana es fundamental para lograr una tendencia de desarrollo conveniente para las generaciones presentes y futuras.

El concepto de sostenibilidad tuvo sus inicios en la preservación de la naturaleza, el cual dominó hasta finales del siglo XX.⁵ El medio ambiente era asociado con la naturaleza rural y silvestre, las cuales debían ser protegi-

⁵ Los conceptos expresados en esta sección están basados en Shmelev y Shmeleva (2009).

das del avance urbano y de los cambios culturales. Bajo esta aproximación, la dinámica ambiental era vista como ajena a las ciudades y los esfuerzos que se hacían estaban dirigidos a integrar la variable ambiental con el diseño urbano general y con el manejo de los problemas que ocasionaban la introducción de sistemas masivos de acueducto y alcantarillado, la creación de parques y zonas de recreación o la planificación tradicional del uso del suelo.

De acuerdo con Shmelev y Shmeleva (2009), el concepto de desarrollo sostenible fue introducido en 1987 en el informe de la Comisión de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo, y se entendía como un proceso de progreso económico armonioso capaz de satisfacer los principios de justicia social y responsabilidad ambiental. Para lograrlo, se consideraba que era necesario un compromiso que permitiera equilibrar las metas económicas, ambientales y sociales entre las generaciones presentes y futuras. A pesar de estos avances, habría que esperar hasta 1992 para que, durante una conferencia de expertos en Rio de Janeiro, las ciudades fueran reconocidas como un área importante para la aplicación del concepto de desarrollo sostenible.

En la última década se han llevado a cabo distintos encuentros de la comunidad mundial con el fin de promover acciones que permitan lograr mejoras en la calidad de vida urbana. Se ha llegado a un nuevo concepto de sostenibilidad, que abarca diferentes componentes urbanos que trascienden lo ambiental e incluye variables culturales, políticas, institucionales, sociales y económicas. Esta

nueva visión requiere el desarrollo de metodologías que contemplen el estudio de las ciudades como un sistema holístico complejo, con múltiples sectores. Por lo tanto, la aproximación interdisciplinaria puede proveer una comprensión cualitativa y cuantitativa de los problemas de desarrollo y gestión urbana.

Una revisión de la bibliografía vigente sobre el tema de la sostenibilidad urbana permite señalar que existen propuestas de aplicaciones empíricas que buscan un enfoque holístico. Muchas de ellas parten del análisis de determinadas problemáticas sectoriales y sus impactos en otros componentes del sistema urbano.⁶ Por otra parte, se han identificado una serie de trabajos en los que se observa una aproximación más integral al análisis urbano.⁷

En síntesis, la nueva visión de ciudad sostenible caracteriza al desarrollo urbano como un sistema holístico en el cual los aspectos sociales, económicos, ambientales e institucionales se encuentran armonizados integralmente. Por lo tanto, se parte de la idea de que una ciudad está compuesta por subsistemas que se interrelacionan y son interdependientes. Por ejemplo, un sistema de transporte

⁶ Algunas de las principales áreas analizadas son las de energía (Capello et al., 1999; Boyle, 2004), transporte sostenible (Banister, 2005), actividad económica y planificación (Banister et al., 1999), ciudades en el contexto de la globalización (Eade y Mele, 2002; Hall y Pfeiffer, 2004) y espacios verdes (Rees, 2002; Clark, 2006).

⁷ Una aproximación holística se puede encontrar en Ravetz (2000), Shane y Graedel (2000), Button (2002), Wiek y Binder (2005) y Salat y Nowacki (2010).

público sostenible mejoraría la calidad de vida y la salud pública, pues disminuiría los requerimientos de energía, ayudaría a preservar la herencia natural y cultural a través de la reducción de emisiones y permitiría acortar los tiempos de los viajes urbanos. De igual manera, la construcción y el mantenimiento del sistema público de transporte están determinados por la disponibilidad y la gestión de los recursos locales, lo cual compromete la sostenibilidad fiscal de la ciudad. El análisis y el diseño de estrategias de desarrollo urbano sostenible requieren una aproximación integral que vincule los diferentes aspectos de la vida urbana. Aunque en los estudios sobre el tema se ha avanzado en el reconocimiento de la aproximación integral, en la definición de indicadores potenciales y en el establecimiento de canales de vínculos intersectoriales, no existe aún una herramienta aplicada que permita el análisis integral y la priorización sectorial.