

**ESTADO DE LAS CIUDADES  
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2012**  
Rumbo a una nueva transición urbana

# ESTADO DE LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2012

Rumbo a una nueva transición urbana

# Tabla de contenido

Rumbo a una nueva transición urbana .....	XI
<b>CAPÍTULO 1 Población y urbanización .....</b>	<b>17</b>
1.1 Desaceleración del crecimiento demográfico y urbano .....	18
1.2 Nuevos patrones migratorios .....	21
1.3 Importancia de las ciudades secundarias .....	25
1.4 Patrón de crecimiento urbano .....	32
<b>CAPÍTULO 2 Desarrollo económico y equidad .....</b>	<b>39</b>
2.1 Desempeño económico y pobreza .....	40
2.2 Ciudades, motor económico y espacio de oportunidades .....	50
<b>CAPÍTULO 3 Vivienda, espacios públicos y convivencia .....</b>	<b>61</b>
3.1 Vivienda .....	62
3.2 Espacios públicos .....	70
3.3 Convivencia y seguridad .....	75
<b>CAPÍTULO 4 Servicios básicos urbanos .....</b>	<b>79</b>
4.1 Agua y Saneamiento .....	80
4.2 Residuos Sólidos Urbanos .....	94
4.3 Movilidad en el espacio urbano .....	99
<b>CAPÍTULO 5 Medio ambiente y gestión del riesgo .....</b>	<b>111</b>
5.1 Ciudades y su entorno ambiental .....	112
5.2 Cambio climático .....	116
5.3 Amenazas naturales y gestión del riesgo .....	121
<b>CAPÍTULO 6 La Gobernabilidad urbana .....</b>	<b>131</b>
6.1 Consolidación democrática .....	132
6.2 Descentralización fiscal y administrativa .....	137
6.3 Nuevas formas de gobernanza urbana .....	145
Abreviaciones .....	152
Índice de gráficos, recuadros, tablas, mapas y anexos .....	153
Anexos .....	157
Bibliografía .....	187



# La Gobernabilidad urbana

## En pocas palabras

1. En la región existen unas 16.000 entidades de gobierno local, que han adoptado variados enfoques de planificación y gestión urbana. Muchos de estos gobiernos se vieron desbordados por la urbanización acelerada ocurrida en la segunda mitad del siglo XX, una situación que hoy se refleja en las desigualdades y segregaciones sociales y espaciales de las ciudades.
2. La gobernabilidad ha logrado avances significativos, fundamentalmente en términos de democratización y descentralización. La elección de alcaldes mediante sufragio universal se ha generalizado y se han reforzado los mecanismos e iniciativas para asegurar la participación ciudadana en los asuntos de gobierno, incluyendo la revocación del mandato, el presupuesto participativo y las juntas vecinales. Además, se ha alcanzado una mayor responsabilidad en el manejo de los recursos, tanto por parte de las autoridades locales como de los ciudadanos que contribuyen.
3. La participación femenina en la política ha ganado espacio, pero, como en otras instancias, aún se está muy lejos de cerrar la brecha de género. A nivel de los órganos legislativos locales, el número de concejalas ha aumentado al 22% de los cargos electos, mientras que en las alcaldías, las mujeres representan apenas un 10%.
4. En los últimos años se ha observado un aumento de la actividad normativa para la revisión de las leyes vinculadas con el ordenamiento territorial y la gestión de la ciudad, algo que parece indicar un renovado interés político en estas cuestiones.

## Claves para el cambio

5. La descentralización de competencias no siempre se ha acompañado de las necesarias transferencias de recursos y capacidades. Solo los municipios más poblados logran autofinanciarse, mientras que los otros son muy dependientes de los gobiernos centrales. Los avances también han sido limitados en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales, una asignatura pendiente en la región.
6. La fiscalidad asociada al suelo y los inmuebles está poco desarrollada. Existen experiencias de captación de las plusvalías generadas por decisiones de planeamiento o inversiones públicas, mecanismos que presentan un enorme potencial para la financiación municipal y podrían ser sistematizados.
7. Resulta preocupante la existencia de grupos ilegales que, con medios violentos y coercitivos, controlan territorios y poblaciones, y tienen una creciente influencia en el funcionamiento de las instituciones. La corrupción tradicional y la captura del Estado por esos grupos constituyen una amenaza para la consolidación democrática y requieren de una acción coordinada de todos los niveles de gobierno.
8. En la región, todavía está abierto el debate sobre las funciones devolutivas y redistributivas de las transferencias económicas y de capacidades entre niveles de gobierno. Considerando la heterogeneidad que existe entre los países y en su interior, parece muy necesario promover políticas de armonización y cohesión territorial que garanticen el desarrollo equitativo de todas las ciudades.
9. Las nuevas configuraciones urbanas, como las zonas metropolitanas y los corredores urbanos, plantean nuevos desafíos de gobernabilidad y requieren una adaptación de las instituciones a la realidad de los territorios. Las ciudades de la región también están reforzando su protagonismo internacional, lo que, bien orientado, puede contribuir a la prosperidad de sus países.

# La Gobernabilidad urbana

En la región, existen más de 16.000 municipios, distritos, cantones y comunas<sup>1</sup>, muchos de ellos eminentemente rurales y muchos otros mayoritariamente urbanos. Al mismo tiempo, numerosas ciudades comprenden territorios de múltiples municipios o unidades político-administrativas.

Contar o no con viviendas sociales, servicios de agua, saneamiento, gestión de los residuos sólidos y transporte, con vías de acceso, espacios públicos, seguridad, condiciones de convivencia y otros componentes de la vida en la ciudad depende en buena medida de la gestión de las autoridades locales.

Las condiciones de gobierno local han cambiado significativamente en las tres últimas décadas como consecuencia del proceso de democratización y descentralización. Este proceso, que comenzó en la década de 1980, incluye reformas en las estructuras, los principios, las finanzas y la participación a nivel local. Con grandes diferencias en orientación, profundidad y complejidad entre los países, esas reformas abarcan las relaciones entre gobernantes y gobernados, y entre niveles de gobierno.

El llamado proceso descentralizador se basa en el principio de subsidiariedad, según el cual las decisiones deben tomarse en el nivel más próximo a los ciudadanos<sup>2</sup>, y ha traído consigo espacios para la democracia local y la centralidad del municipio en el gobierno a nivel territorial urbano. No obstante, ha significado también, en muchos escenarios locales, nuevas responsabilidades que no se acompañan de la capacidad económica o decisoria necesaria, ya sea desde el punto de vista político, administrativo o fiscal.

Las demandas sociales están cambiando en todos los países de la región y, con ellas, los desafíos de la gestión y el gobierno de la ciudad. No existen fórmulas homogéneas para garantizar el buen gobierno, pero, para lograrlo, son determinantes las condiciones legales, administrativas, políticas y financieras, así como el ejercicio del control y participación ciudadanos y el modo de liderazgo aplicado por el propio gobierno en sus varios niveles.

## 6.1 Consolidación democrática

En las últimas décadas, se han producido cambios en algunos países, en los cuales las ciudades han dejado de ser los escenarios donde los gobiernos centrales ejercían el poder que les era conferido para convertirse en espacios de diálogo democrático y de propuestas de gobierno y gestión innovadoras.

La gobernabilidad local ha logrado avances significativos gracias a la democratización de sus instituciones, la formación de comités y agrupaciones de carácter municipal y vecinal. Paralelamente a estos cambios en el gobierno local, han surgido en las Constituciones y las legislaciones de los países de la región mecanismos para mejorar los niveles de participación ciudadana, la transparencia y el control a los representantes elegidos por voto popular.

### Elección de los alcaldes, plan de metas y revocatoria de mandato

La autonomía política de los municipios se ha consolidado progresivamente. La elección de los alcaldes, si bien existía en muchos países de la región, en algunos casos incluso desde los tiempos de la Independencia, estuvo durante mucho tiempo restringida y condicionada. Desde la década de 1980, la elección popular de alcaldes mediante sufragio universal y directo se ha generalizado como un derecho ciudadano en prácticamente todas las ciudades y, actualmente, se considera como uno de los aspectos de la descentralización más acabado en la región<sup>3</sup>.

Entre los mecanismos creados como una medida de control a los abusos y faltas en el ejercicio del poder figura la revocatoria del mandato de cargos de elección popular. La revocatoria está prevista legalmente en algunos de los países de la región. No obstante, solo en unos pocos son los propios electores quienes deciden mediante voto si revocan o no el mandato concedido a la autoridad cuestionada, facultad contemplada por ejemplo en las Constituciones de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela<sup>4</sup>.

La revocatoria del mandato es un mecanismo de control y participación al alcance de los ciudadanos que invierte la relación tradicional en la región entre gobernantes y gobernados al permitir a los electores exigir y vigilar que

Tabla 6.1  
Países que contemplan la revocación del mandato por los electores

País	Reconocimiento Constitucional	Cargos revocables
Bolivia (2009)	Art. 240	Todos los cargos electos excepto el poder judicial
Colombia (1991)	Art. 103 y Art. 259	Gobernadores y alcaldes
Ecuador (2008)	Art. 105	Todas las autoridades de elección popular sin distinción alguna, incluyendo alcaldes, diputados, miembros de juntas parroquiales
Perú (1993)	Art. 31	Presidente, vicepresidente, consejeros regionales, alcaldes, regidores y jueces de paz no letrados
Venezuela (2009)	Art. 72	Todos los cargos y magistraturas de elección popular

Fuente: *Constituciones nacionales*.

el elegido actúe con responsabilidad política. Esta figura opera principalmente en dos esferas de poder: el legislativo y los funcionarios elegidos a nivel local.

Aún con diferencias culturales, políticas y de procedimientos, la revocatoria de cargos de elección popular ha pasado en varios países de la teoría a la práctica. Ejemplos de ello se encuentran en Perú, donde, en noviembre de 2009, se celebró una consulta popular con dos objetivos: elegir nuevamente a un tercio de los miembros de concejos municipales de 88 distritos cuyo mandato había sido revocado un año antes y, al mismo tiempo, decidir sobre la revocación de 67 alcaldes y 271 regidores<sup>5</sup>.

En Ecuador, a partir de la Constitución de 2008, la revocatoria del mandato ha sido también utilizada efectivamente por los electores. Entre 2010 y agosto de 2011, fueron presentadas más de 250 solicitudes contra autoridades locales, principalmente de jurisdicciones locales pequeñas, una vez transcurrido un año de mandato. El Tribunal Contencioso Electoral tramitó 78 procesos<sup>6</sup>. De todas las solicitudes dirigidas contra alcaldes, concejales municipales y vocales de Juntas Parroquiales sometidas a votación hasta esa fecha, la población se pronunció a favor de la revocatoria en el 28% de los casos<sup>7</sup>.

La corta existencia del fenómeno en Ecuador impide, por ahora, establecer la efectividad de la figura en la mejora de las condiciones para el ejercicio real de la democracia, el control a los gobernantes por los ciudadanos y el cumplimiento de los programas políticos propuestos por parte de sus representantes. Sin embargo, no cabe duda de que este mecanismo está cambiando las relaciones y exigencias entre gobernantes y gobernados.

Gobernantes jurídicamente vinculados con un programa y políticamente responsables de su cumplimiento ante los electores son elementos fundamentales para que el ejercicio democrático no se reduzca al momento del voto y el clientelismo. La formalización de un plan de gobierno con metas específicas es central también para que los ciudadanos ejerzan el control ciudadano. En países donde no existen obligaciones concretas para los gobernantes derivadas del voto programático, han surgido ejercicios ciudadanos orientados a lograr ese objetivo. En

### Recuadro 6.1 Los ciudadanos controlan la gestión y el cumplimiento de metas de los gobiernos municipales

En la última década, han surgido movimientos ciudadanos en favor del derecho al voto programático, el control y la medición del avance en los objetivos fijados para la ciudad. En varios casos, esos movimientos han tenido como resultado el compromiso político de establecer planes de metas como una herramienta para una mayor transparencia y eficacia en la gestión pública.

En Argentina, Córdoba, Maipú, Mendoza<sup>a</sup> y San Martín de los Andes, se cuentan ya con ordenanzas de Plan de Metas, una herramienta de planificación, programación, monitoreo y evaluación. Mediante estas ordenanzas, los programas y plataformas presentadas durante la campaña electoral se convierten en planes concretos, con metas cuantitativas y cualitativas medibles y comprobables.

En Brasil, los ciudadanos de São Paulo marcaron en 2008 una victoria histórica, al lograr la aprobación, en el Consejo Municipal (Vereadores, en portugués), de una enmienda legislativa que obliga a los alcaldes a presentar un programa de metas cuantitativas y cualitativas específica para cada área de la administración municipal, que se monitorean periódicamente<sup>b</sup>. Desde entonces, la formulación de un "Programa de Metas" se ha hecho realidad en diversas ciudades, incluyendo Río de Janeiro y Belo Horizonte<sup>c</sup>, y se espera que lo sea en muchas otras que elegirán alcaldes a finales de 2012.

Se espera que, en el futuro, esta iniciativa, por ahora sujeta a la aprobación del legislativo municipal de cada ciudad, se convierta en parte de la Constitución política federal (fue presentada una iniciativa en el Congreso Nacional con el respaldo de 174 parlamentarios y 83 organizaciones sociales en octubre de 2011). La red Nossa São Paulo y la Red social brasileña por ciudades justas y sustentables, entre otras organizaciones, apoyan esta iniciativa<sup>d</sup>.

<sup>a</sup> <http://www.nuestramendoza.org.ar/index.php>

<sup>b</sup> <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal>

<sup>c</sup> <http://www.bhmetasresultados.com.br/content/bh-metas-e-resultados>

<sup>d</sup> <http://rededecidades.ning.com/page/programa-de-metas>

época de campaña electoral, se exige de los candidatos un documento formal y público con metas específicas y se organiza la medición periódica del avance para poder contrastarlo con las promesas electorales.

A pesar de lo anterior, la región se encuentra aún muy lejos de contar con una cultura y un sistema electoral, en el que el programa de gobierno ocupe un lugar central en las campañas y en las urnas, y el voto programático sea una realidad en el ámbito local.

## Participación ciudadana y responsabilidad

Más allá de las complejidades, matices y procesos incompletos, la descentralización ha promovido en la región espacios favorables a la participación ciudadana y el surgimiento de líderes en los niveles locales.

Brasil es quizá el país que más ha avanzado en el terreno de la participación social con la figura del presupuesto participativo, que se ha conocido en todo el mundo, sobre todo, por la experiencia de Porto Alegre. Mediante este mecanismo, se involucra a la ciudadanía en las decisiones sobre inversión del municipio.

Otra forma de participación ciudadana es la organización de juntas vecinales o comités sectoriales para la formulación de peticiones, realizar proyectos y proveer servicios. En Ecuador, un caso paradigmático de participación ciudadana en la gestión municipal es el de Cotacachi, una ciudad de 7.300 habitantes, a los que se suman 5.000 de la periferia. En ella, se ha impulsado un proceso de democratización y desarrollo sostenible basado en mecanismos que tienen en cuenta a los diferentes grupos sociales (el 60% de los habitantes del cantón es indígena)<sup>8</sup>.

La descentralización ha propiciado también el desarrollo de políticas más focalizadas en grupos desfavorecidos y minorías, que sufren discriminación o han sido ignoradas tradicionalmente<sup>9</sup>. Además, la participación local se ha visto favorecida por reformas legales que contemplan nuevas herramientas de control social y organización a escala local y vecinal; facilitan discusiones presupuestarias y ejercicios de planeación y favorecen un mayor pluralismo político<sup>10</sup>.

Pese a esos avances, la experiencia muestra que el proceso tiene limitaciones derivadas fundamentalmente de los desajustes con las políticas nacionales, la insuficiencia de recursos y el distanciamiento entre los fundamentos teóricos y su aplicación práctica.

El buen gobierno requiere de las autoridades locales que ejerzan sus funciones con eficiencia, equidad y eficacia, así como responsabilidad y transparencia en el manejo de las finanzas públicas. Pero, para lograr esos objetivos, es necesario también establecer una cultura tributaria y que el ciudadano asuma sus responsabilidades contribuyendo conforme a sus posibilidades a la financiación del sector público.

### Recuadro 6.2

#### Presupuesto participativo y la experiencia de Porto Alegre (Brasil)

El presupuesto participativo, proceso mediante el cual los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil participan directamente en diversas fases de la preparación y monitoreo del presupuesto público, ofrece a los ciudadanos una oportunidad de ejercer la democracia de forma directa y aprender sobre el funcionamiento de lo público y sus complejidades.

Estos efectos redundan en demandas de mayor calidad por parte de la sociedad al Gobierno, la reducción de prácticas clientelistas, de patronato y corrupción y, por ende, llevan a una mejor administración pública local. No obstante, si carece de mecanismos de protección adecuada, el presupuesto participativo puede convertirse en un espacio de legitimación de intereses de grupos específicos (en general elites), refuerzo de las desigualdades y, paradójicamente, reducción de los espacios de discusión de los presupuestos públicos. Una limitación importante de los presupuestos participativos es que necesariamente solo se aplican sobre una proporción muy reducida del presupuesto municipal. Es un proceso mediante el cual se logra una mayor capacidad ciudadana, en beneficio de la transparencia y eficacia, pero no constituye en sí mismo una herramienta de gestión de los recursos locales.

El presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil) es el ejercicio ciudadano de este tipo más conocido. Implementado desde finales de la década de 1980 por el Partido de los Trabajadores en el escenario de cambio constitucional (1998) y apertura a la democracia, el presupuesto participativo constituye uno de los casos donde se ha dado mayor espacio a la participación y deliberación directa de los ciudadanos.

En Brasil, el fenómeno del presupuesto participativo ha crecido de manera muy importante, pasando de ser aplicado en 13 municipalidades en el período de 1989-92, a 177 entre 2001 y 2004. Para este grupo de municipios, los observadores reportan una clara mejora en la eficiencia del servicio de educación pública.

Existen otras experiencias de presupuesto participativo en países como Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Perú. La apertura en la cultura política a este mecanismo ha tenido diversos obstáculos, como marcos jurídicos creados con objetivos diferentes, renuencia de los propios gobernantes y partidos políticos, baja capacidad administrativa y fiscal, y una sociedad civil fragmentada y en conflicto.

Fuentes: Banco Mundial (2007 y 2008) y Biderman, Ciro (2007).



Porto Alegre, Brasil. Orçamento Participativo (OP) / Presupuesto Participativo. © Ricardo Stricher PMPA





Río de Janeiro, Brasil. La lucha contra la violencia requiere de redes comunitarias organizadas y cohesión social © Domingos Peixoto

### Recuadro 6.3

#### Violencia y captura del estado

En la región, no es solo la falta de recursos, la capacidad técnica o el liderazgo lo que entorpece el buen gobierno. Existe un proceso de captura de territorios y de la propia institucionalidad que genera una de las principales vulnerabilidades para el desarrollo local. Se trata de la cooptación de las propias instituciones del Estado por grupos de interés particulares y del crimen organizado.

La corrupción, un mal histórico en la región (básicamente a partir del soborno), ha sido utilizada tradicionalmente por agentes privados para manipular las decisiones públicas a favor de sus propios intereses y beneficios particulares. Grupos legales con intereses económicos influyen en el Estado a fin de obtener regulaciones convenientes a sus intereses, generalmente contrarios al interés general. Regulaciones públicas que favorecen los monopolios comerciales y la competencia desleal, en lugar de combatirlos por su impacto negativo para las mayorías, son un ejemplo clásico de los efectos dañinos de la corrupción.

Pero, además de la corrupción tradicional, los países de América Latina y el Caribe enfrentan otra lacra que afecta a sus decisiones de regulación y, en casos extremos, al propio proceso democrático, conocida como captura del Estado. El fenómeno surge principalmente de grupos para los que resulta fundamental el control de rutas y territorios relacionados con el tráfico en sus diversas variantes, incluyendo en particular el de drogas, armas y personas. Estos grupos ocupan de hecho el lugar que corresponde al Estado, detentando poder territorial y ejerciendo violencia sobre la población.

Bandas delictivas asociadas a esos comercios ilícitos, en especial las del tráfico de drogas, y pandillas juveniles, como las Maras Salvatrucha, protagonizan guerras urbanas. Por cuenta de estas últimas, la población de ciudades como San Salvador, Ciudad de Guatemala y Tegucigalpa, en especial en áreas pobres, han experimentado terror urbano, que incluyen violaciones, ejecuciones directas y secuestros<sup>a</sup>.

Un triste ejemplo del extremo al que pueden llegar los actos de violencia por captura de territorios urbanos y actividades económicas por grupos ilegales ocurrió en El Salvador. En junio de 2010, en Mejicanos, localidad pobre ubicada en la periferia del norte de San Salvador, una de las varias acciones violentas

de presión a los empresarios del transporte ocasionó la muerte de varios pasajeros que viajaban en un microbús, incendiado sin dar oportunidad a sus ocupantes de salir. Esta reprochable acción fue atribuida a jóvenes menores de edad, miembros de pandillas Maras, en disputa por territorios y sus rentas<sup>b</sup>.

Para estos grupos, la captura del Estado constituye el mejor medio para alcanzar ventajas sociales y tratamiento judicial favorable, así como beneficios económicos. Con esa estrategia, el Estado, no solo deja de representar una amenaza, sino que además termina sirviendo de soporte a sus actividades<sup>c</sup>.

En la región, estos actores pueden acumular tanto o más poder que el propio Estado a nivel local y no dudan en recurrir a prácticas violentas y de coerción sustentadas en el control territorial que ya detentan. Son prácticas que, junto con el soborno, recaen sobre funcionarios públicos con capacidad decisoria, pero que también se van institucionalizando, hasta el punto de que personas vinculadas a los grupos ilegales pueden detentar cargos de elección popular y actuar como agentes legítimos para defender intereses ilegítimos<sup>d</sup>.

Los países han enfrentado estos desafíos de diferentes formas. En todos los casos, se requieren acciones coordinadas desde varios sectores, sobre territorios relativamente amplios y con continuidad en el tiempo. Aisladas, las intervenciones policiales o hasta militares no son suficientes para contener el problema, especialmente cuando las propias instituciones presentan una vulnerabilidad a su captura. A los ciudadanos les quedan pocas opciones al margen de condenar socialmente estos actos y velar para que sean perseguidos y sancionados judicial y económicamente, algo que solo es posible contando con redes comunitarias, una sociedad civil organizada y una fuerte cohesión social.

<sup>a</sup> Irazábal, 2009.

<sup>b</sup> Informaciones publicadas en El nuevo Diario, edición on-line de 21 de junio de 2010 y edición on-line de 23 de junio de 2010; BBC edición on-line de 21 de junio de 2010.

<sup>c</sup> Garay et al. (2008).

<sup>d</sup> *Ibidem*.

#### Recuadro 6.4

### Campaña del 110% con Bogotá, un ejercicio de cultura ciudadana, responsabilidad tributaria y orientación política

En 2002, el entonces alcalde de Bogotá, Antanas Mockus, propuso a los habitantes de la ciudad un tipo de participación opuesto a la tradición política de la región: un aporte voluntario adicional del 10% sobre el monto de su impuesto (predial, para la industria, el comercio y los vehículos) destinado a la priorización de un proyecto de inversión social elegido por los propios contribuyentes llamada "110% con Bogotá."

La campaña del 110% con Bogotá tuvo dos antecedentes importantes. En la década de 1990, dentro del proceso de descentralización, se había aprobado un Estatuto tributario para la ciudad que permitía el fortalecimiento fiscal a partir de los recursos propios. En 1993, los propios contribuyentes habían actualizado la base catastral de valores de inmuebles mediante la autodeclaración de los precios. Esto significó tanto un impresionante incremento en la recaudación como el primer voto de confianza de la ciudadanía y la señal de que creían posible un cambio para la ciudad, hasta entonces sumida en el caos.

En la campaña electoral, el todavía entonces candidato a alcalde había defendido la necesidad de incrementar los ingresos tributarios para mantener las inversiones que la ciudad necesitaba; tras asumir el cargo, propuso al Concejo la aprobación de la tributación voluntaria y de la reforma tributaria que, a su juicio, requería la ciudad. Ante el rechazo a ambas iniciativas, propuso a los ciudadanos el aporte voluntario, a lo que respondieron favorablemente.

En su primera llamada, cerca de 66.000 ciudadanos abonaron de forma voluntaria y sin la presión clásica de los tributos (multa o castigo) un 10% más que el impuesto que les era exigido. Después de tres administraciones, el 110% con Bogotá sigue existiendo y, si bien ha perdido su fuerza inicial, refleja cambios en la percepción ciudadana sobre el gobierno en el ámbito local en un escenario de tributación actualizada y cobro de obras públicas por medio de la contribución de valorización.

Fuente: Pinilla y Florian (2011).

La participación ciudadana es necesaria para desarrollar y fortalecer procesos de gobierno mejor informados, más transparentes y más legítimos, pero también es insuficiente para alcanzar un buen resultado de gobierno. Otro componente clave para que la gestión de una ciudad mejore es tener un liderazgo que la conduzca a decisiones apropiadas.

Una evaluación de las estrategias de desarrollo urbano realizada por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)<sup>11</sup>, una organización mundial de gobiernos locales y regionales, ha mostrado que existen semejanzas en materia de planificación estratégica urbana en las diferentes regiones del mundo, y una de ellas es que el liderazgo, ya sea de un alcalde o de su equipo de gobierno, es clave para el éxito de la planificación urbana.

La experiencia demuestra que la eficacia de una estrategia local depende de la cooperación entre los distintos interesados, de promover la acción ciudadana, centrarse en los objetivos y obtener los recursos necesarios, componentes en los que tiene un gran peso la capacidad de visión, el estilo y calidad del liderazgo político local.

## Mujeres y poder local

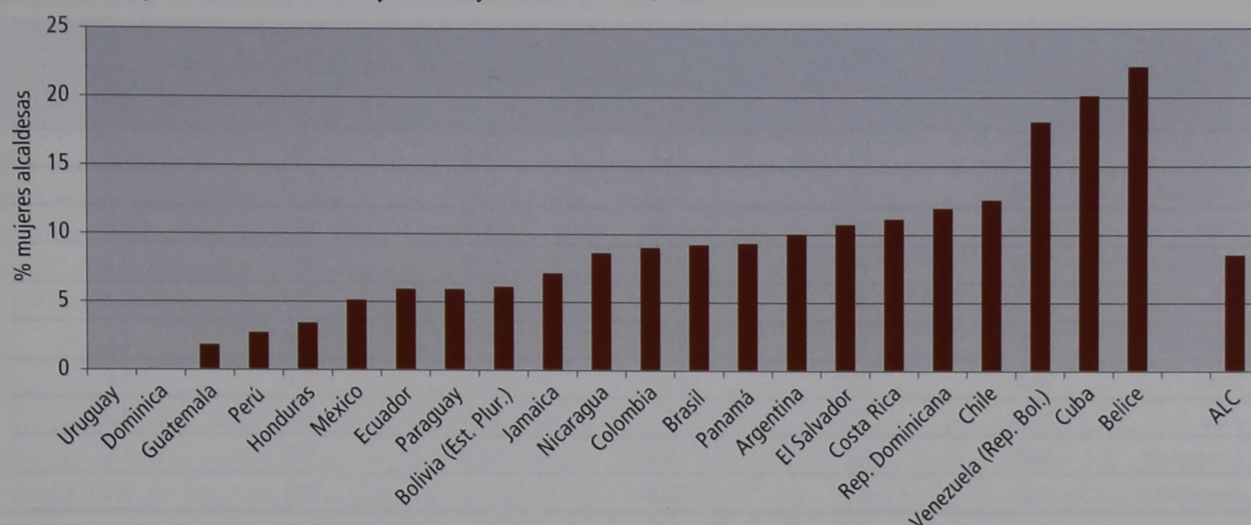
De la misma forma que la participación femenina en el mercado laboral ha sido creciente en las últimas décadas, las mujeres han ganado progresivamente espacio en los órganos de gobierno nacionales, regionales y locales. El hecho de que en la actualidad países como Argentina, Brasil y Costa Rica tengan por Jefe de Estado a una mujer es un indicio claro y positivo del avance en relación a la participación de la mujer en los espacios políticos.

Pese a esa mejora, la brecha de participación en la vida política existente entre hombres y mujeres sigue siendo enorme y con grandes divergencias entre los países, lo que se explica principalmente por diferencias en sus procesos



Niterói, Brasil. Mujeres líderes representantes de los municipios de CONLESTE. © Guina Ramos

Gráfico 6.1  
América Latina y el Caribe. Porcentaje de mujeres alcaldesas, 2009.



Fuente: Elaborado con datos de CEPAL. División de Estadística y Proyecciones Económicas, 2010. Consultado en octubre de 2011.

políticos y culturales<sup>12</sup>. Existe un cambio progresivo desde hace tres lustros que parece sostenerse principalmente en los países que abrieron un espacio para la participación de la mujer por medio de acciones afirmativas, como las leyes de cuotas. Sin embargo, aquellos países en los que no se dio este proceso de marcos normativos de paridad de género en la política parecen rezagados desde entonces.

Las denominadas leyes de cuotas surgieron en medio de discusiones y suscitaron polémicas. En los países donde incluyeron medidas concretas para hacerlas efectivas, el impacto positivo ha superado ampliamente la oposición inicial, de manera que hoy se las reconoce como necesarias. Prejuicios como la inferioridad de las mujeres, su carencia de méritos o el temor a una confrontación con los hombres parecen superados entre las elites y los líderes de opinión de la región. Es más, se considera que la paridad fortalece la democracia<sup>13</sup>.

Los órganos legislativos locales (en general, denominados concejos municipales) aparecen como el espacio político con mejor balance en lo que respecta a participación femenina. Las mujeres concejales representaban el 14% de los plenos en 1999 y diez años después eran el 22%. En 2009, Costa Rica se destacaba como el país de la región con un mayor porcentaje de concejales (43%), mientras que en Trinidad y Tobago representaban el 31% y en Perú casi el 30%. Belice, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana tenían más del 20% de mujeres en los concejos municipales.

Sin embargo, en las alcaldías, la representación es todavía muy baja, con un promedio en la región inferior al 10% en 2009<sup>14</sup>. En ese año, los mejores escenarios se presentaban en Belice, donde el 22% de las alcaldías estaban ocupadas por mujeres, Cuba, con el 20%, y Venezuela, con el 18%.

En materia de paridad en la arena política, ha sido y sigue siendo fundamental para el debate la existencia y participación de movimientos y organizaciones de mujeres que

han logrado cambios sociales e institucionales, inclusive a nivel constitucional<sup>15</sup>. Las mujeres presidentas y ministras también han abierto un espacio importante en las elites políticas para la mayor participación femenina en todos los niveles de decisión, de tal modo que, hoy, los propios líderes políticos perciben el avance como irreversible<sup>16</sup>.

## 6.2 Descentralización fiscal y administrativa

En coherencia con el principio de subsidiaridad y la idea de que cada decisión se tome en el nivel donde es más eficiente, las competencias locales han aumentado. Tradicionalmente, servicios como la gestión de los residuos sólidos, la limpieza de calles, la dotación y mantenimiento de los espacios públicos y vías han estado a cargo de entidades municipales. Adicionalmente, muchos municipios se encargan de facultades de gran importancia en la gestión urbana, como la provisión de agua y saneamiento, el transporte, el alumbrado público, el control urbanístico, la autorización de usos del suelo, la apertura y construcción de obras viales y otras competencias relacionadas con la malla urbana y su expansión<sup>17</sup>.

Recientemente, ha recaído también en los gobiernos locales el cumplimiento de las responsabilidades ligadas a exigencias sociales y ambientales, aunque estas últimas requieren de escalas, capacidad técnica y financiera superiores a las del municipio, en especial para aquellos de tamaño pequeño.

En algunos países, como Brasil y Chile, se han transferido a los municipios responsabilidades en materia de salud o educación. También se dan casos de competencias

Tabla 6.2  
Estructura del financiamiento municipal en países seleccionados

País	Año de la información	Estructura de los ingresos municipales (porcentaje)			Total	Total en% de PIB nacional
		Tributarios propios	Transferencias recibidas	Resto		
México	2000	59,5	27,3	13,2	100	1,4
Honduras	2002	59,0	20,7	20,3	100	2,1
Chile	2004	50,2	31,6	18,3	100	2,8
Uruguay	2003	45,0	24,2	30,8	100	3,8
Nicaragua	2004	44,5	38,9	16,6	100	3,7
Colombia	2002	24,7	48,0	27,3	100	7,1
Brasil	1998	21,0	65,0	13,9	100	5,9
Perú	2004	12,6	56,9	30,5	100	2,3
Guatemala	1999	6,7	56,8	36,5	100	1,8
Argentina	2004	2,0	56,8	41,2	100	2,5

Fuente: Centrágolo, Oscar (2007) con datos del FMI y estudios de caso.

compartidas entre los diferentes niveles de gobierno, entre ellos, la cultura y el deporte<sup>18</sup>, lo que requiere una coordinación fuerte y claridad en las responsabilidades.

Sin embargo, frente a la heterogeneidad de situaciones en la asignación de competencias, un rasgo común en los países de la región ha sido que el incremento de competencias no ha significado el ajuste correspondiente en los recursos, ni reformas adecuadas en la administración pública entre los diferentes niveles de gobierno, generando, a veces, una duplicación de funciones que termina por entorpecer la eficiencia<sup>19</sup>.

De la mano de las responsabilidades municipales, vienen los gastos que el cumplimiento de estos mandatos conlleva. En general, en la región, los municipios cubren sus gastos con cargo a tres fuentes de financiamiento: las transferencias provenientes de niveles de gobierno superiores, los créditos y los recaudos propios. Normalmente, los municipios grandes y municipios intermedios de perfil económico industrial o de servicios muy dinámicos son los que cuentan con recursos propios importantes; los demás suelen presentar una alta dependencia de los recursos transferidos por otros niveles de gobierno.

La dependencia económica y la falta de recursos y de un esfuerzo fiscal propios condicionan la capacidad de los gobiernos municipales de decidir la mejor asignación del gasto, postergando el cierre del proceso de descentralización<sup>20</sup>. Una vez más, las diferencias intrarregionales e intermunicipales marcan grandes contrastes en las condiciones para gobernar.

Hay localidades con economías débiles, dinámicas urbanas asociadas a la pobreza, dificultades para cubrir los gastos públicos y que requieren un importante apoyo de otros niveles de gobierno para alcanzar mejores condiciones para sus habitantes; y, al mismo tiempo, existen municipios pujantes, beneficiados por la localización, los

recursos naturales o condiciones específicas que facilitan su dinámica económica.

Estos escenarios resultan determinantes a la hora de evaluar el verdadero alcance de la descentralización en lo que respecta al fortalecimiento de la capacidad de respuesta de los municipios a las demandas sociales.

## Transferencias entre instancias de gobierno

Las transferencias, o traspaso de recursos sin contraprestación, provienen de los fondos generales públicos (federales o nacionales) y se dirigen a los niveles subnacionales de gobierno. Constituyen en general una fuente importante de recursos para los municipios. Dependiendo del sistema de la hacienda pública y de los arreglos políticos de cada país, las transferencias, por disposición legal, pueden ser directas o estar condicionadas al cumplimiento de determinados objetivos, así como estar definidas en función de diferentes criterios, que, habitualmente, incluyen como mínimo el tamaño poblacional.

En general, las transferencias pretenden compensar el desequilibrio vertical y horizontal de los niveles subnacionales. El desequilibrio vertical se produce cuando se traspasan responsabilidades de instancias superiores a gobiernos subnacionales que no tienen capacidad de recaudación para financiar las nuevas obligaciones. El horizontal es el que se produce entre municipios. Por lo general, los municipios con más población se financian principalmente con recursos propios mientras que los demás tienen una alta dependencia de los fondos intergubernamentales. Las transferencias pueden funcionar como una herramienta de redistribución para armonizar las diferencias económicas entre municipios ricos y pobres, lo que explica que se introduzcan criterios de distribución tales como indicadores de pobreza y de eficiencia en la gestión pública.

La dependencia de las transferencias varía mucho entre los municipios de un mismo país en función de su tamaño. En el caso de Bolivia, por ejemplo, 4 de los 327 municipios cuentan con 37% de la población total y recaudan 72% del ingreso municipal del país<sup>21</sup>. En Ecuador, las 4 mayores municipalidades (con más que 300.000 habitantes) suman el 38% de la población y el 34% de sus ingresos proceden de las transferencias del Estado central. Simultáneamente, las transferencias representan en promedio el 94% de los ingresos<sup>22</sup> en las 101 municipalidades más pequeñas (con una población inferior a 20.000 habitantes).

La distribución tiene efectos económicos importantes en la región. En muchos casos, son las propias transferencias las que originan esos desequilibrios horizontales debido a fallas en su diseño institucional. En el caso del Perú, la transferencia de ingresos generados por el canon, el sobre canon y las regalías obtenidos de la explotación de recursos naturales se distribuye entre los municipios de las regiones donde se ubica la industria. Este sistema genera una desigualdad significativa entre las regiones

con recursos naturales y las que no los poseen. El Estado peruano ha intentado responder al problema por medio del sistema de compensación a nivel regional "FONCOR", de manera que la distribución se realiza proporcionalmente teniendo en cuenta la necesidad de gasto regional, restando la cantidad recibida por el canon, el sobre canon y las regalías. Sin embargo, todavía no existe un sistema de compensación a nivel municipal<sup>23</sup>.

Debido a la descentralización de responsabilidades a los gobiernos subnacionales, las transferencias han crecido en tamaño e importancia en los últimos 30 años. Como consecuencia de ello, el gasto subnacional como porcentaje del gasto público total ha aumentado en la región, pasando de un promedio regional de cerca de 11 % hacia 1980 al 19% entre 2002 y 2005<sup>24</sup>. No obstante, es importante tener presente que la denominación "gastos subnacionales" incluye tanto los municipales como los de entidades de nivel intermedio, de manera que un mayor porcentaje conjunto no significa siempre más capacidad de gasto municipal.

Tabla 6.3  
Principales sistemas de transferencia del Estado a los gobiernos subnacionales

País	Circunscripción	Sistema	Distribución	Condiciones	Nivel de condicionamiento
Argentina	Provincias	Régimen de Coparticipación Federal	Población y, en menor medida, pobreza	No condicionada	0%
Brasil	Municipios	Fondo de Participación de los Municipios	Población (86,4% a mayores de 156.000 hab., 13,6% a menores), 10% a capitales de los Estados	Máximo 50% para personal, 25% para educación y 15% para salud*	40% <sup>a</sup>
Bolivia (Est. Plu.)	Municipios	Coparticipación Tributaria	Población	Máximo 25% para funcionamiento, 7,5% para salud (85% es para inversión)	32,5%
Colombia	Departamentos y Municipios	Sistema General de Participaciones	40% Población, 40% NBI, 10% recaudación propia, 10% eficiencia administrativa	41% agua y saneamiento, 7% deporte, 3% cultura, 49% otros conceptos determinados	100%
Chile	Regiones	Fondo Nacional para el Desarrollo Regional	90% condiciones socioeconómicas y territoriales, 5% eficiencia y 5% emergencia	Semicondicionada; inversión pública	ND
Perú	Departamentos	FONCOR	Población, NBI, desempeño e ingreso del canon, sobre canon y regalías (compensar desequilibrio fiscal horizontal)	Proyectos de inversión regional	ND
Perú	Municipios y Departamentos	FONCOMUN	20% al municipio provincial, 80% (85% pobreza [ruralidad y NBI], 10% Gestión Municipal y 5% extensión territorial)	No condicionada	0%
Perú	Municipios y Departamentos	Canon, sobre canon y regalía	10% a la municipalidad de la industria (distr. igual), 25% a las mun. de la provincia de la ind. (pop. y NBI), 40% a las mun. de la reg. de la ind. (pop. y NBI), 25% (80% al gob. reg. y 20% a las uni. de la reg.)	Inversión regional	ND
Ecuador	Provincias y Municipios	Ley de Distribución	50% Población, 50% NBI	Condicionada, inversión pública y no a gasto corriente	100%

<sup>a</sup> Gasto subnacional limitado según la Constitución y no corresponde solamente al sistema de transferencia. ND: No disponible  
Fuente: Elaboración propia con datos de FINOT, (2005); UCLG, (2008); BID, (2012); Barros, (1997); Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, (2012).



Santo Andre, Brasil. Un obstáculo para el uso del impuesto predial es la deficiencia en los sistemas de información. © Edinilson Ferreira dos Santos

Las diferencias administrativo-territoriales entre países de la región hacen que la comparación de la descentralización fiscal, medida en función de las transferencias, resulte compleja, cuando no engañosa. El tamaño del país, que varía enormemente dentro de la región, es un factor importante en la distribución de los recursos públicos. En los más pequeños, por ejemplo, los Estados del Caribe, como Jamaica o Santa Lucía, por cuestiones prácticas y de escala, resulta menos necesaria la descentralización de competencias y su consecuente distribución de recursos.

Finalmente, la naturaleza de este recurso es objeto de discusión política, es decir, si las transferencias son una forma de devolución o de redistribución. Las serias disparidades existentes entre regiones y municipios al interior de los Estados<sup>25</sup>, así como entre ciudadanos,

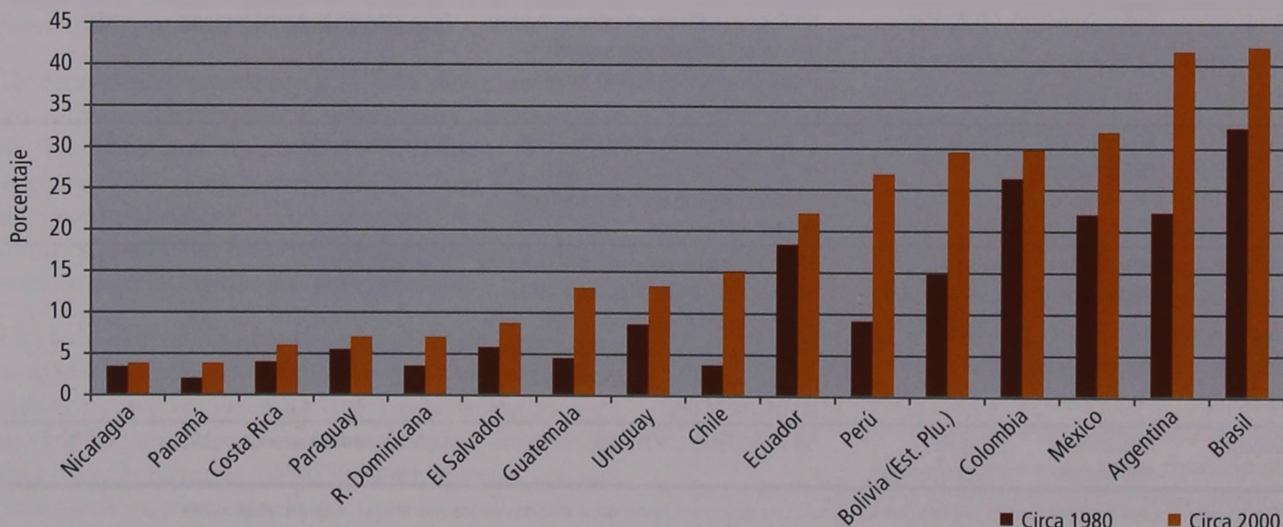
requieren una revisión de los criterios y objetivos de esta importante fuente de ingresos municipales.

## Financiamiento municipal y fiscalidad

Después de no pocas experiencias amargas de administración irresponsable, la región ha comprendido que es necesario controlar la capacidad de endeudamiento público, incluyendo obviamente el nivel municipal. La salud fiscal viene ganando espacio, ya sea por vía del control social o por el desarrollo de marcos regulatorios y condicionamientos de transferencias desde el nivel nacional o federal. Uno de los casos más famosos y exitosos de regulación en esta materia es la Ley de Responsabilidad fiscal promulgada en el año 2000 en Brasil, que impone un control a la capacidad de endeudamiento en los

Gráfico 6.2

América Latina y el Caribe. Evolución de la descentralización, 1980-2005 (% Gasto de gobiernos intermedios y locales en gasto gubernamental total)<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Los gastos subnacionales como indicador de descentralización combinan gastos municipales con los de entes federativos.

Fuente: Elaborado con base en CGLU (2008), Rosales, M. con datos de Finance Yearbook FMI, Banco Mundial, Bancos Centrales, Fichas Nacionales.

diferentes niveles de gobierno y el equilibrio en las cuentas públicas al prohibir la acumulación de déficits públicos de un periodo de gobierno a otro. No obstante, aún son muchos los espacios en los que se requiere del control social y político para que los gobiernos mantengan el debido equilibrio fiscal en el ejercicio de sus funciones.

Respecto a los recaudos o rentas propias municipales, puede decirse que, si bien prácticamente todos los municipios de la región poseen constitucional y legalmente fuentes propias de financiamiento, este es un aspecto escasamente avanzado del proceso descentralizador.

Las diferencias en las potestades tributarias y de acceso al crédito muestran claramente que en la región la descentralización de gastos no se ha acompañado de la descentralización político-administrativa. En países como Bolivia, Colombia y Perú, con un alto grado de gasto descentralizado, los gobiernos subnacionales no poseen la potestad de introducir nuevos impuestos de nivel local.

Ya sea por complejidades técnicas, políticas, de gestión y por la propia dependencia de las transferencias del nivel nacional o federal, la tributación o fiscalidad territorial, es decir, la asociada al suelo, está poco desarrollada.

La fiscalidad asociada a la propiedad inmueble es, desde el punto de vista económico, la principal fuente tributaria propia de los municipios<sup>26</sup>. La fiscalidad inmobiliaria incluye impuestos, en especial el llamado impuesto predial, contribuciones a la infraestructura pública y tasas por prestación de servicios, además de otras obligaciones que pueden ser asociadas a la realización de proyectos inmobiliarios.

El impuesto predial, de naturaleza notablemente local, suele estar descentralizado en su cobro, recaudación y utilización en buena parte de la región, pero es bastante restringido en sus criterios de cálculo. Esos criterios son, generalmente, establecidos por el órgano legislativo nacional. Un obstáculo importante para el uso del impuesto predial son las deficiencias en los sistemas de información. En general, los municipios de la región carecen de un sistema de catastro actualizado basado en los valores comerciales de los inmuebles, confiable y transparente. Esta carencia crea un círculo vicioso, pues en la medida en que no se cuenta con la base actualizada no se hace un cobro adecuado y, al carecer de recursos, no se tiene capacidad para pagar por una actualización de los valores de todos los terrenos.

A pesar de su legitimidad y antigüedad como tributo, la tradición de baja recaudación representa un obstáculo importante para la utilización del impuesto predial como fuente de financiamiento municipal. Considerando las exenciones, amnistías, descuentos y otras ineficiencias, el impuesto predial representa en promedio anual menos de 14 dólares (USD) por habitante, y el 1% del total de la carga tributaria en la región<sup>27</sup>.

Otra importante fuente de financiamiento municipal se encuentra en las decisiones sobre el uso y aprovechamiento del suelo y las inversiones de obra pública e infraestructura. Cuando están debidamente planificadas y realizadas, estas decisiones e inversiones generan en los terrenos e inmuebles localizados en el área de intervención una valorización que puede ser captada, al menos parcialmente, por el poder público para la realización de otras inversiones.

Tabla 6.4  
Municipios: capacidad tributaria y crediticia en la región

	Potestades tributarias y acceso al crédito de los gobiernos locales en América Latina		Responsabilidad para coleccionar	
	Potestad para introducir nuevos impuestos	Potestad para definir nivel de impuestos y tasas, según límites legales	Tasas	Impuestos
Argentina	Si	Si	Local	Local
Bolivia (Est. Plu.)	No	No	Central /Regional	Central
Brasil	Si	Si	Local	Local
Chile	No	Si	Local	Central/Local
Colombia	No	Si	Local	Central
Costa Rica	No	No	ND*	ND*
R. Dominicana	No	No	Central	Central
Ecuador	Si	Si	Local	Local
El Salvador	Si	Si	Local	Local
Guatemala	No	Si	Local	Central /Local
Honduras	No	Si	Local	Local
México	No	No	Local	Local
Nicaragua	No	Si	Local	Local
Panamá	No	Si	Local	Central /Local
Paraguay	No	No	Local	Central /Local
Perú	No	No	Local	Local
Uruguay	Si	Si	Local	Local
Venezuela (Rep. Bol.)	Si	Si	Local	Local

\*ND No disponible. Fuente: Martínez-Vázquez, J. Informe Mundial GOLD 2, CGLU, en Rosales, M., (2012),

Tabla 6.5  
Distribución de los ingresos del impuesto predial

Pais	Distribución de los ingresos
Argentina	No existe regla única en el país. En general, el impuesto es incorporado a la línea de coparticipación entre las provincias y las municipalidades
Bolivia (Est. Plu.)	Municipalidades
Brasil (Urbano)	Municipalidades
Colombia	Municipalidades, excepto un 10% que es dedicado al fondo de vivienda de interés social
Costa Rica	Municipalidades, excepto 1% para el Órgano de Normalización Técnica (ONT), 3% para el catastro nacional y 10% para las Juntas de Educación
Chile	Municipalidades. 40% para la comarca donde se ha generado el impuesto y 60% para el Fondo Común Municipal a través del cual el ingreso es redistribuido a los municipios de acuerdo con un factor que considera exención y niveles de pobreza
Ecuador	Municipalidades
Guatemala	Municipalidades y Estado. Para la municipalidades responsables de la administración y cobranza del impuesto, se destina el ingreso total
Honduras	Municipalidades
México	Municipalidades
Nicaragua	Municipalidades
Paraguay	Municipalidades y Departamentos: 70% para las municipalidades que generan el ingreso, 15% para el Departamento y 15% es distribuido entre las municipalidades que tienen menos recursos
Perú	Municipalidades, excepto el 5% que se destina al mantenimiento del catastro distrital y 0,3% que es trasferido al Consejo Nacional de Tasaciones para la determinación del valor del suelo y de las edificaciones
República Dominicana	80% del ingreso se destina a los Estados para financiar programas de vivienda y para hacer más eficiente las funciones de la Dirección General de Catastro. El restante es destinado a las municipalidades
Uruguay	Departamentos
Venezuel (Rep. Bol.)	Municipalidades

Fuente: De Cesare, Claudia (2012) *Panorama del Impuesto Predial en América Latina*.



Ciudad Bolívar, Colombia. No todas las ciudades son planificadas de la misma manera. © Fernando Jaramillo Vélez

En la región, se observan algunas experiencias en las que los propios beneficiarios de una obra contribuyen a cubrir los costos de la misma. El país con mayor tradición en su uso es Colombia, donde el instrumento tiene bastante aceptación política y social, pues viabiliza obras públicas necesarias en las ciudades. Otros países donde se ha utilizado son Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela.

Más allá de la financiación de obras por beneficiarios directos, las plusvalías poseen un enorme potencial para financiar la expansión urbana y la provisión de servicios en todo el territorio urbano. Cuando las valorizaciones son manejadas desde el poder público, permiten establecer esquemas de armonización territorial mediante los cuales las valorizaciones más rentables (en principio en las áreas más ricas) contribuyen a financiar las infraestructuras en las áreas menos dotadas y cuya población tiene menos capacidad contributiva.

Otros tributos, tales como el cobro de la valorización o plusvalía generada por decisiones públicas de planeación, y las cargas urbanísticas, como las cesiones de suelo para vías y equipamientos públicos, son poco aplicados en la región, con algunas excepciones en Brasil, Colombia y México. En muchas ocasiones, estos tributos presentan limitaciones legales, técnicas e incluso de conveniencia política por clientelas de votos, a pesar de su potencialidad financiadora y sus impactos favorables en el propio mercado de suelo<sup>28</sup>.



## Recuadro 6.5

### Contribución al financiamiento de las inversiones en Colombia

En Colombia, la falta de recursos directos para los municipios ha fortalecido una saludable tradición de uso de la contribución de valorización para financiar obras centrales para el desarrollo municipal. Utilizada desde la década de 1930<sup>a</sup>, esta contribución puede ser cobrada por diferentes niveles y órganos de gobierno que adelanten obras, incluyendo los municipios, y recaudarse por anticipado, algo fundamental para el financiamiento de las inversiones. Esta tradición incluye tanto a grandes ciudades, como Bogotá y Medellín, como a ciudades intermedias e incluso pequeñas. El éxito local depende tanto de factores técnicos, en especial contar con una base de valores catastrales actualizada y confiable, como de la seriedad de los gobiernos en su uso y el cumplimiento de las obras.

Este instrumento es de vital importancia para los gobiernos locales, como lo demuestra el hecho de que los últimos siete alcaldes de Bogotá lo hayan utilizado; o que en Barranquilla, el equipo de gobierno en el periodo 2006-2010 hubiera logrado financiar muchas de sus obras centrales y ahora rinda cuentas públicamente y presente en vídeo la entrega de las obras a la ciudadanía<sup>b</sup>. Su uso continúa y se prevé, por ejemplo que, entre 2012 y 2014, ocho ciudades colombianas financien aproximadamente 2400 millones de dólares en obras utilizando la contribución de valorización para el desarrollo urbano<sup>c</sup>.

El cobro de contribuciones basado en el beneficio económico que las obras generan a los propietarios de inmuebles no es solo una opción tributaria; es también un requisito para la sostenibilidad, la mejora y el financiamiento de la ciudad con equidad, y desincentiva la especulación con el suelo urbano.

<sup>a</sup> Hernández, 2007

<sup>b</sup> Véase en: <http://www.barranquilla.gov.co>.

<sup>c</sup> Consulta directa a Oscar Borrero, experto en el tema en Colombia.

Finalmente, si bien los esquemas descentralizados de financiamiento favorecen el fortalecimiento municipal, las decisiones municipales de inversión constituyen un punto crítico en la lucha contra la desigualdad. No debe olvidarse que las enormes disparidades entre municipios –particularmente en recursos humanos, tecnológicos y financieros– constituyen un serio obstáculo para la implementación de políticas orientadas a mejorar la distribución de bienes públicos y oportunidades<sup>29</sup>.

## Tendencias en la gestión y planificación

No todas las ciudades están siendo planificadas y gestionadas de la misma manera. En cada ciudad existe una cultura administrativa propia, que es el resultado de procesos históricos, en los cuales inciden las condiciones sociales, políticas, económicas, el ritmo del proceso de urbanización y las demandas provenientes de la sociedad. Es posible, sin embargo, identificar algunas tendencias en los modos de gestión de lo público.

En un escenario de rigidez, baja capacidad para competir, poca organización, débiles recursos humanos e insuficiencia de recursos económicos, el incremento de las demandas sociales y de servicios desbordó la capacidad de los gobiernos locales. Las vías, infraestructuras, viviendas, equipamientos y otros servicios se produjeron en cantidad muy inferior a los requerimientos y dejando de lado una visión de conjunto, dando lugar al surgimiento de ciudades altamente divididas social y espacialmente.

Esta dualidad se ha convertido en uno de los rasgos más conocidos de las ciudades latinoamericanas y del Caribe. La dualidad resalta la característica oposición entre barrios formales e informales, construcciones legales e ilegales, la segregación entre ricos y pobres, el privilegio de lo privado sobre lo público y el sacrificio de bienes colectivos como la movilidad, el espacio público y los propios elementos ambientales.

En ese proceso de división, la ciudad dejó de ser objeto del quehacer público, y el ejercicio de gobierno urbano se redujo a la gestión del déficit. Sin embargo, las nuevas realidades demográficas, sociales y económicas demandan cada vez más cambios en las formas de gestión de lo público. En la región se observan hoy diversas tendencias de gobierno urbano con mayor o menor prevalencia de lo público y lo privado en los modelos de planificación y gestión.

### Enfoques de planificación

En línea con las tendencias observadas a nivel mundial, el modelo predominante hasta finales de la década de los ochenta fue el de planificación física. Era un modelo basado en la idea del orden territorial e implementado en la región por medio de tres instrumentos básicos: la zonificación de usos del suelo, el control de las densidades y la extensión de redes de servicios básicos.

El objetivo de ordenar fue aplicado de forma rígida y casi ajena a las realidades de la ocupación territorial, en particular en lo que concierne a la ocupación popular, tendiendo a reproducir la lógica del mercado inmobiliario y su patrón segregador e inequitativo. Desde el Gobierno, se ignoró a la parte informal de la ciudad, excluyendo a sus habitantes de los beneficios de la inversión pública y la provisión de servicios básicos, e incluso de aparecer en los mapas y planos de la ciudad.

Este modelo entró en crisis a partir de la década de 1990, debido al déficit acumulado de servicios e infraestructuras urbanas. Su abandono obedeció, asimismo, a lineamientos de política que abogaban por la reducción de la intervención pública en todas las áreas, incluyendo el territorio y el mercado de suelo urbano. A partir de entonces, y de la mano del proceso descentralizador, la planificación derivó en varios ejercicios, algunos de los cuales todavía están ligados a la corriente de planificación física, otros a una planificación más estratégica, proveniente del ámbito



Antigua y Barbuda. La corriente de "gestión pública" da mayor énfasis al ciudadano como sujeto de derechos. © Alain Grimard

empresarial, y un tercer grupo a proyectos urbanos específicos para áreas puntuales de la ciudad<sup>30</sup>.

Brasil y Colombia aparecen como los países que lideran una segunda apuesta por la planificación física desde una mirada local. Estos países cuentan con los marcos jurídicos más desarrollados de la región, en Colombia por iniciativa del propio gobierno central y en Brasil mucho más asociado a las presiones de los movimientos sociales<sup>31</sup>. Con múltiples experiencias de implementación, algunas más exitosas que otras, movimientos sociales, tecnocráticos y políticos han devuelto a la arena política la discusión local sobre el gobierno del territorio y reclamado la atención del Estado con políticas propositivas para los asentamientos precarios. Algunas ciudades, como Bogotá, Medellín y Bucaramanga en Colombia, y Curitiba, Porto Alegre y Diadema en Brasil, se destacan por ejercicios de planificación del territorio con fuerte enfoque en la mejora de las condiciones de vida de sus asentamientos precarios.

Dentro del modelo más orientado a la planificación estratégica, el desarrollo urbano se basa en líneas centrales consensuadas por los agentes sociales y económicos de la ciudad, en diálogo con el sector público. Se han mencionado como ilustrativos de este modelo los casos de Rosario (Argentina), Santiago (Chile), Puebla (México) y Ciudad de Guatemala<sup>32</sup>.

Se observan también proyectos puntuales de gran dimensión, asociados a la planificación de áreas específicas<sup>33</sup>. Con un impacto delimitado espacialmente, estos proyectos son manejados por las autoridades locales, pero se desarrollan con apoyo de la inversión privada. Generalmente, el Estado aporta recursos (el suelo o la infraestructura de movilidad), flexibilizaciones normativas y un marco operacional en áreas con gran interés o potencial inmobiliario. En casos exitosos, estos proyectos suelen tener un rápido efecto, a veces de carácter estructural, sobre la dinámica del desarrollo urbano. Sin embargo, estas intervenciones no suelen tener un impacto amplio en redistribución social de la riqueza e incluso pueden ser negativos para la población vulnerable que ocupaba el área antes de la intervención, a no ser que la dimensión social esté fuertemente definida como un objetivo desde los inicios.

Un proyecto emblemático de este tipo es el de Puerto Madero<sup>34</sup>, en Buenos Aires, una zona de infraestructura portuaria que estaba abandonada y ha sido convertida en un área de intensa actividad del sector terciario, aglutinando empresas, restaurantes, hoteles, áreas para congresos y ferias, y zonas de paseo. El proyecto tenía un foco importante en la gestión del suelo, al igual que lo ha tenido el Programa de Regeneración urbana de la Ribera Norte del río Biobío, en la ciudad chilena de Concepción<sup>35</sup>.

En este caso, el objetivo era recuperar la ribera del río para integrarla a la ciudad y resolver problemas sociales que databan de varias décadas mediante un proyecto que buscaba compatibilizar el desarrollo y rehabilitación de infraestructura (autovías, ferrocarril e instalaciones para servicios) con la construcción de vivienda.

Al margen de los matices e híbridos de las tendencias actuales, un desafío común de los ejercicios de planeación es establecer normas generales y regulatorias para el sector inmobiliario. La articulación con el financiamiento urbano y la aplicación de mecanismos tributarios y normativos son aspectos insuficientemente explorados en la región.

La baja capacidad municipal para planificar, regular el desarrollo urbano y su financiamiento está también vinculada a la falta de herramientas normativas actualizadas. No son pocos los países que cuentan con una legislación sobre asentamientos humanos que tiene 30 o 40 años de antigüedad. Sin embargo, parece existir un renovado interés por actualizar las legislaciones, directamente o a partir de cambios constitucionales.

Entre 2006 y 2009, El Salvador, Honduras, Panamá y Uruguay aprobaron una nueva legislación urbanística nacional. En Bolivia, Ecuador y República Dominicana, recientes cambios constitucionales incluyeron el tema urbano y la función social de la propiedad. Hay discusiones para modificar la ley urbanística en Costa Rica, Guatemala, Perú y Venezuela. En México ha habido cambios en las legislaciones estatales (Querétaro, por ejemplo). Si bien la regulación no garantiza resultados, la reciente actividad normativa muestra que el tema ha vuelto a las agendas políticas y sociales en la región.

En última instancia, el desafío reside en adoptar una planificación que promueva un modelo de urbanización sostenible, que favorezca la densificación, con espacios de calidad y que tenga un enfoque integral, abarcando todas las áreas urbanas y todos los sectores.

### Enfoques de gestión

En la región, es amplio el abanico de experiencias de gestión urbana. Los gobiernos locales están aplicando una gran variedad de soluciones, que pueden interpretarse como variaciones entre dos modelos, de un lado, la “gestión empresarial” del municipio y, del otro, el modelo de “gestión pública”.

El esquema más empresarial se caracteriza por una mayor apuesta por el mercado y el consumidor para alcanzar el desarrollo, así como la interiorización de principios y prácticas derivados del sector privado. En él, se privilegia el enfoque de servicios y con ello una estructura de financiamiento a partir de tasas más que de impuestos. Con diferentes grados, este tipo de gestión se identifica con escenarios locales más dinámicos económicamente,

con mayor delegación de la ejecución al sector privado. Dentro de esta tendencia, se ha identificado en periodos recientes a las ciudades de Guayaquil, Monterrey, Santiago y Lima<sup>36</sup>.

En la corriente identificada como de “gestión pública”, se observa un mayor énfasis en el ciudadano como sujeto de derechos, menores enfoques sectoriales y más ejercicios de participación social. En estos esquemas se suelen fortalecer las instituciones y competencias públicas, pero sin renunciar a herramientas provenientes de la tendencia más empresarial, como la delegación de determinadas actividades al sector privado y la asociación público-privada. Han sido o son casos representativos de esta tendencia Ciudad de México, Porto Alegre, Bogotá y Montevideo<sup>37</sup>. Esta forma de gestión también ha abierto el espacio para la discusión social de los llamados intereses públicos que, en algunos casos, pueden generar verdaderas oposiciones entre gobernantes y gobernados, principalmente cuando un proyecto urbano involucra grandes recursos, significa el desplazamiento de población o la afectación de los componentes ambientales.

#### Recuadro 6.6 Asociación público-privada

Los esquemas de asociación pública privada para la gestión de servicios básicos son diversos en la región y abarcan diferentes áreas.

En Perú, la creación de mercados de servicios de saneamiento en los que el sector privado participa activamente de la creación de oportunidades de negocio ha sido el mecanismo utilizado a partir de la experiencia piloto en las áreas periurbanas de Lima, desarrollada desde 2003.

Las empresas privadas crean modelos de negocio y participan, junto con las instituciones públicas, en la búsqueda de socios públicos y privados para expandir soluciones integradas de saneamiento (incluyen bienes, servicios, financiamiento e información) desde y con visión de mercado. Este mercado es ampliamente dominado y operado por microempresas<sup>a</sup>.

En Chile, las autopistas urbanas de la región metropolitana de Santiago, aeropuertos, centros penitenciarios, edificios públicos, espacios de recreación y cultura, estacionamientos públicos e infraestructura de transporte público han sido construidos gracias a un modelo de participación público-privado desarrollado desde 1993 mediante un esquema de concesiones.

La creación de infraestructura es un negocio para el sector privado (incluyendo capital extranjero), un requisito para la competitividad, elemento central para el desarrollo. Este sistema permite liberar recursos fiscales para otros objetivos del sector público. Este caso se considera paradigmático en América Latina y el Caribe por su éxito y posibilidades de réplica, principalmente en transporte e infraestructura<sup>b</sup>.

<sup>a</sup> International Finance Corporation (2011).

<sup>b</sup> Gobierno de Chile, Ministerio de Obras Públicas (2009); Vieitez Martínez, Daniel (2010).

## Recuadro 6.7

### Defensores y detractores de la supervía en la Ciudad de México

En la Ciudad de México se está llevando a cabo un conjunto de obras viales que tiene la finalidad de otorgar mayor movilidad a la población y accesibilidad a zonas mal comunicadas. En algunos de estos proyectos, se ha producido un enfrentamiento entre el Gobierno del Distrito Federal y la población afectada, como en el caso de la vialidad urbana de peaje denominada "Supervía Poniente". El proyecto trata de conectar la zona oeste de Santa Fe, que aloja un importante desarrollo inmobiliario y las principales oficinas de corporaciones nacionales e internacionales, con la parte sur de la ciudad.

El conflicto se debe a que el trazado de la Supervía atraviesa territorio de dos delegaciones, pasando por áreas urbanas residenciales, barrios populares y una parte del denominado Suelo de Conservación, el cual tiene un papel importante en la recarga de los acuíferos del Valle de México.

La acción gubernamental se ha centrado en el cumplimiento de la normativa vigente para ejecutar proyectos urbanos de esta importancia: justificación de la utilidad pública de la Supervía Sur-Poniente; publicación del decreto expropiatorio de 33,6 hectáreas y pago de la indemnización a la población afectada. Además, ha puesto en marcha una campaña de difusión de las ventajas del proyecto, para que la sociedad capitalina asuma la construcción de la Supervía como una necesidad y un bien para

toda la comunidad urbana, argumentando que este proyecto dará movilidad a 4 millones de personas, reducirá tiempos de traslado y niveles de contaminación, y creará 65.000 nuevos empleos.

Una parte de la población afectada por el trazado del proyecto se ha organizado para exigir la cancelación definitiva de lo que consideran una obra vial innecesaria. Este movimiento declara que el proyecto atenta contra el patrimonio ambiental, ya que producirá una catástrofe ecológica en la ciudad, acabará con áreas verdes, evitará la captación pluvial para la recarga de los mantos acuíferos y propiciará el exterminio del único río vivo de la ciudad.

Para hacerse oír y presentar proyectos alternativos, el movimiento opositor ha utilizado un repertorio completo de acciones, tanto institucionales como no institucionales: alianzas, movilizaciones callejeras, formación de una Comisión Civil de Acompañamiento (CCA), plantón permanente en el barrio popular de la Malinche, asambleas populares, queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y carta a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, entre otros.

Este ejemplo es ilustrativo de las tensiones que pueden existir entre comunidades e intereses locales y la visión gubernamental de las grandes necesidades del desarrollo urbano.

Fuente: Luis Patiño. Doctorando del Doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales de El Colegio de México, 2012.

## 6.3 Nuevas formas de gobernanza urbana

La tendencia a la estabilidad demográfica y las nuevas configuraciones económicas y territoriales están desplazando las demandas ciudadanas y el gobierno urbano hacia nuevas áreas y desafíos. La demanda ya no es solo de mayor cantidad de servicios e infraestructura, sino también la mejora en la calidad de vida urbana y la garantía de derechos vinculados a la seguridad, la movilidad, la protección ambiental y la superación de las inequidades sociales.

La diversificación del sistema urbano y la creciente importancia de ciudades intermedias han cambiado las relaciones y jerarquías entre ciudades dentro de los países, en relación al poder nacional y en el escenario internacional. El proceso descentralizador<sup>38</sup> ha provocado un movimiento de distribución de competencias y poderes hacia autoridades subnacionales, que tienden a ocupar espacios cada vez más estratégicos. Esta reconfiguración ha dado lugar a una nueva forma de relacionamiento para las ciudades que, en paralelo, ha abierto un debate sobre la relativización de los poderes nacionales<sup>39</sup>.

## Cooperación intermunicipal y gobernabilidad de las áreas metropolitanas

Para superar la complejidad de la gestión y provisión de servicios, han surgido vías de cooperación intermunicipal, integración supramunicipal y asociativismo, ya sea por iniciativa local o por incentivo desde los niveles nacionales<sup>40</sup>. En muchos casos, la asociación es promovida por la limitada capacidad presupuestaria de pequeños municipios para la prestación de servicios, la ejecución de obras y el ejercicio de determinadas funciones, para las cuales las economías de escala son la solución. La cooperación intermunicipal es muy común en las áreas de los residuos sólidos y la gestión de las bases catastrales.

Argentina cuenta con 72 entes intermunicipales, Bolivia cuenta con más de 70 mancomunidades y Ecuador con 20, Chile tiene más de 60 asociaciones y Colombia 44 asociaciones de municipios<sup>41</sup>.

La diversificación del sistema urbano, más policéntrico y diverso que en el pasado, abre nuevas relaciones y confrontaciones entre la gobernanza tradicional y los nuevos protagonistas. Las relaciones, la forma de control y gobierno del territorio están sufriendo una profunda transformación. Esos cambios obligan a articular lo local alrededor de ejes estructuradores supramunicipales, ya sean ambientales, económicos o culturales.

La región enfrenta nuevos retos de gran dimensión para la gestión de los nuevos entramados urbanos, conurbaciones, corredores urbanos, ciudades-región, megaregiones y áreas metropolitanas. Las nuevas expresiones territorial-urbanas no obedecen a las lógicas tradicionales de divisiones de poder municipal y exigen nuevas relaciones y actores para el cumplimiento de las funciones a cargo de los gobiernos locales, particularmente en la provisión de servicios de agua y saneamiento, la gestión de los residuos sólidos, la protección de cuencas hidrográficas y la movilidad, sectores que requieren de una intensa coordinación supramunicipal.

Sin adecuada planificación urbana, la gestión del territorio puede convertirse en un gran problema cuando el área formada por un continuo urbano es gobernada de manera fraccionada. Sin coordinación supramunicipal, resulta imposible asegurar un mínimo de equilibrio en la localización de equipamientos, la prestación de servicios y la distribución de riqueza, con el riesgo de contribuir a una alta polarización física y social en el interior del conglomerado urbano.

Los grandes conglomerados de la región ejemplifican bien las complejidades de administración. Estas ciudades comprenden generalmente varias unidades de gobierno local y en algunos casos, como en la Ciudad de México y Buenos Aires, a más de una entidad de gobierno del nivel intermedio<sup>42</sup>. Como ejemplos de autoridades metropolitanas constituidas se encuentran, entre otros, los casos de Lima, Quito y Caracas.

Si bien a nivel nacional o federal se observan iniciativas en algunos países para impulsar el ejercicio de gobierno desde un foco metropolitano, uno de los aspectos más complejos es, precisamente, la definición de los criterios para la conformación y delimitación espacial de las áreas metropolitanas. Por ejemplo, en Brasil, a iniciativa del Ministerio de las Ciudades, el gobierno federal creó un fondo especial para apoyar el financiamiento de inversiones comunes en regiones metropolitanas. La ausencia de criterios para definir el fenómeno "metropolitano" desde el nivel federal, junto con el atractivo que, al menos teóricamente, representa este fondo de financiamiento para municipios periféricos de regiones metropolitanas, ha llevado en algunos casos al crecimiento horizontal de las mismas, incorporando municipios muy lejanos del área conurbada.

Por otro lado, el corazón del problema de gobernabilidad en los continuos urbanos es la nueva distribución de poder y autonomía que un verdadero ajuste puede significar para los gobernantes municipales individualmente considerados. Esto explica en parte que la coordinación en áreas metropolitanas, cuando existe, opere generalmente con poca incidencia y restringida a asuntos específicos<sup>43</sup>. Son los casos de la Corporación del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) y la Federación Metropolitana de Municipalidades de San José (FEMETROM), que operan circunscritas a la coordinación de la planificación y el ordenamiento territorial.



Añatuya, Argentina. El hermanamiento de ciudades de países diferentes se ha convertido en una práctica corriente para reforzar lazos de todo tipo. © Roxana Rihos

Un caso interesante es la iniciativa en el área metropolitana constituida en torno a Medellín, en Colombia. Denominada como área metropolitana del Valle de Aburrá, esta entidad, creada hace treinta años, integra nueve de los diez municipios del valle. Actualmente, cumple funciones de planificación territorial, autoridad ambiental en la zona urbana de los municipios que la conforman, autoridad en el tema de transporte masivo y metropolitano, y ejecutora de obras de interés metropolitano. La entidad cuenta con un marco jurídico propio, planes de trabajo, presupuesto, metas e indicadores, así como una presencia activa y dinamizadora en el área metropolitana que incluye un Observatorio metropolitano de información<sup>44</sup>.

Si bien se ha avanzado en el conocimiento del desafío que representa la gestión integrada del continuo urbano, las articulaciones entre gobiernos locales siguen figurando en la agenda pendiente de la región. En el caso específico de las áreas metropolitanas, el desafío está en buscar una gestión integrada basada en dos lógicas: intermunicipal y supramunicipal, lo que incluye el establecimiento y el manejo de vínculos con niveles de gobierno superiores, ya sea provincial, estatal o nacional. El peso demográfico e económico de las grandes conurbaciones también las convierte en entidades políticas con una potencial capacidad de oposición al gobierno central<sup>45</sup>.

## Proyección de las ciudades en el ámbito internacional

El contexto actual de creciente conectividad, la competitividad y las tendencias globalizadoras influyen y consolidan la importancia de las relaciones que las ciudades establecen entre sí y con el resto del mundo.

A partir del proceso de descentralización, han surgido en la región instituciones que agrupan gobiernos municipales y que han tomado varias formas, cuya representatividad y capacidad institucional es desigual<sup>46</sup>. Hay asociaciones subregionales, como la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano o la Red de Mercociudades (que une 181 asociaciones de los países del Mercosur) y asociaciones de carácter regional que reúnen entidades nacionales (FLACMA). A estas se suman otras, como las asociaciones de mujeres e indígenas de carácter municipal, que tienen una lógica más de gremio y defensa de la autonomía local en relación a los gobiernos nacionales que de articulación interurbana.

El hermanamiento de ciudades de países diferentes se ha convertido en una práctica corriente para reforzar lazos de todo tipo (comerciales, culturales y políticos, principalmente), cooperar en áreas de interés común y facilitar los intercambios. Esta es la vía elegida por cuatro ciudades fronterizas: Manaus (Brasil), Iquitos (Perú), Leticia (Colombia) y Nueva Loja (Ecuador), hermanadas para enfrentar el complejo problema del narcotráfico y apoyarse mutuamente en temas de infraestructura.

En algunos casos, la continuidad territorial lleva a situaciones que requieren superar las diferencias nacionales y adoptar modalidades de gobierno que son, al mismo tiempo, intermunicipales e internacionales. Es lo que ocurre cuando municipios de distintos países establecen mancomunidades como mejor respuesta a la necesidad de prestar servicios básicos, una situación de la que son ejemplo Tulcán (Ecuador) e Ipiales (Colombia), asociadas para la gestión de residuos sólidos y la protección del medio ambiente<sup>47</sup>.

Además de los cambios en la relación entre gobiernos locales, se detecta una tendencia nueva y diferenciada: la proyección directa de la ciudad en el ámbito internacional como un actor con espacio propio. Esta proyección se articula en torno a asociaciones mundiales de ciudades, como *Metrópolis*, que incluye en su misión representar y defender los intereses y preocupaciones metropolitanas en los foros internacionales<sup>48</sup>, especialmente ante organizaciones como las Naciones Unidas e instituciones de diferente naturaleza, incluidas *Cities Alliance*, el Banco Mundial y la Conferencia de Alcaldes de los Estados Unidos. El grupo C40 de Ciudades y Liderazgo contra el Cambio Climático, en el que participan algunas de las grandes metrópolis de la región, es otro ejemplo de entidad constituida directamente por las ciudades para promover acciones relacionadas con un problema mundial y cuyos compromisos van, en algunos casos, más allá de los asumidos por los gobiernos centrales de sus países.

Con la globalización, los Estados están perdiendo un poco de su influencia internacional en beneficio de las grandes ciudades. Es particularmente evidente en las discusiones relativas al cambio climático, para el cual muchas medidas requieren decisiones de nivel local. Sin embargo, esta tendencia a una mayor presencia de los gobiernos locales aún no se ha traducido en una implicación directa y activa de las autoridades subnacionales en las negociaciones de acuerdos y convenios internacionales que les afectan.

Los países están atravesando una revolución social, económica y política que deberían ser tenidos en cuenta en los arreglos institucionales. Esta realidad cambiante requiere una mayor articulación entre los diferentes niveles de gobierno y una adaptación permanente a las nuevas problemáticas de la gobernanza.

## Notas

1. CGLU (2008). Las denominaciones de las divisiones administrativas difieren entre países.
2. CGLU (2008).
3. Vega, N. y Peña, D. (2010)
4. La posibilidad de revocar un representante electo está sujeta a condiciones específicas propias de cada país, por ejemplo, que haya transcurrido un periodo mínimo desde la elección o que la propuesta esté apoyada por una cantidad mínima de electores en la circunscripción.
5. Para información sobre resultados, se puede consultar la página de la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú <http://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/resultados2009/indexrev.php>.
6. Páez Moreno, Amanda (2011).
7. Ibidem.
8. Para más información, véase <http://habitat.aq.upm.es/dubai/00/bp763.html> y <http://www.asambleacotacachi.org/pagina.php?vamenu=127>
9. CGLU (2008).
10. Ibidem.
11. CGLU (2010).
12. La paridad ha sido objeto de un estudio en profundidad de CEPAL en el que también se analizan la ley de cuotas, las medidas afirmativas y los cambios culturales que se comentan en los párrafos siguientes. CEPAL, (2011c).
13. CEPAL (2011c).
14. Datos del Observatorio para la Igualdad de Género de la CEPAL. Consulta de diciembre de 2011.
15. CEPAL (2011c) y Guzmán (2003).
16. Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (2011).
17. Vega, N. y Peña, D. (2010).
18. CGLU (2008).
19. Vega, N. y Peña, D. (2010).
20. Cetrángolo (2007).
21. Teran C., (2007).
22. Ojeda Segovia (2004).
23. Canavire-Bacarreza, y. al. (2012).
24. CGLU (2008).
25. Cetrángolo (2007).
26. Ibidem.
27. De Cesare (2010).
28. Clichevsky, N. (2006).
29. Cetrángolo (2007).
30. Carrión, F. (2011).
31. La Ley de Desarrollo Territorial de Colombia fue promulgada a partir de la iniciativa del órgano ejecutivo nacional en 1997 el Estatuto de la Ciudad de Brasil fue impulsado por el órgano legislativo nacional, pero a instancias de movimientos sociales.
32. Carrión, F. (2011).
33. Ibidem.
34. <http://www.puertomadero.com/>
35. [http://www.minvu.cl/opensite\\_20070307160114.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20070307160114.aspx)
36. Carrión, F. (2001).
37. Ibidem.
38. Capítulo 1 de este informe.
39. Carrión, F. (2011).
40. CGLU (2008).
41. Ibidem.
42. Ibidem.
43. Ibidem.
44. Información sobre el Área metropolitana del Valle de Aburrá disponible en: <http://www.areadigital.gov.co/Pages/Inicio.aspx>
45. Carrión, F. (2011).
46. CGLU (2008).
47. Carrión, F. (2011).
48. Para más información sobre estas asociaciones, véanse sitios web: <http://www.metropolis.org/es/mision>



## ESTADO DE LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2012

### Rumbo a una nueva transición urbana

Con un 80% de su población residiendo en ciudades, América Latina y el Caribe es la región más urbanizada del planeta. En ella se encuentran algunas de las ciudades más grandes y conocidas, como Ciudad de México, São Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro, Bogotá, Lima o Santiago, pero la región también cuenta con centenas de ciudades de menor tamaño que despiertan por su dinamismo y creatividad.

Esta edición del Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe presenta un panorama actual del mundo urbano en la región, incluyendo las condiciones demográficas, económicas, sociales, ambientales, urbanísticas e institucionales en las que se desarrollan las ciudades.

Después de décadas en las que los gobiernos parecían no poder responder a los desafíos de crecimiento urbano acelerado, la región se encuentra en una encrucijada. En principio, están reunidas las condiciones que pudieran permitir la transformación de las ciudades latinoamericanas y caribeñas hacia un modelo más equitativo, más próspero y más sostenible.

Sin embargo, la velocidad de la urbanización ha tenido un alto costo social, económico y ambiental. En su conjunto, las ciudades de América Latina y del Caribe siguen siendo las más inequitativas del planeta. También enfrentan desafíos vinculados con la velocidad de la urbanización y los modelos de expansión territorial que han adoptado, así como los derivados de la poca experiencia que existe en el manejo de las megaciudades y su relación con el resto del territorio.

La transición urbana, en su concepción tradicional, está prácticamente culminada en casi todos los países de la región. Las ciudades deben ahora prepararse para una segunda transición urbana que garantice una distribución más equitativa del bienestar y la prosperidad entre todos sus ciudadanos. No hay recetas únicas ni solución milagro, pero no cabe duda de que las ciudades de la región tienen experiencia, conocimientos y determinación suficientes para responder a los desafíos del desarrollo urbano con la creatividad que caracteriza a esta parte del mundo.

Programa de las Naciones Unidas  
para los Asentamientos Humanos  
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Rua Rumânia, 20. Rio de Janeiro, Brasil.  
CEP: 22240-140  
Tel.: +55 21 3235-8550

**ONU HABITAT**  
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

rolac@onuhabitat.org  
www.onuhabitat.org