

Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina



**RESUMEN
EJECUTIVO**

Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina

**RESUMEN
EJECUTIVO**

Urbanización sin desarrollo

El proceso de desarrollo de largo plazo implica cambios estructurales en los países, entre los cuales se destaca el incremento de la población urbana. De hecho, para muchos científicos sociales la urbanización es el sello distintivo del desarrollo económico.

La relación entre desarrollo económico y urbanización se explica, en parte, por la industrialización. El cambio tecnológico se manifiesta, por ejemplo, en aumentos en la productividad agrícola y en la producción a gran escala de bienes y servicios en las ciudades. Estos procesos liberan mano de obra del sector rural y la atraen hacia las urbes. Por su parte, al reducir la distancia entre las personas y las firmas –mejorando los emparejamientos entre buenos empleos y mano de obra calificada–, permitir el acceso a proveedores, insumos y mercados para los bienes producidos, y facilitar la difusión de ideas y conocimiento, las ciudades generan aumentos en la productividad y en los salarios más allá de los que se explican por la industrialización.

Es justamente por la existencia de estas economías de aglomeración que las ciudades pueden constituirse en motores de crecimiento económico y productividad. Por ejemplo, a finales de la década pasada, las 600 ciudades más grandes del mundo producían más de la mitad del producto interno bruto (PIB) global, con menos de una cuarta parte de la población del planeta.

Sin embargo, el crecimiento de las ciudades también puede significar costos de congestión, incluyendo mayores tiempos de traslado, mayores niveles de contaminación, mayores precios de la vivienda y mayores tasas de criminalidad, entre otros fenómenos. Además, la migración de hogares rurales de bajos recursos en busca de mejores oportunidades, incrementa la pobreza y la desigualdad al interior de las ciudades. De hecho, el crecimiento acelerado de las ciudades está asociado, en parte, a la creación de asentamientos informales con acceso limitado a servicios públicos y derechos de propiedad precarios. Se estima que la población mundial que vive hoy en estas condiciones es cercana a 900 millones de personas. Mientras que poco más del 10% de los habitantes del mundo vive en asentamientos informales, en América Latina la tasa es entre dos y tres veces mayor.

La capacidad de las ciudades de mejorar el bienestar de sus habitantes depende en forma crucial de la política pública y de la manera en que ésta logre aprovechar los beneficios económicos de la urbanización, disminuyendo sus costos sociales. Este es, justamente, el reto principal de las ciudades modernas: ¿cómo aumentar las ganancias derivadas de las economías de aglomeración y al mismo tiempo controlar los costos de congestión? Este reto, que el RED 2017 conceptualiza con el término de accesibilidad, es particularmente importante en América Latina, pues se trata de la segunda región más urbanizada del mundo después de América del Norte y la de mayor crecimiento de la población urbana en las últimas décadas.

El acceso a oportunidades como prioridad de política

La accesibilidad, como medida fundamental de la productividad de las firmas y el bienestar de las familias en las ciudades, se refiere a la capacidad que tienen, firmas y hogares, de alcanzar las oportunidades que ofrece la ciudad. La productividad de la ciudad aumenta cuando las firmas pueden acceder a

mano de obra calificada, insumos de calidad y a una demanda estable por sus productos. El bienestar mejora cuando las personas pueden acceder a más y mejores trabajos, a viviendas dignas, a servicios de calidad, a oportunidades de entretenimiento y a otras personas con intereses y gustos similares. Así, el concepto de accesibilidad resume el efecto sobre la productividad y el bienestar de la interacción económica y social que ocurre en el espacio urbano. Una ciudad accesible reduce las distancias efectivas entre las personas y las empresas, y potencia los beneficios de la aglomeración.

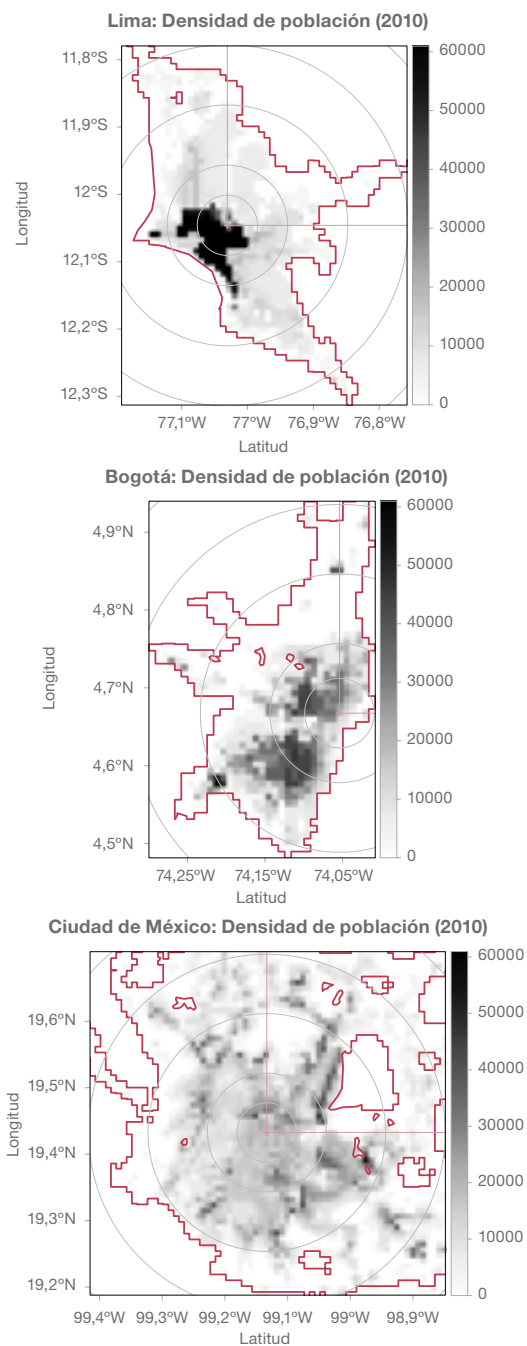
Existen tres determinantes esenciales de la accesibilidad en las ciudades: la regulación del uso del suelo –que determina dónde se localizan las firmas y las familias en la ciudad–, el mercado residencial –que determina la calidad de las viviendas, así como su disponibilidad y precio–, y la oferta e infraestructura de transporte –que determina cómo se mueven las personas y las mercancías al interior de la ciudad–. Estos tres elementos definen la estructura del RED 2017: el Capítulo 2 estudia los aspectos relacionados a la densidad urbana y la regulación de uso de suelo, el Capítulo 3 analiza la movilidad en las ciudades, y el Capítulo 4 estudia los mercados de vivienda. No obstante, el éxito de las políticas que se implementen en cualquiera de estas tres dimensiones interrelacionadas depende en forma crucial de la existencia de esquemas, formales o informales, de gobernanza metropolitana. Estos deben facilitar la coordinación, entre municipios y entre diferentes niveles de gobierno, de las políticas de desarrollo urbano cuyos retos, con frecuencia, atraviesan los límites administrativos de una ciudad. El Capítulo 5 enfatiza la importancia de este tipo de instituciones para mejorar la accesibilidad de las ciudades.

El énfasis del reporte en el concepto de accesibilidad aparta la atención de algunos temas que han sido tradicionalmente el eje de la discusión de políticas públicas en América Latina. Este es el caso de la densidad urbana y específicamente del debate sobre si las ciudades deben ser compactas o pueden crecer en extensión. Pareciera, de hecho, como si la expansión o la compacidad fueran objetivos per se, olvidando los propósitos de fondo de las políticas de desarrollo urbano: productividad, bienestar o, en síntesis, accesibilidad.

El agitado debate entre expansión y compacidad es en parte responsable de la idea, más difundida entre quienes formulan políticas públicas, de que el crecimiento en extensión no es deseable, porque aumenta los tiempos de desplazamiento, a expensas de la productividad de las ciudades y de la calidad del medio ambiente. En consonancia con esta visión, la evidencia disponible sugiere que, aunque con mucha variabilidad al interior de América Latina, la expansión de las ciudades de la región ha sido limitada –y en la mayoría de los casos ha ocurrido de manera desordenada en comparación con otras regiones. A pesar de la proximidad física resultante de contextos de alta concentración de firmas y de hogares, las barreras a la expansión urbana y la consecuente mayor densidad poblacional también puede ocasionar más demoras por congestión vehicular y mayores niveles de contaminación, entre otros fenómenos que, al aumentar los costos de congestión, van en detrimento de una mayor accesibilidad.

La accesibilidad urbana no está atada necesariamente a una estructura urbana específica sino que puede lograrse bajo distintas formas de ciudad, con diversos niveles de concentración de la población y del empleo. Las ciudades latinoamericanas, de hecho, no son homogéneas en su estructura. Como lo muestra el Gráfico 1 (ver p. 5), algunas ciudades, como Lima, concentran la población y el empleo en un único centro de negocios, con bajos niveles de densidad y actividad económica en el resto de la ciudad. Otras, como Bogotá, tienen más de un centro de concentración del empleo y de la población. Finalmente, ciudades como la Ciudad de México son más bien descentralizadas en su actividad económica, con niveles relativamente homogéneos de densidad a lo largo de todo su territorio.

Gráfico 1 Densidad de población de Bogotá, Lima y Ciudad de México en 2010 ^{a/}



a/ Los gráficos identifican la densidad por kilómetro cuadrado para 2010 utilizando como fuente la población georreferenciada estimada por Landsat 8 (USGS - NASA, 2010). Para cada ciudad se tomaron como centros las siguientes referencias geográficas: Bogotá (Zona T); Lima (Plaza Mayor); Ciudad de México (Zócalo). El primer círculo alrededor del centro mencionado tiene un radio de 5 km. El segundo tiene un radio de 10 km y a partir de ahí el radio de los círculos subsiguientes aumenta en 10 km. Como referencia geográfica se agregan la latitud y la longitud de cada ciudad en grados.

Fuente: elaboración propia a partir de la BEAM (CAF, 2016), Ch *et al.* (2017) y datos de población de Landsat 8 (USGS - NASA, 2010).

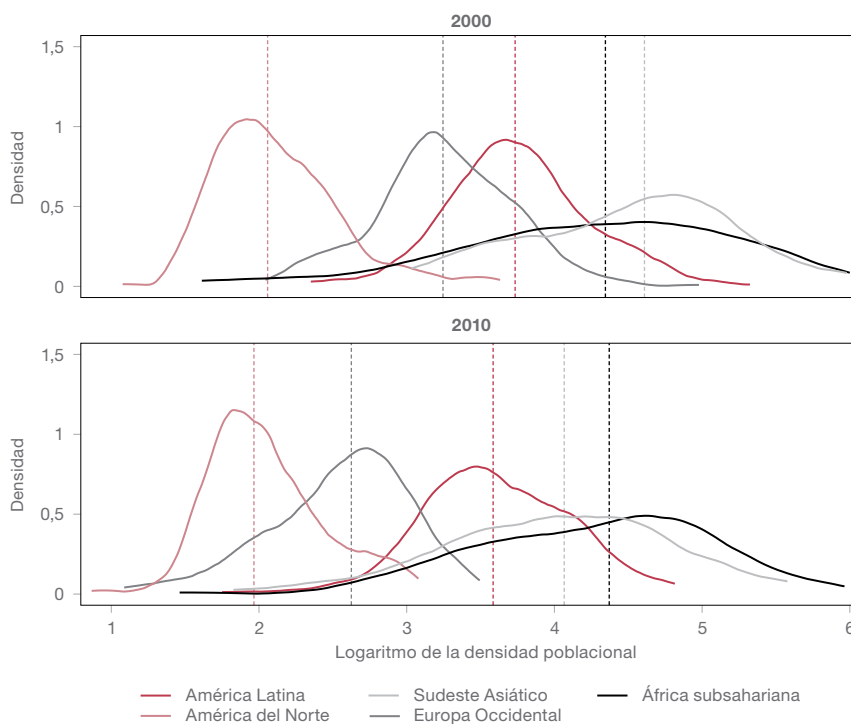
Alta densidad en las ciudades de América Latina

La distinción entre accesibilidad y densidad cobra importancia a partir de la evidencia presentada por el RED 2017. Un hecho estilizado con implicaciones importantes para el debate actual de políticas públicas es que las ciudades de América Latina tienen niveles altos de densidad poblacional, en comparación con aquellas de países desarrollados. Al mismo tiempo, sin embargo, resulta evidente que los niveles de productividad y bienestar de las urbes de la región no alcanzan los de las ciudades norteamericanas o europeas.

En ausencia de información comparable para un conjunto amplio de ciudades sobre la extensión urbana, su población y sus niveles de densidad poblacional, el RED 2017 propone una medida de extensión basada en la intensidad de la luz nocturna, capturada a partir de imágenes satelitales. La base de datos resultante, denominada Base de Extensión de Áreas Metropolitanas de CAF (BEAM) se combina con la información de población disponible a nivel de radio censal para calcular la densidad poblacional en las ciudades.

El Gráfico 2 documenta la alta densidad relativa de las ciudades latinoamericanas con información para los años 2000 y 2010. Los niveles de densidad en la región casi doblan los de las ciudades europeas y cuadruplican los de las urbes de América del Norte. El Capítulo 2 confirma esta evidencia a partir de fuentes de datos alternativas como el Atlas de Expansión Urbana que elaboran conjuntamente ONU-Habitat, el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y la Universidad de Nueva York. En efecto, aunque los niveles resultantes de densidad difieren, las brechas relativas entre regiones se mantienen.

Gráfico 2 Distribución de ciudades de acuerdo a la densidad poblacional por región en 2000 y 2010 ^{a/}

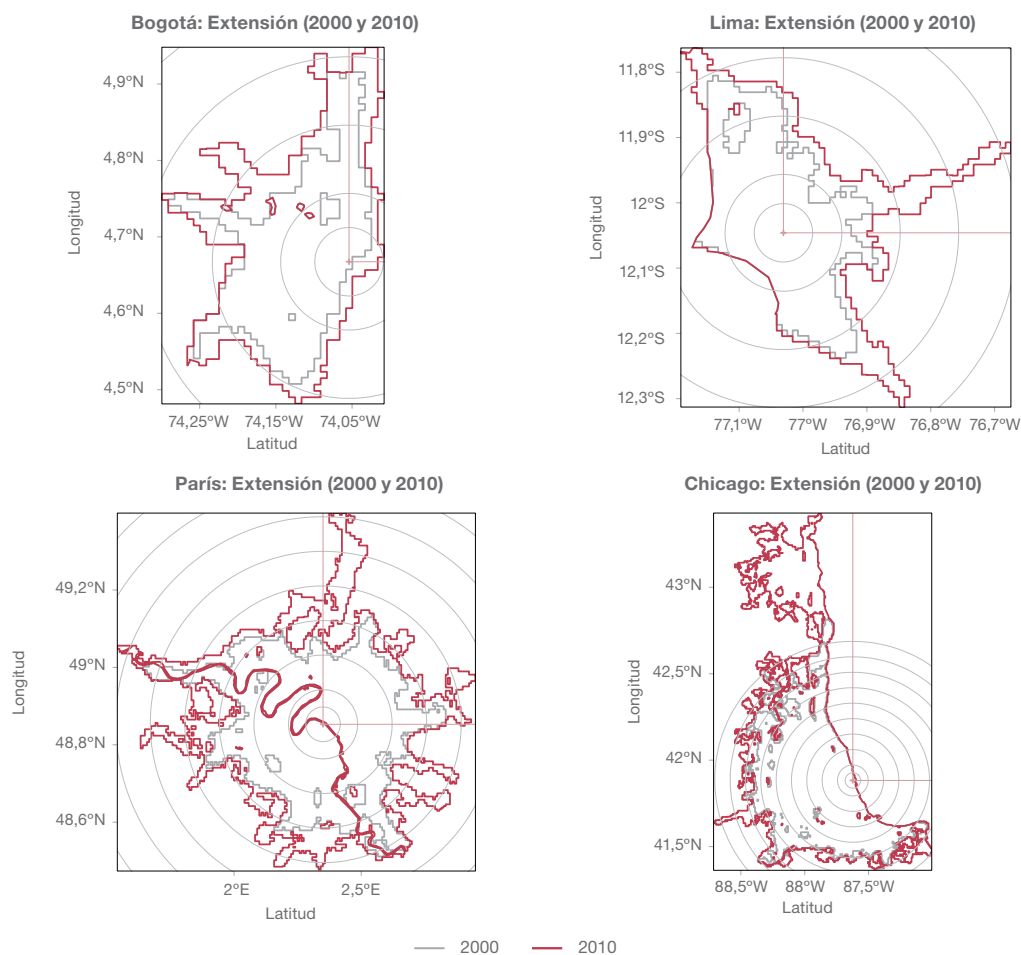


a/ El Gráfico reporta la distribución de la densidad para ciudades con más de 100 mil habitantes en las cinco regiones estudiadas. Las líneas punteadas muestran la mediana de cada distribución.

Fuente: elaboración propia con datos de la BEAM (CAF, 2016) y Ch *et al.* (2017).

Otro hecho que destaca el Gráfico 2 (ver p. 6), es que la concentración de la población se redujo durante la década pasada en todas las regiones analizadas. Este hecho es consistente con la observación de que el proceso secular de desarrollo económico lleva a los hogares a demandar más espacio habitacional y a utilizar el automóvil en mayor proporción: las familias quieren vivir en casas más grandes, sobre todo si esto no significa grandes sacrificios en términos de desplazamiento. En América Latina, por ejemplo, un aumento del 10% en los ingresos del hogar se asocia a un incremento del 2% en el tamaño de la vivienda –en metros cuadrados–. A su vez, los cambios tecnológicos que abaratan la infraestructura de movilidad y el uso de los vehículos privados profundizan los procesos de expansión del tamaño de las ciudades. La política pública debe, por lo tanto, proponer mecanismos para transformar estos procesos en una mayor accesibilidad para todos, en lugar de tratar de frenar el crecimiento natural de la huella urbana.

Gráfico 3 Extensión urbana de Bogotá, Lima, París y Chicago en 2000 y 2010 ^{a/}



a/ Los gráficos identifican los límites de la extensión urbana para 2000 (en gris) y 2010 (en rojo). Para cada ciudad se tomó como centro las siguientes referencias geográficas: Bogotá (Zona T); Lima (Plaza Mayor); París (Notre Dame); Chicago (Cloud Gate). El primer círculo alrededor del centro mencionado tiene un radio de 5 km. El segundo tiene un radio de 10 km y a partir de ahí el radio de los círculos subsiguientes aumenta en 10 km. Como referencia geográfica se agregan la latitud y la longitud de cada ciudad en grados.

Fuente: elaboración propia a partir de la BEAM (CAF, 2016) y Ch *et al.* (2017).

Las brechas de densidad poblacional entre las ciudades latinoamericanas y sus pares de países desarrollados se explican principalmente por las diferencias existentes en la extensión media de las ciudades –mientras los niveles promedio de población son comparables entre regiones. El Gráfico 3 (ver p. 7) ilustra estas diferencias comparando las áreas metropolitanas de Bogotá y Lima con las de París y Chicago. Si bien las cuatro ciudades crecieron en extensión en la década anterior (en una magnitud equivalente a la brecha entre el perímetro azul y el perímetro verde), la extensión de Bogotá y Lima continúa siendo muy inferior a la de París y Chicago.

A partir de su centro de negocios Bogotá se extiende a lo largo de un radio de máximo 30 km. Lima, por su parte, debido a su crecimiento en extensión entre 2000 y 2010 (hacia el sur y el hacia el este), se extiende a lo largo de un radio de 40 km. Entretanto, París se extiende a lo largo de un radio de 60 km desde Notre Dame y Chicago lo hace por cerca de 100 km desde su centro de negocios.

¿Cómo mejorar la accesibilidad urbana? Como se mencionó, el RED 2017 enfatiza tres dimensiones fundamentales que están íntimamente integradas: la planificación y la regulación del uso del suelo, la movilidad y el transporte, y el acceso a vivienda y servicios básicos. Además, la forma de asegurar la integración entre estas dimensiones de política en el espacio metropolitano es a través de esquemas de gobernanza metropolitana, que tomen en cuenta la necesidad de coordinación en los ámbitos territorial y sectorial.

La triple informalidad de las ciudades de América Latina

El Capítulo 2 argumenta que una razón fundamental por la cual la mayoría de las ciudades de América Latina no han podido aprovechar las ventajas de su relativamente alto nivel de urbanización es la inadecuada infraestructura, tanto de transporte como de servicios públicos. La escasa infraestructura, aunada a regulaciones restrictivas de uso del suelo, no ha permitido que las urbes de la región puedan absorber los flujos migratorios expandiendo su tamaño de forma ordenada, de manera que se facilite el acceso a las oportunidades económicas que ofrece la ciudad. Ante esta situación, el crecimiento poblacional de las ciudades de la región ha incrementado la incidencia de asentamientos informales, donde las condiciones habitacionales son precarias y el acceso a trabajos de calidad y a servicios básicos es limitado.

La formación de asentamientos informales y la expansión de los ya existentes, así como la caracterización de las condiciones de vida en este tipo de hábitat en relación con la “ciudad formal”, es uno de los ejes transversales del RED 2017. Sin embargo, la información existente en América Latina sobre la incidencia y características de este tipo de hábitat es escasa y tiene limitaciones de calidad y de cobertura espacio-temporal. Se trata, de hecho, de un fenómeno que ha sido muy poco estudiado, a pesar de su alta incidencia en las ciudades de la región.

En vista de la carencia de información sistemática sobre la informalidad urbana, la preparación de este informe incluyó la generación de información novedosa. Además de la base de datos que reporta estimaciones de la extensión de las ciudades con base en imágenes satelitales de luz nocturna, el RED 2017 se apoyó en una encuesta a cerca de 13.000 de hogares en 11 de las principales ciudades de América Latina: la encuesta CAF 2016, en adelante ECAF. La encuesta, que contiene módulos específicos sobre accesibilidad urbana, incluye una muestra representativa de hogares de asentamientos informales en cuatro ciudades de la región: Bogotá, Buenos Aires, Caracas y Fortaleza.

El Cuadro 1 muestra algunas diferencias entre los hogares ubicados en asentamientos informales y los hogares de la ciudad formal en cada una de las cuatro ciudades para las cuales contamos información sobre los primeros. Los hogares de asentamientos precarios tienen más miembros y habitan espacios sustancialmente más chicos. Las viviendas en las que habitan estos hogares difieren sustancialmente en su acceso a servicios básicos como acueducto y alcantarillado.

Cuadro 1 Características de los hogares según tipo de asentamiento, para ciudades seleccionadas de América Latina ^{a/}

	Buenos Aires		Fortaleza		Bogotá		Caracas	
	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal
Tamaño y composición								
Cantidad de miembros del hogar	4	4,7	4,1	4,1	3,9	4,2	4,2	4,3
Metros cuadrados por persona	23,8	13	17	12,2	26,4	18,4	27,3	14,7
Acceso a servicios básicos (% sobre el total de hogares)								
Agua de red	87	28	96	89	99	69	87	43
Red pública de desagüe	78	31	62	31	97	83	100	100

a/ El Cuadro reporta las características promedio de los hogares en cada categoría, diferenciando si los hogares pertenecen a asentamientos formales o informales. Se resaltan las diferencias estadísticamente significativas al 5%.

Fuente: elaboración propia con datos de ECAF 2016 (CAF, 2016).

Es así como muchas ciudades de América Latina se caracterizan por la prevalencia de altos niveles de informalidad de vivienda que, junto con la informalidad del transporte público, limitan el acceso a oportunidades de trabajo formal a un porcentaje grande de sus habitantes. Esta “triple informalidad” (en vivienda, transporte y empleo) es en buena medida responsable de los bajos niveles de productividad y bienestar observados en varias de las urbes latinoamericanas.

El análisis de los patrones de uso del suelo y de los determinantes de la estructura urbana es fundamental para entender cuáles son los factores estructurales que dificultan la accesibilidad en las ciudades de América Latina, y por lo tanto cuáles son los correctivos más apropiados. Estos incluyen un conjunto amplio de políticas, que combinan elementos regulatorios como la flexibilización de la oferta de vivienda, el uso de impuestos y subsidios para reducir la congestión, e inversiones en infraestructura de movilidad y servicios públicos. De esta forma, si está acompañado de una adecuada infraestructura de movilidad y de servicios, y de una apropiada regulación del uso del suelo, el crecimiento de la huella urbana puede reducir las limitaciones de acceso a vivienda formal de calidad, sin comprometer el acceso a empleos, servicios y amenidades.

Una buena movilidad es fundamental para la accesibilidad

El Capítulo 3 se enfoca en la movilidad urbana, y argumenta que la capacidad de acceder a oportunidades de empleo, a servicios sociales y a amenidades depende, en gran medida, de la capacidad de las personas para desplazarse al interior de la ciudad. La movilidad urbana es, por lo tanto, un elemento

fundamental para lograr el objetivo de accesibilidad. En efecto, la movilidad determina tanto el tamaño de las economías de aglomeración como la magnitud de los costos de congestión. Por un lado, las dificultades de movilidad impiden que las personas accedan a los mejores empleos disponibles y que las firmas contraten la mano de obra más preparada, disminuyendo así la productividad de toda la ciudad. Por el otro, la movilidad deficiente es una de las principales causas de los costos de congestión, incluyendo el tráfico vehicular, la contaminación del medio ambiente, los accidentes viales y otros fenómenos que afectan negativamente el bienestar de la población.

Uno de los determinantes más importantes de la accesibilidad urbana es la infraestructura de movilidad, que abarca no solo la infraestructura asociada al transporte motorizado (público y privado) sino también la de medios alternativos como la bicicleta o los desplazamientos a pie. De hecho, el Capítulo 3 documenta la relevancia del transporte público y de los desplazamientos a pie en la región. El 39% de los latinoamericanos se desplaza desde su residencia hacia su lugar de trabajo en transporte público, 22% en transporte privado y 26% a pie. Esto se compara con valores respectivos de 23%, 54% y 11% en Europa, mientras que el 90% de los traslados desde la casa hasta el trabajo en Estados Unidos se realiza en automóvil privado.

Al mismo tiempo, la evidencia muestra que la infraestructura de movilidad existente en la región es escasa e inadecuada en comparación con lo observado en ciudades de países desarrollados. Este es el caso particularmente de los medios alternativos al transporte motorizado privado. Además, la limitada infraestructura se usa de manera ineficiente e inequitativa, debido a que se suele asignar poco espacio a aceras o carriles exclusivos para el transporte público, a pesar de que estas formas de movilidad son la alternativa más frecuente entre la población de menor ingreso. Las altas tasas de inseguridad vial que presenta América Latina (incluso controlando por nivel de desarrollo) indican que la mejora de la infraestructura es una necesidad apremiante.

A pesar de que la extensión de las ciudades latinoamericanas es menor que la de las ciudades de países desarrollados (ver Gráfico 3, p. 7), debido a la mala infraestructura de movilidad, los tiempos de traslado son excesivamente altos. Según la ECAF 2016, el latinoamericano promedio tarda 40 minutos desde su casa hasta su lugar de trabajo (sin contar el tiempo de retorno). En ciudades como San Pablo, Bogotá, Ciudad de México y Lima una cuarta parte de la población emplea por lo menos una hora al día para llegar a su trabajo.

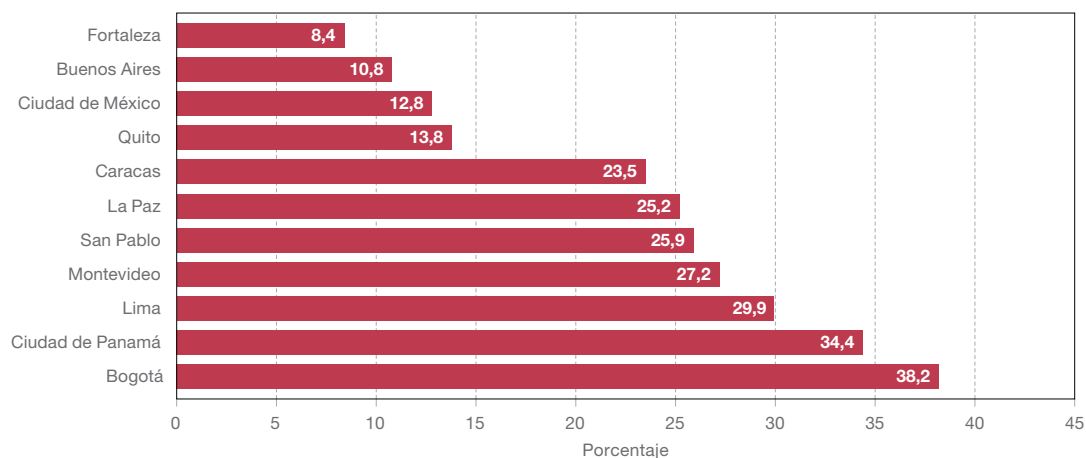
Por otro lado, distintas formas de movilizarse al interior de las urbes tienen consecuencias diferentes en términos de la magnitud y la gravedad de los costos de congestión asociados, lo que conlleva consecuencias distributivas. En particular, los vehículos privados (automóviles y motocicletas) producen las mayores externalidades negativas asociadas al tráfico vehicular, a la contaminación ambiental y a la incidencia de accidentes de tránsito. Al mismo tiempo, este modo de transporte es utilizado en mayor medida por grupos socioeconómicos de mayor ingreso (en el caso del automóvil). En este sentido, el RED 2017 enfatiza que la política pública debe crear mecanismos para que, quienes con su comportamiento imponen costos sobre la sociedad, los compensen pagando en proporción al daño que causan.

Los costos que el uso de transporte privado motorizado impone a terceros es preocupante a la luz del uso creciente de este modo de transporte. Mientras que desde finales de la década pasada la población urbana en América Latina ha aumentado en alrededor de 10%, en el mismo periodo la flota de automóviles ha crecido más de 40% y la de motocicletas casi se triplicó. Esta tendencia tenderá a reforzarse con el incremento secular del ingreso promedio de las ciudades, pues conforme aumenta su ingreso las familias tienden a utilizar más el automóvil, en parte porque este sigue siendo el modo de transporte más rápido en la mayoría de las ciudades latinoamericanas.

El Capítulo 3 discute un conjunto extenso de políticas que comparte en objetivo mejorar la accesibilidad urbana mediante la reducción de los costos de congestión de las ciudades, regulando el uso de vehículos privados y fomentando el del transporte público. El Capítulo aboga por un enfoque de política pública que haga a los usuarios de automóviles y motocicletas responsables por los costos sociales que producen sus desplazamientos. Para ello existen dos tipos de instrumentos regulatorios. Por un lado están las iniciativas que buscan emparejar el costo privado de uso del automóvil a su costo social, como los impuestos a la circulación en zonas y horarios de alto tráfico. Por el otro están los esfuerzos por restringir el uso de vehículos en ciertos días y horas, de acuerdo, por ejemplo, al número de la placa. El Capítulo 3 discute las experiencias internacionales y latinoamericanas a este respecto y muestra que la efectividad de estas políticas varía de acuerdo con su diseño e implementación. Por ejemplo, las políticas de restricción de circulación suelen ser contraproducentes por que incentivan el aumento del parque vehicular.

En todo caso, el éxito de las iniciativas de regulación del transporte privado motorizado no es independiente de la cobertura del transporte público, así como de la calidad del servicio prestado. Lamentablemente, el transporte público de las ciudades de América Latina enfrenta retos importantes tanto en cobertura como en calidad. La cobertura es insuficiente: según la ECAF 2016, 1 de cada 5 latinoamericanos no puede acceder a ningún medio de transporte público formal a menos de 10 minutos de su vivienda. Si bien la oferta de transporte informal cubre algunas de las deficiencias de cobertura, alrededor del 15% de los habitantes de asentamientos informales en la región carece de acceso a cualquier tipo de transporte público (formal o informal). Las restricciones de cobertura no solo están dadas por la lejanía del sistema de transporte público a las distintas zonas residenciales, sino también por la prevalencia de tarifas elevadas, en relación al ingreso de los hogares más pobres de la región. En efecto, las deficiencias del transporte público afectan más a estos hogares porque son los que más dependen de este servicio para acceder a las oportunidades que las ciudades ofrecen.

Gráfico 4 Nivel de insatisfacción con el transporte público para 11 ciudades de América Latina ^{a/ b/}



a/ El Gráfico se basa en la siguiente pregunta: "En la escala del 1 al 10 donde 1 es "nada satisfecho" y 10 es "totalmente satisfecho", ¿qué tan satisfecho está usted con el transporte público de su ciudad?". La medida de "persona insatisfecha" se construye a partir de quienes respondieron menor o igual a 3 en dicha pregunta.

b/ La muestra excluye hogares en asentamientos informales.

Fuente: elaboración propia con datos de ECAF 2016 (CAF, 2016).

En cuanto a la calidad, la ECAF 2016 sugiere que 1 de cada 4 latinoamericanos, en promedio, se encuentra insatisfecho con el servicio de transporte público, ya sea por su baja frecuencia, por la alta duración de los viajes, o por la inseguridad de los vehículos que prestan el servicio. El Gráfico 4 (ver p. 13) muestra, sin embargo, que este promedio encierra una variación importante al interior de la región. Mientras casi el 40% de los bogotanos está insatisfecho con el transporte público de la ciudad, solo el 10% de los habitantes de Buenos Aires piensa lo mismo del transporte público porteño.

Aunque la ampliación de la cobertura y la mejora de la calidad del transporte público son prioritarias en América Latina, muchas veces estos dos objetivos pueden ser contrapuestos. Por ejemplo, si bien establecer tarifas bajas de transporte público puede aumentar su utilización (aunque en la práctica este incremento es limitado) esta estrategia también puede atentar contra la calidad del sistema.

Rigidez y baja asequibilidad en los mercados de vivienda

Otro elemento muy importante para acceder a las oportunidades que brinda una ciudad es el lugar de residencia de las personas *vis a vis* la localización del empleo, de los servicios básicos, de las amenidades y de otras personas en la ciudad. En este sentido, el Capítulo 4 argumenta que el buen funcionamiento del mercado inmobiliario es fundamental para el acceso a una vivienda de calidad. Sin embargo, la evidencia reportada por el capítulo sugiere que los mercados inmobiliarios de América Latina presentan una serie de problemas estructurales que limitan la capacidad de las ciudades de la región para explotar completamente los beneficios de la aglomeración.

Uno de ellos tiene que ver con la relativamente mala calidad de las viviendas que habitan los hogares latinoamericanos. Los déficits habitacionales de la región se manifiestan, por ejemplo, en un acceso limitado a servicios públicos, especialmente agua y alcantarillado. Otro problema de primer orden es la baja asequibilidad de la vivienda, que se explica por los elevados precios (de compra o alquiler) en comparación con los bajos ingresos, así como por la escasa disponibilidad de crédito hipotecario.

El Gráfico 5 (ver p. 13) muestra el número de salarios mensuales que, en promedio, son necesarios para pagar el valor de un metro cuadrado de vivienda en algunas ciudades de América Latina. Según este indicador, Ciudad de México es la ciudad latinoamericana menos asequible. En ella se precisan cinco meses de salario promedio para adquirir un metro cuadrado de la vivienda mediana. Por su parte, en la mayoría de las otras ciudades hacen falta entre dos y tres meses de salario.

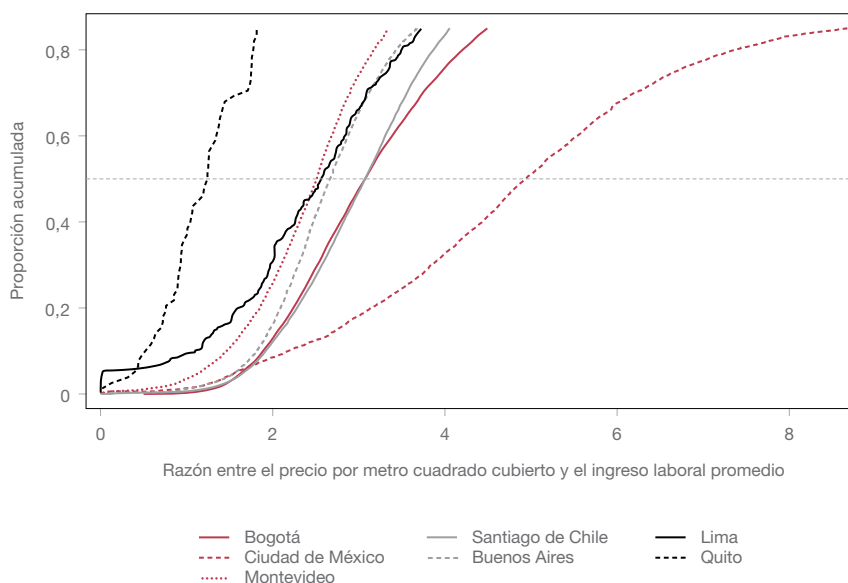
En ausencia de fuentes de financiamiento de amplia cobertura y bajo costo, el acceso a la vivienda se ve severamente limitado, sobre todo para los hogares de ingresos medios y bajos. Esto, a su vez, incentiva a los desarrolladores a construir solamente unidades para las cuales existe demanda, con lo cual la oferta de vivienda para sectores vulnerables se ve restringida, fomentando la búsqueda de soluciones informales. De hecho, un tercer problema de los mercados inmobiliarios de la región es su dualidad. Por un lado, existe un mercado formal que atiende a los sectores más pudientes de la población. Por el otro, el mercado informal facilita el acceso de sectores más pobres, que en promedio acceden a unidades de baja calidad.

La flexibilidad de la oferta de vivienda determina la estructura interna de una ciudad. Esto sucede porque, a medida que las economías de aglomeración hacen que aumente la produc-

tividad y por lo tanto los salarios promedio, nuevos trabajadores migrarán hacia la ciudad, demandando viviendas. Ante esta perspectiva, una oferta de vivienda inflexible hará que aumenten los precios de las unidades existentes y, a no ser que los nuevos migrantes se localicen en asentamientos informales, el empleo en la ciudad no crecerá. En cambio, una oferta flexible que responda a la demanda creciente con nuevas unidades sí permitirá absorber los nuevos empleos. En este sentido, la flexibilidad de la oferta residencial es fundamental para aprovechar las oportunidades productivas que ofrecen las economías de aglomeración en términos de más empleo y mejores salarios.

Sin embargo, más allá de su rol funcional como determinante fundamental del acceso a las oportunidades que brinda la ciudad, la vivienda también tiene un valor intrínseco en cuanto sus características están asociadas al bienestar de quienes la habitan. En efecto, una casa ubicada en entornos marginales y peligrosos, y construida en materiales precarios, con espacios insuficientes y sin conexión a redes de servicios públicos, no genera el mismo bienestar que una vivienda localizada en la cercanía de parques y centros recreativos, construida con materiales sólidos y que cuenta con amplios espacios. Las viviendas de calidad, además, propician mejores condiciones de salud y permiten una mayor acumulación de habilidades, lo que se traduce en mayores niveles de productividad para sus habitantes, independientemente del grado de accesibilidad.

Gráfico 5 Distribución de unidades en venta de acuerdo con la cantidad de meses de ingresos laborales necesarios para pagar un metro cuadrado para varias ciudades de América Latina ^{a/}



a/ El Gráfico reporta la función de distribución acumulada de la razón entre el precio por metro cuadrado construido de los departamentos y el ingreso laboral mensual promedio en la ciudad. Los precios de las viviendas son deflactados a valores del año correspondiente al dato del ingreso laboral: Bogotá (2014), Buenos Aires (2015), Lima (2015), Ciudad de México (2014), Montevideo (2015), Quito (2014), Santiago de Chile (2015).

Fuente: elaboración propia con datos de los precios de vivienda publicados en la página web Mercadolibre.com, descargados en enero de 2017; datos de ingresos extraídos de la base de datos de encuestas de hogares de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial); datos de inflación en el sector de la vivienda de oficinas estadísticas nacionales.

En este sentido, el Cuadro 2 complementa la evidencia del Cuadro 1 (ver p. 9) mostrando que, en promedio, las viviendas de los hogares de asentamientos informales tienen menos acceso a hospitales, escuelas y parques, y a sistemas de transporte público formal que facilitan su movilidad al interior de la ciudad.

Cuadro 2 Características de la ubicación de la vivienda, según tipo de asentamiento para ciudades seleccionadas de América Latina ^{a/}

	Buenos Aires		Fortaleza		Bogotá		Caracas	
	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal
Amenidades disponibles a menos de 10 minutos a pie (% sobre el total de hogares)								
Hospitales	49	63	63	63	27	13	35	30
Escuelas	82	71	78	71	52	38	60	56
Parques	75	61	65	54	65	37	44	24
Modos de transporte disponibles a menos de 10 minutos a pie (% sobre el total de hogares)								
Autobús (formal)	96	89	96	95	67	54	71	67
Subterráneo	9	8	7	4	-	-	42	20
Tren	28	17	8	3	-	-	22	6

a/ El Cuadro muestra las características reportadas de la ubicación de la vivienda, diferenciando si los hogares pertenecen a asentamientos formales o informales. Se resaltan las diferencias estadísticamente significativas al 5%.

Fuente: elaboración propia con datos de ECAF 2016 (CAF, 2016).

Sobre la base de la evidencia disponible acerca del funcionamiento de los mercados de vivienda en América Latina en contexto comparado, el Capítulo 4 subraya cuatro elementos que deben estar en el centro de cualquier discusión de política pública habitacional en la región. Primero, las carencias de una vivienda o déficit habitacional dependen tanto de factores de oferta (ineficiencia del sector inmobiliario) como de demanda (nivel de pobreza).

Segundo, la rigidez de la oferta habitacional limita la efectividad de políticas de estímulo a la demanda (como el acceso a crédito hipotecario). Esto implica que la prioridad de política debe ser la flexibilización de la oferta. Para ello es indispensable, entre otros esfuerzos, simplificar los marcos regulatorios de uso del suelo y estándares de edificación, así como agilizar los procesos burocráticos asociados a permisos de construcción y registros de propiedad.

Tercero, debido a la coexistencia de mercados inmobiliarios formales e informales (o la dualidad del mercado inmobiliario), los esfuerzos de política que se hagan en un mercado afectarán el funcionamiento del otro. En efecto, el Capítulo 4 argumenta que para lograr una disminución sostenible de la incidencia de asentamientos informales es necesario lograr que el mercado de vivienda formal funcione eficientemente y aumentar la capacidad de generación de ingresos (y de acceso al crédito) de los sectores más pobres, para disminuir el costo relativo de habitar en la ciudad formal. En contraste, los programas de vivienda social que buscan la reubicación de barrios informales en nuevos desarrollos muchas veces reducen la accesibilidad de estos hogares, al localizarse en áreas periféricas, de baja conectividad con los centros de actividad económica de las ciudades. Por ejemplo, un programa reciente de vivienda social que se otorgó en Rosario, Argentina, disminuyó en 7 puntos porcentuales en la tasa de empleo de los beneficiarios, debido a la falta de oportunidades en la zona de ubicación de las viviendas.

Cuarto, el objetivo de política es garantizar el acceso a vivienda de calidad, no necesariamente la propiedad de la misma. Por esta razón, el buen funcionamiento de los mercados de alquiler, tradicionalmente relegados a un segundo plano en América Latina, juega un papel fundamental para la consecución del objetivo último de accesibilidad. En ese sentido, es necesario racionalizar las regulaciones al alquiler, promover un marco legal que ampare en igual medida a arrendatarios y arrendadores, y evitar los controles de precios.

La necesidad de coordinar políticas a nivel metropolitano

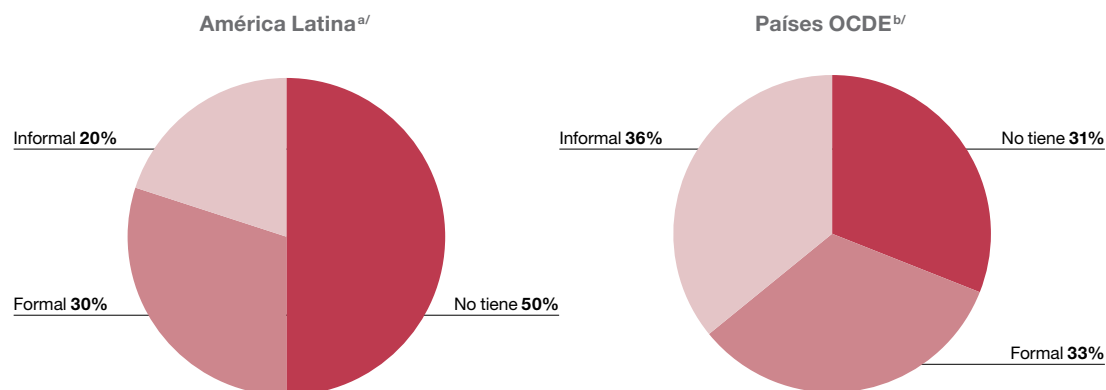
Más allá de la calidad técnica de muchas de las políticas discutidas a lo largo del RED 2017, que comparten el objetivo de mejorar la accesibilidad en las ciudades de América Latina, el Capítulo 5 argumenta que el éxito de las intervenciones en áreas como el uso del suelo, la movilidad y el mercado de vivienda depende en gran medida de la gobernanza metropolitana.

Las ciudades deben contar con arreglos institucionales que permitan la formulación e implementación de políticas de manera eficiente y eficaz, mediante procesos de toma de decisiones transparentes y participativos, y por lo tanto legítimos. Esto es importante porque en la formulación e implementación de políticas usualmente intervienen instituciones de diferentes niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Además, los límites administrativos de una ciudad rara vez coinciden con las dinámicas económicas y sociales que en ella se desarrollan, por lo que es necesario contar con mecanismos de coordinación de políticas a nivel metropolitano.

En ausencia de mecanismos de coordinación la efectividad de las políticas se verá limitada y las decisiones de los distintos gobiernos locales en términos de uso del suelo, transporte y vivienda generarán externalidades sobre los habitantes de municipios aledaños, afectando su bienestar. Las redes de transporte, por ejemplo, frecuentemente trascienden los límites administrativos de un municipio, por lo que la coordinación metropolitana es necesaria para mejorar la movilidad (y por lo tanto la accesibilidad) de los habitantes de todos los municipios que comparten una misma red de transporte.

Revisando la escasa evidencia existente y apoyándose en estudios de caso paradigmáticos, el Capítulo 5 argumenta que, más allá de la existencia de acuerdos formales de cooperación, el éxito de los arreglos institucionales metropolitanos depende de tres pilares fundamentales: la complejidad de la coordinación y la capacidad institucional de los entes involucrados, la disponibilidad de recursos humanos y financieros, y la legitimidad política de los entes de coordinación metropolitanos y sus decisiones. En particular, los mecanismos de credibilidad y legitimidad son importantes para lograr esquemas de gobernanza sostenibles, dada la segregación económica y la alta incidencia de asentamientos informales que se observa en varias de las ciudades de América Latina, y que explican en parte la desconfianza mutua entre los ciudadanos y los gobiernos municipales. Además, la participación ciudadana puede ser una herramienta eficaz de control de la gestión municipal.

La región tiene en promedio una gobernanza metropolitana débil por falta de capacidades, recursos y legitimidad política. De hecho, el Gráfico 6 (ver p. 16) muestra que, en comparación con los países de la OCDE, América Latina tiene una prevalencia baja de organismos de gobierno metropolitano, tanto formales como informales. La mitad de las áreas metropolitanas latinoamericanas no cuenta con ningún mecanismo de coordinación, y solo 1 de cada 5 ciudades tiene algún esquema formal.

Gráfico 6 Organismos de gobierno metropolitano para América Latina y países de la OCDE

a/ Para América Latina, la conformación de organismos de gobernanza del área metropolitana puede dividirse en: formal, cuando el esquema de gobernanza se define mediante un acuerdo escrito de las partes; e informal, cuando se constituye a través de una autoridad ad hoc.

b/ Para los países de la OCDE, los órganos de gobierno metropolitano con facultades de regulación con base en arreglos de coordinación flexibles son considerados informales.

Fuente: elaboración propia a partir de Lanfranchi y Bidart (2016) y OCDE (2015).

Existen varios obstáculos a la creación de mecanismos de coordinación metropolitana. Estos tienen que ver con la factibilidad de las instituciones supramunicipales, con la heterogeneidad de intereses de los distintos gobiernos locales y con factores de economía política. En cuanto al primero, la estructura del gobierno nacional hace más o menos factible la creación de cuerpos de gobernanza metropolitana. Por ejemplo, en gobiernos federales como el de Brasil, la implementación de mecanismos de coordinación entre municipios presenta menos obstáculos que en gobiernos centralistas.

En cuanto a la heterogeneidad de intereses, las diferencias entre gobiernos locales en tamaño, en capacidades administrativas y en disponibilidad de recursos hace que, algunas veces, los gobiernos de mayores capacidades se rehúsen a financiar proyectos que benefician a los habitantes de sus pares más chicos. También puede ocurrir lo contrario: los gobiernos locales chicos a veces temen perder autonomía si coordinan con sus pares más acaudalados.

Finalmente, los incentivos personales de los gobernantes hacen que, muchas veces, las políticas implementadas en el contexto urbano disten de las que maximizan la accesibilidad de la población. Por ejemplo, a veces los políticos prefieren realizar proyectos visibles y de horizonte corto, que les den réditos electorales. Aunque puedan ser mejores desde el punto de vista del bienestar social, las inversiones de largo plazo que superen el periodo de gobierno local no generan retornos políticos tan altos. Esto sugiere la necesidad de desarrollar instituciones y procesos sólidos de monitoreo y evaluación.

Así, se requiere de fortalecimiento institucional y de capacidades estatales a nivel metropolitano para coordinar más y mejores políticas y llevar a las ciudades latinoamericanas a un nuevo equilibrio, donde predominen las ventajas de la aglomeración y así lograr ciudades más productivas y con mayores niveles de bienestar para sus habitantes. En síntesis, ciudades con una mayor accesibilidad.

Referencias bibliográficas

CAF (2016). Encuesta sobre acceso, calidad y satisfacción con los servicios públicos en América Latina. Datos disponibles en: <https://www.caf.com/es/temas/i/investigacion-para-el-desarrollo/encuesta-caf/>

Ch, R., Martín, D. y Vargas, J. F. (2017). Urban Sprawl using Nighttime Lights. CAF. Documento inédito.

Lanfranchi, G. y Bidart, M. (2016). *Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe*. CIPPEC. Documento de trabajo N° 151.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2015). *Governing the City*. París: OCDE. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>

USGS – NASA (Servicio Geológico de los Estados Unidos - Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio, USGS – NASA por sus siglas en inglés) (2010). Landsat 8. Datos descargados en enero de 2017. Disponibles en: <https://earthexplorer.usgs.gov/>

Acceso al texto completo del **Reporte de Economía y Desarrollo (RED) 2017:**
<http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090>

La preparación de este reporte es responsabilidad de la Dirección Corporativa de Análisis Económico y Conocimiento para el Desarrollo, bajo la dirección de Pablo Sanguinetti. La coordinación académica estuvo a cargo de Pablo Sanguinetti y Juan Vargas. Gilles Duranton se desempeñó como asesor académico.

La redacción de los capítulos estuvo bajo la responsabilidad de:

Capítulo 1 Juan Vargas

Capítulo 2 Cynthia Goytia y Pablo Sanguinetti

Capítulo 3 Fernando Álvarez y Ricardo Estrada

Capítulo 4 Pablo Brassiolo y Gustavo Fajardo

Capítulo 5 Christian Daude

