



GESTIÓN PÚBLICA URBANA



**Proyecto
Regional de
Gobernabilidad
Local para**

MARCOS CONCEPTUALES

MARCO CONCEPTUAL GESTION LOCAL DE LA CALIDAD DE VIDA URBANA

PROYECTO REGIONAL DE GOVERNABILIDAD LOCAL
PARA AMERICA LATINA

CLAUDIA LOPEZ
ANDRES PACHECO



DICIEMBRE DE 2004

4.

DOCUMENTO FINAL

1. INTRODUCCIÓN

UN NUEVO ENFOQUE PARA EL PNUD

El objetivo de esta Caja de Herramientas es ofrecer al PNUD un método para la difusión de conocimiento para el desarrollo humano a nivel urbano que mejore la eficacia de la asistencia técnica que ofrece este organismo internacional a las autoridades locales en América Latina y su uso efectivo para el desarrollo de políticas y programas conducentes al cumplimiento de las Metas del Milenio y el fortalecimiento de una democracia de ciudadanía a nivel urbano y local en la región como la que propuso el Informe del año 2004 sobre el Estado de la Democracia en América Latina del PNUD.

Uno de los productos más buscados por los tomadores de decisiones públicas no es sólo dinero sino conocimiento, asesoría sobre cómo hacer algo. Los técnicos y políticos, que toman decisiones públicas, tienen el interés y el incentivo para buscar conocimiento práctico que mejore la calidad de sus resultados. De tomar decisiones apropiadas que conlleven a soluciones efectivas a las demandas de sus electores o administrados, es en últimas de lo que depende su prestigio, legitimidad, influencia y permanencia.

Sin embargo, el tipo y forma de difusión del conocimiento que predominante ofrecen los organismos multilaterales ha sido muy eficaz en la difusión de experiencias exitosas pero no suficientemente efectivo en asegurar el uso de ese conocimiento para el desarrollo de nuevos programas que mejoren los resultados de cara al logro de las Metas del Milenio y al fortalecimiento de la Democracia de Ciudadanía.

Usar efectivamente conocimiento externo para ejecutar un programa urbano de alto impacto requiere información muy detallada y relevante sobre facultades, capacidades, actividades, riesgos y financiación. Requiere además, adaptaciones a contextos y realidades locales y por lo tanto de acompañamiento in situ para lograr “aterrizar” el conocimiento a un lugar, tiempo y modo específico. Necesita también de actores neutrales, como el PNUD, que logren convocar actores locales para aunar esfuerzos alrededor de un propósito común y reducir las resistencias y

perspicacias que suelen darse entre actores políticos y sociales. Requiere de monitoreo y evaluación independiente y confiable que permita corregir con el paso del tiempo y socializar los resultados, y requiere de organismos internacionales que sean capaces de conectar las necesidades locales con la disponibilidad de recursos de cooperación internacional tanto técnicos como financieros. Prácticamente ninguno de esos elementos está disponible en las bases de datos, ni en los foros y documentaciones que se han especializado en ofrecer los organismos multilaterales como instrumentos de transferencia de conocimiento.

La propuesta metodológica de esta Caja de Herramientas es que la asistencia técnica y financiera del PNUD incorpore esos elementos para alcanzar un mayor impacto y efectividad. La cooperación técnica que ofrezca el PNUD para el área de gestión urbana debe incorporar los siguientes elementos:

1. Conocimiento relevante y detallado de experiencias ya ejecutadas y probadas
2. Metodologías para la identificación, uso e implementación de ese conocimiento por parte de otros potencialmente necesitados o interesados
3. Acompañamiento de expertos internacionales y locales in situ
4. Adaptaciones locales viables
5. Intermediación entre actores y construcción de consensos
6. Fortalecimiento de capacidades institucionales locales
7. Monitoreo, evaluación y socialización de las acciones o proyectos implementados
8. Instrumentos para canalizar cooperación financiera nacional e internacional hacia las necesidades locales.

Aunque la filosofía y marcos normativos y conceptuales del PNUD reconocen y recomiendan esos elementos, ellos no necesariamente se ven reflejados en el accionar diario de la organización en los diferentes países, en particular en América Latina, donde el PNUD concentró a lo largo de las últimas décadas mucho de su esfuerzo en la intermediación y administración de recursos y no en la cooperación técnica y financiera para el desarrollo.

Existen sobrados elementos conceptuales, analíticos y estadísticos para sustentar porque la gestión urbana debería ser uno de los “nichos de mercado” más importantes para el PNUD en

América Latina y porque debería adoptar una metodología simple y efectiva para trabajar en ese campo en la región. Como se demostrará a lo largo de este trabajo, la inmensa mayoría de esa sustentación proviene de estudios y encuestas elaborados por los mismos integrantes del sistema de Naciones Unidas: CEPAL y UN-HABITAT especialmente, y de otros organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Elementos muy interesantes para concluir que el PNUD debería incluir la calidad de vida urbana como uno de sus campos de acción prioritarios y adoptar la metodología propuesta en este Caja, los brinda el Análisis de la Demanda de Mejores Prácticas elaborado a partir de la Encuesta Electrónica sobre Mejores Prácticas que entre Noviembre de 2003 y Enero de 2004 realizó la Oficina para América Latina y el Caribe (ROLAC) de UN-HABITAT. La Encuesta entrevistó a 169 organizaciones participantes o usuarias del sistema de información y mejores prácticas de UN-Habitat en América Latina, de los cuales el 47% se desempeña a nivel nacional y el 33% a nivel local. Algunos datos muy relevantes de la encuesta son¹:

1. Del 100% de los encuestados, sólo el 30% recibe asistencia técnica de organismos de Naciones Unidas, mientras que de otras organizaciones internacionales lo recibe el 53%, de consultores el 43%, del Gobierno Nacional el 37%, del sector privado el 32% y de instituciones educativas el 31%. Según estos resultados, los organismos de Naciones Unidas están en un lejano sexto lugar como fuente de cooperación, según la opinión de actores nacionales y locales que buscan y valoran esa cooperación, pues el 82% de los encuestados ha escuchado sobre el tema de mejores prácticas y sabe lo que significa, y el 86% dice estar muy interesado en utilizar información de esas prácticas para mejorar sus propios proyectos.
2. Mientras que el 50% de los encuestados recibe asistencia técnica en medio ambiente, el 35% en desarrollo económico, el 34% en vivienda y el 32% en alivio de la pobreza, sólo un 29% recibe asistencia técnica en gobernabilidad urbana, un 27% en gestión del suelo, un 25% en infraestructura, comunicación y transporte, un 24% en planes urbanos y regionales y un 19% en arquitectura y diseño urbano.

¹ Ver: Encuesta Electrónica sobre Mejores Prácticas, Noviembre 2003 – Enero de 2004, Análisis de la Demanda de las Mejores Prácticas en la zona de trabajo de la Oficina para América Latina y el Caribe (ROLAC) de UN-HABITAT.

-
3. La gestión del proyecto es el área de diseño/implementación de proyectos en la cual las organizaciones más buscan informaciones en relación con Mejores Prácticas. Al ser indagados sobre en qué áreas específicas de la gestión de proyectos tienen más interés, los encuestados destacan como primera la financiación de los proyectos, como segunda la gestión misma del proyecto, en tercer lugar su evaluación, en segundo lugar su diseño y por último la evaluación de las necesidades. Parece claro que los actores locales y nacionales no necesitan apoyo para que les digan qué necesitan o qué problemas tienen, sino qué acciones y proyectos diseñar, implementar, financiar y evaluar para superar los problemas que ellos ya tienen identificados y usualmente diagnosticados.

Otra agencia de Naciones Unidas, UNFPA, en su Informe sobre el Estado de la Población Mundial en el 2004 destaca que “la mayoría de la población mundial será urbana antes de 2007. El número de habitantes urbanos aumentará desde 3.000 millones en 2003 (48% del total de la población) hasta 5.000 millones en 2030 (60%). La mayor parte de este aumento urbano se deberá al crecimiento vegetativo y no a la migración. En el mismo período, la población rural disminuirá ligeramente, desde 3.300 millones hasta 3.200 millones. Las proyecciones indican que, entre 2000 y 2030, la población urbana aumentará a razón de 1,8% anual, es decir, casi el doble de la velocidad del crecimiento de la población mundial. Las regiones menos adelantadas aumentarán a razón de 2,3% y, según se prevé, hacia 2017 tendrán una mayoría de población urbana. Hacia 2030, todas las regiones del mundo tendrán una mayoría de población urbana (África, 54%; Asia, 55%). En este período, casi el total del crecimiento de la población mundial ocurrirá en zonas urbanas de países en desarrollo.”²

Por lo tanto, puede afirmarse que los mayores retos humanos, ambientales, y productivos para superar la pobreza estarán cada vez más concentrados en las ciudades. En el caso de Latinoamérica ese reto no es una expectativa sino una realidad tangible, pues la región tiene tasas de urbanización cercanas al 80%. En consecuencia, uno de los esfuerzos centrales para que el mundo, y en particular la región latinoamericana, no repita más ciclos generacionales de pobreza, decaimiento del desarrollo humano y del régimen democrático es crear calidad de vida urbana y

² Ver: UNFA, “Informe sobre el Estado de la Población Mundial en el 2004” En: <http://www.unfpa.org/swp/2004/espanol/ch4/>

frenar la tendencia casi inercial de urbanización y complejización de la pobreza, en vez de su superación.

Otro informe de Naciones Unidas, El UN - Plan Global para alcanzar las Metas del Milenio al año 2015, afirma que las acciones para alcanzar las metas en el plazo establecido deben concentrarse en las áreas rurales, pero hace expresa excepción de esa recomendación para América Latina dado el alto nivel de urbanización de la región. En América Latina 76 de cada 100 habitantes reside en centros urbanos y sólo 40 de cada 100 pobres reside en zonas rurales.³ Igualmente, ese Plan reconoce que un enfoque en la pobreza urbana se requiere con urgencia toda vez que el mundo será cada vez más urbano cualquiera sea el resultado de la revolución verde a nivel rural. Si ésta es un éxito, una menor porción de población, más productiva, será capaz de proveer los alimentos y productos que la población necesita del campo; los demás se irán a las ciudades en busca de nuevas oportunidades. Si es un fracaso, una manera de sobrevivir a la deprivación y el hambre será migrar a las ciudades.

El Plan Global hace también un gran énfasis en el rol de la inversión pública y los tipos de programas que deben privilegiarse con inversión para cumplir con las metas. Respecto a la inversión pública explica en detalle por qué el carácter de los bienes y servicios críticos para el desarrollo humano son de tal tipo que su provisión pública es la forma más eficiente tanto económica como socialmente.⁴ En adelante nos referiremos a esos bienes y servicios como bienes públicos.

El liderazgo de los gobiernos locales de América Latina en la provisión de bienes públicos es un instrumento muy influyente que el PNUD debe aprovechar en la región para cumplir y hacer sostenibles las metas del milenio y los indicadores de desarrollo humano en general. Según documentos de la CEPAL, América Latina es la región más descentralizada del mundo, pero no por ello los actores locales están debidamente preparados para cumplir plenamente sus

³ UN, A Global Plan to Achieve the Millenium Development Goals, Septiembre 23 de 2004, Draft Report for Public Consultation, p. 55. En: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/MPGlobal> Plan Preliminary DRAFT (as of 23 September 2004).pdf . Este informe está publicado electrónicamente con restricción expresa para su citación, por lo cual se cita por respeto a los derechos de autor y no como fuente reproducible.

⁴ Al respecto el Plan define y explica el funcionamiento de los monopolios naturales, los “non rival goods”, las externalidades y los “merit goods” para explicar porque la mayoría de bienes y servicios del desarrollo humano deben ser provistos como bienes públicos por parte del Gobierno.

responsabilidades. En relación con el punto de las capacidades y finanzas locales, la CEPAL señala que: “La descentralización ha significado mayores responsabilidades locales que han puesto en el centro de la agenda las debilidades de las finanzas locales y su bajo poder de inversión aplicable a la atención de las desigualdades sociales. Estas situaciones los hacen dependientes de las transferencias del gobierno central y les restan iniciativa en el campo de la superación de la pobreza.”⁵ En ese escenario, enfocar los servicios de asistencia técnica y financiera que se proponen al PNUD en esta Caja en los gobiernos locales cumple con tres propósitos. Primero, se aprovechan los niveles de descentralización de la región, complementando las competencias y oportunidades que tienen los actores gubernamentales, sociales y económicos en lo local. En segundo lugar se apoya la creación de capacidades institucionales y sociales en el nivel en el que más se requiere, pues es bien conocido que los gobiernos nacionales y de las grandes urbes cuentan con mejores organizaciones, personal, capacidad gerencial y recursos de inversión que las demás instancias gubernamentales y territoriales. Y tercero, se enfoca la capacidad del PNUD en los centros urbanos que más están creciendo y mayores desafíos tienen en desarrollo humano y calidad de vida.

Estudios e informes recientes del Banco Mundial, la CEPAL y UN-Habitat coinciden en que los asentamientos urbanos entre los 500 mil y 5 millones de habitantes son los que tienen las tasas de crecimiento poblacional más aceleradas y concentran los mayores desafíos en calidad de vida y capacidad institucional para proveerla.⁶ El último reporte mundial sobre asentamientos humanos de UN-Habitat afirma que en consecuencia, en las ciudades del mundo en desarrollo “estructuras políticas y legales, autoridades regulatorias, autoridades de planeación, habilidades humanas, bases de ingresos, contabilidad y responsabilidad pública están siendo tan demandadas como tierra vacante.”⁷

El PNUD puede suplir esa demanda y ofrecerle a los actores locales de América Latina el conocimiento, asistencia, y cooperación técnica y financiera que requieren para superar los

⁵ Arriagada, p. 27

⁶ El Reporte Mundial sobre Asentamientos Humanos del 2004 de UN Habitat prevé que las tres cuartas partes del crecimiento urbano futuro se dará en ciudades desde 500 mil hasta 5 millones de habitantes, es decir en pequeñas o intermedias ciudades y no en las megalópolis, por lo cual el informe resalta la necesidad de mejorar las capacidades locales para enfrentar ese desafío.

⁷ Ver: UN-HABITAT, *The Challenge of Slums*, p. 6

desafíos de la pobreza humana actual y para construir entornos de calidad que hagan sostenibles los logros frente a las metas del milenio y otros desafíos menos básicos pero igualmente apremiantes. Ofrecer una sustentación conceptual y una metodología temática y operacional para ese propósito es el objetivo de esta Caja de Herramientas. Para ello, la Caja se concentra en temáticas urbanas críticas para la construcción de democracia de ciudadanía y para el logro de las Metas del Milenio a nivel urbano, tales como: iniciativas para mejorar la educación, salud y bienestar de los niños y niñas de la región, iniciativas para mejorar el acceso de los pobres a vivienda y entornos urbanos dignos y consistentes con sus necesidades, iniciativas para incrementar la capacidad de generar y administrar recursos por parte de las autoridades locales, iniciativas para proveer la estructura urbana y los bienes públicos que mejoren la calidad de vida en nuestras ciudades; en fin, iniciativas que mejoren los niveles de desarrollo humano y gobernabilidad local en la región.

Nuestra apuesta es que el PNUD y los actores locales adopten la calidad de vida urbana como una de las prioridades de su agenda temática y la metodología propuesta en esta Caja como estrategia para la difusión y aprovechamiento de conocimiento en la implementación de programas y políticas para elevar el desarrollo humano a nivel urbano en América Latina. Todo ello con el convencimiento que así se mejorará la eficacia y efectividad del PNUD y de los actores locales de la región en el cumplimiento de las Metas del Milenio y la construcción de una democracia de ciudadanía.

MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA URBANA: UN INSTRUMENTO PARA COMBATIR LA POBREZA E INCREMENTAR LA INCLUSIÓN Y EQUIDAD.

La urbanización es un fenómeno global e irreversible. Como ya se mencionó, según UNFPA para el año 2007 la mitad de la población mundial vivirá en asentamientos urbanos y esa proporción seguirá creciendo. Hace apenas unas décadas, en 1950, apenas el 18% de la población en países en desarrollo vivía en ciudades, en el año 2000 esa proporción llegó al 40% y en el 2030 será el 56%. “América Latina y el Caribe (LAC) es la región más urbanizada en el mundo en desarrollo: 75% o 391 millones de personas de la población total vive en ciudades o

asentamientos urbanos en general. En siete países de la región, la proporción de la población urbana es más del 70% de la población nacional.”⁸

	Población Urbana			Tasa de crecimiento anual de la población urbana (%)	
	2000	2015	2030	2000-2015	2015-2030
Argentina	89.9	92.6	93.9	1.3	0.9
Brasil	81.3	86.5	88.9	1.5	1.0
Chile	85.7	88.7	90.7	1.3	1.0
Colombia	73.9	79.1	83.0	2.0	1.4
Cuba	75.3	78.5	82.3	0.5	0.4
México	74.4	77.9	81.9	1.6	1.2
Fuente: PNUMA, Perspectivas del Medio Ambiente Urbano en América Latina y el Caribe, p.24 (2004)					

Ese cambio ha sido vertiginoso en términos de la ocupación del territorio pero lento en términos de la calidad de vida en los asentamientos urbanos. De acuerdo con el último reporte global sobre asentamientos humanos de UN-Habitat, un billón de personas en el mundo vive en asentamientos subnormales, que ocupan el 40% del territorio global y representan el 32% de la población urbana mundial. Ese billón de habitantes de asentamientos subnormales vive en general en condiciones de pobreza, aunque el nivel de pobreza económica medida por ingreso es todavía peor y afecta a 1.200 millones de personas en el mundo. Eso quiere decir que 550 millones de personas en Asia viven en asentamientos inadecuados, así como otros 187 millones en África y 128 millones más en América Latina y el Caribe.⁹ Sin embargo, un estudio más reciente de la CEPAL muestra que las cifras son aún más desalentadoras. Si se analiza la pobreza medida por ingresos, al año 2002, “221 millones de personas en la región vivían en la pobreza (el 44% de la población), de las cuales 97 millones se encontraban en condiciones de pobreza extrema o indigencia (19,4%).”¹⁰ Las conclusiones varían según el año de comparación que se tome. Según el informe de Panorama Social de la CEPAL si las cifras del año 2002 se comparan respecto de 1990, tanto la pobreza como la indigencia han disminuido en la región, la primera en

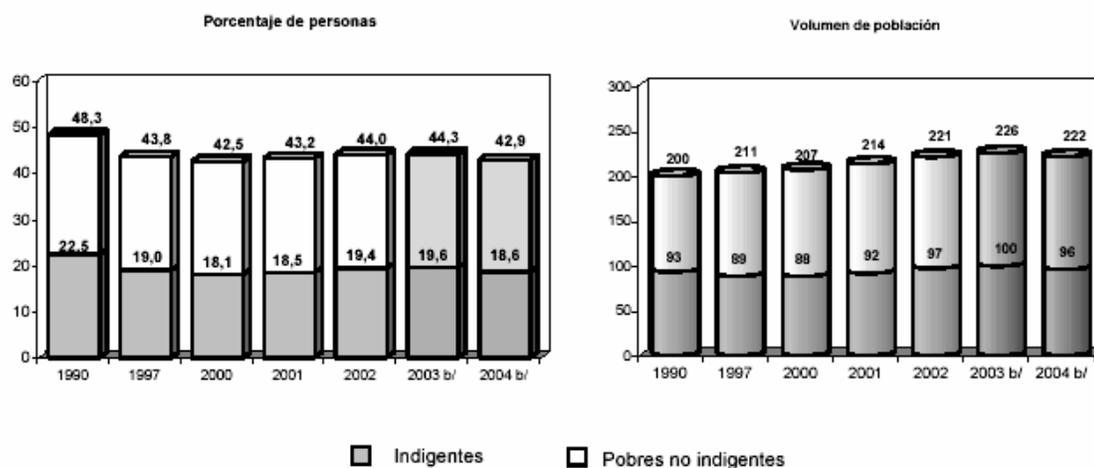
⁸ Un Habitat, ROLAC. “Gobiernos Locales y Metas del Milenio” p.1. En: <http://www.unhabitat-rolac.org/anexo/270420041714563.doc>

⁹ UN-Habitat caracteriza los asentamientos subnormales por la baja calidad de la vivienda, la pobreza de sus habitantes, la falta de bienes y servicios públicos y privados, y la débil integración de sus habitantes con el resto de la comunidad ciudadana y sus oportunidades. El Informe sobre Desarrollo Humano de 2003 encontró que 1.200 millones de personas —una de cada cinco en todo el mundo— sobrevive con menos de US\$1 al día.

¹⁰ CEPAL, Panorama Social, p.6

4.3% y la segunda en 3.1%; pero si la comparación se hace con el año 1997 la superación de la pobreza e indigencia no muestra avance sino estancamiento.¹¹ Las crisis financieras, la fragilidad macroeconómica, y el débil crecimiento del producto interno bruto han sido las causas económicas más relevantes para dicho estancamiento.

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA^a
1990-2004



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones más claras de las barras representan el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

^b Las cifras correspondientes a 2003 y 2004 son proyecciones.

En consecuencia, el nivel de logro de la región para el cumplimiento de la primera meta de las metas del milenio, sobre reducción de la pobreza extrema, está en entredicho. Según la CEPAL mientras que en el año 2000 la región había llegado a un 40% de porcentaje de avance acorde con el tiempo transcurrido para el cumplimiento de la meta, en el año 2002 bajó al 27,6% en vez del 48% al que debería haber llegado, y las proyecciones del año 2004 prevén un nivel de logro del 34%, mejor que el del año 2002, pero distante del 56% de nivel de logro que debería tener la región para este año con miras a cumplir la meta.¹² Así las cosas, los países de la región necesitan crecer en promedio al 2,9% anual para cumplir la meta y los que tienen un mayor nivel de indigencia tienen un reto mayor pues requieren crecer al menos al 4.4% anual para cumplir la

¹¹ Ibid, p.7

¹² Ibid, p. 8

meta bajo el supuesto de que no variarían sustancialmente las condiciones de distribución del ingreso en la región.¹³ (Ver Gráfico 2)

En consecuencia, según otro documento de la CEPAL, las perspectivas de la región de cara al cumplimiento de la reducción de la pobreza extrema como una de las metas del milenio no son alentadoras. Algunas de las conclusiones al respecto son:¹⁴

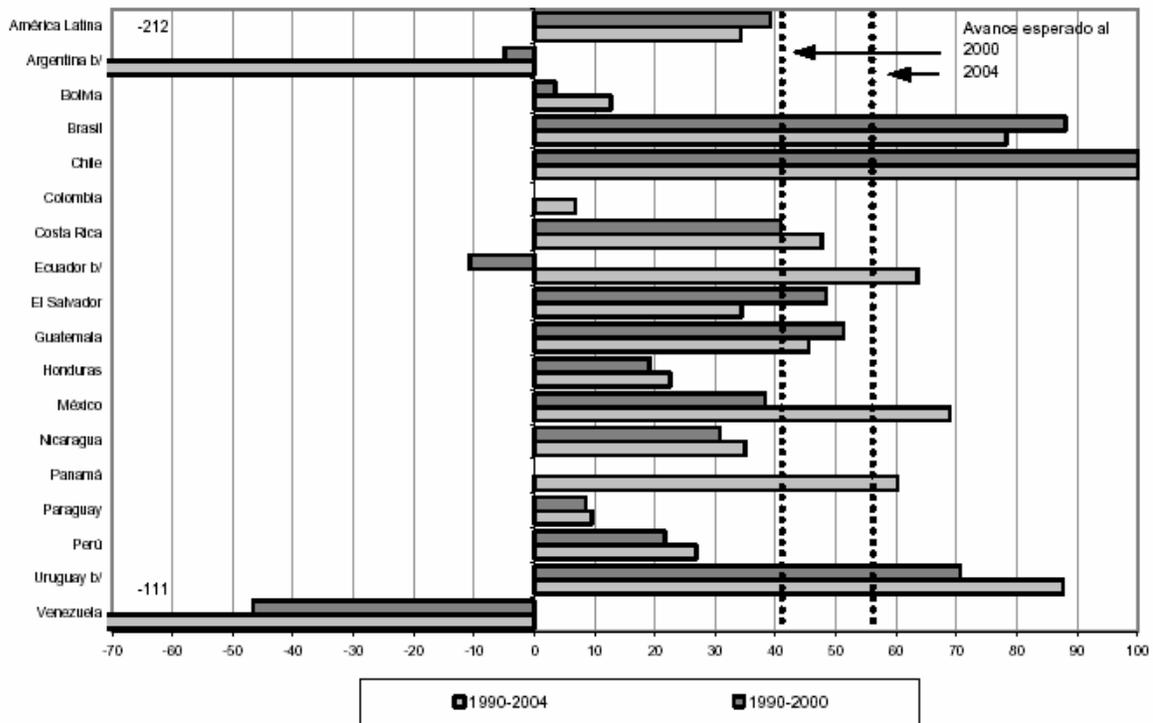
1. De mantenerse las tendencias de la década de los 90, sólo 7 de 18 países analizados en América Latina cumplirían la meta de reducción de la pobreza. Los siete países serían Argentina (antes de la crisis), Chile, Colombia, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay.
2. Otros 6 países (Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y México) seguirían reduciendo la incidencia de la pobreza extrema pero muy lentamente.
3. En los otros 5 países (Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) los niveles de pobreza se elevarían, bien sea por el incremento de la desigualdad, por la reducción del ingreso per capita o por ambas cosas.
4. “Las conclusiones parecen indicar que incluso disminuyendo levemente la desigualdad se pueden obtener resultados muy positivos en cuanto a reducción de la pobreza. En la mayoría de los países examinados, bastaría que el coeficiente de Gini bajara uno o dos puntos para que la incidencia de la pobreza se redujera en igual medida que en varios años de crecimiento económico positivo. Los resultados de los esfuerzos por reducir la pobreza realizados últimamente en América Latina y el Caribe han sido desalentadores, en gran medida porque no ha sido posible controlar los elevados niveles de desigualdad de la región. En los pocos casos en que los países han logrado disminuir la desigualdad, se han logrado grandes beneficios en materia de reducción de la pobreza.”¹⁵

¹³ Ibid, p.9

¹⁴ CEPAL, y otros. Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. Libros de la CEPAL No. 70. 2003. Santiago de Chile.
<http://www.cepal.org/publicaciones/Estadisticas/8/LCG2188PE/lcg2188e.pdf> p. 10

¹⁵ Ibid, p.11

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PORCENTAJES DE AVANCE EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA, 1990-2000 Y 1990-2004^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o aumento) de la pobreza (o indigencia) en puntos porcentuales observada en el período por la mitad de la tasa de pobreza (o indigencia) de 1990. Las líneas punteadas representan el porcentaje de avance esperado al 2000 (40%, línea izquierda) y al 2004 (56%, línea derecha).

^b Área urbana.

Pero las tendencias de distribución del ingreso en América Latina son lamentables y están empeorando. Según la CEPAL América Latina no es solamente la región más desigual e inequitativa del mundo sino que en vez de mejorar está empeorando pues “se observa que los países han ido convergiendo hacia una mayor inequidad distributiva” especialmente entre los países que se clasifican con una concentración del ingreso entre alta y muy alta.¹⁶(Ver Cuadro 1)

¹⁶ Op cit, p. 11

Cuadro 1
**ESTRATIFICACIÓN DE PAÍSES DE ACUERDO CON EL COEFICIENTE DE GINI
 DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 1990–2002**

Grado de desigualdad	1990		1994		1997		1999		2002		
Muy alto 0,5800 – 1	Brasil	0,627	Brasil	0,621	Brasil	0,638	Brasil	0,640	Brasil	0,639	
	Honduras	0,615	Nicaragua	0,582	Nicaragua	0,584			Argentina ^a	0,590	
	Guatemala	0,582							Honduras	0,588	
Alto 0,5200 – 0,5799	Chile	0,554	Colombia ^b	0,579	Colombia ^b	0,577	Honduras	0,564	Nicaragua	0,579	
	Panamá ^b	0,545	Honduras	0,560	Guatemala	0,560	Colombia ^b	0,564	Colombia ^b	0,575	
	Bolivia ^d	0,538	Chile	0,553	Chile	0,560	Chile	0,559	Bolivia ^b	0,554	
	México	0,536	Panamá ^b	0,548	Honduras	0,558	Rep. Dominicana	0,554	Chile	0,550	
	Colombia ^b	0,531	México	0,539	Panamá ^b	0,552	Perú	0,545	Rep. Dominicana	0,544	
					México	0,539	México	0,542	Guatemala	0,543	
					Perú	0,532	Argentina ^a	0,542	El Salvador	0,525	
					Bolivia ^b	0,531	Panamá ^b	0,533	Perú	0,525	
					Argentina ^c	0,530	Ecuador ^b	0,521			
Medio 0,4700 – 0,5199	Argentina ^c	0,501	Bolivia ^b	0,514	El Salvador	0,510	El Salvador	0,518	Panamá ^b	0,515	
	Uruguay ^b	0,492	Paraguay ^b	0,511	Venezuela	0,507	Bolivia ^b	0,504	México	0,514	
	Venezuela	0,471	Argentina ^c	0,508	Paraguay ^b	0,493	Venezuela	0,498	Ecuador ^b	0,513	
			El Salvador	0,507			Paraguay ^b	0,497	Paraguay ^b	0,511	
			Venezuela	0,486				Costa Rica	0,473	Venezuela	0,500
			Ecuador ^b	0,479					Costa Rica	0,488	
Bajo 0 – 0,4699	Ecuador ^b	0,461	Costa Rica	0,461	Ecuador ^b	0,469	Uruguay ^b	0,440	Uruguay ^b	0,455	
	Costa Rica	0,438	Uruguay ^b	0,423	Costa Rica	0,450					
					Uruguay ^b	0,430					

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

^a Incluye ingresos iguales a cero.

^b Área urbana.

^c Gran Buenos Aires.

^d Ocho ciudades principales más El Alto.

Esa combinación de pobreza, concentración del ingreso y bajo crecimiento es explosiva para la viabilidad social, económica y democrática de la región y requiere adoptar medidas urgentes e innovadoras. Requiere por ejemplo, redoblar los esfuerzos en los campos en los que cada actor tiene mejores potenciales para obtener resultados contundentes en un plazo razonable. Según la CEPAL las políticas públicas que deberían adoptarse para mejorar la distribución del ingreso en la región deben apuntar a: “i) facilitar el acceso a los activos (tierra, capital, conocimiento y tecnología); ii) lograr un desarrollo productivo con alta participación de pequeñas y medianas empresas y un desarrollo territorial equilibrado, y iii) aplicar políticas sociales basadas en los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia; para ello se requieren recursos, lo que puede lograrse mediante un adecuado pacto fiscal y una asignación más eficiente de estos.”¹⁷

¹⁷ Ibid, p.12

Dados los niveles de urbanización y descentralización de la región, el acentuado fenómeno de urbanización de la pobreza, y su mayor complejidad, la propuesta de esta Caja de Herramientas es que los esfuerzos del PNUD se concentren en apoyar las capacidades de los actores locales para la producción de bienes y servicios públicos que en el corto plazo mitiguen los efectos negativos de las políticas macro sobre los pobres y que modifiquen o creen tendencias de mediano y largo plazo que favorezcan el desarrollo humano. Por eso las herramientas propuestas en esta Caja van desde el fortalecimiento de las redes y servicios sociales de los pobres que mejoran sus condiciones de vida y posibilidades de desarrollo futuro, hasta la adopción de programas para la producción y distribución de suelo urbano de manera que se permita el acceso a activos como la tierra, y a la provisión de servicios públicos y vivienda de una manera planificada e incluyente y no marginal y excluyente como ha ocurrido hasta ahora. El mejoramiento de la calidad de vida urbana es una poderosa herramienta para la disminución de la pobreza, la construcción de sociedades más igualitarias, y de condiciones socio económicas más equitativas que representaría un enorme bienestar para los habitantes de la región, sobre el que el PNUD puede tener gran influencia si se lo propone y define una estrategia para ello.

No existe certeza científica ni claridad política sobre cómo se construyen ciudades para el desarrollo humano. Al fin y al cabo las ciudades, e incluso el desarrollo humano, son asuntos relativamente recientes en la agenda pública local e internacional. Aún en desafíos, como la hambruna, de los que ha padecido la humanidad casi desde sus orígenes, el mundo no tiene aún la experticia para manejarlas y prevenirlas. Uno de los mayores desafíos mundiales de cara al desarrollo humano, es pasar de los asentamientos a las ciudades, de los territorios simplemente ocupados para sobrevivir, a los entornos urbanos desarrollados para vivir. La diferencia entre sobrevivir y vivir en un asentamiento es la calidad de vida urbana.

Mejorar la calidad de vida urbana supone superar los niveles de pobreza crítica en las ciudades, para lo cual es fundamental comprender que la pobreza urbana es mucho más compleja que la rural. Además de la dimensión económica, la pobreza urbana tiene una dimensión social y cultural que hace aún más duras las condiciones de vida de los pobres y crean el riesgo de reproducir patrones de exclusión económica, social y cultural.

Documentos de la Cepal destacan tres procesos que afectan con especial severidad el capital social y físico de los pobres de los grandes centros urbanos:

- “i) la segregación y el mercado de suelo urbano;
- ii) la desigualdad de acceso a la infraestructura y equipamiento urbano (activos físicos públicos de la ciudad);
- iii) la debilidad de las finanzas y capacidad de inversión de los municipios que concentran a los pobres.” 18

El Banco Mundial destaca que desde el punto de vista de la lucha contra la pobreza, la urbanización impone un nuevo reto, ya que las condiciones de vida de los más pobres en las ciudades no sólo son muy precarias, sino que se están deteriorando más rápidamente que las de los que viven en las zonas rurales. Esto se ve reflejado en la disminución de las diferencias en indicadores de mortalidad, morbilidad, y otros indicadores de nutrición y salud entre las zonas rurales y las ciudades. La pobreza urbana tiene un significado mayor que la simple privación física. Está caracterizada por una acumulación de privaciones que se traducen en lamentables condiciones de vida, riesgos a la vida y la salud por falta de saneamiento básico, contaminación, altas tasas de criminalidad y violencia, altas tasas de accidentalidad vial y ruptura de las redes de apoyo familiar y comunitarias. En algunas zonas urbanas, aún personas que tienen un nivel medio de ingreso viven en asentamientos subnormales y tienen limitaciones para acceder a los servicios públicos básicos.¹⁹

Esta Caja de Herramientas supone como una de sus hipótesis conceptuales que hay una estrecha relación entre los déficit urbanos, especialmente en cuanto a bienes públicos, y los altos niveles de pobreza y alta exclusión social en los asentamientos urbanos, especialmente los subnormales. Al respecto, parece existir un relativo nivel de consenso entre diferentes organismos internacionales como la CEPAL, UN-HABITAT y el Banco Mundial que en diversos documentos que se citan a lo largo de este trabajo, destacan la importancia de la provisión de bienes públicos en el mejoramiento de la calidad de vida urbana y su especial contribución en la

¹⁸ Ver: “Pobreza en América Latina, nuevos escenarios y desafíos de políticas para el habitat urbano” p. 25, En: <http://www.cepal.org/publicaciones/MedioAmbiente/9/LCL1429PE/lcl1429e.pdf>

¹⁹ Ver: World Bank Urban and Local Strategy en http://www.worldbank.org/html/fpd/urban/publicat/cities_in_transition_full.pdf

reducción de la inequidad y de fuentes de discriminación que afectan especial y duramente a los más pobres.

Aunque en América Latina ha habido un evidente mejoramiento de los índices de necesidades básicas insatisfechas hay un enorme déficit de ciudad. La mejoría de las condiciones urbanas de las ciudades latinoamericanas se ha dado fundamentalmente por las inversiones en servicios públicos y la reducción de asentamientos subnormales debido a programas de regularización de la tenencia y mejoramiento físico de los barrios. Sin embargo, aún hay un enorme déficit de bienes y servicios sociales a escala de ciudad que limitan la capacidad de los pobres para superar esa condición. Por ejemplo, los déficit cuantitativos y cualitativos en materia de educación pública, servicios de salud, transporte público, e infraestructura peatonal, recreativa y cultural así como las condiciones de seguridad física y social de los individuos y las comunidades.

Como lo sugiere la Cepal “puede incluso plantearse que, habiéndose corregido las NBI de escala domiciliaria, queda pendiente la NBI de ciudad o de escala vecinal. En el plano social, el sistema de infraestructura y equipamiento urbano determina la posibilidad de despliegue de los recursos que poseen las comunidades modestas para insertarse en ciudades crecientemente complejas.”²⁰

El Banco Mundial también reconoce en su estrategia urbana el rol que la infraestructura urbana cumple tanto en mejorar la productividad de la economía de las ciudades como su contribución en el mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres. Dentro de las lecciones aprendidas por el Banco en proyectos urbanos, se destaca la necesidad de adoptar un enfoque multidisciplinario que priorice la provisión de bienes y servicios públicos, la importancia de incluir la participación comunitaria y la estrategia de pasar de la infraestructura pesada a la construcción de capacidades.

Tanto la Cepal, como UN-Habitat y el Banco Mundial llaman la atención sobre el hecho de que no es sólo a través del mejoramiento físico de asentamientos subnormales como se debe combatir la pobreza. Al igual que lo sugieren esos organismos, esta Caja de Herramientas ha sido elaborada sobre el supuesto de que para mejorar la calidad de vida urbana, además de

²⁰ Op cit.

desmarginalizar las condiciones físicas, es determinante demarginalizar social, cultural y económicamente las poblaciones y asentamientos subnormales, e integrarlos con el resto de la ciudad y ciudadanos en condiciones equitativas. Y más allá de eso, supone otras inversiones en bienes y servicios públicos de acceso colectivo que mejoren la funcionalidad de la ciudad para las demandas de sus múltiples actividades y ciudadanos, que provean a cada uno oportunidades para el ejercicio pleno de su potencial humano y a todos un sentido colectivo y solidario de comunidad que debe compartir sosteniblemente un espacio y vida común.

La hipótesis central de esta Caja de Herramientas es que la equitativa y cualificada provisión de bienes públicos es la herramienta más poderosa que tienen los actores locales y organismos internacionales para hacer de las ciudades centros democráticos, de inclusión, desarrollo y equidad que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente de los más pobres.

No quiere ello decir que otros instrumentos que mejoren las posibilidades de ingreso individual o el crecimiento económico no sean también indispensables. Pero la capacidad de los actores locales de influir sobre esos asuntos es bastante limitada y en algunos casos nula. En cambio, sobre la provisión de bienes públicos los actores locales de la región suelen tener cada vez más responsabilidades y posibilidades, aunque aún tienen enormes retos en cuanto a capacidades técnicas, gerenciales y financieras. Como lo plantea un documento de la CEPAL, “las competencias municipales plantean importantes oportunidades para imprimir mayores grados de eficacia a los programas nacionales, como para promover su sinergia con programas locales. Dentro de estas competencias se cuenta: la gestión de suelo, la provisión de vivienda, el desarrollo comunitario, la administración de los servicios locales de educación y su creciente participación en proyectos participativos de seguridad ciudadana y mejoramiento del espacio urbano.”²¹

Sobre la eficacia de los bienes públicos como instrumento para mejorar la calidad de vida urbana podemos ofrecer múltiples ejemplos. Los sistemas de transporte público, de existir y servir adecuadamente la ciudad, conectan a los pobres con los centros productivos o socialmente mejor dotados, les ahorra tiempo e ingresos a los usuarios, en particular los más pobres.

²¹ Arriagada, p. 36

Por lo mismo son igualmente relevantes sistemas alternativos de transporte como las ciclorutas o las alamedas que construidas de manera que conecten los servicios urbanos dentro de los barrios marginales y entre estos y el resto de la ciudad constituyen una verdadera alternativa de movilidad, ahorro de ingresos, incentivan la interacción social y el ejercicio físico, lo cual puede llegar a tener un impacto significativo en términos de salud pública.

Rol igualmente importante cumple la infraestructura peatonal, recreativa y cultural. A escala barrial porque es el escenario en el cual se construyen las redes y organizaciones comunitarias que sirven de apoyo y capital social a los pobres, y a escala de ciudad porque son el lugar de encuentro, interacción social y expresión democrática de los ciudadanos en igualdad de condiciones, independientemente de su nivel de ingreso. Además, su adecuado uso y mantenimiento tiene un impacto directo en los niveles de seguridad y prevención de la criminalidad urbana que afecta más duramente a los pobres que a los ciudadanos de mayores ingresos.

Además, no sobra recordar que los ciudadanos más pobres no poseen automóvil particular, sino que se movilizan caminando, en bicicleta o transporte público. Por lo tanto una ciudad equitativa e incluyente debería dar igual prioridad a la infraestructura peatonal y de biciletas que la dada a la infraestructura vehicular. Eso lamentablemente está muy lejos de ser la realidad en nuestras ciudades, que han sido construidas pensando más en los carros, que en la gente; en la velocidad que en las necesidades de los niños, los ancianos o los discapacitados para quienes una adecuada infraestructura peatonal y de espacio público no es sólo cuestión de calidad de vida sino de supervivencia.

Otro ejemplo relevante es la infraestructura social que presta servicios de educación, salud y cuidado a los niños, especialmente los más pobres. La disponibilidad, acceso, y calidad de los servicios prestados en esa infraestructura tiene un impacto directo sobre la calidad de vida de los más pobres, que suelen ser sus principales usuarios, y sobre sus posibilidades de mejorar sus condiciones para la productividad, la civilidad y la felicidad.

Por último las ciudades pueden ser centros muy eficientes de distribución de la riqueza. En la medida en que exista un sistema tributario equitativo e inversiones privilegiadas en las necesidades de los más pobres, las ciudades son poderosas herramientas de captación y redistribución de ingreso y riqueza. En la medida en que las ciudades puedan atraer y retener a ciudadanos calificados con mayores ingresos, podrán captar vía impuestos, tasas y contribuciones, recursos de los estamentos más ricos de la población para invertirlos en las zonas y poblaciones más deprimidas.²²

Una inversión social crítica para las ciudades es la capacidad de ofrecer calidad de vida y oportunidades a todos: ricos, clases medias y pobres, pues en conjunto todos pueden beneficiarse de compartir y mejorar la ciudad. Por el contrario, patrones de ocupación territorial excluyentes donde, por ejemplo, los ricos se aíslan en suburbios que se benefician de la ciudad sin contribuir a su base impositiva y contributiva, le resta capacidad de inversión a las autoridades locales para atender las necesidades de las clases medias y pobres. Por supuesto lo ideal es que la distribución territorial interna en la ciudad sea lo menos segmentada posible, pero aún si tuviera fuertes segmentaciones por tipos habitacionales y de ingreso, tiene menores efectos perversos para los más pobres compartir un espacio segmentado que resultar territorial, social y económicamente excluidos.

Respecto de la ocupación territorial otro factor importante es la densidad. Sin que la densidad sirva de excusa para justificar el hacinamiento, niveles de densidad altos mejora las relaciones costo beneficio en la provisión de bienes y servicios públicos. Por ejemplo, sistemas de transporte público de alta frecuencia y bajo costo sólo son viables en zonas densas que aseguran una demanda efectiva para la prestación sostenible del servicio. A su vez ese tipo de sistemas de alta frecuencia y bajo costo son los que resultan social y económicamente útiles y ventajosos para ciudadanos de ingresos medios y bajos.

²² En documento de la Cepal se afirma que estudios “basados en países en desarrollo no latinoamericanos, muestran que las contribuciones e impuestos recolectados en las grandes ciudades superan tanto su peso demográfico como su participación en la distribución de los presupuestos nacionales. Concluyen que las grandes ciudades y su pujanza económica pueden constituirse en fuentes significativas de subsidios y redistribución de ingresos en términos espaciales y, por esa vía, en términos sociales.”²²

Por lo demás, una característica intrínseca del encanto y fuente de oportunidades de las ciudades es la multiplicidad de actores, escenarios, actividades y oportunidades que poseen; característica que la densidad fortalece.

2. LA CALIDAD DE VIDA URBANA DESDE LO LOCAL: UN DESAFIO PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

El Informe sobre el Estado de la Democracia en América Latina que realizó este año el Programa para el Desarrollo de la Democracia en América Latina, Proddal, registró con preocupación que un 54% de los 18.000 latinoamericanos encuestados en el año 2003 apoyaría un gobierno autoritario si este resolviera los problemas económicos de la población y, más grave aún, el Informe encontró que la mayoría de personas con posiciones no demócratas son los jóvenes. Al respecto y para los propósitos de esta Caja de Herramientas vale la pena hacer varias reflexiones.

Primero, muy seguramente la inmensa mayoría de los encuestados, si no todos, vive en centros urbanos de la región. Segundo, podría inferirse que es la incapacidad de los gobiernos de crear mejores condiciones de vida económica y social en dichas urbes lo que induce esa apreciación, aparentemente mayoritaria, de los ciudadanos. Y tercero, esa opinión puede prevalecer sobre los jóvenes, entre otras razones, porque son los habitantes novatos de los centros urbanos que nunca vivieron bajo los regímenes autoritarios que imperaron en el continente desde mediados del siglo pasado. A diferencia de sus padres y abuelos, quienes valoran el ejercicio de las libertades democráticas luego de fuertes regímenes de dictadura militar, y pueden comparar su nivel de vida en el campo con el que tienen en las ciudades y concluir algún tipo de mejoría, los jóvenes no tienen esos parámetros de comparación. Millones de jóvenes latinoamericanos han visto su entorno y oportunidades marcadas por la marginalidad social y económica que impera en las zonas tuguriales urbanas donde han crecido. En ese sentido el panorama democrático del continente luce muy preocupante cuando se considera que según el Informe el 60% de los niños de la región vive bajo la línea de pobreza.

Podría proponerse como hipótesis concluyente de las anteriores apreciaciones que es la incapacidad de proveer los bienes y servicios que mejoren la calidad de vida urbana y con ellas las oportunidades sociales y económicas el factor que más determinadamente está minando el respaldo a los regímenes democráticos de la región. De hecho es esa incapacidad de ofrecer soluciones tangibles al mejoramiento de la calidad de vida social y económica una de las mayores limitantes a la superación del déficit de ciudadanía social que registra el Informe, la cual supera

otras como la falta de reconocimiento y expresión de ciertas organizaciones sociales o políticas emergentes.

Además, ese déficit democrático en términos de bienestar económico y social está muy relacionado con el alto nivel de inequidad, medido por ingresos, que registra la región. El Informe registra que “los niveles más bajos de apoyo [a la democracia] están asociados con niveles de educación más bajos, menores perspectivas de movilidad social y desconfianza de las instituciones democráticas y los políticos.”(Proddal,60) En el mismo sentido, pero dirección opuesta, el Informe señala que “los entrevistados pertenecientes a países donde hay menor desigualdad social tienden a ser más favorables a la democracia.” (Proddal,61)

Esa inequidad, aunque puede tener muy variadas y discutibles causas y efectos económicos, tiene sin duda un devastador efecto para la legitimidad del régimen democrático, cuyo pilar y promesa fundamental es la igualdad.

El Informe concluye que “el logro del desarrollo democrático está íntimamente vinculado con la búsqueda de mayor igualdad social, la lucha eficaz contra la pobreza y la expansión de los derechos de los ciudadanos.” Y sugiere que para producir el paso de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía es central considerar la cuestión del poder del Estado y su capacidad para democratizar, para construir ciudadanía.” Por lo que propone recuperar el espacio de la política para la democracia y la discusión pública sobre las cuestiones centrales del desarrollo democrático.

Lo que esta Caja de Herramientas supone es que la calidad de vida urbana es una de las cuestiones centrales del desarrollo democrático y sin duda la cuestión de mayor peso e impacto en la construcción de ciudadanía social en una región fuertemente urbanizada y descentralizada como América Latina. Las mayorías ciudadanas que reclaman bienestar y oportunidades viven en asentamientos urbanos. Es allí donde se concentra el desafío de construir la ciudadanía social que reclama el Informe. El Proddal sostiene que el “poder democrático es la capacidad de actuar de modo efectivo frente a los problemas de expansión de la ciudadanía, y que “hablar de ciudadanía integral es considerar que el ciudadano de hoy debe acceder armoniosamente a sus

derechos cívicos, sociales, económicos y culturales y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado.” (Proddal, 24)

Aunque el Informe sostiene que “El poder democrático se construye fundamentalmente en la estatalidad.”(Proddal, 76) es muy tímido en sugerencias concretas sobre cómo fortalecer la capacidad de “deliver” del Estado frente a las demandas ciudadanas en relación con su bienestar y condiciones sociales y económicas. Se sigue haciendo énfasis en la expansión de la política y los controles al ejercicio del poder, sin siquiera hacer referencia a las implicaciones y límites que dichos controles pueden tener sobre la capacidad del sistema democrático para responder a las expectativas ciudadanas.

Dentro de las dimensiones de la ciudadanía social se menciona como cuestión relevante el empleo, la pobreza y desigualdad, pero no se dice nada sobre cómo enfrentar esas dimensiones. Si, como las define el Informe, las cuestiones relevantes son aquellos campos en los que es imperativo actuar para alcanzar la dimensión de la ciudadanía social, sorprende que no se mencione en lo mínimo la calidad de vida urbana como parte de esa dimensión, en una región en la que casi 8 de cada 10 ciudadanos vive en asentamientos urbanos, y 128 millones en asentamientos subnormales.

Por lo tanto esta Caja de Herramientas trabaja sobre el supuesto de que además de la educación y la salud, debería agregarse el desarrollo sostenible social y ambiental a nivel urbano, y proponerse la provisión de bienes públicos como herramienta para construir la ciudadanía social que reclama el Informe.

Las recomendaciones del Informe para el tránsito de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía se centran en aspectos de la ciudadanía política y cívica más no en los aspectos de la ciudadanía social, que es la que el mismo Informe señala como más deficitaria. Una muestra evidente de ese divorcio es que mientras las encuestas de opinión señalan claramente que las preocupaciones ciudadanas son “el desempleo, la pobreza, desigualdad e ingresos insuficientes, la delincuencia y las drogas, la corrupción y los servicios e infraestructura insuficientes” (P. 183); los desafíos que destaca el Informe son la necesidad de realizar una reforma política,

fortalecer la educación en general y la cultura democrática en particular y la necesidad de construir nuevos canales que faciliten la participación de la sociedad civil organizada. (Proddal, 174 y 175).

Paradójicamente el mismo Informe reconoce que “las dificultades para lograr un nivel aceptable de integración social son visibles en el divorcio entre, por un lado, el diagnóstico que hacen los consultados sobre el funcionamiento y las debilidades de la democracia, y, por otro, los temas actualmente vigentes en la agenda pública.” En ese mismo sentido agrega que “las limitaciones para formular una agenda socialmente compartida suscitan el riesgo de que estas democracias se tornen “irrelevantes”. (PC, p. 175)

Impedir esa irrelevancia del sistema democrático supone el fortalecimiento de las condiciones de gobernabilidad democrática en la región y dentro de ellas aquellas que aseguren una mayor capacidad de respuesta efectiva a las demandas ciudadanas. El Proyecto Regional del PNUD “Feria de Conocimiento de Gobernabilidad Local para América Latina” elaboró una Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en la región en la que destaca primero una definición comprensiva de gobernabilidad local, y segundo, las condiciones necesarias para su fortalecimiento. Con respecto a la definición, la Agenda retoma la ofrecida por Joan Prats del Instituto Internacional de Gobernabilidad ubicado en Barcelona, España, quien señala que la gobernabilidad “es la capacidad de un sistema social de enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades en términos positivos, para satisfacer las expectativas y necesidades de sus miembros conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.”²³ Igualmente la Agenda señala que por la diversidad de conceptos e interpretaciones dadas al término gobernabilidad, es importante conservar una visión integral de la gobernabilidad la cual involucra las dimensiones de: “legalidad, legitimidad, eficacia y participación; todas a la vez y no sólo una de ellas.”²⁴

Al igual que los documentos antes mencionados del Banco Mundial, la Cepal y UN-Habitat, la Agenda destaca el poder creciente de los gobiernos locales en América Latina, atribuyendo esa

²³ “Agenda Para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina”, Proyecto Regional Feria de Conocimiento de Gobernabilidad Local en América Latina, Bogotá D.C. Junio de 2004, p. 6.

²⁴ Ibid.

circunstancia a 4 causas principales: la urbanización, la descentralización, los sistemas productivos locales y la participación ciudadana, para concluir que “la ciudad se ha convertido en el espacio natural de encuentro de ciudadanía, en el que los individuos desarrollan su potencial, en el que suplen sus necesidades básicas, en el que son usuarios de servicios sociales esenciales. El núcleo urbano es el lugar privilegiado en el que el ciudadano hace efectivo su derecho de participar en las decisiones que lo afectan.”²⁵

La Agenda propone las condiciones que deben reunirse para alcanzar la gobernabilidad local:

1. La construcción de una **visión** colectiva del desarrollo local, en la que se refleja el propósito colectivo por alcanzar y que anima a los agentes locales.
2. El reconocimiento de **liderazgos** individuales o colectivos con capacidad para convocar el compromiso de la sociedad con el proceso que se promueve.
3. El desarrollo de **relaciones constructivas entre actores** comprometidos con el proceso.
4. La construcción de **capacidades institucionales** que garanticen la eficacia de las políticas públicas necesarias en el proceso.
5. **La participación de los ciudadanos** en las diversas etapas del proceso.
6. La obtención de **resultados** que reflejen mejoría **en los indicadores de desarrollo humano** en la sociedad en la que se realiza la intervención.

Para cada una de esas condiciones la Agenda propone una serie de metas a lograr e indicadores para medir el grado de avance de una sociedad en sus condiciones de gobernabilidad.

Esta Caja de Herramientas parte de las definiciones, condiciones, metas e indicadores de gobernabilidad propuestas en la Agenda, y pretende aportar elementos prácticos que desde el ámbito de la gestión urbana mejoren la gobernabilidad local. La racionalidad de esta Caja de Herramientas sobre el fortalecimiento de la gobernabilidad local es que en la medida en que se obtengan resultados tangibles en los indicadores de desarrollo humano, y con ellos en las metas del milenio, se recuperará parte de la confianza ciudadana en la capacidad institucional y el liderazgo colectivo del sistema democrático para responder a sus demandas, lo que a su vez mejorará la legitimidad del sistema. Además, las herramientas propuestas en esta Caja pueden y

²⁵ Ibid. p. 7.

deben desarrollarse de manera tal que se propicie la participación de los ciudadanos y se construyan relaciones constructivas entre los actores. Todo eso es posible, pero la Caja parte del supuesto de que los elementos clave para desencadenar el proceso de mejoramiento del desarrollo humano y la gobernabilidad local urbana son la construcción de una visión colectiva y el fortalecimiento de la capacidad institucional, además de que sobre esos elementos puede influir más el PNUD.

Los gobiernos subnacionales en América Latina enfrentan retos enormes: alto desempleo, criminalidad rampante, tugurización, abuso y maltrato infantil y de género, parcial cobertura y calidad en la prestación de servicios públicos, baja cobertura y calidad escolar, deficientes sistemas de salud pública y seguridad social, entre otros. Ninguno de esos desafíos pueden ser abordados y menos superados por unas instituciones débiles e incapaces. El fundado temor a la corrupción y al abuso de autoridad no son razones validas para debilitar las instituciones democráticas. Todo lo contrario, instituciones más fuertes, consolidadas y vigiladas por los ciudadanos son menos vulnerables al caprichoso manejo individual, populista o corrupto. El castigo por el abuso y la corrupción deben pagarlo los individuos y gobernantes, no las instituciones democráticas.

So pretexto de castigar o minimizar la ineficacia, el abuso o la corrupción, las reformas de los noventa han dejado en América Latina una institucionalidad democrática nacional y subnacional restringida. Además del parcializado y a veces excesivamente ideologizado enfoque de las reformas, otras restricciones derivadas de la globalización, la liberación de los mercados, y las desequilibradas relaciones de poder mundial han dejado una institucionalidad democrática frágil y limitada en la región. Por último, como se menciona antes, los gobiernos subnacionales y locales están siendo cada vez mayores depositarios de obligaciones y responsabilidades para las que no están debidamente preparados ni financiera, ni técnica, ni institucional, ni gerencialmente; con el agravante de que las ciudades intermedias y pequeñas son los centros urbanos que más están creciendo en población y en demandas sociales.

Estas afirmaciones no cuestionan el saludable liderazgo del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos, de manera independiente o asociada con el Estado. Ese no es el

problema. Por el contrario, los gobiernos de la región han extraído en los últimos 20 años lecciones importantes de cómo hacer ese liderazgo y cooperación más efectivo y consistente con las metas de desarrollo y bienestar. De esas lecciones hemos aprendido, por ejemplo, que un Estado débil, incapaz de regular y controlar oportunamente deriva en experimentos con privados tan o más desastrosos que con el sector público. Instituciones fuertes, capaces y adecuadamente vigiladas son requisito indispensable del régimen democrático con o sin reformas, y más aún con ellas.

Por último, esta Caja hace énfasis en las herramientas que desde la gestión urbana podrían generar mayor impacto en el mejoramiento de las condiciones e indicadores de desarrollo humano y metas del milenio en la región. Ese enfoque explica porque, aunque se incluyen, no se hace especial énfasis en la prestación de servicios públicos domiciliarios como el acueducto o la electricidad. América Latina está muy por encima de las metas previstas en esos campos. Pero en otros como la cobertura y calidad educativa y de salud, o la provisión de condiciones de habitabilidad y vivienda digna aún tiene retos importantes para alcanzar y superar las metas establecidas. Y en otros temas que no hacen parte de las metas del milenio pero si del desarrollo humano como la criminalidad, la violencia, el abuso y el maltrato infantil y de genero, la región registra unos indicadores y déficits alarmantes. El propósito de esta Caja es ofrecer para esos desafíos herramientas concretas que orienten y mejoren la acción de gobernantes, actores no gubernamentales e institucionales con el objeto de mejorar el desarrollo humano y la gobernabilidad democrática desde el ámbito de la gestión urbana.

Al respecto algunas de las afirmaciones y estadísticas ofrecidas por el Plan Global para alcanzar las metas del milenio, en su borrador de septiembre del presente año, han servido de pauta y orientación para seleccionar las categorías temáticas que aborda la Caja y los tipos de herramientas que propone:

1. En América Latina la extensión de la pobreza es mucho menor que en Asia, pero el progreso en reducir la pobreza extrema ha sido mucho más limitado, y los retos ambientales todavía son serios.
2. El segundo elemento de para una visión exitosa del desarrollo, después del incremento de la productividad rural – la revolución verde -, es el fortalecimiento de la capacidad de las ciudades para atraer y promover industrias y servicios competitivos internacionalmente, a la vez que se suplen las necesidades básicas de todos los residentes urbanos. El tercer

elemento es la inversión masiva en nutrición, salud, educación y planeación familiar, y la cuarta es la inversión intensa en el mejoramiento de los sistemas de gerencia pública, el fortalecimiento de capacidades en el nivel local, y el desarrollo científico y tecnológico.

3. El paquete de inversiones para desarrollo urbano debe incluir: 1. tenencia segura para habitantes de zonas marginales, 2. participación comunitaria en sistemática planeación urbana, 3. expansión y mejoramiento de infraestructura urbana (acueducto y alcantarillado, disposición final de desechos, tratamiento de aguas servidas, electricidad, transporte público, senderos peatonales y vías, puertos), 4. desarrollo de zonas especiales de inversión (parques industriales y científicos, zonas de exportación, zonas económicas especiales), 5. incentivos tributarios para sectores pioneros, 6. inversiones ambientales para reducir la polución, la contaminación del agua y el aire.
4. Se recomienda que las inversiones en gerencia pública vayan de la mano con las inversiones en educación, salud, infraestructura y otros sectores claves. Al respecto la prioridad de las inversiones son: 1. incremento salarial y actualización de gerentes senior, 2. construcción de capacidades en el nivel local para oficiales de distrito en la implementación de planes de inversión a gran escala para las metas del milenio, 3. sistemas de gerencia pública basados en información y tecnología para poner el gobierno en línea, 4. compromiso hacia el gobierno en línea en programas como el otorgamiento de licencias, certificados de nacimiento, permisos de trabajo, y otras informaciones de operación corriente del sector público, 5. un servicio de compras estatales transparente y en línea, 6. publicación sistemática de los gastos presupuéstales y las transferencias a los gobierno subnacionales, 7. recolección y administración de censos e información estadística, y 8. elaboración de presupuestos por resultados.
5. La región ha tenido muy poco crecimiento económico desde 1990, menos del 2% percapita en la mayoría de los países, generando estancamiento en la pobreza percapita y persistentes niveles de alta inequidad. La región lo está haciendo bien en relación con los MDG relacionados con la hambruna, la educación, igualdad de genero y salud infantil. La meta de MDG para el acceso al agua en las zonas urbanas ya fue alcanzado, pero en las zonas rurales ha habido poco progreso. El acceso a alcantarillado está estancado tanto en las zonas urbanas como rurales. La deforestación es todavía un tema crítico en la región, con tasa de declinación en acelarecación a lo largo de la región. Como en otras regiones del mundo, permanece extremadamente alta a tasas de 190 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, osea más de 10 veces el promedio de los países ricos. Aunque la información sobre mortalidad materna es muy deficiente, hay poca duda de que el cuidado de la salud de la mujer es inadecuado. Los más grandes retos de la región recaen en los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela).
6. Aunque la región tiene grandes potencialidades y algunos buenos indicadores de desarrollo, el progreso de las dos últimas décadas se ha evaporado por las crisis macroeconómicas y financieras.
7. El estancamiento económico en América Latina deriva parcialmente de dos fuentes principales: una, de la división y discriminación racial y social en algunas regiones, que a través de los años se ha traducido en altísimas inequidades de ingreso. Y la otra, de una sistemática baja inversión en educación secundaria y superior, y en investigación y desarrollo.

Algunas de las recomendaciones señaladas en el Plan Global no se incorporan en esta Caja porque no hacen parte del marco de competencias locales en la región. Otras, que no se mencionan en el Plan, se han incluido por su impacto en el reforzamiento o generación de condiciones para la calidad de vida y el desarrollo más allá de las urgentes pero minimalistas metas del milenio.

Alcance de los Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio

Objetivo 1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre

Meta 1. Reducir a la mitad la proporción de personas cuyo ingreso sea menor a un dólar por día

Meta 2. Disminuir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre

Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal

Meta 3. Garantizar que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria

Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer

Meta 4. Eliminar las disparidades entre los sexos en la educación primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005 y para todos los niveles de educación para el año 2015

Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil

Meta 5. Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años

Objetivo 5. Mejorar la salud materna

Meta 6. Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes

Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades

Meta 7. Detener y comenzar a revertir la tendencia de expansión del VIH/SIDA

Meta 8. Detener y comenzar a reducir la incidencia de la malaria y otras enfermedades importantes

Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Meta 9. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e revertir la pérdida de recursos del medio ambiente

Meta 10. Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento

Meta 11. Haber mejorado sustancialmente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios

Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Meta 12. Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello conlleva el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, desarrollo y la reducción de la pobreza, nacional e internacionalmente

Meta 13. Atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que se hayan comprometido a reducir la pobreza

Meta 14: Atender las necesidades especiales de los países sin acceso al mar y los estados insulares pequeños

Meta 15: Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo aplicando medidas nacionales e internacionales, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo

Meta 16: En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo

Meta 17: En cooperación con los laboratorios farmacéuticos, proporcionar acceso a los medicamentos de primera necesidad y a precios asequibles en los países en desarrollo

Meta 18: En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular las tecnologías de la información y de las comunicaciones

UNA CIUDAD QUE PROMUEVA LA GESTION URBANA PARA EL DESARROLLO HUMANO DEBE TENER ENCUENTA LOS SIGUIENTES PRINCIPIOS

1. Prevalencia de cubrimiento y calidad en la prestación de los servicios sociales
2. Prevalencia de diseño y funcionalidad de los espacios públicos para el ser humano, no para la movilidad vehicular
3. Prevalencia del desarrollo del potencial humano y de la previsión del crecimiento poblacional en el ordenamiento territorial
4. Equilibrio del espacio y la movilidad del peatón con los demás agentes de movilidad en el territorio
5. Prevalencia del ser humano como objetivo primordial del medio ambiente urbano.
6. No hay contradicción entre el ambiente humano y la sostenibilidad ambiental
7. El ambiente urbano es el ambiente humano por excelencia, las ciudades no tienen que ser inhumanas
8. La estética urbana no es una frivolidad, es un elemento fundamental de la calidad de vida urbana
9. La planeación urbana es fundamental en la provisión de bienes públicos
10. La provisión de bienes públicos de calidad sólo es posible por la vía de la intervención pública y la regulación estatal
11. El desarrollo de las ciudades requiere de una alta participación del estado
12. Las ciudades que potencian el desarrollo humano construyen una visión de largo plazo y crean la capacidad institucional necesaria para llevarla a la práctica
13. La construcción de calidad de vida urbana está más relacionada con decisiones políticas que con conocimiento técnico o inversiones cuantiosas
14. Un medio ambiente (sin contaminación ambiental, visual y sonora) sano es un bien público fundamental
15. Se requieren ciudades densas para proveer bienes públicos con calidad
16. La suburbanización, o los desarrollos de baja densidad en general, son el principal enemigo del desarrollo urbano porque impiden la adecuada provisión de bienes públicos fundamentales para la calidad de vida urbana como el transporte público, los parques y la tierra bien urbanizada y planeada. También impide la provisión de otros bienes privados muy relevantes para la calidad de vida y el crecimiento económico como la vivienda
17. El deterioro del centro promueve la suburbanización
18. Los centros de las ciudades son articuladores y promotores de la igualdad.
19. Los instrumentos tributarios son esenciales para el ordenamiento urbano
20. El espacio público es una necesidad básica urbana y es sagrado
21. Existe una desigualdad en la distribución de espacio público
22. Existe un conflicto cuando se privatiza el espacio público
23. Para hacer ciudades bien planeadas y con bienes públicos de calidad se requieren bancos de tierras de propiedad del estado
24. La tierra de expansión urbana no puede tratarse como un bien de mercado cualquiera. La tierra urbana es por definición un bien de mercado imperfecto que requiere la intervención y regulación estatal
25. Tanto por sus efectos positivos en la gobernabilidad democrática como en la calidad de vida urbana debe promoverse la participación comunitaria en el mejoramiento de barrios
26. Los parques son la principal herramienta contra la suburbanización
27. Los parques deben ser centros de cultura y encuentros ciudadanos
28. La práctica del deporte y las expresiones culturales son elementos fundamentales del desarrollo humano
29. Debe haber subsidios cruzados en el transporte: sobretasa financiando transporte público
30. Transporte no motorizado es una prioridad
31. Más obras viales no resuelven el problema del transporte, por el contrario agravan el problema
32. El transporte privado no es sostenible ni viable
33. El objeto del medio ambiente urbano es el ser humano.
34. Debe promoverse la relación armónica entre territorios colindantes, regiones
35. la intervención pública para la regulación de las actividades privadas
36. multiusos y multiestratos
37. la ciudad debe ser incluyente. Los suburbios son excluyentes
38. El saneamiento básico supone primero terminar los alcantarillados de los barrios y luego limpiar las fuentes de agua a donde esta agua desembocan.
39. La calidad de vida urbana es producto de decisiones políticas. El conocimiento técnico y las lecciones de las experiencias de otros ya están disponibles. Lo que falta es usar ese conocimiento y experiencia en la toma de decisiones políticas que conlleven a la construcción de ciudades para el desarrollo humano. Lo que no hayamos hecho hasta el momento no es por falta de conocimiento técnico es sobre todo por falta de decisión política.
40. Una decisión política fundamental que hace falta para mejorar la ciudadanía social es definir cuál es el tipo de ciudad que queremos y cómo podemos construirla.
41. Es imposible definir el tipo de ciudad que queremos hacer sin definir el tipo de sociedad que queremos ser. Sobre el tipo de sociedad que queremos ser tenemos muchos consensos: democrática, igualitaria, sin pobreza, con oportunidades, participativa, libre, etc. Pero no tenemos claro cuáles son las características de la ciudad que debe albergar el tipo de sociedad que queremos ser. Por el contrario, los asentamientos urbanos en los que vivimos reflejan un enorme divorcio entre lo que la sociedad que queremos ser y la manera cómo vivimos cotidianamente.

Recuadro 3. Medios para llevar una vida productiva

Los elementos básicos del capital humano adecuado incluyen lo siguiente:

- Una nutrición básica.
- Un sistema de salud que permita que la persona viva una vida larga y saludable.
- Salud sexual y de procreación.
- Alfabetización, conocimientos básicos de aritmética, y aptitudes de interés para el mercado de trabajo en el siglo XXI.
- Aptitudes técnicas y empresariales para adoptar tecnologías existentes pero poco utilizadas y conocimientos científicos a fin de promover nuevos conocimientos.

Los servicios esenciales de infraestructura incluyen lo siguiente:

- Un entorno natural de gestión y conservación sostenibles.
- Producción agrícola, con inclusión de nutrientes para el suelo, agua aceptable para la agricultura, y variedades mejoradas de semilla, más vacunas, productos farmacéuticos para veterinaria, y piensos y forrajes para el ganado.
- Energía, electricidad y carburantes de uso seguro para guisar.
- Carreteras pavimentadas y servicios de transporte de seguros y fiables, incluidas opciones no motorizadas.
- Tecnología moderna de información y comunicaciones.
- Agua buena para beber y saneamiento básico.

Los derechos políticos, sociales y económicos fundamentales incluyen lo siguiente:

- Igualdad de derechos para las mujeres y las niñas, incluidos los derechos en materia de procreación.
- Libertad contra la violencia, especialmente en el caso de las niñas y las mujeres.
- Una voz política para cada ciudadano, con inclusión de las organizaciones de la sociedad civil.
- Igualdad de acceso a los servicios públicos.
- Seguridad en términos de tenencia de la tierra y derecho de propiedad: respecto de la vivienda, la empresa, y otros activos.

Fuente: Invirtiendo en el Desarrollo, Un plan práctico para conseguir los objetivos de Desarrollo del Milenio, Panorama, Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, Jeffrey d. Sachs, Director. New York, 2005. En: http://unmp.forumone.com/span_low_res/TF1-overviewSpanLowRes.pdf
