

Desarrollo urbano sostenible con igualdad: el desafío de América Latina



Horacio Martino

Director de Asuntos Municipales UNLP

Publicado en Mercado & Empresas para servicios públicos

<https://mercadoyempresas.com/web/aporte-tecnico.php?id=57>

Tendencias de las ciudades de América Latina

Una de las tendencias demográficas mundiales más importantes es el crecimiento de la población urbana que, producto de un crecimiento sostenido, llegó a superar en la última década a la población rural, y alcanzó en 2019 el 55% de la población mundial. Las proyecciones indican que, para 2030, la población urbana será del 60% y se estima que en el año 2050 llegará al 70%, por lo cual la gran mayoría de la población mundial vivirá en ciudades.

América Latina, con un 80% de su población urbana, es la región en desarrollo más urbanizada del mundo (Hábitat III ONU 2016). Argentina, que tiene el 94% de su población urbana, después de Uruguay, es el país más urbanizado de la región, encontrándose por encima de la media de Europa (73%) y EEUU (81%).

Además de concentrar gran parte de la población mundial, las ciudades son motores de crecimiento en la economía global, a tal punto que con tan solo el 55% de la población mundial, las ciudades representan más de 80% del PIB mundial. Sin embargo, en América Latina las ciudades producen solo el 65% del PIB de la región, que es muy bajo comparado con el de otras regiones.

Un dato interesante compartido en la Conferencia CAF “Ciudades con Futuro” (Lima, 2017) es que, en el año 2017, el ingreso per cápita de América Latina alcanzó los US\$ 7.000, que es 4,5 veces menor que el ingreso per cápita de EEUU (US\$ 32.000) y 3 veces menor que el ingreso per cápita de Europa (US\$ 22.000). Este ingreso per cápita de la región equivale al de EEUU en los años 1930-1940 y al de Europa en 1960, es decir, estamos rezagados más de 80 años.

Si tenemos en cuenta que América Latina es una de las regiones más urbanizadas del mundo, con un promedio del 80% de su población viviendo en áreas urbanas, coexisten una alta urbanización, pero con bajo desarrollo y prosperidad, en términos de calidad de vida.

Estos valores dan cuenta de la creciente importancia del sistema urbano en el desarrollo de la región, por lo cual, en este contexto, vale la pena preguntarnos:

¿Cuáles son las principales problemáticas y tendencias que las ciudades latinoamericanas enfrentarán en el futuro?

Los patrones de crecimiento urbano predominante

Una particularidad de los aglomerados urbanos de América Latina se asocia a los problemas derivados de los patrones de crecimiento urbano predominante, donde se identifican tres tendencias: el alto consumo del suelo urbanizado, la disminución de las densidades de población y el crecimiento por extensión de la mancha urbana.

En la región, y en particular en Argentina, se observa una alta tasa de crecimiento de suelo urbanizado y una baja tasa de crecimiento poblacional (Goytía, 2017), al punto que en el período 2001–2010 la tasa anual de crecimiento del área urbana (3,5%), triplicó la tasa de crecimiento poblacional (1,2%).

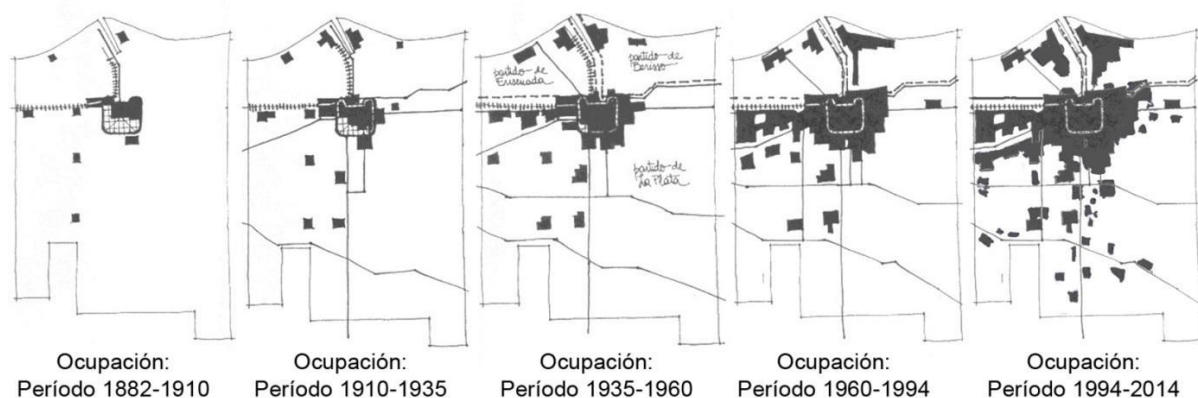
Si bien las ciudades de América Latina son mucho más densas y compactas, que sus pares en Europa o en Estados Unidos, la evolución histórica muestra una sistemática disminución de la densidad de población. En Argentina observamos que en el último período censal (2001-2010) la mayoría de

los aglomerados urbanos del país, menos Corrientes, disminuyeron su densidad de población (Goytía, 2017).

En relación a las tipologías de crecimiento urbano, en las ciudades argentinas (en el período 2001-2010) predominó un patrón de crecimiento por extensión (55%), mucho mayor al que se observó en otras ciudades. Solo el 25% del crecimiento fue por completamiento del tejido urbano (por consolidación o densificación) y el 20%, por desarrollo discontinuo del tejido urbano (Goytía, 2017).

Un estudio reciente del CIPPEC (2018), sobre la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados del país, confirma que la expansión urbana se aceleró en el período 2010-2016 (1,73% TMA) respecto del período 2006-2010 (1,09% TMA). De mantenerse esta tendencia (TMA 1,5%), en 10 años el área urbana se expandirá un 15% respecto al tamaño actual.

Proceso de expansión urbana del Gran La Plata, período 1882-2014



Fuente: elaboración propia en base a Ideas para un nuevo régimen legal de planeamiento urbano en la Ciudad de La Plata. 1995

Además, las ciudades con crecimiento muy alto (con un Factor de Crecimiento mayor a 1,5x), pasaron de ser 6 en el lapso 2006-2010 a 20 en el período 2010-2016, entre las que se destacan Rosario, Bahía Blanca, Río Cuarto, Río Gallegos, Gran Córdoba, Gran Mendoza, Gran Salta, Santiago del Estero-La Banda, entre otras.

El estudio también confirma que la gran mayoría de los grandes aglomerados urbanos del país han disminuido sus densidades de población entre el período 2006-2016, siendo más crítica la situación en las áreas de crecimiento urbano, donde predomina una densidad de 40 a 60 habitantes por hectárea.

Un trabajo de reciente publicación, que analiza la relación entre la densidad y el costo de proveer servicios urbanos básicos (agua, saneamiento y recolección de residuos) en Brasil, Chile, Ecuador y México, señala que “la relación entre el

gasto municipal en la provisión de servicios urbanos y la densidad de población alcanza niveles óptimos en densidades brutas cercanas a 90 habitantes por hectárea” (Libertun y Guerrero, 2017, citado por CIPPEC, 2018).

Estos patrones de crecimiento urbano configuran una ciudad más dispersa y extendida, lo cual no es bueno ni malo en sí mismo. El problema clave de la expansión urbana es que no está acompañada de las infraestructuras básicas, los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de salud, educación y trabajo que hacen al concepto de un hábitat digno, generando serios problemas de accesibilidad a los servicios urbanos y un acceso inequitativo a los beneficios que se ofrecen en la ciudad, con muchas dificultades del Estado para su financiamiento.

La desigualdad en el acceso al suelo y la vivienda

El crecimiento urbano en América Latina se vincula también con la desigualdad del ingreso entre ricos y pobres, y, por ende, con la dificultad de los sectores de bajos ingresos para acceder al mercado formal de suelo y vivienda.

Nuestras ciudades han adscrito al modelo de libre mercado para su desarrollo, sustentado en la especulación inmobiliaria, que ha provocado una imparable subida de los precios del suelo y la vivienda, expulsando a muchos ciudadanos a las periferias de las ciudades.

En consecuencia, los sectores populares viven en áreas periféricas donde el suelo es más barato y no cuenta con

infraestructura básica ni equipamientos sociales, determinando enormes dificultades para acceder a los servicios urbanos, y menores niveles de calidad de vida y bienestar.

Tal es así que, el Relevamiento Nacional de Barrios Populares (RENABAP), que se realizó en nuestro país, relevó 4.400 Barrios Populares, en los que viven alrededor de cuatro millones de personas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

Barrios populares en la periferia de La Plata. Provincia de Buenos Aires, Argentina



Fuente: Consejo Social UNLP. 2019

Entre las carencias habitacionales más importantes de nuestro país se destacan:

- El déficit habitacional cuantitativo es de 1,2 millones de hogares (4,8 millones personas).
- El déficit habitacional cualitativo es de 2,2 millones de hogares (8,8 millones personas).
- El 14,6% de los hogares no posee tenencia regular de la vivienda.

Si bien el déficit habitacional es un tema vinculado con la desigualdad y la pobreza, también se relaciona con la política pública de suelo y vivienda y con los instrumentos de planificación urbana que regulan el ordenamiento urbano y territorial. En algunos casos, los cambios en los instrumentos de acción indirecta (por ejemplo, el incremento de la capacidad constructiva o la conversión de suelo rural a urbano) generan incrementos en los precios

del suelo y una valorización diferencial del suelo, que profundizan las desigualdades socio-espaciales de la ciudad, asociadas a la imposibilidad de los sectores populares de acceder al mercado formal.

Nuestro país atraviesa así un proceso de crecimiento urbano acelerado, con un importante déficit habitacional y el constante aumento de los precios del suelo, motorizado por la especulación inmobiliaria, que se hace inaccesible para cada vez más familias, aún de los sectores medios. En este contexto, la ocupación de las tierras y el incremento de los asentamientos informales son una expresión más de una de las principales problemáticas de América Latina, el acceso a la tierra de los sectores populares, tanto urbana como rural, poniendo en evidencia las tensiones y contradicciones que se reproducen en las periferias urbanas de la gran mayoría de las ciudades.

La segregación y fragmentación socio-urbana

América Latina no solamente posee los más altos índices de desigualdad en la distribución del ingreso del mundo, sino que también presenta muy altas y persistentes disparidades territoriales, entre países y hacia dentro de los territorios. Estas desigualdades se relacionan con dos dimensiones relevantes: la concentración espacial de recursos, activos y oportunidades, y los desniveles (brechas) de calidad de vida y bienestar entre territorios.

En el caso de Argentina, por ejemplo, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, representan solo el 8% de la población del país y concentran el 46% de la población y el 56% del PIB del país, o sea que esa pequeñísima porción del territorio nuclea a casi el 50% de la población del país y genera más de la mitad de su PIB, lo que habla de una fuerte concentración (CEPAL, 2018).

A través de un estudio de Cynthia Goytía y Guadalupe Dorna (2016) se observa que el Gran Buenos Aires es la región con mayor desigualdad y segregación del país, que alberga a los sectores más ricos, pero también a los más pobres. También el NEA y NOA, que son las regiones más pobres, presentan los coeficientes GINI más altos (mayor desigualdad). La Patagonia, si bien tiene el indicador de desigualdad más bajo entre las regiones del país, está entre las más segregadas junto con el GBA.

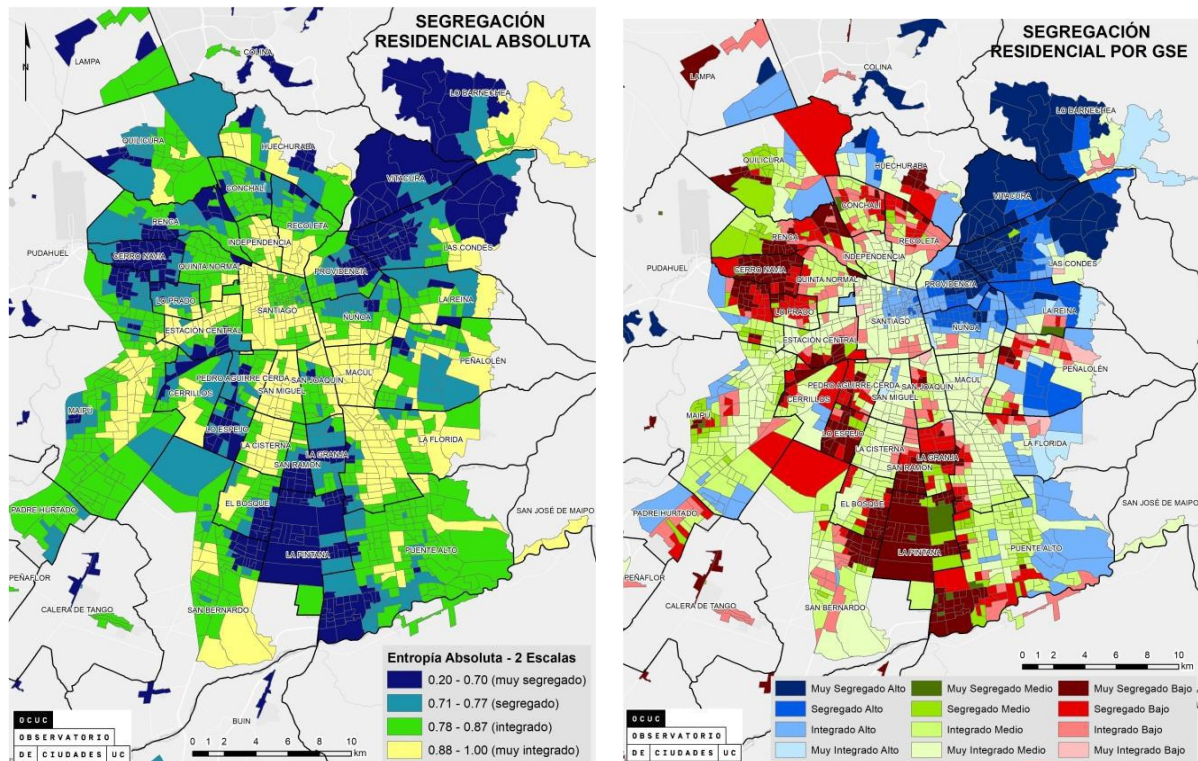
En relación al crecimiento urbano, las áreas que han experimentado una mayor expansión urbana también son las más desiguales, dado que la desigualdad en áreas de alta expansión urbana es tres veces mayor que la de las áreas sin crecimiento. Esto es particularmente cierto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Patagonia es la única región en el país donde no se verifica esta regularidad empírica.

Si bien el GBA es la región con mayor segregación del país, se observa que hay segregación de los hogares más pobres en todas las áreas urbanas, menos en el Gran Buenos Aires, donde prevalece la segregación de los hogares de mayores ingresos, aún en las áreas que presentan mayor crecimiento de asentamientos informales (barrios cerrados y asentamientos). Esta particularidad se relaciona con el crecimiento discontinuo de la ciudad en la cual las familias más ricas buscan localizarse en las afueras, aislándose en urbanizaciones cerradas (Goytía y Lanfranchi, 2009).

Así, en Argentina, como en muchos grandes aglomerados latinoamericanos, se consolidó un proceso de expansión de la ciudad con patrones de crecimiento urbano que determinaron la configuración de territorios diferenciales: la ciudad desigual (Centro / Periferia; Ciudad Formal / Ciudad Informal; Ciudad Integrada / Ciudad Fragmentada) donde en la primera, existen todos los componentes que hacen a la producción de la ciudad (vivienda, infraestructura básica, equipamientos sociales y servicios públicos, espacios de salud, educación y trabajo) y en la segunda, predomina ampliamente la unidad residencial.

En este modelo de desarrollo urbano insostenible conviven, la segregación autoinducida de los sectores de altos ingresos (en barrios cerrados) y la segregación estructural de los sectores pobres (en asentamientos y villas miseria). Y entre uno y otro, la consolidación de zonas intermedias entre ricos y pobres (Prévôt Schapira 2001).

Segregación Residencial Absoluta y por GSE, Región Metropolitana de Santiago de Chile



Fuente: Observatorio de Ciudades UC del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. 2019. @ocuc-cl

¿Es sostenible este modelo de desarrollo urbano?

En este contexto, el actual modelo de desarrollo urbano plantea interrogantes sobre su sustentabilidad, en cuanto implica:

- Patrones de crecimiento urbano insostenible, que determinan graves problemas de accesibilidad a los servicios que se ofrecen en la ciudad y muchas dificultades del Estado para su financiamiento.
- Enormes dificultades de los sectores de bajos ingresos para acceder al mercado formal de suelo y vivienda, que entiende a la vivienda como una mercancía y no como derecho.
- La configuración de territorios diferenciales, “la ciudad desigual”, asociada a procesos de fragmentación y

segregación socio-espacial, como un rasgo común de las ciudades latinoamericanas.

- Mayores costos de la inversión pública y una gestión ineficiente de los servicios públicos, principalmente por la extensión inadecuada de las redes de infraestructura y servicios públicos.
- Mayor consumo energético producido por el uso del transporte y el automóvil particular por las mayores distancias en los desplazamientos que genera una ciudad más dispersa y extendida.
- El avance de la urbanización sobre suelo productivo y de valor ambiental y paisajístico con mayor contaminación ambiental.

De esta manera, en épocas de acelerados cambios y mayor complejidad, y a la luz de los recientes acuerdos globales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana, nos plantea el desafío de reflexionar sobre la manera de pensar las ciudades, los enfoques y las

metodologías de planificación y gestión estratégica urbana, con la prioridad puesta en garantizar el derecho a la ciudad y a la vivienda, en base a un modelo de desarrollo urbano sostenible con mayor igualdad e integración socio-urbana para América Latina.

Bibliografía

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) (2018) ¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados. Recuperado de:

<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/C%C3%B3mo-crecen-las-ciudades-argentinas-CIPPEC.pdf>

Goytía, C. (2017) ODS, Nueva Agenda Urbana y los desafíos para las Áreas Metropolitanas en Argentina. Curso de Formación Estrategas Urbanos, hacia una institucionalidad metropolitana. Buenos Aires.

Goytía, C. y Dorna, G. (2016) What is the role of urban growth on inequality, and segregation? The case of urban argentina's urban agglomerations. Banco de Desarrollo de América Latina.

Tauber, F. (1999). El rol del municipio y las estrategias del desarrollo local.

Tauber, F. (1999). Municipio y calidad de vida. Parte I y II. ISBN:987-43-0682-3.

Martino, H. (2018) Hacia un modelo de desarrollo urbano territorial sostenible e integrado. En Quilodrán, G. (Comp.) Las ciudades que queremos: el valor de planificar para vivir mejor (149-183). Buenos Aires, Argentina: Konrad Adenauer Stiftung.

HORACIO MARTINO

Es Arquitecto (UNLP) y Especialista en Ciencias del Territorio (UNLP).

Desde 1986, docente de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo UNLP, donde es Profesor Adjunto en Teorías y Planificación Territorial y en 2019, docente de la Escuela de Posgrado de la Facultad Regional Buenos Aires UTN, donde es Profesor de la Maestría en Desarrollo Territorial.

Desde 2004, se desempeña como Director de Asuntos Municipales de la UNLP y en 2019, como Director del Programa Ciudades 2030, del Laboratorio de Planificación y Gestión Estratégica, FAU UNLP.

En su actuación profesional es consultor en Pensamiento, Plan y Proyecto Estratégico Urbano, habiendo realizado desde 1998 más de un centenar de trabajos en municipios.

Entre los más recientes, Coordinador del Plan Estratégico Urbano Territorial de Chacabuco, Municipalidad de Chacabuco - SPTyCOP (2018) y Coordinador del proyecto Edificios Municipales Energéticamente Sustentables, Programa Euroclima - Unión Europea - Agencia Francesa de Desarrollo (2019).

Además, es autor de numerosas publicaciones y ha dictado seminarios sobre Pensamiento Estratégico Urbano, Objetivos de Desarrollo Sostenible y Nueva Agenda Urbana.