

DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE: EL GRAN DESAFÍO PARA AMÉRICA LATINA Y LOS PREPARATIVOS PARA HÁBITAT III

Marcela Navarrete-Peñuela¹ 

Recibido el 17 de noviembre de 2015, aprobado el 23 de septiembre de 2016 y actualizado el
20 de julio de 2017

DOI: 10.17151/luaz.2017.45.8

RESUMEN

El objetivo de este trabajo fue explorar los principales retos que tendrán que afrontar en las próximas décadas los gobiernos locales de América Latina, para reorientar el desarrollo urbano hacia la construcción de ciudades sustentables, de cara a *La Nueva Agenda Urbana* avalada en la Conferencia Internacional sobre Hábitat y Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III.

El desordenado y progresivo crecimiento de las ciudades latinoamericanas, sus condiciones actuales de desarrollo humano y las perspectivas económicas de la Región, como principales elementos de análisis de la investigación, permitieron identificar tres principales retos: la construcción de ciudades resilientes, incluyentes y equitativas; el fortalecimiento de la gobernabilidad local mediante la efectiva participación informada en la toma de decisiones por parte de la ciudadanía, y por último, el reconocimiento del componente cultural en la formulación de políticas públicas de gestión ambiental del territorio, como pilar básico en la lucha contra el cambio climático y el logro del desarrollo sustentable.

PALABRAS CLAVE

Desarrollo urbano sustentable, ciudades sustentables, gobernabilidad local, gestión ambiental urbana.

SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT: THE GREAT CHALLENGE FOR LATIN AMERICA AND THE PREPARATIONS FOR HABITAT III

ABSTRACT

The aim of this study was to explore the main challenges that local governments in Latin America will have to face in the coming decades regarding the reorientation of urban development towards building sustainable cities with regard to The New Urban Agenda cosigned in the International Conference on Sustainable Urban Development and Habitat - Habitat III.

The messy and progressive growth of Latin American cities, their current conditions of human development and the economic prospects of the region, as the main elements of analysis in this research, allowed the identification of three main challenges: building resilient, inclusive and equitable cities; strengthening local governance through effective informed participation in decision-making by citizens; and the recognition of the cultural component in the formulation of public policies for environmental management planning, as a basic foundation in the fight against climate change and the achievement of sustainable development.

KEY WORDS

Sustainable urban development, sustainable cities, local governability, urban environmental management.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo es el resultado de un continuo trabajo de investigación adelantado por la autora, que inicia con el desarrollo de su tesis doctoral² y se amplía en el marco del proyecto “Estructuración del Observatorio de Conflictos Ambientales Urbanos (OCAU), Fase II”, a cargo del Área de Gestión Ambiental y del grupo de investigación Análisis y Gestión para la Sostenibilidad Ambiental y Territorial (AGESAT), de la Universidad del Valle.

Para el Área de Gestión Ambiental el estudio del fenómeno urbano es de especial interés, dado que hoy el 54 % de la población mundial vive en ciudades. Esta condición global urbana y el papel que cumplen las ciudades como dinamizadoras de la economía, han motivado diferentes reuniones internacionales (Rio 92, Hábitat I y II, Johannesburgo 2002, Rio + 20 y siete foros globales urbanos) y han puesto a las ciudades del mundo, incluso a las latinoamericanas, como prioridad en las Agendas multilaterales.

Sin embargo, la renovación de los compromisos políticos alrededor de una “visión común”, incluidos los lineamientos para la formulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la necesidad de lograr un desarrollo urbano sustentable, planteadas respectivamente, en ***El futuro que queremos*** y en ***La Nueva Agenda Urbana***, enfrentarán a los gobiernos locales de América Latina a nuevos y viejos retos aun no resueltos.

Con el fin de identificar los principales desafíos que, en materia de sustentabilidad urbana, deberán asumir en las próximas décadas los gobiernos locales de la Región, se realizó la revisión y análisis de i) el proceso de urbanización en las ciudades de América Latina, ii) las actuales condiciones de desarrollo humano en las urbes de la Región y iii) las perspectivas económicas de Latinoamérica.

DESARROLLO CONCEPTUAL

Abordar elementos relativos al surgimiento, definición, consolidación y problemáticas de las ciudades, así como los relativos al fenómeno urbano, son necesarios para contextualizar la dinámica de las urbes en América Latina y los desafíos que representa para los gobiernos locales de la Región, la transformación de las ciudades actuales en ciudades sostenibles, como requisito para el logro del desarrollo urbano sustentable. Lo anterior, a la luz de los recientes compromisos políticos globales firmados/renovados por los Estados Latinoamericanos.

La Ciudad

La aparición de las ciudades se remonta a finales del Paleolítico, al momento mismo de la invención de la agricultura como práctica social de supervivencia y expresión evidente de dominio del Homo sapiens sobre la naturaleza.

El perfeccionamiento de la técnica y los instrumentos, y la seguridad alimentaria del Neolítico favorecieron el crecimiento de la población, la producción de excedentes agrícolas y el establecimiento de los primeros estados agrícolas y su posterior consolidación como Imperios Agrarios, esto conllevó a una inevitable transformación de las formas de organización social practicadas hasta el momento.

En este contexto, dice Ángel Maya (1996, pág. 31): “La ciudad concentra, transforma y comercializa la producción agrícola. El campo empieza a producir para un espacio físico a veces distante y para un espacio social no dedicado de manera directa al cultivo y que en ocasiones desconoce su relación con el espacio agrario. Con ello se confirma la separación de funciones sociales y productivas entre campo y ciudad. La ciudad empieza a ser espacio de la organización social que planifica, orienta y distribuye la producción.”

El establecimiento de los Imperios Agrarios en las cercanías a las fuentes de agua, las “faraónicas” obras de ingeniería asociadas a la producción, el crecimiento poblacional, la expansión de la civilización urbana con la consecuente transformación y escisión irreductible de las culturas (oriente – occidente, rural – urbana) y la creciente presión sobre los recursos naturales, alteraron el equilibrio de los ecosistemas que los soportaban, evidenciando así, los primeros problemas ambientales asociados al crecimiento urbano.

Posteriormente, la práctica y consolidación del comercio, la revolución industrial, la expansión de Europa, la mundialización de la economía y la instalación de la globalización, han sido elementos constructores – transformadores de ciudad, capaces de generar impactos directos sobre la organización social, la economía, la cultura y el entorno natural propio y ajeno en el que se enclavan las urbes actuales. (Navarrete, 2010).

Dada la alta complejidad de la ciudad, ésta debe ser entendida y estudiada como un sistema abierto, dinámico, sinérgico, complejo, entrópico y altamente subsidiado, en el que están presentes flujos de materia, energía e información. La variación de estos flujos (dentro y/o fuera

del sistema), puede perturbar el metabolismo urbano y llevar el sistema al límite de su resiliencia, generando serias alteraciones en su dinámica funcional y relacional (problemas ambientales).

Sin embargo, los problemas ambientales no se limitan a la dinámica de flujos; dichos desequilibrios en el sistema urbano afectan la totalidad de los componentes del sistema (social, ecológico, económico, cultural y político), con repercusiones directas sobre sus habitantes: inequidad, exclusión social, segregación espacial, pobreza, marginalidad, pérdida de identidad y falta de credibilidad en las instituciones, entre otros. Lo anterior, es particularmente cierto para las ciudades de América Latina, a las que se les suma el enorme peso demográfico, tanto en la ciudad capital como en varias de las ciudades intermedias de cada país.

El crecimiento poblacional y la pobreza convergen en las ciudades del tercer mundo. El Informe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) GEO 3 (2002), plantea que la pobreza es uno de los principales factores que generan degradación ambiental. En este informe también se analiza, de manera objetiva, el problema de la pobreza en el contexto de dos fenómenos innegables, imparables y retroalimentativos: la urbanización y la globalización.

En este sentido, Garnier (2007, pág. 4), citando a Mammarella y de Barcellos (2001), expone lo siguiente: "...los fenómenos de desindustrialización, terciarización y debilitamiento de la presencia estatal en la economía indujeron profundas transformaciones en los modos de apropiación y organización del espacio, configurado ahora como una serie de espacios sociales fragmentados."

Naciones Unidas (2007), en su informe GEO 4, reconoce el carácter multidimensional de la pobreza y afirma que la pobreza disminuye la capacidad de las personas para responder y adaptarse a los cambios del entorno. La pobreza y la desigualdad son hoy expresiones primordialmente urbanas y se plantean como dos de los retos más importantes para el presente milenio.

Pese a la complejidad de los problemas ambientales presentes en las ciudades, ellas son, hoy más que nunca, el lugar donde se concentra y dinamiza la economía, donde se desarrollan e implementan los avances tecnológicos, donde la producción cultural encuentra su espacio natural y el lugar, por excelencia, donde el Estado nacional, regional y/o local, toma las decisiones; lo que las posiciona en el siglo XXI como el factor más influyente en el desarrollo a nivel global.

Girardet y Valera (2001), sostiene que la humanidad se halla inmersa en un experimento sin precedentes en el que los humanos se han convertido en una especie urbana, cuyo hábitat principal no son los pueblos ni las pequeñas ciudades, sino las grandes urbes y asegura que, será en las ciudades donde se decida el destino de la biosfera y del ser humano, y que por tanto, no podrá existir un mundo sostenible sin ciudades sostenibles.

El Fenómeno Urbano

El fenómeno urbano es un hecho innegable e inevitable, cuyos inicios se remontan a unos 4.000 o 5.000 años antes de Cristo; a partir del Neolítico, las actividades humanas (agricultura, comercio, tenencia de la tierra), han dinamizado el proceso de urbanización, detonado aún más por el acelerado crecimiento poblacional, resultado de los avances tecnológicos (tecnificación de la agricultura, Revolución Industrial, avances en medicina, entre otros), los cuales se reflejan, en términos generales, en la disminución de la tasa de mortalidad, el aumento de la esperanza de vida y la mejora en la calidad de vida de la población (alimentación, saneamiento básico, salud).

Sin embargo, al interior de las ciudades se gestan profundas contradicciones: multiculturalidad urbana, fragmentación, desterritorialización, segregación e inequidad, lo que agudiza los conflictos y visibiliza las desigualdades sociales (Noguera, 2004). Es necesario aclarar que los procesos de fragmentación, segregación y polarización surgen también como consecuencia directa de los modelos de acumulación y distribución del empleo y la riqueza (Navarrete, 2010).

Según el Fondo de Población de Naciones Unidas (2007), el acelerado proceso de urbanización ha sido un factor catalizador del cambio cultural (pérdida de contacto con normas y valores tradicionales), que aunado a la globalización, ejercen en los habitantes urbanos una notoria influencia sobre las ideas, los valores y las creencias.

Asimismo, sostiene que la urbanización proporciona oportunidades de desarrollo cultural y es un importante impulsor de la modernización. Sin embargo, reconoce el informe: "...es posible que los nuevos residentes urbanos tengan nuevas aspiraciones, pero no siempre disponen de los medios para plasmarlas en la realidad y esto, a su vez, puede conducir a que tengan una sensación de desarraigo y marginación, con las consiguientes crisis de identidad y frustración" (UNFPA, 2007, pág. 26).

En cuanto a los aspectos ambientales relacionados con la urbanización, Naciones Unidas afirma que "Los asentamientos urbanos ofrecen, en verdad, mejores posibilidades de sostenibilidad a largo plazo, empezando por el hecho de que concentran la mitad de la población del planeta en menos del 3% de su superficie terrestre" (UNFPA, 2007, pág. 55), pero acepta que la concentración urbana, las pautas insostenibles de producción y consumo, y una gestión urbana inadecuada agravan los problemas del medio ambiente.

El crecimiento urbano en los países en vías de desarrollo ha estado marcado por un aumento de la pobreza urbana, que tiende a concentrarse social y espacialmente, generalmente en áreas marginales de alto riesgo y carentes de servicios básicos, acentuando la correlación existente entre pobreza - falta de control sobre los recursos naturales y acceso a los derechos de ciudadanía (Naciones Unidas, 2002). De otro lado, la implementación de diversos modelos de desarrollo urbano de corte segmentario, segregador y excluyentes presentes en las ciudades contemporáneas del sur (particularmente en América Latina), han profundizado la

distribución inequitativa de la riqueza, siendo esta la principal generadora de uno de los mayores problemas de los asentamientos humanos: la marginalidad urbana (Urb-al 6).

En el caso de los países en desarrollo, los impactos negativos asociados al proceso de crecimiento urbano son de mayor magnitud debido, en parte, a las condiciones socio – económicas de las ciudades y de la población que las habita: pobreza, exclusión, violencia, cinturones de miseria, alto consumo energético y de recursos naturales, desempleo, vivienda inadecuada, escaso sentido de pertenencia, baja gobernabilidad y la migración, considerada por Naciones Unidas (2007) como una nueva variable que modifica y dinamiza la relación existente entre crecimiento urbano – pobreza – recursos ambientales.

Las implicaciones del fenómeno urbano contemporáneo podrían sintetizarse en el siguiente párrafo: “Casi todas las grandes transformaciones de índole económica, social, demográfica y medio-ambiental ya ocurren en las ciudades. Lo que ocurra durante los próximos años en las ciudades del mundo menos adelantado conformará las perspectivas de crecimiento económico mundial, de mitigación de la pobreza, de estabilización de la población, de sostenibilidad del medio ambiente y, en última instancia, del ejercicio de los derechos humanos” (UNFPA, 2007, pág. 6)

Apuestas Globales - antesala de Hábitat III

Las numerosas y complejas disfuncionalidades del sistema urbano y la necesidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades, han motivado a diferentes organismos de carácter global (UNFPA, PNUMA, PNUD, BM) y regional (CEPAL, BID), a trabajar en la búsqueda de soluciones que, transformadas en acciones, propendan por el logro de un nuevo equilibrio del sistema urbano, basado en las singularidades de cada región, país y ciudad.

Surgen entonces diversas iniciativas globales que buscan aunar esfuerzos y recursos mediante acuerdos internacionales y agendas multilaterales, producto de numerosas conferencias mundiales, en las que los gobiernos de los países participantes se comprometen con apuestas y metas comunes, para el logro de ciudades sustentables.

Las conferencias internacionales con mayor impacto en la Región, dadas las apuestas y metas planteadas han sido las siguientes:

Hábitat I: I Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, (Vancouver – 1976), en ella, temas como el de la vivienda y el crecimiento urbano se convirtieron en temas de estudio para la comunidad científica. Como resultado de esta reunión se propuso la Agenda Internacional Hábitat - un Plan Global de Acción, en la que se adoptaron 64 “recomendaciones” encaminadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades haciendo especial énfasis en la disminución de la pobreza, mejoras en saneamiento básico y vivienda digna.

Río 92: llamada “Cumbre de la Tierra” y celebrada en Río de Janeiro en 1992. El crecimiento urbano, el descontrolado proceso de urbanización, principalmente en las ciudades de los

países en desarrollo, y los problemas ambientales asociados a la urbanización, se tornaron temas imprescindibles y estratégicos en las agendas internacionales.

Como resultado de la Cumbre de Río se incorporó al tema urbano el concepto de Desarrollo Sostenible, a través de la Agenda 21, como estrategia para lograr ciudades sostenibles. Asimismo, la Gestión Ambiental se presentó como alternativa de acción y solución a la problemática ambiental urbana, lo que demandaba, entre otros requerimientos, consolidados procesos de descentralización y participación ciudadana; condiciones incipientes para ese momento en la mayoría de los países del sur.

Hábitat II: II Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, realizada en Estambul en 1996. Como resultado de esta reunión, los gobiernos se plantearon metas en temas como vivienda adecuada, asentamientos humanos sostenibles, habilitación y participación, financiación de los asentamientos humanos y reafirmaron la necesidad de seguir las 64 recomendaciones planteadas en Hábitat I.

Foro Urbano Mundial: de las siete sesiones realizadas a la fecha (2015), las más importantes para la Región, en términos de temáticas abordadas, han sido las siguientes:

- Sesión II: celebrada en Barcelona en 2004. En esta reunión se debatieron temas como pobreza urbana, recursos urbanos, sostenibilidad urbana, servicios urbanos, desastres urbanos y reconstrucción. Con este foro se buscaba "...analizar y responder a las oportunidades y retos asociados a este proceso de crecimiento urbano, estimulado por el fenómeno de la globalización en el siglo XXI. Un proceso caracterizado por su complejidad, que aborda cuestiones tan relevantes como el papel de los ciudadanos en un crisol de culturas, los espacios de inclusión y exclusión y, en definitiva; el marco de construcción de sociedades abiertas y plurales" (Naciones Unidas, 2004, [Link](#)).
- Sesión V: temas como pobreza urbana, desigualdad, migración, descentralización, gobernabilidad, funcionalidad, eficiencia y deslocalización fueron discutidos en Río de Janeiro en 2010.
- Sesión VII: realizada en Medellín- Colombia en el año 2014 y denominada "Equidad Urbana para el Desarrollo y Ciudades para la Vida", puso de manifiesto uno de los principales problemas que afecta a la población mundial y señala hacia donde se orientará la discusión de la agenda mundial urbana para los próximos años: "El tema de la desigualdad, comienza a hacer parte de las prioridades de los gobiernos nacionales y locales, dado su alto impacto sobre la calidad de vida de la población mundial, el aumento de las diferencias en los ingresos, y en el acceso de las oportunidades de empleo, salud, educación y recreación, entre otros" (Alcaldía de Bogotá, 2014, [Link](#)).

Es de aclarar que el tema de la desigualdad es realmente preocupante para el caso de América Latina ya que diferentes estudios muestran a la Región como la más desigual del mundo (ONU Hábitat, 2014; BM, 2014; PNUD, 2013a; BID, 2011).

La página de la Alcaldía de Bogotá dedicada al Foro Urbano Mundial sostiene, con respecto a la desigualdad en la Región: “Esta situación se expresa en la existencia de aproximadamente 124 millones de pobres que habitan sus ciudades, en procesos de división socio - espacial, de construcción territorial orientado principalmente por las agendas e intereses del mercado, en el aumento de la brecha entre ricos y pobres, y en la desigualdad de oportunidades de la población para el acceso a los servicios y bienes públicos” (Alcaldía de Bogotá, 2014,[Link](#))

Podría decirse que el objetivo principal de estas reuniones de carácter internacional ha sido la firma de acuerdos mundiales, orientados al diseño de estrategias para la construcción de ciudades sustentables, lo que ha representado para los países del sur, y en particular para los gobiernos locales de América Latina, ingentes esfuerzos para el “cumplimiento” de las metas, generalmente promovidas desde el Norte, en el marco de apuestas globales.

Lo Organización de Naciones Unidas, a través de numerosas reuniones, ha realizado un trabajo titánico y permanente de articulación de acciones encaminadas a la organización de la tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible, como lo dejan ver diferentes resoluciones y comunicaciones emanadas de los acuerdos alcanzados en estas reuniones, a través de las cuales se ha ido dando cuerpo a Hábitat III

- **Resolución 66/207 de marzo 14 de 2012**, numeral 2: La Asamblea General convoca a la tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible (Hábitat III) en 2016 para reafirmar el compromiso mundial con la urbanización sostenible y los resultados de otras grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas.

Asimismo, insta a los gobiernos y autoridades regionales y locales a que cuantifiquen con exactitud la población de los barrios marginales en sus países, regiones y zonas urbanas y, sobre esa base, establezcan metas para la mejora de la calidad de vida de este sector de la población, alcanzables al 2020 (numeral 9).

- **Resolución 67/216 de marzo 20 de 2013**: La Asamblea General reconoce que, persisten en las ciudades problemas relacionados con la marginalidad, la degradación ambiental y el cambio climático (desertificación, pérdida de la biodiversidad y riesgos de desastre). Sin embargo, reconoce también que “...las ciudades son motores de crecimiento económico y que si se manejan enfoques de planificación y gestión integradas se pueden promover sociedades integralmente sostenibles.

- **Comunicación A/CONF. 226/PC. 1/4 de septiembre 9 de 2014**: enfatiza en la necesidad de ampliar estudios sobre equidad urbana, tema tratado en el séptimo Foro Urbano Mundial y reconoce en Hábitat III la oportunidad para desarrollar una **nueva agenda urbana** en la que el descontrolado crecimiento de las ciudades, el uso intenso de energía no renovable, los impactos del cambio climático, las diversas

formas de inequidad, la exclusión y la escasa oferta de trabajo digno, pudieran encontrar soluciones en el marco de la justicia social.

Es necesario resaltar de esta comunicación algunos temas que dejan ver el horizonte de los desafíos a los que tendrán que enfrentarse los gobiernos locales, regionales y nacionales para el logro del desarrollo urbano sostenible: Políticas Urbanas³; Gobiernos Locales⁴; Participación Ciudadana⁵ y Reducción de la pobreza⁶, principalmente.

- **Comunicación HSP/GC/25/2 de febrero 6 de 2015:** En este informe se presenta un nuevo enfoque estratégico, centrado en resolver las deficiencias sistémicas subyacentes que ocasionan los problemas en los asentamientos humanos. A partir de este enfoque se espera hacer frente a los desafíos de los asentamientos humanos del siglo XXI, para el logro del desarrollo urbano sustentable. Este enfoque se basa en dos premisas:

- Correlación positiva entre urbanización y desarrollo: Se asume la urbanización como un instrumento poderoso para transformar las capacidades de producción y los niveles de ingresos de los países en desarrollo.
- Funcionamiento inadecuado de los sistemas legislativo, de planificación y financiero, lo que plantea para las ciudades duros desafíos relacionados con: desempleo (especialmente entre los jóvenes), desigualdades sociales y económicas, modelos insostenibles de consumo de energía, crecimiento desordenado de las ciudades y el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero (numeral 4).

Sin embargo, los mayores desafíos para la América Latina están aún por venir y se hayan relacionados con la renovación de los compromisos políticos adquiridos por la Región con anterioridad y retomados en la Resolución 66/288 de 2012: El futuro que queremos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (A/68/970 de agosto 12 de 2014), y el cumplimiento de los nuevos compromisos plasmados en la, aún en construcción, Nueva Agenda Urbana, eje estructurante de Hábitat III.

En ***El futuro que queremos***, los Jefes de Estado y de Gobierno y los representantes de alto nivel, reunidos en Río de Janeiro (Brasil) del 20 al 22 de junio de 2012, reconocieron que la erradicación de la pobreza, la modificación de las modalidades insostenibles y la promoción de modalidades de consumo y producción sostenibles, la promoción de un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo y la protección y ordenación de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social son objetivos generales y requisitos indispensables para el logro del desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2012).

En cuanto a los ***Objetivos de Desarrollo Sostenible***, los mandatarios reafirmaron que los ODS deben estar orientados a la acción, y ser universalmente aplicables a todos los países,

teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidad y niveles de desarrollo nacionales y respetando las políticas y prioridades nacionales (Naciones Unidas, 2014).

La mayores discusiones giraron en torno a temas como la naturaleza mundial del cambio climático y la necesidad de una cooperación más amplia de todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada, con miras a acelerar la reducción de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (objetivo 13); poner fin a la pobreza multidimensional en todo el mundo (objetivo 1); disminuir la desigualdad entre países (objetivo 10); promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (objetivo 8), así como el acceso a la justicia para todos con instituciones eficaces, responsables e inclusivas (objetivo 16); garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad durante toda la vida para todos (objetivo 4) y lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (objetivo 11).

Sobre medios de ejecución los países acordaron que avances en temas como la financiación, el acceso a la tecnología, el fortalecimiento y creación de capacidades mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y la cooperación triangular (incluida la capacidad institucional de planificación, gestión y seguimiento) y un comercio más justo, son fundamentales para el logro del desarrollo sostenible, principalmente en los países del sur (Naciones Unidas, 2014).

Sobre la **Nueva Agenda Urbana** existen algunas exigencias relacionadas con la necesidad de asegurar la flexibilidad para el diseño de políticas nacionales y la adaptación a las condiciones locales en un contexto global, con responsabilidades compartidas por todos los países que faciliten un cambio transformador (desarrollo inclusivo y sostenible, cambio en los patrones de consumo y producción, justicia social, diversificación económica, justicia inter e intrageneracional y políticas con enfoque holístico y sistémico), basado en derechos más equitativos y reformas a la gobernanza global (United Nations, 2012).

Pero sin duda alguna, el tema central en la Agenda ha sido la construcción de ciudades ambientalmente sostenibles. En este propósito, el acceso a la información geográfica y datos geoespaciales es presentado como la estrategia más acertada para mejorar la asignación de uso del suelo, la evaluación de impactos ambientales y la toma de decisiones más informada en todos los niveles (United Nations, 2012; BID, 2015).

En la vía de construir ciudades sostenibles, el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos hace un llamado especial sobre los asentamientos informales en el mundo. Según ONU –Hábitat (2014), la cifra de latinoamericanos que viven en asentamientos informales es impactante: 113.4 millones, lo que demanda con urgencia políticas públicas más efectivas que proporcionen respuesta adecuada por parte de los Estados a las necesidades de la población. En este sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2014), sostiene que los asentamientos informales son espacios donde se concentra la pobreza y el riesgo a fenómenos exógenos, expulsiones forzosas y enfermedades.

La versión más reciente de la Nueva Agenda Urbana para América Latina aprobada en junio de 2015 en São Paulo centró sus esfuerzos en cuatro ejes: economía urbana y competitividad; gobierno, gobernanza y ciudadanía; desigualdad y exclusión social, y ecosistema urbano.

América Latina: Situación Actual

De cara a las apuestas globales y al real cumplimiento de las metas acordadas para Hábitat III, los gobiernos de América Latina enfrentan serias dificultades dada la situación actual de la región en temas estructurales, estrechamente relacionados entre sí: i) nivel de urbanización y cambio climático, ii) desarrollo humano - exclusión y iii) crecimiento económico y desigualdad, realidades que dejan ver un panorama regional no muy alentador.

i) Proceso de Urbanización en América Latina

Los procesos de urbanización, tanto en los países del norte como en los del sur, han ido provocando un sinnúmero de profundas modificaciones en la estructura interna de las ciudades. Sin embargo, estas “adaptaciones” de los sistemas urbanos no se han producido sincrónicamente en el norte y en el sur ya que obedecen, tanto a particularidades y necesidades específicas de cada sociedad, como a presiones externas producidas por la globalización.

Según Naciones Unidas (2002, 2007 y 2012), la globalización ha traído y traerá a las ciudades y a sus habitantes, beneficios en forma de crecimiento económico. Lo que no dicen los informes, es si el crecimiento económico de las zonas urbanas a las que hacen alusión, se ha visto reflejado en un aumento significativo de la calidad de vida de los habitantes urbanos y en una disminución significativa de la inequidad en las ciudades.

En el caso de América Latina, Winchester (2006), reporta que el nivel de urbanización de la región pasó de 71% en 1990 a 75% en 2000 y a 77% en 2003, momento en el cual su población urbana se elevaba a 417 millones en comparación con 126 millones de habitantes rurales (Naciones Unidas, 2004). Para 2014, la población urbana en América Latina y el Caribe era ya del 80% (Naciones Unidas, 2014) y se estima que en 2050 rondará el 89% (Banco Mundial, 2014), mientras que para el mismo año la población urbana global estará en el 66% (Naciones Unidas, 2014).

Si bien es cierto que en América Latina el proceso de urbanización, entendido como el rápido aumento del porcentaje de la población que reside en zonas urbanas, se incrementó a partir de la mitad del siglo pasado, también es cierto que el proceso se atenuó un poco en la década anterior, debido tanto a la reducción del crecimiento vegetativo, como a la reducción que mostraron las tasas de migración neta del campo a la ciudad. Sin embargo, Naciones Unidas (2014), sostiene que la preferencia de las personas por vivir en las ciudades (mudarse de zonas rurales a urbanas) y el crecimiento de la población durante los próximos 35 años, mantendrá la tendencia a la urbanización en el mundo y por tanto en la Región. La dinámica económica que muestra hoy América Latina, es otro propulsor de la urbanización.

Según Navarrete (2010), otro fenómeno interesante, no exclusivo de las ciudades de América Latina, pero sí muy generalizado en ellas y, por lo tanto, necesario de contemplar en cualquier análisis y propuesta para la región, es el tamaño demográfico de las urbes. En este sentido, es sugerente que de las quince ciudades más pobladas del mundo a mediados de los años noventa, cuatro se localizaran en América Latina (Buenos Aires, Ciudad de México, Río de Janeiro y São Paulo). Hoy lejos de estabilizarse, este fenómeno se ha extendido a otros países de la Región (Colombia: Bogotá, Perú: Lima y Chile: Santiago). En Latinoamérica se encuentran cuatro de las 28 megaciudades del mundo.

Otro factor preocupante está asociado al desordenado y descontrolado incremento de asentamientos informales. Según ONU-Hábitat (2014), 113.4 millones de latinoamericanos viven en asentamientos informales, es decir, en espacios donde se concentra la pobreza y el riesgo a fenómenos exógenos. Esta cifra significa que uno de cada cuatro personas que habitan el área urbana de la región vive en condiciones extremas, en viviendas inadecuadas, sin cobertura de servicios públicos básicos (agua, electricidad, saneamiento) y sin acceso a transporte público ni procesos de legalización de tierras claras.

Los asentamientos informales inciden en la expansión de la frontera urbana, con impactos directos sobre los ecosistemas estratégicos, los recursos naturales, los servicios ambientales y el cambio climático, lo que, en el marco del Desarrollo Urbano Sustentable y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, muestra las ciudades como espacios promotores de vulnerabilidad(es) para sus habitantes y el entorno.

Cambio climático

ONU-Hábitat (2011), en el Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos identifica como las principales debilidades de las ciudades latinoamericanas, en el campo de la adaptación al cambio climático, la inadecuada planificación del desarrollo urbano, el entorno edificado, insuficientes e inadecuadas infraestructuras (camino poco resistentes a fenómenos climatológicos, deficiente cobertura de agua potable, alcantarillados, electricidad, etc.), baja calidad de los servicios sociales urbanos (sanidad y educación) y limitada capacidad institucional para identificar vulnerabilidades y formular/promover políticas orientadas a la mitigación, adaptación e innovación, que permitan hacer frente a los efectos del cambio climático en las ciudades.

Es innegable que, en los centros urbanos del tercer mundo, y principalmente en los de América latina y el Caribe, el crecimiento demográfico ha sido rápido y descontrolado, lo que está acelerando los procesos de urbanización. Este crecimiento se está concentrado en asentamientos informales y barrios precarios, es decir, en áreas con que cuentan con altos déficit de gobernabilidad, precaria infraestructura y altos índices de desigualdad y pobreza multidimensional, lo que limita aún más sus posibilidades de enfrentar el cambio climático (ONU-Hábitat, 2011).

Según el mismo informe, además de entender que el desarrollo urbano puede provocar una mayor vulnerabilidad a los peligros climáticos, también "...es necesario prestar atención a la

capacidad de adaptación urbana, el desarrollo, la igualdad socio-económica y de género, y las estructuras de gobernabilidad como determinantes clave de la capacidad de adaptabilidad y las acciones reales de adaptación” (ONU-Hábitat, 2011, pág. 17).

Ahora, sobre los impactos del cambio climático en los centros urbanos, más allá de los efectos físicos (aumento del nivel del mar y eventos climatológicos extremos), ONU-Hábitat (2011, pág. 31), alerta sobre las modificaciones del clima en las ciudades, ya que éstas “...podría afectar al suministro del agua, los bienes y servicios del ecosistema, provisión de energía, industria y prestaciones en ciudades de todo el mundo. Esto puede perjudicar las economías locales y despojar a las poblaciones de sus bienes y formas de ganarse la vida, provocando en algunos casos la migración masiva (...) los efectos tienden a reforzar las desigualdades existentes y, como resultado, el cambio climático puede perjudicar el tejido social de las ciudades y agravar la pobreza”

Por último, si bien es cierto que las empresas, los vehículos y las poblaciones de áreas urbanas son fuentes clave de gases de efecto invernadero (GEI), también es cierto que la urbanización “...ofrecerá muchas oportunidades para desarrollar estrategias cohesivas de mitigación y adaptación con el fin de enfrentar el cambio climático. Las poblaciones, las empresas y las autoridades de los centros urbanos desempeñarán un papel fundamental en el desarrollo de estas estrategias” (ONU-Hábitat, 2011, pág. 13).

ii) **Condiciones del Desarrollo Humano en la Región**

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el Informe sobre Desarrollo Humano (2013), muestra para América Latina que el promedio de los avances en las tres dimensiones básicas que miden el desarrollo humano (vida larga y saludable, conocimientos y nivel de vida digno), ha mejorado paulatinamente a lo largo del periodo 1980 – 2012 al pasar de 0,574 a 0,741 en 32 años (ver [tabla 1](#)), pasando de un nivel medio a un nivel alto según la evolución del IDH regional. No obstante, la [tabla 1](#) también permite ver que la tasa promedio de crecimiento anual del IDH ha descendido en el mismo periodo de tiempo, pasando de 0,83 en la década 1980/1990 a 0,74 en la década 2000/2010 y ubicándose para 2012 en 0,67, el más bajo entre las 6 regiones del planeta.

Tabla 1: Tendencias del Índice de Desarrollo Humano, 1980-2012

Clasificación según el IDH	Índice de Desarrollo Humano (IDH)								Clasificación según el IDH		Tasa promedio de crecimiento anual del IDH			
	Valor								Variación		(%)			
	1980	1990	2000	2005	2007	2010	2011	2012	2007-2012	2011-2012	1980/1990	1990/2000	2000/2010	2000/2012
Agrupaciones del IDH														
Desarrollo humano muy alto	0,77	0,82	0,87	0,89	0,9	0,9	0,9	0,91	-	-	0,56	0,59	0,4	0,36
Desarrollo humano alto	0,61	0,66	0,7	0,73	0,74	0,75	0,76	0,76	-	-	0,81	0,58	0,8	0,72
Desarrollo humano medio	0,42	0,46	0,55	0,59	0,61	0,63	0,64	0,64	-	-	1,38	1,32	1,41	1,29
Desarrollo humano bajo	0,32	0,35	0,39	0,42	0,44	0,46	0,46	0,47	-	-	1,05	0,95	1,82	1,62
Regiones														
Estados Árabes	0,44	0,52	0,58	0,62	0,63	0,65	0,65	0,65	-	-	1,56	1,21	1,07	0,94
Asia Oriental y el Pacífico	0,43	0,5	0,58	0,63	0,65	0,67	0,68	0,68	-	-	1,51	1,51	1,43	1,31
Europa y Asia Central	0,65	0,7	0,71	0,74	0,76	0,77	0,77	0,77	-	-	0,74	0,12	0,77	0,7
América Latina y el Caribe	0,57	0,62	0,68	0,71	0,72	0,74	0,74	0,74	-	-	0,83	0,93	0,74	0,67
Asia Meridional	0,36	0,42	0,47	0,51	0,53	0,55	0,56	0,56	-	-	1,58	1,19	1,6	1,43
África Subsahariana	0,37	0,39	0,41	0,43	0,45	0,47	0,47	0,48	-	-	0,58	0,44	1,47	1,34
Países menos desarrollados	0,29	0,33	0,37	0,4	0,42	0,44	0,45	0,45	-	-	1,22	1,15	1,91	1,7
Pequeños Estados insulares en desarrollo	0,53	0,57	0,6	0,62	0,66	0,65	0,65	0,65	-	-	0,75	0,5	0,73	0,65
Total mundial	0,56	0,6	0,64	0,67	0,68	0,69	0,69	0,69	-	-	0,68	0,64	0,77	0,68

Fuente: PNUD, 2013

Sin duda alguna en los últimos 15 años América Latina ha registrado mejoras en salud, educación y esperanza de vida. Sin embargo, la desigualdad, la falta de movilidad social y la inseguridad han puesto un freno al desarrollo humano de la Región. Este rezago se ve claramente cuando el valor del IDH se ajusta por la desigualdad en las tres dimensiones básicas del indicador (tabla 2), pasando en 2012 de 0,741 a 0,550 lo que ubica a la región en un nivel bajo, con una pérdida global en el desarrollo humano potencial de 25,7% en el cual, el índice de ingreso representa la dimensión con mayor porcentaje de pérdida (38,5).

Pero si el análisis se realiza a partir del Índice de pobreza multidimensional - IPM (propuesto por Sabina Alkire en 2010), disponible para los países de la Región (Naciones Unidas - PNUD, 2015), es claro que, pese al importante crecimiento económico que ha experimentado la Región en la última década, la desigualdad y la pobreza multidimensional (carencias en múltiples dimensiones) siguen siendo un tema preocupante en la Región (CEPAL, 2015). Lo anterior corrobora tres afirmaciones:

- Hoy, más de dos tercios de la población mundial vive en ciudades con mayores niveles de desigualdad que hace 20 años, y América Latina no es la excepción (ONU – Hábitat, 2015).
- La correlación entre el crecimiento del PIB per cápita y los ODM no monetarios es prácticamente cero (Bourguignon y otros, 2008), lo que deja ver la falta de relación entre esos indicadores y la reducción de la pobreza.
- El crecimiento económico es necesario, pero no suficiente para lograr el desarrollo, por ello, se requiere de políticas públicas que permitan garantizar que los beneficios de ese crecimiento sean ampliamente compartidos (Dreze y Sen, 2011) y equitativamente distribuidos.

Exclusión

La exclusión y la desigualdad son expresiones de injusticia social que limitan las capacidades individuales y debilitan las libertades humanas.

Tabla 2: Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad

Clasificación según el IDH	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	IDH ajustado por la Desigualdad (IDH-D)			Índice de esperanza de vida ajustado por la desigualdad		Índice de educación ajustado por la desigualdad		Índice de ingresos ajustado por la desigualdad	
	Valor	Valor	Pérdida global (%)	Diferencia en las clasificaciones	Valor	Pérdida (%)	Valor	Pérdida (%)	Valor	Pérdida (%)
Agrupaciones del IDH										
Desarrollo humano muy alto	0,905	0,807	10,8	-	0,897	5,2	0,851	6,8	0,688	19,8
Desarrollo humano alto	0,758	0,602	20,6	-	0,736	12,4	0,592	19,9	0,5	28,6
Desarrollo humano medio	0,64	0,485	24,2	-	0,633	19,3	0,395	30,2	0,456	22,7
Desarrollo humano bajo	0,466	0,31	33,5	-	0,395	35,7	0,246	38,7	0,307	25,6
Regiones										
Estados Árabes	0,652	0,486	25,4	-	0,669	16,7	0,32	39,6	0,538	17,5
Asia Oriental y el Pacífico	0,683	0,537	21,3	-	0,711	14,2	0,48	21,9	0,455	27,2
Europa y Asia Central	0,771	0,672	12,9	-	0,716	11,7	0,713	10,5	0,594	16,3
América Latina y el Caribe	0,741	0,55	25,7	-	0,744	18,4	0,532	23	0,421	38,5
Asia Meridional	0,568	0,395	29,1	-	0,531	27	0,267	42	0,436	15,9
África Subsahariana	0,475	0,309	35	-	0,335	39	0,235	35,3	0,308	30,4
Países menos desarrollados	0,449	0,303	32,5	-	0,406	34,6	0,24	36,2	0,287	26,1
Pequeños Estados insulares en desarrollo	0,648	0,459	29,2	-	0,633	19,2	0,412	30,1	0,37	37,2
Total mundial	0,694	0,532	23,3	-	0,638	19	0,453	27	0,522	23,5

Fuente: PNUD, 2013

La exclusión social es en América Latina la amenaza más peligrosa que enfrenta la democracia y no se restringe únicamente a grupos estigmatizados tradicionalmente por la raza, grupo social o género; la exclusión hoy es más visible y urbana, hace referencia según el BID (2008), a “múltiples privaciones que sufren los excluidos como consecuencia de su falta de acceso a instituciones y recursos mediante los cuales quienes están integrados obtienen resultados valiosos en una economía de mercado”, lo que ha vuelto más vulnerables a diversos y amplios segmentos de la población.

Para los grupos que se hallan en los extremos más bajos de la distribución del ingreso, la exclusión social “...se manifiesta en forma de múltiples males sociales (pobreza, empleo informal, inquietud política, delincuencia y falta de acceso a salud y educación, para citar sólo algunos), todo lo cual limita la capacidad de grandes sectores de la población de participar eficazmente en una economía de mercado, y por lo tanto hace disminuir su bienestar” (BID, 2007, [Link](#)).

En síntesis, a pesar de los avances de la región, el desarrollo humano

“...se enfrenta a grandes desafíos: América Latina es la región del mundo con mayor desigualdad. Por ello, al ajustar su índice de desarrollo humano (IDH)1

según el nivel de desigualdad, aparece el panorama real de una región que no ha podido extender el goce de los derechos económicos y sociales a grandes sectores de su población. La desigualdad, la baja movilidad social y la transmisión intergeneracional de la pobreza son obstáculos importantes (PNUD 2010a), y queda aún mucho por hacer en materia de educación, salud e igualdad de género (PNUD 2013, 29-31, 64). Por otro lado, el alcance, la eficacia y la legitimidad de los Estados latinoamericanos presentan déficits que es necesario superar para garantizar el ejercicio de una ciudadanía plena, activa y forjada en condiciones de igualdad.” (PNUD, 2013a, pág. 3)

Los excluidos se enfrentan a nuevas y más complejas formas de exclusión asociadas con los procesos de democratización, estabilización macroeconómica y globalización (malos empleos, bajos salarios, cambios tecnológicos, políticas de apertura comercial, servicios financieros, sistema fiscal y participación en política, entre otros), BID (2008).

iii) **Perspectivas económicas de Latinoamérica**

La experiencia de desigualdad, privilegio y exclusión se construye por lo que las personas viven y oyen en sus entornos urbanos.
ONU-Hábitat, 2014

“Nunca en la historia de la humanidad se acumuló tanta riqueza como en las últimas décadas. Los ingresos per cápita, los activos financieros, los valores patrimoniales y las propiedades inmobiliarias han crecido considerablemente en diferentes partes del mundo. Cuando se hace un análisis global, se constata que los niveles de riqueza han incrementado, pero también se han elevado los índices de desigualdad. Según el más reciente Informe sobre la riqueza global (2012), el 0.5 por ciento más rico de la población mundial concentra más del 35 por ciento de la riqueza” (ONU Hábitat - CAF, 2014, pág. 27). Asimismo, en los últimos 20 años la pobreza en el mundo se redujo considerablemente, pasó de 43% en 1990 a 21% en 2010.

En la última década, las economías globales han estado sometidas a numerosas fluctuaciones como resultado de la crisis financiera de 2008, la crisis de la zona del euro, la caída de los precios del petróleo, la desaceleración de china y los fuertes movimientos en los tipos de cambio, entre otros factores, con impactos diferenciales según sean estas macroeconomías avanzadas, emergentes o en desarrollo. Durante este mismo tiempo la economía de América Latina ha sufrido vaivenes de crecimiento económico y estancamiento.

Según el Fondo Monetario Internacional (2015, pág. 1) “En 2014, el crecimiento mundial fue moderado, de 3,4%, debido al repunte del crecimiento de las economías avanzadas respecto del año anterior y de la desaceleración de las economías de mercados emergentes y en desarrollo; aun así, estas últimas generaron tres cuartas partes del crecimiento mundial en 2014”.

Pese a la diferenciación de la dinámica económica entre los países de la región, América Latina ha mostrado un sólido crecimiento desde el año 2003. Cifras reportadas por la CEPAL –

OCDE (2011), muestran que durante el periodo 2003 – 2008 la región alcanzó un crecimiento anual promedio cercano al 5%, entre 2000 y 2007, se redujo en promedio la deuda pública en 15 puntos porcentuales del PIB y se pasó de tener un déficit fiscal de 2,4% del PIB a un superávit de 0,4%.

En los últimos años (2010 – 2015), el panorama económico para América Latina ha cambiado. El crecimiento de América Latina y el Caribe se contrajo por cuarto año consecutivo, a 1,3% en 2014 y se estima que el crecimiento durante este año (2015) será tan sólo de 0,9%, como “consecuencia del abaratamiento de las materias primas y del margen de maniobra reducido de la política económica de muchas economías” (FMI, 2015, pág. 16).

El futuro económico para Latinoamérica no es alentador, así se confirma también en el editorial del informe “Perspectivas Económicas de América Latina”:

“América Latina continúa la senda de desaceleración económica iniciada en 2010. El crecimiento promedio de la región ha perdido dinamismo (...) La superación de la trampa del ingreso medio, fenómeno característico de América Latina, exige favorecer la inserción laboral de sus ciudadanos. El avance de la productividad sigue siendo decepcionante, tanto con respecto a las economías desarrolladas como frente a otras economías emergentes. Los niveles de informalidad siguen siendo excesivos, afectando también a la nueva clase media. Además, América Latina es la región del mundo en donde las empresas declaran tener la mayor dificultad para encontrar empleados con las competencias necesarias para desarrollar su actividad.” (OCDE/NACIONES UNIDAS/CAF, 2014, pág. 13)

Por ello, es necesario que la región oriente las políticas y estrategias hacia un crecimiento sostenible e inclusivo que deberá soportarse en tres áreas claves: educación de calidad, infraestructuras para la competitividad y desarrollo productivo e innovación con inclusión. Será necesario entonces “...transformar y diversificar la estructura productiva de las economías latinoamericanas, incrementar el contenido tecnológico de sus exportaciones y mejorar su posicionamiento en las cadenas globales de valor. Estos elementos son claves para dinamizar la productividad, generar empleos de calidad y desarrollar sistemas económicos más equitativos” (CEPAL – OCDE, 2011, pág. 16).

Pese al considerable crecimiento económico de América Latina en años anteriores, no ha habido concordancia entre crecimiento y disminución de la desigualdad. La región es la más desigual en el mundo, con un coeficiente de Gini cercano en promedio a 0,5 lo que la ubica en el rango de Muy Alta Desigualdad a nivel global.

En este sentido, algunos de los factores que explicarían este lamentable ranking son: “El acceso diferenciado a la propiedad de la tierra, a los recursos naturales, a la educación y a la salud, han enfatizado las diferencias. Y éstas se han exacerbado por los efectos acumulativos de una distribución desigual en periodos recientes: la posguerra, el ajuste estructural, la liberalización y las reformas neoliberales. Los estudios destacan que la desigualdad en la

región se debe fundamentalmente a la excesiva concentración del ingreso en el sector de la población con mayor ingreso” (ONU-Hábitat – CAF, 2014, pág. 41).

Es así como para el año 2008 “...5 de los 10 países más desiguales del planeta –Brasil, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Chile– se encontraban en esta región. Incluso, en la última década, los países latinoamericanos catalogados como menos desiguales –Costa Rica, Perú y Uruguay– eran menos equitativos que los más desiguales en Europa. Por ello, es claro que la desigualdad es el rasgo más distintivo de la región latinoamericana” (ONU-Hábitat – CAF, 2014, pág. 40), siendo las ciudades los principales focos de segregación social y espacial.

Desigualdad

ONU-Hábitat - CAF (2014, pág. 28), sostiene que la desigualdad “se manifiesta de diversas formas: niveles de capacidades humanas, disparidades en la calidad de vida, consumos e ingresos desiguales, segregación urbana, acceso diferenciado a oportunidades y recursos, participación cívica y política segregada, y apropiación y uso segmentado del espacio.”

La desigualdad, principalmente en salud y educación, reduce el progreso en desarrollo humano. Asimismo, la desigualdad en ingresos (asociada a factores como logros educativos de los padres, raza, grupo étnico y lugar de nacimiento), limita la movilidad social, lo que a su vez, limita las oportunidades de los grupos marginados de la sociedad (ONU-Hábitat – CAF, 2014).

La dinámica de urbanización contribuye a generar importantes economías de aglomeración, diversidad y especialización, pero también reproducen y perpetúan las desigualdades económicas y sociales; incluso, pueden generar nuevas formas de desigualdades (jurídicas, culturales, espaciales y ambientales) que limitan, para los excluidos, el derecho a la ciudad.

Para la CEPAL (2014), América Latina es un caso realmente preocupante ya que sigue teniendo los indicadores más altos de desigualdad en el mundo: “Esta situación se expresa en la existencia de aproximadamente 124 millones de pobres que habitan sus ciudades, en procesos de división socio - espacial, de construcción territorial orientado principalmente por las agendas e intereses del mercado, en el aumento de la brecha entre ricos y pobres, y en la desigualdad de oportunidades de la población para el acceso a los servicios y bienes públicos” (CEPAL, 2014, [Link](#)).

El binomio pobreza urbana y desigualdad reduce las capacidades individuales y limita la posibilidad de ejercer algunos derechos sociales y económicos propios de la vida urbana ya que “...la desigualdad del ingreso condiciona la forma de incorporación a la ciudad y reproduce las diferencias en capacidades y potencialidades, entonces la lucha para combatir la pobreza no puede de manera aislada, disminuir la desigualdad de ingreso. Por ello las políticas contra la desigualdad de ingreso deben ser multidimensionales, y tomar en cuenta las condiciones de inequidad específicas de cada ciudad” (ONU-Hábitat – CAF, 2014, pág. 91).

Dada la situación actual de América Latina y sus ciudades, será necesario para los gobiernos locales identificar los retos que deberán afrontar para la construcción colectiva del Desarrollo Urbano Sustentable y el logro de los ODS, en el marco de los compromisos y metas acordadas como resultado de Hábitat III.

Retos para América Latina en el marco de Hábitat III

Los principales retos que tendrán que enfrentar los gobiernos locales en América Latina para dar cumplimiento a los acuerdos y metas, resultantes de Hábitat III, giran alrededor de los siguientes temas: economía, educación, sustentabilidad urbana, gobernabilidad y políticas públicas para la inclusión.

Economía:

Siguiendo las recomendaciones de diferentes instituciones internacionales (FMI, BM, OCDE, CAF y CEPAL, entre otras) América Latina tendrá que realizar varias tareas si quiere crecimiento económico con equidad y reposicionamiento en el mercado internacional: diversificar la estructura productiva de sus diversas economías, mejorar la calidad y oferta de los servicios públicos, invertir en tecnología e innovación para los productos de exportación incrementando la cadena de valor, generar empleo formal y de calidad que ayuden a disminuir la desigualdad del ingreso, mejorar la infraestructura para la competitividad y mejorar la calidad de la educación, pero para ello la región requieren de "...instituciones capaces de implementar políticas públicas que construyan y consoliden sistemas sociales fundados en la igualdad de derechos para toda la población", (OCDE/NACIONES UNIDAS/CAF, 2014, pág. 56).

En este sentido y en el marco de los ODS, Naciones Unidas propone la economía verde como uno de los instrumentos más importantes para la erradicación de la pobreza, "...el crecimiento económico sostenible, aumentando la inclusión social, mejorando el bienestar humano y creando oportunidades de empleo y trabajo decente para todos, manteniendo al mismo tiempo el funcionamiento saludable de los ecosistemas de la Tierra." (Naciones Unidas, 2012, pág. 10).

El desarrollo urbano sustentable requerirá entonces de economías urbanas más sólidas y resilientes a las crisis, que generen empleo digno que mejoren la protección social, con salarios más equitativos, que incluya jóvenes y mujeres. Asimismo, los gobiernos locales deberán destinar más recursos económicos para inversión social (salud, educación, saneamiento básico), reducción de la vulnerabilidad y el riesgo, y mejora de la infraestructura para el desarrollo.

Educación

La educación no solo es un motor del crecimiento económico, sino también de inclusión social y reducción de la desigualdad. El principal reto de los gobiernos locales de la región será asegurar a sus gobernados el derecho a la educación de calidad y para toda la vida, que incluya la libertad de expresión y la diversidad cultural y lingüística.

La educación de calidad no solo asegura el buen desempeño laboral (profesional y técnico) y la innovación, sino que asegura la movilidad social, disminuye la desigualdad y propicia la inclusión.

En el marco del desarrollo urbano sustentable, la educación cumple un papel fundamental en el cambio de actitud en la relación hombre – naturaleza y por tanto, en los patrones de consumo, también es decisiva en la reducción de riesgos de desastres y la generación de comunidades menos vulnerables. La generación de valores, habilidades y conocimiento en la sociedad, será el principal instrumento de los gobiernos locales en la construcción de ciudad sustentables y la lucha contra el cambio climático.

Ciudades sustentables

Naciones Unidas (2000, pág. 23), define ciudad sustentable como “...una ciudad donde los logros alcanzados en el desarrollo social, económico y físico son perdurables. Una ciudad sustentable posee una oferta continua de los recursos naturales en los que basa su desarrollo (y los utiliza a un nivel de sustentabilidad) (...) Una ciudad sustentable mantiene una seguridad permanente frente a los riesgos ambientales que pueden amenazar su desarrollo (permitiendo sólo niveles de riesgos aceptables)”.

Según la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE, 2007), una ciudad sostenible es el resultado de un equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad social, el equilibrio ecológico y una acertada gestión local en la que la participación de la comunidad es fundamental.

El logro de ciudades sostenibles requiere, como dice el informe de UNFPA (2007), contemplar la ciudad en todas sus dimensiones para poder encontrar las ventajas que, de cara a la sostenibilidad local y global, pueden tener los conglomerados urbanos. Es cierto que las ciudades generan externalidades medioambientales negativas (consumo de recursos naturales y energía, producción de desechos y gases efecto invernadero, segregación socioeconómica y espacial, entre otros); no obstante, también es reconocido su valor potencial para la sostenibilidad a largo plazo.

El verdadero reto del desarrollo urbano sustentable para Latinoamérica es entonces, la construcción de ciudades resilientes, incluyentes y equitativas, lo que implica cambios estructurales locales en los patrones de producción, consumo, uso de la energía, uso del territorio y la forma en que se planifica y gestiona ambientalmente la ciudad (BID, 2007a).

Una ciudad resiliente será aquella con infraestructura que facilite la movilidad y privilegie el menor contenido de carbono gracias al transporte público multimodal de calidad y amplia cobertura, con acceso a viviendas dignas que incorporen nuevos materiales y técnicas bioclimáticas, en las que el uso eficiente de agua y energía y la gestión de desechos esté al alcance de todos sus habitantes (United Nations 2008, 2010; ONU-Hábitat 2011, 2012 y CEPAL, 2012).

La ciudad incluyente y equitativa será la que se planifique con base en un diseño urbano integrador - incluyente (conexión espacial y cohesión social) y con un acertado manejo de las zonas de riesgo (coordinación institucional); con una economía sólida y solidaria, con una matriz productiva diversa, innovadora y tecnificada, orientada tanto a incrementar la cadena de valor, como a la reducción de la pobreza y a la mejora en los aspectos que determinan la calidad de la vida urbana (salud y educación de calidad, espacios culturales y de ocio dignos, áreas verdes y espacios públicos suficientes); con amplia participación de la comunidad en la toma de decisiones que consolide y fortalezca la gobernabilidad local, el derecho de todos a la ciudad y la calidad ambiental.

Fortalecimiento de la gobernabilidad local

Son diversos los factores que debilitan y vulneran la gobernabilidad local, desde la globalización hasta la calidad de la participación de la comunidad en la toma de decisiones y el nivel de confianza de los ciudadanos en sus instituciones. Según Prats (2001, pág. 118) "... a mayor desigualdad en la distribución de la riqueza, la información, las armas y otros recursos políticos, mayor tensión entre la democracia y la gobernabilidad. De hecho, en estos casos la exigencia de gobernabilidad acabará debilitando o deteriorando las instituciones formales democráticas" a la vez que la vulneración de la democracia impedirá garantizar los derechos sociales y políticos que brindan seguridad jurídica y social a los actores sociales y económicos (Concepción, 2005).

Desde el esquema impuesto por la globalización, Vargas (2005, pág. 12), asegura que la gobernabilidad "... se logra mediante el desarrollo económico y social de los pueblos. De hecho, las sociedades local y regional son actores sociales para la promoción de un desarrollo más justo y equitativo (...) El desafío para una mejor gobernabilidad en un marco globalizador se centra en un sistema que logre el desarrollo integral del ser humano mediante la armonización de las metas macroeconómicas de crecimiento y de igualdad social".

La construcción de ciudades sustentables requiere de una acertada planificación y gestión del gobierno local, pero también demanda la "...efectiva participación de la comunidad; quienes en últimas son los sujetos de la gestión ambiental urbana, encargados de ejercer control social y lograr incluso la materialización de la gobernabilidad" (Vásquez y Navarrete, 2014, pág. 84). Por ello, la participación de la comunidad debe ser formada e informada. El acceso a educación e información de calidad y la comprensión de dicha información, permitirá a la comunidad la acertada toma de decisiones y la participación constructiva en la formulación de políticas públicas como estrategia de fortalecimiento de la gobernabilidad local.

En este sentido, Behar (2015, pág. 8) sostiene: "...el ciudadano, sobre todo los líderes de la comunidad, deben estar preparados para obtener la información que necesitan, pero también para comprender documentos y artículos que involucran resultados y conclusiones estadísticas con base en estudios empíricos..." y concluye el mismo autor:

“Un habitante de la ciudad, no podrá hacer uso a plenitud del ejercicio de sus derechos de participación en la democracia y la ciudadanía, si no comprende el lenguaje de sus dirigentes (...) Una comunidad que entiende su realidad, conoce su entorno y está bien informada puede participar más activa y propositivamente en las decisiones que la afectan y en la formulación de políticas públicas de gestión ambiental del territorio, fortaleciendo así la gobernabilidad local y facilitando el control social” (2015, pág. 14).

Formulación de políticas públicas para la acertada gestión ambiental territorial

Naciones Unidas (UNFPA, 2007), reconoce el importante papel que juegan la complejidad y la incertidumbre en el logro de la integración entorno y desarrollo, por ello propone un nuevo enfoque para la formulación de políticas flexibles, consultivas y basadas en conocimientos ya que las políticas así diseñadas permiten afrontar y entender las interrelaciones complejas y superar momentos de cambio e incertidumbre, elementos propios del sistema urbano.

Este nuevo enfoque requerido para afrontar el reto del desarrollo urbano sustentable demanda un cambio profundo en la forma en la que, hasta ahora, se han hecho las políticas urbanas, este cambio tiene tres niveles: el primer nivel del cambio implica ver la urbanización como un instrumento para el desarrollo y no como un problema.

El segundo nivel, es ir más allá de las manifestaciones de los diversos problemas urbanos (desigualdades sociales y económicas, surgimiento de barrios marginales, proliferación del sector no estructurado, modelos insostenibles de consumo de energía, crecimiento urbano desordenado, etc.) para ocuparse de resolver las disfuncionalidades sistémicas profundas que originan dichos problemas.

El tercer nivel es aplicar el enfoque sistémico, en el cual la complejidad y la incertidumbre tienen cabida. Lo anterior sugiere, como lo recomienda Naciones Unidas (2015, pág. 2), “...un enfoque más sistémico que sintomático; es integrado, más que sectorial; transformador, más que fragmentario; y vincula la urbanización y los asentamientos humanos con el desarrollo sostenible centrándose en la prosperidad, los medios de subsistencia y el empleo, especialmente entre los jóvenes.”

Una importante labor en la conciliación entre políticas públicas y gestión ambiental la tiene la sociedad civil, es ella la llamada a participar en la formulación de políticas adecuadas al contexto regional y local, políticas pensadas para solucionar problemas reales y sentidos por la comunidad, con instrumentos concretos y al alcance de la gente y sobre todo, con objetivos factibles en el tiempo y con las herramientas de las que pueden disponer los pueblos y sus gobernantes; para ello, es necesario reforzar los espacios de participación donde la libre expresión de las ideas sea garantizada y donde la diferencia sea valorada como oportunidad y no como amenaza (Navarrete, 2010).

En síntesis, el reconocimiento del componente cultural en la formulación de políticas públicas de gestión ambiental del territorio, es absolutamente necesario si se quiere construir ciudades

resilientes, incluyentes y equitativas en el marco del desarrollo urbano sustentable y las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático en el medio urbano.

CONCLUSIONES

Sin duda alguna, los principales retos que tendrán que enfrentar los gobiernos locales en América Latina para dar cumplimiento a los acuerdos y metas, resultantes de Hábitat III, son para la región una verdadera oportunidad para el desarrollo económico con equidad. Sin embargo, implicarán cambios estructurales alrededor de los temas económicos, de educación, sustentabilidad urbana, gobernabilidad y políticas públicas para la inclusión.

El principal reto para la Región en lo económico consiste generar empleo formal, digno y de calidad, disminuir la desigualdad del ingreso, mejorar la infraestructura para la competitividad y mejorar la calidad de la educación para la innovación, que incluya la libertad de expresión, la diversidad cultural y lingüística y que asegure la movilidad social; lo anterior implicará transformar el crecimiento económico en equidad.

Para Latinoamérica, enfrentar el reto del desarrollo urbano sustentable significará la construcción de ciudades resilientes, incluyentes (conexión espacial y cohesión social) y equitativas, con una representativa participación ciudadana en la toma de decisiones, con patrones sustentables de producción, consumo, uso de la energía, uso del territorio y manejo de las zonas de riesgo, lo que obligará a replantear la forma en que se planifican y gestionan ambientalmente las ciudades en la Región.

Otro gran reto será el fortalecimiento de la gobernabilidad local, pero para ello se requerirá no solo de la activa e informada participación de la comunidad en la toma de decisiones, sino también, de un cambio en la forma en que se hacen las políticas públicas de gestión ambiental urbana. Este cambio tiene tres niveles: el primer nivel implica ver la urbanización como un instrumento para el desarrollo y no como un problema; el segundo nivel, es ir más allá de la diagnosis de los problemas urbanos para ocuparse de resolver las disfuncionalidades sistémicas profundas que originan dichos problemas; y el tercer nivel, es aplicar el enfoque sistémico, de tal manera que la complejidad y la incertidumbre tengan cabida en los análisis urbanos y territoriales.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Bogotá. 2014, [Link](#)
- Alkire, Sabina. 2010. [Link](#)
- Ángel, Augusto. 1996. La fragilidad ambiental de la cultura. Universidad Nacional. Bogotá.

- Banco Mundial. 2014. Informe anual. Washington DC
- Behar, Roberto. 2015. Alfabetización estadística, para la comprensión y uso adecuado de un observatorio de conflictos ambientales, por parte de la Ciudadanía. En Memorias X Convención Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Cuba 6 – 10 de julio
- BID. 2007. La exclusión social en América Latina. Disponible en: [Link](#)
- BID. 2007a. El Marco de la gobernabilidad para la gestión ambiental urbana. Disponible en: [Link](#)
- BID. 2008. Informe ¿LOS DE AFUERA? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe. Washington D.C.
- BID. 2011. Sostenibilidad urbana en América Latina. SI
- BID. 2014. La nueva agenda urbana mundial. **Urbe & Orbe**. Disponible en: [Link](#).
- Bourguignon, F. *et. al.* 2008. Millennium Development Goals at Midpoint: Where do we stand and where do we need to go? European Report on Development, European Commission. Brussels.
- CEPAL y OCDE. 2011. Perspectivas Económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el Desarrollo. Resumen. Publicación en línea en: [Link](#)
- CEPAL. 2012. Cambio estructural para la igualdad. Santiago de Chile.
- CEPAL. 2014. Comienzan coloquios para definir una nueva agenda urbana metropolitana en la región. Disponible en: [Link](#)
- CEPAL. 2015. Memorias Taller Técnico “La Pobreza Multidimensional: en busca de convergencias conceptuales y metodológicas para construcción de Indicadores de Políticas para el Desarrollo Social y Superación de la Pobreza”. 25 y 26 de agosto de 2015. Brasilia, Brasil.
- Concepción, Luis. 2005. Globalización, democracia y gobernanza global: perspectiva latinoamericana. Ponencia presentada en el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y buen gobierno. Madrid. Septiembre 21 – 23.
- COSUDE. 2007. 3° Forum Urbain Mondial. Notre avenir avec des villes durables. Urbanews. N° 14. Disponible en: [Link](#)
- Dreze, J y Sen, A. 2011. Putting Growth in its Place. Disponible en [Link](#)
- Fondo Monetario Internacional. 2015. Perspectivas de la economía mundial: Crecimiento dispar; factores a corto y largo plazo. Washington DC
- Garnier, Marie. 2007. La dimensión espacial de la cohesión social. Informe de investigación. CEPAL- División de Desarrollo Social. Santiago de Chile.
- Girardet, H y Valera L. 2001. Creando ciudades sostenibles. Ediciones Tilde. Valencia.

- Naciones Unidas – Asamblea General. 2012. Resolución 66/207
- Naciones Unidas – Asamblea General. 2013. Resolución 67/216
- Naciones Unidas – Secretario General. 2014. Comunicación A/CONF. 226/PC. 1/4
- Naciones Unidas (CNUAH-Hábitat y PNUMA). 2000. Ciudades sustentables y gobierno local. Nairobi.
- Naciones Unidas (ONU Hábitat) y CAF. 2014. Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina. Colombia
- Naciones Unidas (ONU-Hábitat) .2015. La nueva agenda urbana se decide en quito. Disponible en: [Link](#)
- Naciones Unidas (ONU-Hábitat). 2011. Informe mundial sobre asentamientos humanos. Las ciudades y el cambio climático: orientaciones para políticas. Resumen ejecutivo.
- Naciones Unidas (ONU-Hábitat). 2012. Informe Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana. Brasil.
- Naciones Unidas (PNUD). 2013a. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Panamá.
- Naciones Unidas (PNUD). 2015. Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano. Nueva York.
- Naciones Unidas (PNUMA). 2002. Perspectivas del Medio Ambiente Global. (GEO 3). Mundi – prensa. 1ª Edición. Madrid.
- Naciones Unidas (PNUMA). 2007. Informe Perspectivas del Medio Ambiente Mundial: medio ambiente para el desarrollo (GEO-4). Madrid
- Naciones Unidas (PNUMA). 2012. Informe Perspectivas del Medio Ambiente Mundial. Resumen para responsables de políticas (GEO 5). Nairobi – Kenia
- Naciones Unidas (UNFPA). 2004. Perspectivas de la población mundial. Disponible en: [Link](#)
- Naciones Unidas (UNFPA). 2007. Informe sobre el estado de la población mundial. Liberar el potencial del crecimiento urbano. New York
- Naciones Unidas (UNFPA). 2014. Informe sobre el estado de la población mundial. El poder de 1.800 millones. Los adolescentes, los jóvenes y la transformación del futuro. New York
- Naciones Unidas 2015. Informe del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos HSP/GC/25/2 Disponible en:[Link](#)
- Naciones Unidas. 2012, Documento final Conferencia Rio + 20 A/CONF.216/L.1 Rio de Janeiro.
- Naciones Unidas. 2012. El futuro que queremos. Comunicación A/CONF.216/L.1

- Naciones Unidas. 2012. Resolución 66/288. El futuro que queremos.
 - Naciones Unidas. 2014. Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Comunicación A/68/970
 - Navarrete, Marcela. 2010. Propuesta de indicadores de gestión de políticas públicas de sostenibilidad para megaciudades. Casos de estudio: Bogotá, Madrid, México DF y Sao Paulo. Cátedra de Sostenibilidad, Tesis de Doctorado. Universidad Politécnica de Cataluña.
 - Noguera, Ana. 2004. Estéticas ambientales urbanas. En Memorias II Seminario internacional sobre medio ambiente urbano. Universidad Nacional de Colombia – IDEA. Manizales. Abril 14 – 16.
 - OCDE- NACIONES UNIDAS – CEPAL- CAF. 2014. Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, competencias e innovación para el desarrollo. Paris.
 - Prats, Joan. 2001. Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 10. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona.
 - United Nations. 2008. State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious cities. London.
 - United Nations. 2010. State of the World's Cities 2010/2011 - Cities for All: Bridging the Urban Divide. London
 - United Nations. 2012. Realizing the future we want for all- Report to the Secretary-General. New York.
 - United Nations. 2015. World Population Prospects: The 2015 Revision. New York.
 - Vargas, José. 2005. Transformación de la gobernabilidad económica global. Problemas del Desarrollo. *Revista Latinoamericana de economía*. Vol. 36 N° 142. Julio – septiembre.
 - Vásquez D y Navarrete M. 2014. La gobernabilidad local en el contexto de la nueva gestión pública: requisito para la gestión ambiental urbana. *Revista Luna Azul*, N° 39, julio-diciembre.
 - Winchester, Lucy. 2006. Desafíos para el desarrollo sostenible de las ciudades en América Latina y El Caribe. *Revista Eure*. Vol. 32. No 96. Santiago de Chile.
-

1. Marcela Navarrete Peñuela, PhD. Docente Universidad del Valle, marcela.navarrete@correounivalle.edu.co ORCID/0000-0002-4443-9782
2. Propuesta indicadores de gestión de políticas públicas de sostenibilidad para megaciudades. Casos de estudio: Bogotá, Madrid, México DF y Sao Paulo. Cátedra de Sostenibilidad, Universidad Politécnica de Cataluña. 2010.

3. Es necesario “fomentar el desarrollo de políticas urbanas que incluyeran a la población de los asentamientos informales, garantizando el acceso a la infraestructura urbana, servicios comunitarios y saneamiento ambiental, y fortaleciendo su capital humano y social” (numeral 23).
4. En el párrafo 42 del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, titulado “El futuro que queremos”, se reafirma el papel fundamental que desempeñan todos los niveles de gobierno y los órganos legislativos, incluidos los gobiernos locales, en la promoción del desarrollo sostenible (numeral 39).
5. Se considera una estrategia necesaria para el éxito de los procesos relacionados con la inclusión urbana (numeral 59).
6. Se plantea la necesidad de promover un nuevo modelo de desarrollo urbano capaz de integrar todos los aspectos del desarrollo sostenible para el logro de la equidad, el bienestar y la prosperidad compartida, con la consiguiente reducción de la pobreza y las desigualdades (numeral 76).

Para citar este artículo: Navarrete-Peñuela M. (2017). Desarrollo urbano sustentable: el gran desafío para América Latina y los preparativos para Hábitat III. *Revista Luna Azul*, 45, 123-149. DOI: [10.17151/luaz.2017.45.8](https://doi.org/10.17151/luaz.2017.45.8)

Esta obra está bajo una [Licencia de Creative Commons Reconocimiento CC BY](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

