

Sistemas de ciudades

La urbanización, motor del crecimiento y el alivio de la pobreza



ESTRATEGIA DEL BANCO MUNDIAL PARA EL SECTOR URBANO Y LOS GOBIERNOS LOCALES

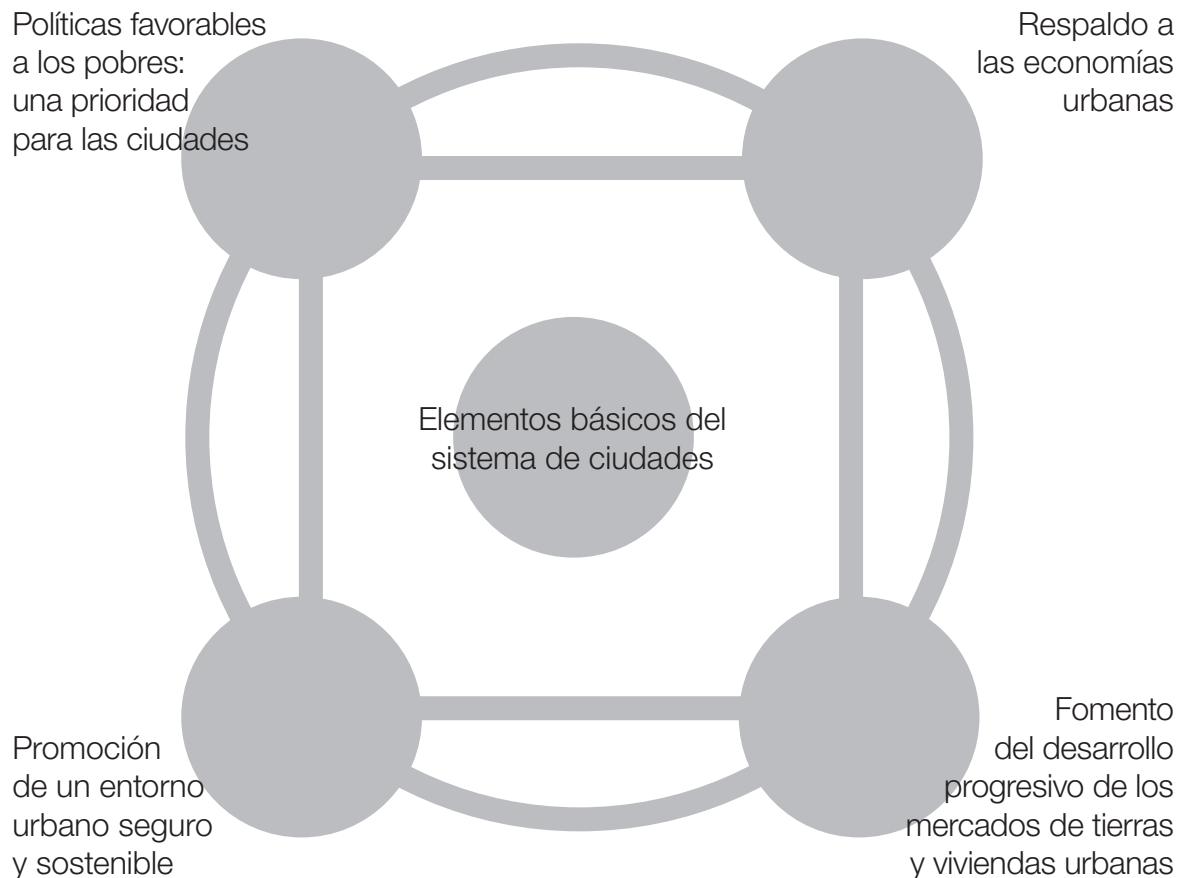


BANCO MUNDIAL

Sistemas de ciudades

Integración de políticas nacionales y locales

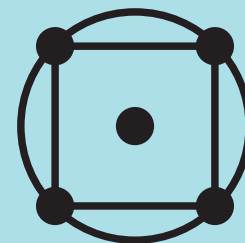
Conexión entre instituciones e infraestructura



El cuadrado en el círculo es un símbolo icónico de la ciudad ideal, presente en culturas de todo el mundo, desde el Oriente Medio hasta Asia, desde América Latina hasta África y Europa. El cuadrado es la metáfora de la casa, y el círculo es el universo que la alberga.



Prólogo



Desde el principio de los tiempos, las ciudades han sido centros de democracia, creatividad y actividad económica. ¿Por qué motivo? La economía y la geografía nos informan que la densidad y la concentración urbana son esenciales para la productividad y el crecimiento. Las ciudades también son agentes catalizadores de la acción colectiva, la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

El Banco Mundial está lanzando su nueva Estrategia para el Sector Urbano y los Gobiernos Locales en un momento crítico. Por primera vez en la historia, más de la mitad de la población del mundo vive en ciudades. Más del 90% del crecimiento urbano se está produciendo en países en desarrollo, lo que representa unos 70 millones de nuevos residentes en las zonas urbanas al año. Se prevé que durante las próximas dos décadas la población urbana se duplicará en las dos regiones más pobres del mundo: Asia meridional y África al sur del Sahara.

Se estima que actualmente 1000 millones de personas viven en barrios marginales de países en desarrollo. La mejora de las condiciones urbanas, como quedó demostrado por muchos programas exitosos en todo el mundo, muestra que esos barrios pueden transformarse en zonas dinámicas y bien integradas en las ciudades, tales los casos de Senegal, Singapur, Tailandia y Viet Nam.

Las exigencias que imponen el alivio de la pobreza, el cambio climático y el crecimiento sostenible pondrán a prueba a las ciudades en desarrollo del mundo actual. Alrededor del 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero proviene de las ciudades, y más del 70% de la energía se consume en zonas urbanas. Por ello, las ciudades ocuparán el primer plano entre las cuestiones vinculadas al cambio climático allí donde las ciudades más compactas y con mayor densidad demográfica constituirán la principal forma urbana en los años venideros.

La nueva estrategia también inaugura la **Década de las Ciudades**, que será recordada por reconocer a la ciudad como núcleo del crecimiento y el desarrollo humano. Nunca antes las ciudades habían despertado tanto interés, puesto de manifiesto en la existencia de asociaciones ciudadanas, programas para las ciudades, universidades metropolitanas y asociaciones con el sector privado. Generalmente, en los países en desarrollo,

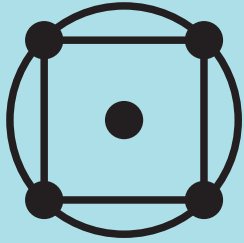
las ciudades ofrecen a los funcionarios electos un primer acercamiento con los votantes; a los gobiernos, para recaudar impuestos; a los contribuyentes, para exigir servicios eficientes; a los inversionistas, para iniciar nuevos negocios. Es en ellas donde las voces colectivas se hacen oír y la rendición de cuentas cobra importancia.

Las ciudades exitosas evolucionan, mejoran sus finanzas, atraen inversionistas privados y cuidan de los pobres. La nueva Estrategia para el Sector Urbano y los Gobiernos Locales ayudará a los gobiernos, en todos los niveles, a hacer de las ciudades lugares más equitativos, eficientes, sostenibles y respetuosos del medio ambiente. Se funda en dos principios. En primer lugar, que la densidad, la concentración y la proximidad son fundamentales para el progreso humano, la productividad económica y la equidad social. En segundo término, que las ciudades deben ser sostenibles y estar bien administradas.

La estrategia se desarrolla en torno a cinco líneas de actividad: 1) administración, gobierno y finanzas de la ciudad, 2) pobreza urbana, 3) ciudades y crecimiento económico, 4) urbanismo, tierras y vivienda, y 5) medio urbano y cambio climático. En ellas se establecen los objetivos y los puntos de referencia que permitirán al Banco efectuar el seguimiento del financiamiento y la asesoría sobre políticas que ofrece. La mayoría de nuestros clientes todavía sufre una ingente falta de recursos, y va a llevar algún tiempo hasta que toda la población pobre esté integrada por completo en el tejido urbano. Por esta razón, la nueva estrategia exige, frente a la pobreza urbana, un enfoque más amplio y en mayor escala, que se concentre como nunca antes en aquellas políticas y medidas que puedan crear ciudades habitables.

La nueva Estrategia para el Sector Urbano y los Gobiernos Locales trazada por el Banco Mundial aspira a convertirse en un elemento clave a la hora de ayudar a los líderes ciudadanos y las autoridades nacionales a idear e implementar políticas y programas para beneficio de su población, sus ciudades y sus países. Espero que usted pueda tomarse un momento para familiarizarse con la estrategia y conocer de qué manera esperamos marcar una diferencia.

Katherine Sierra
Vicepresidenta, Desarrollo Sostenible



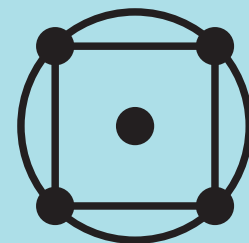
Índice

Prólogo	1
La nueva estrategia urbana	3
Sistema de ciudades: impulsar el crecimiento, reducir la pobreza	4
Elementos básicos del sistema de ciudades	6
Políticas favorables a los pobres: una prioridad para las ciudades	10
Respaldo a las economías urbanas	12
Fomento del desarrollo progresivo de los mercados de tierras y viviendas urbanas	16
Promoción de un entorno urbano seguro y sostenible	20
Enfoques multisectoriales para reforzar la estrategia	24

Copyright © 2009 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial

Las fotografías pertenecen a funcionarios y la Fototeca del Banco Mundial, el Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba, y los fotógrafos de Stock.xchng J urgen de Clercq, David Garzón Rodríguez, Cécile Geng y José A. Warletta.

La nueva estrategia urbana

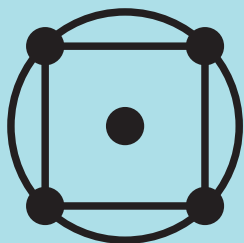


La urbanización es un fenómeno definitorio de este siglo, y el lugar donde se está produciendo esta transformación demográfica es el mundo en desarrollo. Se prevé que en los próximos 20 años habrá casi 2000 millones de nuevos residentes urbanos, y es probable que las poblaciones urbanas de Asia meridional y África se dupliquen. Gran parte de ese crecimiento tendrá lugar en ciudades pequeñas y medianas; incluso hoy, más de la mitad de la población urbana del mundo se concentra en ciudades de menos de 500 000 habitantes. Esta situación plantea preguntas acerca de la forma en que se gestionará la urbanización y en que forma el Banco Mundial prestará asistencia para el desarrollo urbano en el próximo decenio.

En momentos en que las ciudades contribuyen a alrededor del 70% del PIB mundial, las teorías económicas recientes están dando nueva forma al concepto de urbanización adoptado por el Banco. Un nuevo paradigma, respaldado por un creciente número de publicaciones, subraya los beneficios de la urbanización, impulsada por el aumento de la productividad, la fluidez de los mercados de trabajo y un mayor acceso a los mercados. En la actualidad, para muchos la pregunta no consiste en cómo frenar la urbanización, sino cómo prepararse para ella, recogiendo los beneficios del crecimiento económico que acompaña a ese proceso y reduciendo, al mismo tiempo, las congestiones, el delito, la informalidad y los barrios marginales. Si se la gestiona correctamente, la urbanización también puede abordar los problemas del cambio climático mediante el diseño de ciudades más compactas y de mayor densidad, que permitan utilizar más eficientemente la energía y reduzcan los tiempos de viaje y los costos para las empresas y los residentes urbanos.

Los principales mensajes en los que se basa la nueva Estrategia para el Sector Urbano y los Gobiernos Locales, del Banco Mundial, son los siguientes:

- La urbanización es un fenómeno demasiado importante como para dejarlo únicamente en manos de las ciudades; exige que las naciones presten atención a políticas críticas, como las relacionadas con los mercados de tierras y de la vivienda, que trascienden la competencia del gobierno de una sola ciudad.
 - Las ciudades se deberán equipar para ocuparse de los nuevos residentes, lo que exigirá poner más empeño en, por ejemplo, actualizar las normas de urbanismo para permitir una mayor densidad y evitar que las presiones de la demanda de viviendas y tierras — bienes escasos— aumenten excesivamente los precios.
 - Si no se abordan ahora, los costos que acarreará el futuro crecimiento serán excesivos y difíciles de hacer retroceder.
 - La promoción activa de los beneficios de la concentración y el manejo de las congestiones producirán importantes resultados en términos de crecimiento económico y reducción de la pobreza.
 - Para llegar al número cada vez mayor de ciudades secundarias, donde hoy tiene lugar gran parte del crecimiento urbano, el Banco ampliará su labor trabajando con intermediarios financieros y elaborando programas nacionales y provinciales que provean servicios financieros minoristas y asistencia técnica para apoyar a los gobiernos locales.
- La nueva estrategia urbana reordena la tarea del Banco en el sector urbano en torno a cinco líneas de actividad que serán cruciales para las ciudades y los gobiernos locales en la próxima década:
- Prestar atención especial a los elementos básicos del sistema de ciudades: Administración, finanzas y gobierno
 - Convertir las políticas favorables a los pobres en una prioridad para las ciudades: Reducción de la pobreza urbana y mejoramiento de los barrios marginales
 - Respaldar las economías urbanas: Ciudades y crecimiento económico
 - Alentar el progresivo desarrollo de los mercados de tierras y viviendas urbanas: Tierras, viviendas y planificación urbanas
 - Promover un entorno urbano seguro y sostenible: Medio urbano, cambio climático y gestión de actividades en casos de desastre



Sistema de ciudades: impulsar el crecimiento, reducir la pobreza

Hubo un tiempo en el que la urbanización del mundo en desarrollo se consideraba un fenómeno demasiado rápido e inmanejable, que era preciso resistir y controlar. Muchos gobiernos nacionales, provinciales y locales han desplegado esfuerzos para restringirlo. En rigor, esta forma de pensar representa el antiguo paradigma. Ahora muchas autoridades reconocen que la urbanización no solo es inevitable, sino que también es una fuerza poderosa que estimula el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Este nuevo paradigma se funda en la noción de que la densidad —y la urbanización que esta impulsa— es esencial para lograr economías de concentración y aumentos de productividad. La función, y no el tamaño, es el parámetro utilizado para medir el funcionamiento de una ciudad. ¿Cómo se puede, entonces, actuar frente a la

urbanización para aprovechar su potencial de desarrollo económico?

En el Informe sobre el desarrollo mundial 2009, “Una nueva geografía económica”, se señala que el aumento de la densidad y la reducción de la distancia y de las divisiones son los elementos fundamentales del éxito económico. También se afirma que ningún país ha llegado a ser de ingreso mediano sin industrialización y urbanización. Haciéndose eco de estos mensajes, la nueva estrategia urbana del Banco se basa en la idea de facilitar la eficiencia espacial en la producción y, al mismo tiempo, abordar la congestión y las divisiones internas dentro de las zonas urbanas (recuadro 1). El eje consiste en aprovechar el potencial de la urbanización para reducir la pobreza y crecer con inclusión y equidad.



Recuadro 1. Sistemas de conglomerados de ciudades

El undécimo Plan Quinquenal chino en curso (2006–2010) está alentando la transformación de los conglomerados de ciudades en la principal forma de urbanización. Estos conglomerados están concebidos para mejorar la conectividad entre ciudades grandes, medianas y pequeñas, y cada uno de ellos constituye un sistema de ciudades.

China alienta estos sistemas de ciudades a raíz de la trayectoria del desarrollo que recorrieron sus dos “usinas” económicas: las de los deltas de los ríos Perla y Yangtzé. El delta del río Perla, que comprende Guangzhou, Shenzhen, Dongguan, Foshan y otras ciudades, alberga al 2,2% de la población de China, pero produce el 10,3% del PIB. El delta del río Yangtzé, que abarca Shanghai, Suzhou, Hangzhou, Nanjing y otras ciudades, con solo el 6,7% de la población de China, produce el 15,7% del PIB del país. ¿Por qué razón tienen éxito estos lugares?

Gran parte de su éxito reside en el aprovechamiento de las economías de escala, así como de las economías de concentración derivadas de las interacciones intraindustriales e interindustriales. Según lo expresa el director general de una de las empresas fabricantes de productos electrónicos más grande del delta del río Perla: “Los materiales y componentes que utilizamos hoy en nuestras 49 líneas de producción nos llegan diariamente de

proveedores de la zona, por ruta, en un trayecto que por lo general no lleva más de una hora. En la práctica, somos una sola fábrica enorme dispersa por todo el territorio. La existencia, en una superficie relativamente reducida, de todo lo que necesitamos para fabricar nuestros variados productos de audio es una de las ventajas de la región. En realidad, en otros lugares el costo de la mano de obra puede ser inferior, pero alrededor de una fábrica no hay nada más”.

Mejorar la fluidez de los mercados de tierras, trabajo y productos constituye la clave de una urbanización exitosa, ya que permite que, en el mismo terreno, se genere una producción de mayor valor, ayuda a conectar a la población pobre con las oportunidades económicas y reduce los costos de transporte para facilitar las economías de escala y la especialización. A decir verdad, la integración de las instituciones que rigen la transferencia y el uso de tierras agrarias y urbanas ofrece buenas perspectivas de producir elevados beneficios en términos de prosperidad económica y desarrollo armonioso.

Vale la pena considerar el caso de la provincia de Hunan, donde las ciudades de Changsha, Zhuzhou y Xiangtan están cooperando para construir autopistas y ferrocarriles, y así mejorar la conectividad entre ellas y con el interior. En un plan de cooperación regional se especifica que los precios de mercado determinarán la distribución de tierras para diferentes usos y promoverán el uso intensivo de la tierra en los cascos urbanos.

Las conversaciones sobre políticas deberían comenzar por las instituciones y los instrumentos que pueden fomentar la densidad económica y gestionar los costos sociales y ambientales.

Cuando los países se desarrollan y las economías crecen, algunos lugares “despegan”, de la mano de una creciente densidad económica que induce a la gente a vivir en ciudades grandes y pequeñas o en sus cercanías. La proporción de población urbana aumenta abruptamente —de alrededor del 10% al 50%— a medida que los países dejan atrás la categoría de ingreso bajo para pasar a la de mediano bajo, con un ingreso de aproximadamente US\$3500.

Entre 2000 y 2005, el incremento promedio de la población urbana de los países de ingreso bajo fue del 3% anual, más del doble que la tasa correspondiente a los países de ingreso mediano y más del triple que aquella de las naciones de ingreso alto. Esta transformación espacial está estrechamente relacionada con la transformación sectorial de los países agrícolas en industriales y luego en economías postindustriales, con la ayuda de un sector agrícola vigoroso.

Cuando la agricultura marcha bien, las personas que se trasladan no se ven “expulsadas” de las zonas rurales, sino “atraídas” por la perspectiva de una vida mejor en las ciudades. La mudanza no solo les permite tener una situación más acomodada; también mejora las condiciones de vida en los pueblos que dejan atrás y aumenta la productividad de las ciudades donde se asientan.

¿Cuáles son las políticas prioritarias para que la urbanización sea exitosa?

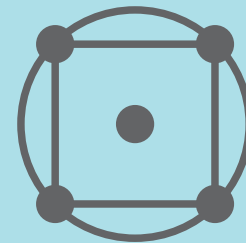
Las políticas de urbanización deberían orientarse a aumentar la eficiencia de la transformación de la economía rural en una economía urbana equilibrando, en ese proceso, los costos de la congestión y los beneficios derivados de la concentración. Las principales fallas del mercado que es preciso abordar son aquellas relacionadas con los mercados de tierras. El aumento de la eficiencia espacial de la producción está vinculado intrínsecamente a la forma en que varía el uso de la misma parcela de tierra para ajustarse a la densidad económica. Para aquellos lugares con urbanización incipiente, es importante que la tierra esté registrada y los derechos de propiedad estén asignados y protegidos. Las instituciones nacionales responsables de administrar los derechos de tenencia de la tierra deberían ser neutrales en

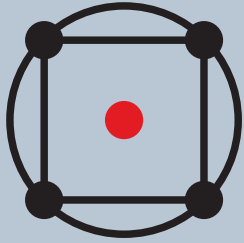
Recuadro 2. Nuevos marcos de diagnóstico para respaldar las estrategias urbanas nacionales

Planificar la urbanización requerirá estrategias urbanas nacionales respaldadas por nuevos marcos de diagnóstico. El Banco ayudará a los países a responder a las presiones de la urbanización mediante la introducción, con carácter experimental, de un nuevo marco de diagnóstico y herramienta analítica. El Análisis de la Urbanización será un instrumento dirigido por el cliente para examinar las tendencias demográficas a nivel nacional y dentro de concentraciones urbanas de importancia crítica. En él se examinarán los efectos en la disponibilidad y el costo de la tierra y la vivienda, además de la movilidad y el acceso a los puestos de trabajo y servicios de infraestructura cruciales. Se efectuará el seguimiento de las transformaciones espaciales urbano-rurales. El Análisis de la Urbanización contribuirá a la formulación de la estrategia de asistencia a los países suministrando las respuestas normativas e institucionales apropiadas en aquellos países donde la velocidad de urbanización requiera un plan estratégico.

cuanto al espacio, es decir, no deberían distinguir si un lugar es rural o urbano. En aquellos sitios con bajos porcentajes de zonas urbanas, la asignación de derechos de propiedad incentivará a los agricultores a especializarse en la producción de cultivos de mayor valor o a facilitar la tierra para usos urbanos.

La urbanización no constituye un desafío exclusivamente para las ciudades, de manera que el tema requerirá una colaboración mucho más estrecha entre todos los niveles del gobierno. Para ser eficaces, los países en desarrollo necesitarán tanto mecanismos de coordinación normativa eficientes y de múltiples niveles que respalden la formulación de políticas como intervenciones coordinadas entre los gobiernos nacionales y locales. Los organismos metropolitanos y regionales pueden ser necesarios allí donde haya discordancia entre los límites municipales y la incidencia de la actividad económica urbana, a fin de prestar servicios con mayor eficacia y fomentar el crecimiento económico.





Elementos básicos del sistema de ciudades

Esta línea de actividad ayuda a las ciudades y los gobiernos locales a planificar y financiar la prestación de servicios, fortalecer el gobierno urbano y dar mayor eficacia a la administración de la ciudad. Durante el último decenio, la descentralización redundó en la delegación de mayor autoridad en los gobiernos locales, sin la correspondiente y necesaria descentralización fiscal. Esta línea de actividad está orientada a respaldar los marcos jurídicos y normativos, elaborar mecanismos sólidos de rendición de cuentas para los gobiernos y las empresas de servicios públicos locales, y promover una combinación de estrategias de financiamiento mediante la división de los gobiernos locales en aquellos que pueden acceder al financiamiento en condiciones de mercado y aquellos que necesitarán asistencia técnica e incentivos por resultados para acceder al mercado. El mejoramiento de la movilización de recursos locales, la recopilación de datos y el seguimiento a nivel municipal apuntalará esas medidas.

El intento por comprender el desarrollo urbano considerando a la ciudad como sistema difiere de estrategias anteriores. Como todos los sistemas, una ciudad depende de que sus elementos constitutivos funcionen sin tropiezos. Conforme a la nueva estrategia urbana, se presta atención especial a los elementos básicos del sistema de ciudades: administración, finanzas y gobierno, que deben funcionar bien para que una ciudad cumpla su mandato, incluido el suministro de servicios vitales para la población urbana pobre.

Es posible que unos sistemas de administración e información satisfactorios, sumados a una buena conducción, resulten ineficaces si no están respaldados por el financiamiento suficiente. Del mismo modo, una ciudad que no esté comprometida con el buen gobierno y la rendición de cuentas tendrá dificultades para recaudar los impuestos de los ciudadanos y movilizar financiamiento del mercado. Estos elementos básicos del sistema de ciudades seguirán siendo el principal objeto de la atención en la próxima década.

La administración, las finanzas y el gobierno de las ciudades constituyen el núcleo de las líneas de actividad del Banco en el sector urbano. Comprenden el número de proyectos más elevado y el mayor volumen de préstamos. Para funcionar eficazmente, las demás líneas de actividad dependen, de una u otra manera, de esos elementos básicos del sistema de ciudades (recuadro 3).

Administración de la ciudad

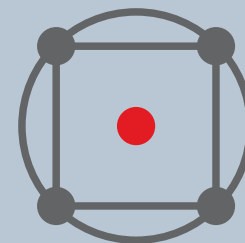
Si la urbanización se ha de aprovechar por su potencial para fomentar el crecimiento y mejorar los medios de subsistencia de la población urbana, las ciudades y los gobiernos locales deben estar en condiciones de explotar ese potencial. Sin embargo, un tema recurrente en la mayor parte del mundo en desarrollo es la ambigüedad y la confusión en torno a las funciones y los mandatos de los agentes de los gobiernos nacionales, provinciales y locales en la esfera de la prestación de servicios a nivel local.

En los últimos años, con la descentralización creciente puesta en práctica por los países se lograron grandes avances en la delegación de autoridad en los gobiernos locales. Para muchos, no obstante, este proceso se ha caracterizado por señales dispares, marcos jurídicos y normativos incoherentes, y profundas discrepancias entre la responsabilidad asignada y la real en materia de prestación de servicios. En muchos casos, ello es resultado de la discordancia entre las asignaciones de gastos e ingresos, mandatos contrapuestos entre los agentes nacionales, provinciales y locales, y diferencias de capacidad entre los gobiernos locales.

Desarrollo profesional. El fortalecimiento de la capacidad para mejorar la gestión de los gobiernos locales es esencial, pero debe trascender la capacitación para incluir reformas que modifiquen las "reglas del juego" utilizando incentivos y marcos de políticas basados en normas. Proporcionar recursos al nivel local de gobierno de acuerdo con los resultados que obtenga puede infundir un sentimiento de competencia por los recursos y constituir un incentivo para la reforma. Estas medidas de reforma podrían abarcar, entre muchas otras áreas, la gestión financiera, la rendición de cuentas, la recaudación de ingresos locales y el desempeño económico.

Otros métodos que han dado buenos resultados son los programas de certificación profesional dirigidos a elevar y profesionalizar a funcionarios municipales y fomentar su desarrollo. La clave consiste en diseñar un sistema que reconozca la heterogeneidad existente en el sector del gobierno local y sienta bases equitativas para que todos los gobiernos locales, independientemente de su tamaño y capacidad, puedan participar. Las donaciones para fines generales vinculadas a criterios de desempeño constituyen una forma de prestar tal asistencia.





Recuadro 3. Dar a los gobiernos locales de Uganda el control del dinero

A mediados de los años noventa, el sobrecargado gobierno central de Uganda instrumentó reformas destinadas a descentralizar la prestación de servicios, es decir, a dar a las autoridades locales más poder para suministrar los servicios básicos. Es preferible que el control sea local. En comparación con los ministros regionales, el personal local puede determinar mejor las necesidades existentes y cerciorarse de que los fondos se distribuyan con mayor eficiencia.

Sin embargo, para que esa reforma diera buenos resultados, los gobiernos locales necesitaban un “acondicionamiento” general: capacitación, mejor rendición de cuentas, procesos de adopción de decisiones más participativos y una sólida supervisión.

A tal fin, el Banco Mundial proporcionó apoyo financiero con el objeto de agilizar la transferencia de fondos para desarrollo desde el gobierno central hacia los gobiernos locales, lo que dio un fuerte impulso a la capacidad local. El primer proyecto, el programa de desarrollo de los gobiernos locales, contribuyó a crear programas informáticos para el seguimiento de las asignaciones de fondos y recibió US\$80,9 millones del Banco Mundial y

US\$9 millones del gobierno nacional ugandés y los gobiernos locales participantes.

Mediante un segundo programa complementario se respaldaron actividades similares y además se prestó atención al fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales. El Banco Mundial otorgó una donación de US\$75 millones y otro crédito por US\$50 millones para ese programa. Se sumaron otros gobiernos: el organismo danés de asistencia internacional suministró US\$2,4 millones; Austria, US\$300 000, y los Países Bajos, US\$7,5 millones.

Las autoridades locales prosperaron con el aporte de financiamiento y conocimientos especializados, lo que les permitió vigilar mejor la ejecución presupuestaria y la asignación de recursos. Para 2007, en algunos casos las bases de recaudación se habían incrementado en un 20% o más, y los gobiernos locales más importantes contaban con planes de desarrollo trienales y estaban rindiendo cuentas puntualmente ante el departamento ugandés de auditoría.

Con un renovado interés en reforzar la capacidad normativa e institucional de los gobiernos locales, el gobierno central ha institucionalizado nuevos planes de capacitación, y gracias al asesoramiento y la asistencia técnica del Banco Mundial, Uganda dispone ahora de un grupo de proveedores acreditados, públicos y privados, de servicios de capacitación que participan con éxito en licitaciones de contratos públicos.

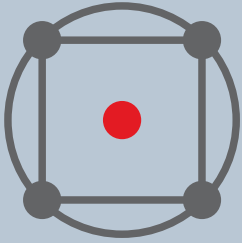
Análisis comparado del desempeño. En el próximo decenio, un elemento clave del apoyo al desarrollo urbano consistirá en prestar a las ciudades ayuda para mejorar sus sistemas de recopilación y gestión de datos. El nuevo Programa de Indicadores Globales para Ciudades, creado por el Banco junto con otros asociados en el desarrollo, contribuirá al respecto. Dirigido por las ciudades, tiene como finalidad proporcionar un conjunto estándar de indicadores que permitirá a las ciudades comparar y analizar su desempeño frente al de sus pares. Utilizando una plataforma en la web, el programa ofrece un marco para que las ciudades puedan aprender mediante redes de ciudades, con la modalidad de su preferencia. Se está extendiendo ahora a todas las regiones, a través de la labor ejecutada en los centros urbanos regionales del Banco en Marsella y Singapur y con otros asociados regionales.

Participación de la comunidad. Basándose en las fructíferas alianzas entre los gobiernos locales y las organizaciones comunitarias, el Banco

compartirá las prácticas acertadas y fomentará programas que mejoren la participación de la comunidad en las medidas tendientes a abordar la pobreza, la violencia y el delito urbanos. Por ejemplo, entre las obras concretas respaldadas por proyectos de inversión podrían incluirse la mejora del alumbrado público y la renovación de instalaciones o edificios públicos derruidos, lo que contribuirá a reducir el delito y la violencia.

Tecnología. El Banco también ayudará a los clientes a acceder a los beneficios de los adelantos de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y apoyará los esfuerzos atinados por promover el uso de las nuevas tecnologías desplegadas por las ciudades en las que exista demanda. En esta esfera, las tareas de asesoramiento pueden ayudar a las ciudades a mejorar la prestación de servicios, aumentar la productividad, reducir los costos e incrementar los ingresos locales. El Banco respaldará este esfuerzo mediante la preparación de una guía sobre tecnologías de la información y las comunicaciones





para zonas urbanas, en la que se señalarán las principales áreas de los programas y políticas en las que dichas tecnologías se pueden integrar para beneficiar a las ciudades y se describirán prácticas recomendadas del mundo entero.

Prestación de servicios de infraestructura

La infraestructura y los servicios de transporte constituyen el eje de un sistema urbano eficiente. En muchas ciudades, el rápido aumento de la población y el número creciente de vehículos privados resultan agobiantes y provocan más congestión y accidentes, reducen la movilidad y empeoran la calidad del aire. Como respuesta a estos problemas intraurbanos se ha hecho hincapié en la coordinación de la planificación del uso de la tierra y el transporte, y en la promoción de un transporte público económico, con incentivos para un mantenimiento adecuado. Los vínculos urbano-rurales e interregionales también son importantes para permitir que el sistema de una ciudad funcione más allá del núcleo de esta a través de infraestructura de conexión.

Otro problema crítico es el insuficiente suministro de infraestructura básica —agua y saneamiento, eliminación de residuos, y electricidad— a la población urbana. Más del 50% de la población de las ciudades de Asia meridional y más del 40% de las de África al sur del Sahara carecen de acceso a servicios de saneamiento.

Estas deficiencias entrañan consecuencias económicas reales. En las ciudades latinoamericanas se estima que la infraestructura insuficiente o de mala calidad ha reducido el producto económico urbano en un 10% a un 15%. El impacto parece ser incluso mayor para las empresas pequeñas y familiares, que no pueden costear elementos privados más confiables, como generadores eléctricos y pozos de agua.

En los países que presentan serios atrasos y deficiencias en los servicios de infraestructura, el Banco ayudará a llevar registro de esos problemas y prestará, a los gobiernos locales, asistencia en la ejecución de análisis económicos y la planificación de inversiones para mejorar el suministro de los servicios. Este apoyo se otorgará en la planificación de preinversión en el marco de las estrategias de desarrollo de las ciudades y contribuirá a la preparación de proyectos de inversión financiables, junto con el presupuesto conexo para los gastos ordinarios de operación y mantenimiento.

Gobierno urbano

En las operaciones del sector urbano se presta cada vez más atención a los temas de gobierno, y en los últimos seis años se ha producido un incremento del 60% en el financiamiento y la asistencia para desarrollo de la capacidad en materia de gobierno urbano. Sin embargo, gran parte de este apoyo se ha concentrado en aspectos de la oferta, como las mejoras en los sistemas y la capacidad interna, mientras que se ha puesto menos énfasis en aspectos del gobierno vinculados a la demanda, como la participación en la elaboración del presupuesto y la planificación de inversiones, y la intervención de los ciudadanos en la prestación de servicios.

En el diseño de proyectos, los sistemas participativos de elaboración de presupuestos pueden implicar una mayor lentitud en la implementación de las inversiones. En el futuro, los sistemas participativos, fundamentales para asegurar eficacia e impacto, deberían introducirse en la etapa de preinversión del ciclo de los proyectos y beneficiarse de las estrategias de desarrollo urbano y otros instrumentos participativos en las etapas iniciales.

En la nueva estrategia se insiste en ampliar los enfoques de gobierno basados en la demanda, intervenciones que incluirán la orientación en materia de políticas y el intercambio de prácticas recomendadas en la ejecución de encuestas sobre el suministro de servicios y las tarjetas de calificación ciudadanas. Será de vital importancia incorporar estas prácticas en las actividades habituales de las ciudades y los gobiernos locales, poniendo el acento, al suministrar servicios, en el papel del cliente y la orientación al usuario final.

Finanzas municipales

Por regla general, los gobiernos nacionales han delegado la prestación de servicios y la responsabilidad del gasto en los niveles locales, pero han conservado el control de importantes fuentes de ingresos. En muchos casos los gobiernos centrales han retenido el poder de decisión respecto de impuestos que pueden gravarse localmente, las tasas impositivas y las tasas que las autoridades locales pueden cobrar a los usuarios por el suministro de servicios básicos. Sin embargo, son contadas las ocasiones en las que los gobiernos locales aprovechan todas las fuentes de recursos locales a su disposición; en realidad, recaudan únicamente una parte de los ingresos que les corresponden



legalmente de acuerdo con el esquema tributario en vigor. Como resultado, la mayoría de los gobiernos locales disponen de una estrecha base fiscal y una limitada potestad sobre los ingresos de fuentes propias. Aun cuando están facultadas legalmente para movilizar esos ingresos, las autoridades locales se han mostrado reacias a ejercer plenamente tal derecho.

Participación no condicionada en los ingresos fiscales. Si se la define con claridad, esta distribución entre el gobierno central y los gobiernos locales puede reeditar a estos últimos ingresos derivados de derechos legales transparentes, lo que les permitirá asignar, a su arbitrio, los ingresos recibidos a los gastos considerados prioritarios. Tendrían participación en la recaudación de impuestos de fuentes permanentes, como el IVA o el impuesto sobre la renta, que requieren una administración nacional uniforme, al tiempo que conservan el poder de decisión sobre el uso de los fondos.

El Banco ha ayudado a los gobiernos a racionalizar los mecanismos de transferencias intergubernamentales. Sus servicios de asesoría continuarán centrándose en un mayor uso de la participación no condicionada en los ingresos y de donaciones vinculadas al desempeño o contratos municipales que recompensen a los gobiernos locales por mejoras específicamente definidas en el suministro y la gestión de servicios locales.

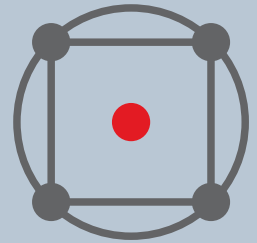
Financiamiento para entidades subnacionales. En los próximos años es posible que las instituciones públicas cubran gran parte de la falta de crédito para entidades subnacionales, del mismo modo en que las instituciones internacionales cubren parte de la falta de crédito para los gobiernos nacionales. Ello creará la oportunidad de idear formas novedosas de utilizar las instituciones públicas para ayudar a encauzar el ahorro privado hacia el mercado de entidades subnacionales, sin desplazar a las instituciones privadas que ya actúan en el mercado.

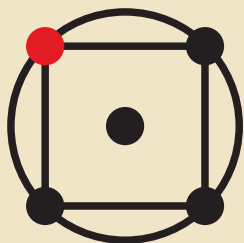
Es necesario estructurar el mercado municipal y diferenciar las entidades que pueden tener acceso al crédito comercial de aquellas que pueden necesitar subsidios. En esta esfera, los equipos del Banco que se ocupan de temas urbanos colaborarán con colegas del Programa de financiamiento

subnacional, de IFC, para elaborar instrumentos que permitan segmentar el mercado y eliminar los subsidios otorgados a los gobiernos locales que puedan acceder al financiamiento, al tiempo que se presta asistencia técnica y apoyo a aquellos que todavía no hayan alcanzado esta etapa.

Donaciones vinculadas al desempeño y contratos municipales. Donde los gobiernos locales no han alcanzado aún solvencia crediticia, las donaciones vinculadas al desempeño y los contratos municipales pueden incentivar las reformas y el fortalecimiento de la capacidad. Entre los indicadores de referencia se pueden incluir, por ejemplo, la preparación puntual de presupuestos e informes financieros, una mayor participación ciudadana en la determinación de las prioridades de los presupuestos, un mejor mantenimiento de los bienes de infraestructura y mejoras mensurables de la calidad o la cobertura de los servicios locales. A los gobiernos locales que tengan buen desempeño o cumplan los criterios contractuales se los recompensa con nuevas donaciones. A aquellos cuyo desempeño sea flojo se los sancionará, en principio, con una reducción de las transferencias.

Combinación de instrumentos financieros. Mediante una combinación flexible de instrumentos de financiamiento se abordará una amplia variedad de circunstancias diferentes. Se recurrirá a la intermediación para ampliar el alcance y la cobertura y llegar así a las poblaciones en crecimiento de las ciudades secundarias. Las transferencias intergubernamentales pueden actuar como mecanismo para volver a donar los recursos recibidos a los gobiernos locales sin capacidad crediticia, dentro de un programa de reforma especificado. Los fondos encauzados a través de intermediarios financieros se regirán por los principios del mercado. El financiamiento en condiciones de mercado para los gobiernos locales se puede otorgar mediante el Programa de financiamiento subnacional, y puede ir acompañado de medidas tendientes a desarrollar el mercado de servicios financieros, eliminar los obstáculos jurídicos y normativos, elaborar instrumentos en moneda nacional, y crear instrumentos de distribución de riesgos y garantía para facilitar la colaboración financiera local e internacional.





Políticas favorables a los pobres: una prioridad para las ciudades

Las intervenciones dirigidas específicamente a mejorar los barrios marginales, aunque eficaces en general, distan bastante de abordar el fenómeno del aumento de la informalidad y los barrios marginales en toda su magnitud y alcance. Además, para llevar adelante políticas macroeconómicas racionales dirigidas a fortalecer el crecimiento, las ciudades deben estar mejor equipadas para hacer frente a la pobreza urbana. Esta línea de actividad tiene por objeto ayudar a las ciudades y los gobiernos nacionales a abordar la pobreza urbana ampliando las intervenciones basadas en políticas e incrementando las inversiones en servicios para los pobres en toda la ciudad y a nivel nacional. Se sustentará en análisis de la pobreza urbana para orientar las decisiones sobre políticas. Se alentarán las alianzas con organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias y el sector privado.

En la actualidad, gran parte de la población pobre urbana de los países en desarrollo habita en zonas alejadas, debido al elevado costo de la vivienda en el centro de las ciudades. Vivir en zonas urbanas periféricas, particularmente sin acceso adecuado a los servicios de transporte, puede acarrear la exclusión de una variedad de posibilidades, servicios y empleos urbanos. En muchos lugares, el estigma de vivir en determinados vecindarios, que puede reducir el acceso de la gente al empleo y fomentar otros tipos de discriminación, representa también una limitación importante para los pobres.

En los últimos 15 años, los barrios marginales han reducido o estabilizado su crecimiento en varios países que cuentan con estrategias nacionales al respecto. En Brasil, Colombia, México, Sudáfrica, Tailandia y Túnez, el compromiso político del gobierno central se ha traducido en un mejoramiento en gran escala de los barrios marginales y el suministro de servicios a los pobres, mediante la reforma jurídica y normativa de la política agraria, los programas de regularización y las políticas inclusivas.

Entre los programas dirigidos a la población pobre urbana, los de mejoramiento de los barrios marginales son quizás los más comunes. Con una larga historia, se volvieron bastante corrientes en los años setenta, para perder trascendencia a mediados de la década de 1980, al parecer por la importancia creciente que los donantes comenzaron a atribuir al financiamiento para la vivienda, los préstamos para fines de ajuste y la privatización de los servicios públicos.

Las iniciativas locales también han sido eficaces cuando estuvieron vinculadas a programas sociales y se ejecutaron junto con organizaciones de las comunidades del lugar. Por ejemplo, los programas de Jamaica y Brasil combinan el microfinanciamiento, la tenencia de la tierra, la prevención del delito y la violencia, las inversiones en infraestructura social para centros de atención diurna, la capacitación de los jóvenes y la atención de la salud con la acción comunitaria y el mejoramiento físico de los barrios marginales.

También el sector privado tiene un papel incipiente en el mejoramiento de los barrios marginales, a medida que las empresas advierten el poder adquisitivo potencial de las bases de la pirámide económica. Un medio propicio para los pequeños proveedores privados de servicios puede contribuir a facilitar las inversiones del sector privado en los barrios marginales. Se ha demostrado que el microfinanciamiento puede ser un instrumento poderoso para reducir la pobreza, ya que permite a los pobres acumular bienes, aumentar los ingresos y reducir su vulnerabilidad a las dificultades económicas. Los préstamos en apoyo de reformas de políticas encaminados a orientar mejor los subsidios a las personas de escasos recursos y, al mismo tiempo, aumentar el acceso de los grupos de medianos ingresos a los créditos hipotecarios han tenido consecuencias positivas para la población urbana pobre —y para la situación de la vivienda en general— en Brasil, India y México.

Políticas de base amplia. Las estrategias de reducción de la pobreza urbana adoptarán un doble sistema. En primer lugar, deberían incluir políticas dinámicas que promuevan la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, derechos de propiedad bien definidos, un clima propicio para la inversión, un marco de incentivos interesantes, mercados de tierras y trabajo activos, e inversiones en educación e infraestructura. En muchos países, la urbanización ha contribuido a estimular ese crecimiento y, de este modo, puede, a largo plazo, reducir la pobreza urbana al ofrecer nuevas oportunidades de obtener ingresos a los trabajadores migrantes rurales y al traer aparejados efectos indirectos beneficiosos para quienes permanecen en las zonas rurales.

Ampliación de los servicios. El segundo sistema, igualmente decisivo, se relaciona con la colaboración con los países para llevar a escala nacional las tareas de mejoramiento de los barrios marginales y el suministro de servicios a los pobres. Los programas que mejoran las condiciones de vida en los barrios marginales mediante la prestación de servicios accesibles a sus habitantes y la inversión en mejoras



Recuadro 4. El objetivo de desarrollo del milenio relacionado con el mejoramiento de los barrios marginales

En relación con el objetivo de desarrollo del milenio número 7 se enuncia, como meta vinculada al alivio de la pobreza urbana, mejorar la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios. Se estima que alrededor de un tercio de la población urbana de los países en desarrollo —casi 1000 millones de personas— vive en barrios marginales. Estos se caracterizan generalmente por ser asentamientos informales con viviendas de mala calidad, acceso limitado a los servicios, elevada densidad e inseguridad de la tenencia de la tierra. La tenencia insegura pone a los pobres de las ciudades en riesgo constante de ser desalojados, les impide acumular bienes, acceder al crédito y utilizar el propio hogar para actividades generadoras de ingreso, y no permite invertir en el suministro de servicios. Los países que están más lejos de alcanzar la meta de los objetivos de desarrollo del milenio relacionada con los barrios marginales se encuentran principalmente en África al sur del Sahara, donde la urbanización es rápida y los gobiernos locales no tienen posibilidades de dar alojamiento a los nuevos residentes.

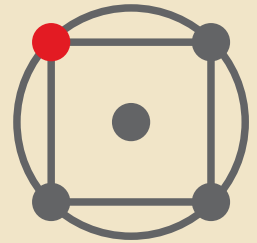
pueden producir enormes beneficios para la salud, ayudar a las ciudades a adaptarse a los riesgos del cambio climático, reducir los costos ambientales y sociales, y generar nuevas oportunidades de empleo. Los enfoques innovadores ofrecen actualmente importantes posibilidades de mejorar el suministro de servicios, por ejemplo, prestando ayuda basada en los resultados, ofreciendo a las empresas de servicios públicos y al sector privado incentivos que favorezcan a los pobres, y creando condiciones propicias para los pequeños prestadores privados de servicios, sin dejar de garantizar a los consumidores calidad y precios accesibles.

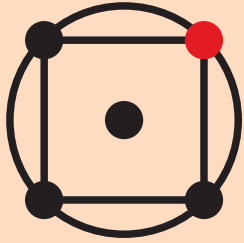
El Banco está colaborando con la Alianza de las Ciudades para estudiar formas de llevar los sistemas a escala nacional. En este contexto, el Banco apunta a elaborar más sistemas basados en políticas que apunten a solucionar los difíciles problemas relacionados con la tierra y la prestación de servicios en los asentamientos informales. De este modo se allanará el camino para un sistema más general de mejoramiento de los barrios marginales a nivel nacional.

Reducción de las deficiencias de conocimientos. Aumentar el respaldo a la labor de análisis y diagnóstico sobre la pobreza urbana ayudará a cubrir el déficit de conocimientos y sentar las bases para un mejor diseño de programas y políticas. Si bien en la última década se generó una cantidad sustancial de nueva información sobre las características de la pobreza urbana, la falta de conocimientos sigue siendo considerable. Las ciudades suelen carecer de las herramientas necesarias para diagnosticar la pobreza y evaluar el grado en que sus políticas favorecen a la población de escasos recursos. Muchas de ellas sufren incluso la falta de la información más elemental sobre los pobres: quiénes y cuántos son, y dónde están ubicados.

Mapas de la pobreza. La creación de una base de información a nivel municipal, nacional, regional y mundial, y el desarrollo de la capacidad de utilizarla revisten un alto grado de prioridad. Los nuevos instrumentos tales como los sistemas de información geográfica y los mapas de la pobreza son importantes para el análisis de la pobreza urbana. Se están elaborando nuevas herramientas analíticas, como la Evaluación de la vulnerabilidad, para respaldar los esfuerzos de las ciudades por recopilar y analizar datos. La Evaluación tiene por objeto estudiar y examinar la vulnerabilidad de las poblaciones de las zonas urbanas basándose en las privaciones que sufren y en los efectos del cambio climático a los que están expuestos por la precariedad de su situación en los asentamientos informales. Comprenderá el trazado de mapas de barrios marginales y poblaciones vulnerables como base para orientar la asistencia a la población pobre de las ciudades.

Redes de protección. Es preciso mejorar los programas sociales y las redes de protección para los pobres de las zonas urbanas. Las transferencias de efectivo condicionales son particularmente importantes en épocas de crisis financiera, cuando las familias pobres pueden considerar necesario retirar a los niños de la escuela para que busquen trabajo. Los programas de tipo asistencial o los proyectos de obras públicas con uso intensivo de mano de obra también pueden ser muy eficaces en zonas urbanas para sostener los ingresos y generar oportunidades laborales a corto plazo, ofrecer capacitación práctica en el empleo a los trabajadores no calificados y construir o rehabilitar la infraestructura pública necesaria. A fin de maximizar los beneficios de esas iniciativas para la población pobre de las ciudades, se puede ejecutar las obras en asentamientos de bajos ingresos y contratar a residentes locales para las actividades de mejoramiento de los barrios marginales.





Respaldo a las economías urbanas

Con las ciudades como motor del crecimiento económico, en relación con esta línea de actividad se bosqueja una serie de estrategias que las ciudades pueden aplicar para impulsar el crecimiento, entre ellas mejorar el clima para la inversión en entidades subnacionales, aumentar la competitividad y asociarse con el sector privado. Las ciudades también pueden explotar el patrimonio cultural ligado al desarrollo del turismo sostenible y, en ciudades postindustriales, recurrir a la reconversión de predios industriales abandonados y la revitalización urbana para dar usos productivos a las tierras y propiedades no utilizadas. También se están probando nuevas herramientas para ayudar a las ciudades a reunir información sobre los mercados que les permita atraer nuevas inversiones minoristas, servicios financieros y promotores inmobiliarios hacia los barrios urbanos degradados, que están insuficientemente atendidos.



Una de las principales ideas que la teoría económica ha aportado sobre geografía y desarrollo económico es que, en muchas industrias y servicios prestados a las empresas, las firmas valoran la concentración. Prefieren establecerse cerca de otras empresas del mismo rubro o de otro conexas, y en lugares con buen acceso a los mercados nacionales e internacionales. Esta concentración económica se acelera con la liberalización y la apertura comercial de los países.



En la India, la liberalización de principios de los años noventa tuvo como corolario una mayor concentración de la industria en ciudades portuarias y zonas metropolitanas. Según pruebas recientes, apenas 20 ciudades —con buen acceso a los mercados— recibieron alrededor del 60% de la inversión privada en manufacturas entre 2000 y 2005. Análogamente, en China las empresas extranjeras que se asentaron en el país después de iniciada la política de “puertas abiertas” en 1978 prefirieron instalarse en ciudades que poseen una gran base industrial y se caracterizan por haber recibido inversión extranjera.

Los beneficios de la concentración han quedado bien documentados en China, Japón, Corea y Malasia. El de China es quizás el caso más revelador, ya que el 50% del PIB se genera en concentraciones urbanas costeras que representan solo el 20% del territorio. Muchos de los clientes del Banco tienen ciudades que quisieran emular la experiencia china, y hay una gran demanda de sistemas de desarrollo económico local.



¿Cuáles son las prioridades de las políticas de urbanización de ciudades grandes y pequeñas que se hallan en etapas intermedias y avanzadas de urbanización?

La densidad garantiza que los asentamientos urbanos estén bien conectados entre sí para beneficiarse de la complementariedad de sus estructuras de producción. Los pueblos de importancia comercial facilitan a las empresas economías de escala internas, al tiempo que actúan como medios de comercialización y distribución de los productos agrícolas. Las ciudades medianas proporcionan, a las industrias manufactureras, economías de ubicación que provienen de la ubicación cercana de los fabricantes de una o dos industrias que se pueden beneficiar de la integración en la cadena de suministro. Y las ciudades más grandes ofrecen economías de urbanización, caracterizadas por la diversidad de establecimientos que fomentan la innovación en los servicios empresariales, educativos y del gobierno.

A medida que la demanda de tierras impulsa el aumento de los precios en las metrópolis, los inversionistas adoptan decisiones sobre la reubicación de las empresas, para lo cual sopesan los costos de los salarios, los alquileres y la congestión frente a los beneficios de la concentración. Es común que las actividades manufactureras se trasladen del centro de las ciudades a los suburbios, pero ello no ocurre con los servicios.

La existencia y la calidad de las redes eléctricas, las carreteras y otros sistemas de transporte, y los sistemas de telecomunicaciones revisten máxima importancia para el crecimiento nacional. En la India, la calidad de la interconexión del transporte entre las ciudades está estrechamente vinculada con el crecimiento y la productividad urbanos. Hay evidencia que demuestra que, si se mejoran la accesibilidad y el tamaño de los aeropuertos urbanos en países tales como Uzbekistán y Honduras, los costos totales del transporte aéreo se pueden reducir en un 10%.

Análogamente, al mejorar la eficiencia de los puertos marítimos urbanos, la infraestructura portuaria y la manipulación de la carga, los costos del transporte marítimo pueden disminuir en más del 12%. En el comercio internacional, ello equivale a reducir la distancia entre el lugar de origen y el de destino en 500 millas. Estas conclusiones son válidas para otros sectores de la infraestructura económica y otras regiones. En África al sur del Sahara, los cortes de electricidad en Tanzania

representan el equivalente a la pérdida del 10% de las ventas para la fábrica mediana.

La escala operativa de las economías urbanas y metropolitanas no suele coincidir con sus límites físicos y administrativos. En muchos países no hay entidades institucionales que abarquen la actividad económica urbana o metropolitana en todo su alcance. Por ello, las decisiones sobre inversiones en infraestructura y su financiamiento se adoptan mediante complejas (e ineficientes) negociaciones entre el gobierno central, las municipalidades (a menudo, varias), las autoridades regionales o provinciales, y el sector privado. Una parte crucial de la nueva estrategia urbana consiste en llenar este vacío, con ayuda tanto para la adopción de decisiones sobre infraestructura como para el financiamiento pertinente.

Promover el papel de las ciudades como portales. A nivel nacional y regional, las políticas tendrán que facultar a las ciudades para actuar como portales de acceso a los mercados internacionales y como agentes facilitadores de los mercados de producción y consumo nacionales. Las ciudades por sí solas no pueden alcanzar este objetivo. La coordinación de las políticas nacionales es fundamental para garantizar a las ciudades una buena conectividad con los puertos y otras obras de infraestructura para el transporte, y para velar por que los vínculos y la conectividad apropiados entre las ciudades y el interior les permitan servir como mercados para los productos agrícolas y centros de producción para la comercialización y la elaboración de esos productos. El Banco Mundial puede ser de ayuda contribuyendo al análisis y la formulación de estrategias de planificación e integración regionales, así como a las actividades de coordinación interinstitucional que faciliten esos vínculos.

Mejorar el clima para la inversión en entidades subnacionales. En muchos casos, para atraer la inversión hacia las ciudades se debe comenzar por mejorar el clima para la inversión en entidades subnacionales, en especial reduciendo las trabas burocráticas. En los últimos años, el Banco Mundial ha ampliado el alcance y la cobertura de las Evaluaciones del clima para la inversión en entidades subnacionales y las encuestas de *Doing Business*, lo que ha permitido suministrar información crítica sobre la capacidad de una ciudad para atraer inversiones desde la perspectiva del sector privado. Dado que la metodología y los indicadores están estandarizados, las ciudades pueden comparar su desempeño con el de sus pares y establecer puntos de referencia para introducir mejoras. Estos datos se han utilizado

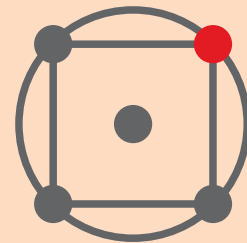
a la hora de definir puntos de partida apropiados para la asistencia técnica y las inversiones destinadas a afianzar las perspectivas económicas de una ciudad. En el futuro, el Banco se cerciorará de que los datos provenientes de las Evaluaciones del clima para la inversión en entidades subnacionales y las encuestas de *Doing Business* se vinculen apropiadamente con el diseño de la próxima generación de proyectos de desarrollo económico local.

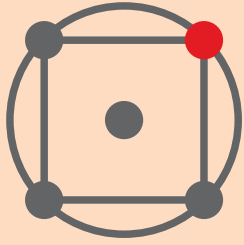
Apoyar la recuperación urbana. En las ciudades postindustriales en transición, el Banco puede prestar asistencia apoyando la recuperación urbana y la reconversión de predios industriales abandonados (véanse los recuadros 5, 6 y 7). Si bien la intervención del Banco en estos ámbitos ha sido algo limitada, la demanda creciente, en particular

Recuadro 5. Los bienes culturales promueven el desarrollo económico local

Más de una década de experiencia en intervenciones que vinculan el patrimonio cultural con el desarrollo del turismo sostenible permite al Banco proporcionar asistencia de vital importancia en esta esfera. Desde los años setenta, el Banco ha suministrado recursos financieros para 241 proyectos que tenían algún componente de inversión directa en conservación y reutilización de ese patrimonio, con inversiones por un valor total de US\$4000 millones. Hay actualmente 117 proyectos en ejecución, en los que el valor de la inversión directa en componentes relativos a la herencia cultural asciende a US\$1800 millones.

En el año 2000, el Banco creó un Fondo Fiduciario para el Patrimonio Cultural —financiado por Italia— que otorgó casi 30 donaciones por un total de US\$5,7 millones. La primera ronda de financiamiento contribuyó al otorgamiento de 21 donaciones para asistencia técnica de vital importancia, desarrollo de la capacidad, capacitación, estudios analíticos y diseño de preinversión que atrajeron nuevo apoyo financiero, de modo que se movilizaron unos US\$185 millones. Gracias a esta asistencia, la preservación del patrimonio cultural, su adaptación a otros usos y el turismo sostenible están creciendo rápidamente entre las áreas que el Banco y sus asociados respaldan para ayudar a los países en desarrollo a promover el progreso económico local.





Recuadro 6. Recuperación de bienes inmuebles en Europa oriental

Grandes franjas de ciudades a lo largo de Europa central y oriental todavía exhiben los restos abandonados de las economías dirigidas. Los terrenos para uso industrial abandonados o subutilizados cubren el 13% de la superficie de Praga y el 27% de la de Sofía. Muchos de ellos se encuentran en zonas céntricas y muy próximos a los centros comerciales. Estarán en mal estado, pero para los promotores inmobiliarios y los urbanistas ofrecen oportunidades, si alguien retira los desechos y elimina la contaminación, un obstáculo común y costoso.

Muchas ciudades ya han puesto manos a la obra y han comenzado a tratar esos predios industriales de distintas formas. Algunos de ellos son lo suficientemente interesantes como para ser explotados por completo con financiamiento privado. Los fondos privados están transformando la Planta de Semanatoarea, en Bucarest, en un complejo empresarial y comercial, con un centro de conferencias y 1200 departamentos.

Otros sitios presentan más problemas: cuando la propiedad del lugar no es clara, la limpieza

puede resultar más difícil y los inversionistas pueden proceder con más cautela. En algunos casos, la asociación con los gobiernos puede disipar los temores, como ocurrió con la rehabilitación de un terreno de 180 hectáreas en Skoda Plzen utilizando financiamiento del gobierno checo y el sector privado; sin embargo, es posible que los lugares muy contaminados requieran financiación exclusivamente estatal. El gobierno alemán tuvo que invertir US\$1500 millones en más de 100 proyectos para convertir acerías y minas abandonadas del valle del Ruhr en emplazamientos para otros tipos de producción, parques y espacios para oficinas y viviendas.

El Banco Mundial, por ejemplo, está ejecutando un programa de trabajo piloto para evaluar la situación en algunas ciudades interesadas y está intercambiando información con ciudades de Europa occidental que tienen experiencia en reconversión de predios industriales abandonados para crear una fundación que preste ayuda con este tipo de predios. Se espera que la recopilación de estudios de casos y prácticas óptimas de proyectos similares de otros sitios dé lugar a nuevos mecanismos de financiamiento público-privados y la asistencia técnica que tanto se necesita. Pronto serán más los predios en los que la herrumbre dará paso al verde.

en Europa oriental, Asia oriental y Oriente Medio y Norte de África, ha puesto de manifiesto la necesidad de aumentar la participación tanto en los servicios de asesoría como en el financiamiento para proyectos de inversión. Actualmente se están documentando las prácticas internacionales acertadas en materia de reordenación de las zonas ribereñas de las ciudades. Es de gran utilidad la experiencia que aportan los países de la OCDE respecto de la interacción con los promotores inmobiliarios, la reparación ambiental para la reconversión de predios industriales abandonados y la recalificación de distritos.

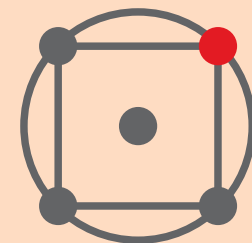
Analizar la competitividad. En muchas de las estrategias de desarrollo urbano que giran en torno al desarrollo económico local se han aplicado análisis de competitividad para determinar qué industrias manufactureras o de servicios de una economía urbana son prometedoras. Se puede apuntar a sectores específicos, como el turismo, la fabricación de material ligero, la pesca o las actividades portuarias. O bien la estrategia podría adoptar un enfoque espacial mediante la reordenación de las zonas comerciales céntricas o la provisión de

predios con servicios para uso industrial o empresarial, con la colaboración del sector privado.

Las estrategias proporcionan un marco operativo para llevar a cabo ejercicios donde se plasme una visión de la ciudad y consultas con el sector privado, ONG, instituciones educativas, los medios de información y otras partes interesadas. Vincular la formulación de las estrategias a la elaboración de planes maestros y la planificación de inversiones de capital es esencial, pero muchas estrategias de desarrollo urbano carecen de planes de inversión bien preparados y del financiamiento para llevarlos a la práctica. Por ello, el Banco respaldará la planificación de inversiones de capital para preparar inversiones con perspectivas de rentabilidad en un programa plurianual que pueda atraer la financiación necesaria.

Evaluar los mercados de los barrios urbanos degradados. Reunir información sobre los mercados puede ayudar a las ciudades a atraer inversiones hacia esas zonas, a las que a menudo se pasa por alto. Un nuevo instrumento, la Evaluación del mercado de barrios urbanos degradados, se está utilizando en Bogotá y Johannesburgo, a título experimental; se usan técnicas





Recuadro 7. Más allá del petróleo: diversificación de la economía de Yemen mediante sus ciudades portuarias

En comparación con la situación de unos años atrás, el mercado de pescado ubicado en la costa de Adén muestra un floreciente espíritu empresarial. Durante los períodos de más actividad alberga a unos 230 vendedores (solo había 50 en 2003), y 200 botes pesqueros amarran en la bahía, muchos más que los 60 que solía haber. El mercado está administrado por la Asociación de Pescadores local, modelo de prácticas acertadas, que lleva a cabo regularmente las tareas de limpieza y mantenimiento de las nuevas instalaciones y alquila los puestos a pequeños pescadores, muchos de los cuales son proveedores de nuevos restaurantes. Como parte de la reconversión de la zona ribereña, el mercado también se conecta con una atracción turística vecina —un castillo portugués en la isla de Sira— y ha incentivado la inversión privada en edificios de viviendas y comercios de la zona circundante. El mercado de pescado, ahora remodelado, aporta también al gobierno local ingresos anuales por valor de US\$25 000.

La diferencia con la situación de 2003 radica en la inversión. El del Mercado de pescado de Sira es apenas uno de los varios proyectos emprendidos en el marco del Programa de Desarrollo de las Ciudades Portuarias de Yemen (PCDP) que, a lo largo de 12 años y con una inversión de US\$98 millones, apunta a crear oportunidades laborales en las ciudades portuarias de Adén, Hodeidah y Mukalla. En Adén, el PCDP ha ayudado a rehabilitar una zona de pequeñas industrias que carecía de infraestructura básica en las áreas de electricidad, carreteras y saneamiento. El programa se inició en 2003 con pequeñas inversiones en infraestructura, seguidas de la redacción de estrategias de desarrollo urbano. Para la primera etapa, el Banco Mundial concedió un préstamo adaptable para programas por un monto de US\$23,4 millones y ofreció asistencia técnica para trazar una estrategia para el sector portuario. Con el apoyo de la Alianza de las Ciudades, el PCDP también organizó un viaje de estudio e intercambio de conocimientos con la ciudad de

Rotterdam, para brindar a los funcionarios de las ciudades portuarias de Yemen ejemplos de prácticas óptimas de rehabilitación de puertos e integración de la actividad portuaria en la economía urbana.

Atraer nuevas empresas es crucial. Para la mayoría de los inversionistas, la economía yemenita comienza y termina con el petróleo, que explica el 33% del PIB y un desproporcionado 85% de los ingresos de exportación. La actividad petrolera convierte a Yemen en un importante participante en el mercado mundial de productos básicos, pero resulta una precaria base de sustentación para toda una economía nacional y, más aún, para un Estado que obtiene el 70% de sus ingresos de un único recurso. No se trata solo de que la irregularidad de los precios del petróleo despierte preocupaciones; el gran problema es que el petróleo se está acabando. La producción se redujo en un tercio entre 2002 y 2008, y al país solo le quedan 3000 millones de barriles; son muchos, sin duda, pero son 1000 millones menos que en 2006.

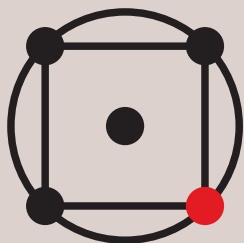
Mediante una asociación con la institución del Banco que se ocupa del sector privado —la Corporación Financiera Internacional— también se está ayudando a organizar una oficina centralizadora de trámites de inscripción de empresas y servicios a los inversionistas. Los empresarios locales han prestado un apoyo decisivo a estas nuevas iniciativas contribuyendo a un nuevo Fondo de Colaboración Público-privada que ha movilizado contribuciones privadas por más de US\$350 000 para construir un centro de capacitación y financiar la rehabilitación de otras obras de infraestructura en Adén.

En la segunda etapa del programa, cuyo inicio está previsto para 2010, se concentrarán más inversiones en Hodeidah (que se está promocionando como centro agroindustrial) y Mukalla (por su estrategia de explotación del turismo), mientras que en todas las ciudades se incrementará el financiamiento dirigido a respaldar inversiones de importancia nacional; investigar la creación de una cadena de valor que pueda redundar en crecimiento económico local dentro de cuatro a cinco años; y mejorar la capacidad de gestión de las tres ciudades portuarias.

de extracción de datos para descubrir mercados insuficientemente atendidos en zonas urbanas y atraer inversiones, ampliar los servicios minoristas y crear puestos de trabajo. Debido a la informalidad de las condiciones de vida y las oportunidades de mercado en esos barrios, la cantidad de habitantes y el potencial del mercado han sido considerablemente subestimados.

Los primeros indicios muestran un buen margen para reforzar los servicios y atraer inversiones (además de ampliar la base tributaria local). En Johannesburgo, por ejemplo, una asociación con Post Bank podría ayudar a prestar servicios básicos de ahorro y préstamo a los habitantes y las empresas desatendidas de la zona de desarrollo urbano de la ciudad.





Fomento del desarrollo progresivo de los mercados de tierras y viviendas urbanas

Los mercados de tierras y viviendas de condiciones propicias siguen siendo la piedra angular del marco de políticas urbanas, pero donde los mercados formales no han logrado llegar a la mayoría de los ciudadanos debido a la escasez y el costo de las tierras se deben tomar medidas prácticas, como el microfinanciamiento para la construcción progresiva de viviendas, la aplicación de sistemas de construcción de bajo costo y la provisión de viviendas en alquiler. Lo que es más importante, para adelantarse al crecimiento urbano se recomienda controlar la planificación para cerciorarse de que la normativa urbana no sea arbitraria, impida una mayor densidad y provoque una escasez de tierras y viviendas que puede redundar en un aumento de los precios.

A partir de los primeros años de la década de 1990, muchos gobiernos de países en desarrollo y donantes adoptaron, en el ámbito de la vivienda, el criterio de los “mercados propicios”, basado en políticas alentadas por el Banco Mundial. Aplicando este criterio, las reformas se centraron en asegurar los derechos de tenencia de la tierra, proporcionar acceso a la infraestructura y recuperar sus costos, y sanear los balances de las instituciones para la vivienda. Los proyectos del Banco Mundial y los donantes ayudaron a reformar y ampliar el crédito hipotecario, lo que permitió difundir estos sistemas en todo el mundo. Todo ello se llevó a cabo con la esperanza de que, al abaratar este y otros aspectos de los sistemas de vivienda del sector formal, tarde o temprano se beneficiarían las familias de menores ingresos.

Si bien se lograron algunos resultados satisfactorios, persiste el problema de la incapacidad de acceder a la vivienda, y abunda la informalidad en los sectores de la vivienda y las tierras. Para mediados del decenio de 2000, estaba claro que el criterio de los “mercados propicios” era demasiado optimista con respecto a las dificultades que entrañaba la creación de mercados de la vivienda que funcionarían bien y permitieran a todos tener una vivienda adecuada por un porcentaje razonable del ingreso, en tierras residenciales a un precio aceptable. Los principios generales de los “mercados propicios” siguen siendo válidos, pero deben combinarse con políticas sensatas y enfoques pragmáticos de la planificación urbana y subsidios dirigidos a la población pobre de las ciudades (recuadro 8).

Cuatro son las principales cuestiones vinculadas a la vivienda y la tierra que plantean continuamente las dificultades más serias en la mayoría de las zonas urbanas: la planificación de los mercados, la gestión de las tierras fiscales, los derechos de

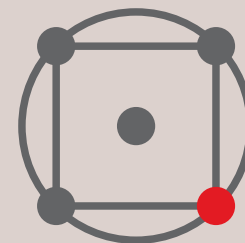
propiedad y el financiamiento para la vivienda. Para abordar cada serie de dificultades se requieren políticas encaminadas a abaratar los sistemas formales de vivienda y tierras y, al mismo tiempo, se deben generar y mantener más soluciones “de abajo hacia arriba” que sirvan a los más pobres.

Eliminación de la reglamentación y las políticas regresivas. La urbanización continuará ejerciendo presión sobre el acceso a la tierra, que ya es limitado, de manera que las ciudades deberían eliminar las políticas y regulaciones que exacerbaban esa presión. La reglamentación urbana es indispensable para el funcionamiento de los mercados, pero se deberían evaluar los efectos que traiga aparejados para la oferta, la accesibilidad financiera y la estructura de tierras y viviendas. Las estructuras espaciales urbanas evolucionan lentamente, aunque en muchos casos de manera irreversible, a través de las reacciones del mercado ante las inversiones en infraestructura, la reglamentación y los impuestos. Por ello, los efectos de las políticas mal concebidas son difíciles de anular.

Entonces, ¿cómo deberían proceder las ciudades? La experiencia indica que solo algunas normas revisten importancia crítica: la superficie mínima de lotes y departamentos, las limitaciones de los coeficientes de utilización del suelo, los planes de zonificación que limitan el tipo y la intensidad de uso de las tierras urbanas, y los coeficientes de subdivisión de tierras aprovechables y vendibles en urbanizaciones nuevas. Las ciudades pueden controlar la planificación para determinar qué reglamentación debería modificarse para permitir que la densidad y la forma urbana avancen a la par de la urbanización. El Banco está elaborando un producto global relacionado con el conocimiento para que las ciudades puedan evaluar sistemáticamente la reglamentación y las directrices sobre planificación urbana y las distorsiones que esta normativa podría producir.

Preparar la periferia para albergar nuevos asentamientos. En vista del previsiblemente rápido aumento de la población de las ciudades, en muchos casos sería atinado que las autoridades públicas tomaran la iniciativa de preparar la zona periurbana para albergar nuevos asentamientos. Una posible solución requeriría que los gobiernos y las municipalidades adquirieran terrenos para derechos de vía para infraestructura primaria alrededor de la periferia de ciudades en rápido crecimiento. En algunas ciudades, las antiguas redes de riego pueden constituir un útil punto de partida. Esta solución debería complementarse con





Recuadro 8. Promoción de un crecimiento urbano que beneficie a los pobres

Así como la población de las ciudades aumenta rápidamente, también lo hace la pobreza urbana. En Viet Nam, todos los años hay un millón de nuevos residentes urbanos. Se prevé que, para 2020, el 40% de los 100 millones de habitantes del país vivirá en ciudades. Es seguro que el desarrollo será veloz, pero lo que no se sabe con tanta certeza es si ayudará a quienes más lo necesitan. En muchos casos, los centros resplandecientes de las ciudades están rodeados de barrios marginales.

Para abordar este problema, el Proyecto de Mejoramiento Urbano de Viet Nam, puesto en marcha en 2004, se focalizó en determinadas ciudades para ayudar a los urbanistas a elaborar mejores estrategias en beneficio de los pobres. Las nuevas alianzas entre comunidades y gobiernos locales han ayudado a reasentar a familias que vivían en barrios derruidos y han permitido mejorar la infraestructura y ampliar los servicios sociales. Los préstamos en pequeña escala permiten realizar mejoras progresivas en las viviendas, y la asistencia técnica ha optimizado los procesos de gestión de tierras.

El financiamiento fue producto de la colaboración: Viet Nam asignó US\$150 millones al programa, que se complementaron con US\$5 millones del gobierno japonés y US\$4 millones de grupos comunitarios locales. La AIF aportó US\$222 millones. En julio de 2009 se aprobaron otros

US\$160 millones para completar un proyecto de mejora de canales que beneficiaría a 1 millón de residentes de la ciudad de Ho Chi Minh.

Hacia la mitad del periodo de implementación del proyecto, más de 200 000 habitantes pobres de Viet Nam se han beneficiado directamente de escuelas, dispensarios y centros comunitarios. Los nuevos sistemas de drenaje y aguas residuales favorecen a 400 000 personas. Se han otorgado más de 36 000 préstamos para refacción de viviendas, con una tasa de reembolso del 95%. En las ciudades seleccionadas, el 80% de los hogares cuenta ahora con certificados de uso de la tierra apropiados, lo que representa un aumento del 50% desde el inicio del programa, y el valor de las propiedades se ha incrementado de dos a cuatro veces.

Pero quizás los beneficios más alentadores sean las reformas de los procedimientos administrativos encaminadas a dar mayor cabida a los intereses y prioridades de la comunidad. En todas las ciudades seleccionadas como objetivo se instituyó la planificación participativa y se adoptó la supervisión de las obras por parte de la comunidad, y en 2009 el Primer Ministro aprobó una Estrategia Nacional de Mejoramiento Urbano.

La segunda etapa del proyecto consiste en el mejoramiento de zonas de bajos ingresos para otras 600 000 personas. En total, se prevé que casi 2 millones de personas resultarán directamente beneficiadas en ambas etapas y otro millón recibirá beneficios indirectos.

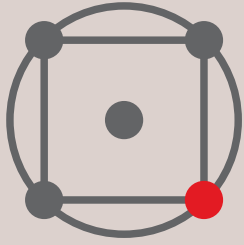
medidas institucionales destinadas a proteger esos derechos de vía para que no sean usurpados antes de construir la infraestructura, etapa que solo se debería ejecutar después de que se confirme la demanda efectiva y los recursos estén disponibles.

Administrar las tierras fiscales. La asistencia técnica prestada recientemente por el Banco a los gobiernos en relación con la gestión de las tierras fiscales está rindiendo fruto y debería ampliarse, donde corresponda, al financiamiento en apoyo de reformas de políticas. Si bien no todos los Estados son grandes tenedores de tierras, los que controlan grandes extensiones de tierras fiscales deben administrar estratégicamente esos activos, inclusive a la hora de enajenarlos. El asesoramiento prestado por el Banco en materia de gestión de tierras fiscales ha girado en torno a la preparación de inventarios y la contabilidad de bienes inmuebles del Estado, la aclaración de normas y cadenas

de adopción de decisiones sobre el uso de esas tierras, y el mejoramiento de los sistemas de información relacionados con esos activos. Donde resulte apropiado, se asesora a los gobiernos sobre el diseño y la ejecución de subastas de mercado de algunos bienes inmuebles del Estado. En los últimos años, esas subastas han permitido recaudar sumas considerables que engrosaron las finanzas municipales de El Cairo, Mumbai, Bangalore, Estambul, Ciudad del Cabo y Bogotá. Este método debe equilibrar los riesgos de que los presupuestos municipales desarrollen una dependencia excesiva del financiamiento basado en activos inmobiliarios, que es causa de vulnerabilidad durante un cambio desfavorable de la coyuntura económica.

Continuar con el suministro de lotes y servicios. El déficit de oferta de alojamiento de costo accesible y las modalidades de construcción progresiva predominantes entre la población urbana





pobre parecen indicar que los proyectos de suministro de lotes y servicios han de continuar. Estos proyectos, que en su momento constituían el núcleo de la asistencia del Banco para el sector urbano, son cada vez menos frecuentes en la cartera de la institución, excepto en la reconstrucción tras un desastre. Sin embargo, para los gobiernos con grandes extensiones de tierras fiscales, en muchos casos ofrecen una oportunidad políticamente irresistible de intervenir de manera directa en los mercados de viviendas urbanas. En el futuro, al prestar apoyo para esos proyectos, el Banco se cerciorará de que los gobiernos participen en estudios determinados de las ubicaciones propuestas teniendo en cuenta la demanda efectiva y la conectividad del transporte con los mercados de trabajo.



Financiar la adquisición de tierras por expropiación. Actualmente, cuando se justifica la intervención directa en la adecuación de tierras, el Banco puede financiar la adquisición por expropiación, modalidad que ya es frecuente en muchas de sus operaciones y puede justificarse en caso de derechos de vía para mejorar la red vial o ferroviaria. También puede ser necesaria para poner los servicios de infraestructura primaria al alcance de asentamientos informales existentes en el margen de la ciudad o para proporcionar transporte adecuado entre los emplazamientos de proyectos de lotes y servicios en la periferia y los lugares del centro de la ciudad donde haya oportunidades de obtener ingresos. Asimismo puede ser preciso recurrir a este tipo de adquisiciones en el caso de reasentamientos negociados o reinstalaciones vinculadas a la mejora de asentamientos informales o la recuperación de barrios urbanos degradados.



Desarrollar los mercados primarios de hipotecas. Para funcionar, un mercado primario de hipotecas necesita, como requisitos previos, un sistema de concesión de títulos de propiedad sobre la tierra o, por lo menos, un sistema de registro catastral; la ejecución de los contratos, incluidos los juicios hipotecarios, y directrices justas y transparentes sobre garantías. El Banco Mundial ha ayudado y continuará ayudando a los países a desarrollar los mercados primarios de hipotecas. En Brasil, México y Marruecos, otorgó préstamos para políticas de desarrollo de la vivienda por más de US\$1000 millones, así como asistencia técnica destinada a promover las condiciones necesarias para facilitar el acceso al mercado financiero formal. Como parte de este esfuerzo, el Banco contribuyó a ra-

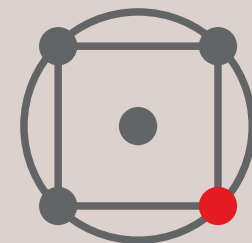


cionalizar el sistema de subsidios para la vivienda dirigiéndolo a los hogares de menores ingresos.

Se prevé que la labor relacionada con la reforma del financiamiento y los subsidios para la vivienda continuará en Brasil, Egipto, India y otros lugares, a medida que los países consideren al sector formal de la vivienda como fuente de estímulo económico en la actual coyuntura económica descendente. Del mismo modo, allí donde existen los mercados primarios, es razonable que los países apliquen una estrategia dirigida a obtener, en el mercado secundario, capital a largo plazo para las instituciones financieras, siempre que se tengan en cuenta las enseñanzas extraídas de la reciente experiencia de normas poco rigurosas sobre garantías y supervisión deficiente.

Promover el microfinanciamiento para la vivienda. El microfinanciamiento para la vivienda es un medio prometedor de beneficiar a las personas o familias que construyen de manera progresiva o no tienen recursos suficientes para obtener un préstamo convencional. La mayoría de los expertos del sector creen que la demanda potencial de los productos de microfinanciamiento para la vivienda es enorme. La experiencia indica que estos productos han sido de utilidad para asalariados de bajos ingresos e incluso para personas de ingresos irregulares, con resultados alentadores. Los subsidios no son necesarios mientras los montos del préstamo sean razonables y los plazos, cortos. Una de las innovaciones más promotoras es la “cadena híbrida de valor”, en la que compañías del sector privado (por ejemplo, cementeras o fábricas de mosaicos) se asocian con proveedores de microfinanciamiento y grupos de ciudadanos para abaratar el costo de la vivienda. En estos casos, el Banco puede ayudar a fomentar, ampliar y evaluar las actividades de microfinanciamiento nuevas y existentes previamente.

Respaldo a los mercados de alquileres. El alquiler constituye una parte importante de una política equilibrada de vivienda. Puede ser una mejor opción para las familias más pequeñas, nuevas o pobres. También permite a los trabajadores trasladarse más fácilmente en busca de empleo, y libera capital para otro tipo de inversiones. En los países en desarrollo, la demanda de viviendas de alquiler es considerable, y en muchas ciudades entre un tercio y dos tercios de las viviendas disponibles tienen ese destino. En un mundo que se está urbanizando rápidamente, esa demanda continuará aumentando.



Recuadro 9. El número en la puerta: cómo identificar los domicilios en el mundo en desarrollo

En las últimas décadas, muchas ciudades del mundo en desarrollo han experimentado un rápido crecimiento. No obstante, los inadecuados sistemas de identificación han creado una difícil situación: todos los esfuerzos por mejorar la capacidad estatal y la prestación de servicios públicos pueden ser vanos si los conductores de ambulancias y los recaudadores de impuestos no pueden encontrar un domicilio (o incluso desconocen su existencia).

Pintar el número en las casas parece ser una solución económica. Lo difícil es saber qué pintar. Ampliar un sistema totalmente obsoleto o comenzar uno desde cero no es tan sencillo como podría suponerse a primera vista. Imaginemos lo que sería crear una base de datos informatizada de los domicilios en una ciudad que crece desordenadamente, con miles de viviendas no identificadas hacinadas a lo largo de calles sinuosas. Sin sistemas de coordenadas de calles, ¿cómo pueden ubicarse los conductores en una ciudad en constante expansión? ¿Cómo se pueden prestar los servicios municipales, y cómo se pueden localizar los desperfectos en los sistemas de suministro de agua, electricidad y telefonía?

La instrumentación de un sistema es una tarea que, por lo general, emprenden las administraciones municipales, que pueden crear una unidad especial para dirigirla. Para ayudarlas, el Banco Mundial ha examinado las prácticas aplicadas en 13 países africanos y ha redactado un completo manual sobre los sistemas de identificación de domicilios y la forma de mantenerlos actualizados.

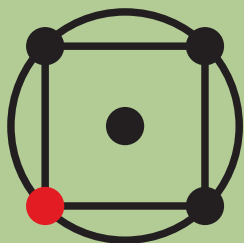
Esos sistemas ofrecen principalmente tres beneficios. Para los gobiernos locales, las direcciones permiten aumentar los ingresos municipales y mejorar la administración urbana. Para el público, resulta más fácil circular por la ciudad. Y para el sector privado, posibilitan a los concesionarios de los servicios públicos administrar sus redes con eficacia y mejorar la cobranza de las tarifas a los usuarios.

El programa también asesora a las autoridades sobre la forma de fijar los domicilios. Los funcionarios deben colaborar estrechamente con el público, y es posible que ello presente algunos escollos. Los domicilios pueden plantear el problema de los derechos de propiedad. Los nombres y los números son símbolo de propiedad, tema espinoso en muchas ciudades. Asignar números a asentamientos de ocupantes ilegales puede interpretarse como un reconocimiento implícito de propiedad. Esos obstáculos no deberían desalentar a los gobiernos de trabajar con las comunidades locales para hallar soluciones intermedias, en vista de los beneficios potenciales que entraña ampliar el acceso de la población pobre a los servicios.

La segmentación de los mercados de alquiler se traducirá en políticas mejor focalizadas. Algunas políticas globales pueden ser acertadas —códigos razonables, equilibrio en las relaciones entre locador y locatario, eliminación del control de los alquileres, incentivos tributarios—, pero para elaborar políticas locales se necesita un panorama más detallado de los mercados de alquiler locales. Urbanistas, pequeños operadores, personas que comparten su vivienda con inquilinos, todos tienen necesidades y motivaciones diferentes. El Banco está bien posicionado para prestar asistencia técnica y ayuda en actividades de investigación a las ciudades que buscan información sobre los distintos medios por los cuales los inmuebles para alquiler llegan al mercado, la forma en que los inmuebles se financian, la manera en que la demanda apremiante de tierras afecta el funcionamiento de los mercados de alquileres y la incidencia de las migraciones en los arrendamientos.

Ampliar la identificación de los domicilios. El Banco se propone ayudar a los países clientes a ampliar el uso de instrumentos de administración y tenencia intermedia de la tierra, como la identificación de los domicilios en zonas urbanas informales (véase el recuadro 9). Por este medio, ya aplicado en más de 50 ciudades africanas, básicamente se trazan mapas de los asentamientos existentes, independientemente de la tenencia o propiedad de la tierra, y se traduce esa información espacial en un sistema de información geográfica que los administradores de las ciudades utilizan para una gran variedad de propósitos, desde la entrega de piezas postales hasta la vigilancia epidemiológica. En la próxima década, el Banco ampliará el uso de este producto en las regiones que corresponda. También estudiará nuevos métodos progresivos para consolidar los reclamos de propiedades, incluidos aquellos relacionados con formas de tenencia de la tierra legalmente reconocidas.





Promoción de un entorno urbano seguro y sostenible

Esta línea de actividad tiene su eje en la forma y el diseño urbanos para lograr aumentos de eficiencia, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aprovechar los beneficios conjuntos de la mitigación del cambio climático y la adaptación a él. Como parte de la estrategia urbana, el Banco está poniendo en marcha el Programa Ciudades ECO². Utilizando una auditoría del Programa, las ciudades participantes pueden efectuar un diagnóstico inicial de su situación y proponer medidas tales como la modificación de los recursos tecnológicos empleados y la renovación de infraestructura y edificios. La labor conjunta del Banco y el Fondo mundial para la reducción de los desastres y la recuperación (GFDRR), combinada con la formulación de un nuevo instrumento de evaluación de la vulnerabilidad, tiene por objeto mejorar la seguridad y el bienestar de las poblaciones urbanas vulnerables, particularmente los pobres.

La vulnerabilidad de los sistemas urbanos al cambio climático plantea numerosos dilemas para las autoridades responsables de la adopción de decisiones y las partes interesadas a nivel local, nacional y regional. La mayoría de las ciudades del mundo, en especial megaciudades tales como Mumbai y San Pablo, se encuentran situadas en costas o llanuras aluviales. Los riesgos del cambio climático deben entenderse en un contexto de deterioro de las condiciones de higiene ambiental debido a la creciente contaminación del aire, y de serios riesgos para el abastecimiento de agua en las ciudades derivados de la mala ordenación de las cuencas hidrográficas.

Las principales ciudades están estudiando ahora cómo integrar la sostenibilidad en sus planes, vinculando la higiene ambiental, la eficiencia energética y cuestiones de habitabilidad. Ello trae aparejados importantes beneficios conjuntos relacionados con el cambio climático, porque una mayor atención al tránsito público, una densidad más elevada, edificios que usen con más eficiencia la energía y una mejor gestión de las instalaciones pueden contribuir a los objetivos de desarrollo urbano y, al mismo tiempo, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de una ciudad.

Las ciudades en proceso de rápida urbanización de los países de ingreso mediano pueden determinar su eficiencia en la elección de la forma urbana y las correspondientes inversiones en infraestructura, sencillamente porque esas inversiones representan capital de larga duración que puede fijar emisiones durante períodos prolongados. Las inversiones suelen ser irregulares y pueden generar

emisiones secundarias de importancia. Tomando en cuenta esa dependencia en el diseño de las ciudades, es importante que los consumidores reaccionen de manera acorde. En las ciudades donde la densidad es baja, los consumidores reaccionan “aferrándose” a compras de vehículos, tipos de vivienda y ubicaciones que les impiden responder a las señales de los precios y los incentivos aplicados por el gobierno para modificar los comportamientos. Hong Kong y Singapur son buenos ejemplos de ciudades que han enfrentado el desafío de reducir la dependencia del automóvil limitando su uso para una sola persona y el crecimiento urbano desordenado, desde las primeras etapas.

Las políticas de crecimiento inteligentes pueden abordar inquietudes en materia de vivienda, transporte y medio ambiente promoviendo urbanizaciones más densas, cuando esa densidad sea ventajosa y pueda contribuir a mantener empleos, servicios y otras comodidades.

La reducción del uso de energía a través de medidas dirigidas a aumentar la eficiencia y de una mejor planificación urbana puede reducir la dependencia de una ciudad de combustibles importados y recortar los gastos en energía, y así liberar recursos para mejorar los servicios. Produce beneficios socioeconómicos, ya que reduce en menores tiempos de desplazamiento entre la residencia y el trabajo, mejor salud y calidad del aire, y más espacios verdes y comunitarios. Además, aumenta la competitividad al reducir los gastos de operación y los montos de las facturas de energía. Sin embargo, puede haber obstáculos considerables que impidan la eficiencia energética, tales como políticas rígidas de adquisiciones y preparación de los presupuestos, bajos precios de la energía, métodos de planificación y diseño inadecuados, y limitaciones del financiamiento público. Es posible que también falte preparación técnica y capacidad de gestión de riesgos, los costos de desarrollo de los proyectos sean elevados, el reembolso por parte de las entidades públicas genere inquietud, el capital social sea limitado y se necesiten nuevos mecanismos contractuales. Los usuarios finales del sector público pueden tener pocos incentivos y una falta general de conciencia, y no considerar como cuestión propia el ahorro en los gastos. En cuanto a las entidades de financiamiento, quizás deban afrontar altos costos de transacción, los considerables riesgos percibidos, comportamientos sesgados y problemas para adoptar las nuevas tecnologías.



Para abordar con más precisión el cambio climático y su impacto en las ciudades de los países en desarrollo será necesario actualizar los distintos enfoques de la gestión ambiental urbana. El enfoque del Banco Mundial se nutre de la información obtenida a partir de un análisis —dividido en cinco grupos de temas— de los problemas y limitaciones clave, y las respuestas correspondientes.

- *Grupo 1: Para los hogares y los lugares de trabajo de las ciudades, los principales problemas relacionados con la higiene ambiental* son la mala calidad de la vivienda, los combustibles económicos contaminantes y las deficiencias en los servicios de suministro de agua, saneamiento y eliminación de residuos sólidos. Este grupo también incluye los aspectos de la higiene y la seguridad del trabajo vinculados con la higiene ambiental, como los agentes biológicos patógenos, los contaminantes químicos, los riesgos físicos y los niveles de ruido perjudiciales para la salud.
- *Grupo 2: Los problemas ambientales de los sistemas de ciudades* comprenden la contaminación del aire y el agua, los accidentes de tránsito y la gestión de los residuos sólidos.
- *Grupo 3: Los problemas para los ecosistemas urbanos* surgen de la interacción entre las ciudades y sus regiones físicas, e incluyen el uso no sostenible de los recursos de agua dulce, la erosión de los sistemas de protección, la mala ordenación de las cuencas hidrográficas, la expansión de la ciudad hacia sitios peligrosos y la exportación de residuos sólidos y líquidos y contaminación atmosférica.
- *Grupo 4: Los riesgos de desastres para el sistema de una ciudad* comprenden los fenómenos naturales extremos que se producen dentro y alrededor de la ciudad, como ciclones, tormentas, terremotos, inundaciones y desprendimientos de tierras.
- *Grupo 5: Los problemas ambientales mundiales que afectan a las ciudades* se relacionan con la disponibilidad de recursos y el funcionamiento de los ecosistemas a nivel mundial; el más acuciante es el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Hay buenas razones para establecer prioridades entre los distintos grupos a lo largo del tiempo y conforme al desarrollo de una ciudad. En naciones de ingreso bajo y mediano, por ejemplo, lo más apropiado sería dar prioridad al primer grupo.

Estos problemas pueden y deben abordarse haciendo hincapié en la solidez de la gestión municipal y el suministro de servicios básicos.

Para los centros urbanos más grandes o los centros de industria pesada (independientemente del ingreso nacional), también se debe abordar el segundo grupo. Los centros urbanos más grandes y exitosos deben, asimismo, dar prioridad al tercer grupo, sin dejar de ocuparse de los dos primeros para sus pobladores de bajos ingresos.

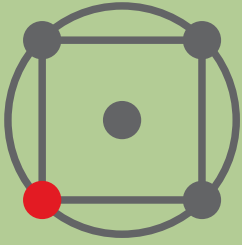
El cuarto grupo debe revestir prioridad para aquellos centros urbanos en los que los fenómenos climáticos extremos ya están causando problemas o pueden ocasionarlos en el futuro próximo debido al cambio climático.

Dado que las emisiones de gases de efecto invernadero per cápita producidas por los ciudadanos urbanos del mundo en desarrollo suelen variar entre un vigésimo y un centésimo de aquellas de las naciones de ingreso alto, es muy posible que el grupo 5 revista un bajo grado de prioridad para muchas ciudades. Sin embargo, con el financiamiento del carbono y otros programas de incentivos puede que para una ciudad valga la pena reducir las emisiones. Muchas ciudades han tomado la iniciativa y han introducido innovaciones que deben ser compartidas con distintos países y regiones para brindar orientación a otras ciudades que desean emular su éxito. Por ejemplo, Ammán, en Jordania, atraída por el vínculo con el financiamiento del carbono, espera captar gas metano en el vertedero municipal y convertirlo en energía verde que alimentará la red (recuadro 10).

Para los barrios marginales (grupo 1), el mejoramiento sería el principal método, aunque con aplicaciones específicas como la ayuda para mejoras en el hogar (por ejemplo, la construcción de pisos de cemento en los hogares y una mayor ventilación) y el respaldo a programas dirigidos a grupos vulnerables, como los recuperadores informales de residuos. En los enfoques se reconoce la importancia de las mejoras progresivas de las viviendas para la vida y el bienestar de la población pobre.

Con relación a los problemas ambientales de las ciudades (grupo 2), el Banco se está dedicando en particular a eliminar gradualmente los vehículos muy contaminantes, mejorar el transporte público y vigilar con más detenimiento la calidad del aire. En cuanto a la gestión de residuos sólidos, se están probando nuevos enfoques basados en políticas sectoriales, como en Marruecos, que establecen un marco normativo sólido para fijar las normas sobre recolección y gestión, garantizar la





Recuadro 10. Créditos de emisión de carbono para una ciudad: cómo mejorar la gestión de residuos sólidos en Ammán

Para los residentes de Ammán, la eliminación de residuos es básicamente igual a la que se lleva a cabo en otros lugares del mundo. La Municipalidad del Gran Ammán recoge diariamente unas 2400 toneladas de residuos sólidos de casi todos los habitantes y los deposita en un vertedero semicontrolado en las afueras de la ciudad.

Este servicio podría parecer un lujo para una economía emergente —y, a decir verdad, lo es—, pero los residentes de Ammán pagan un precio muy alto por él, a través de gravámenes en las facturas de electricidad y comisiones incluidas en las licencias comerciales. El buen servicio no es la única razón por la cual los costos son demasiado elevados: el sistema es amplio, pero terriblemente ineficiente, y se hace muy poco por recaudar ingresos de otras fuentes, por ejemplo, de la recuperación de materiales y gas del vertedero.

Para aumentar los ingresos, la municipalidad está trabajando con el Banco Mundial en el proyecto de gestión de los residuos sólidos de Ammán, por valor de US\$40,5 millones, aprobado en septiembre de 2008. Mediante el proyecto se financiarán dos nuevas estaciones de transferencia para mejorar la relación costo-eficacia de la recolección y

el transporte de residuos, y ampliar una instalación de eliminación de residuos para atender las necesidades de la ciudad a largo plazo. La asistencia técnica y el apoyo institucional ayudarán a Ammán a mejorar la planificación estratégica y evaluar el desempeño en el sector de los residuos sólidos.

El proyecto produce importantes beneficios para el medio ambiente. Gracias a los servicios de ingeniería mejorarán los resultados ambientales y operativos de las instalaciones de eliminación de residuos, y las prácticas en curso permitirán emitir menos carbono y generar electricidad “verde”.

Junto con esta operación crediticia, el Banco Mundial ha celebrado un acuerdo con la municipalidad para formular y ejecutar un proyecto de desarrollo limpio, y adquirir parte de las reducciones certificadas de emisiones resultantes del proyecto, del orden de los 0,9 millones a 0,95 millones de toneladas equivalentes de CO₂ desde 2009 hasta 2014, lo cual producirá ingresos estimados en US\$15 millones para 2014. Mediante el proyecto también se generará electricidad “verde” (alrededor de 160 000 MWh para 2014), con ingresos estimados en US\$25 millones hasta 2019. De este modo, el proyecto redundará en ingresos netos por un monto de US\$16,9 millones en valor actualizado, después de una inversión adicional de US\$23,5 millones.

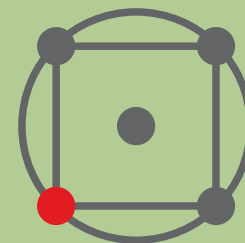


recuperación de costos e instrumentar medidas de rendición de cuentas entre las municipalidades y los organismos de supervisión nacionales.

Para abordar la gestión de los ecosistemas (grupo 3), se está poniendo a prueba y desarrollando una combinación de intervenciones específicas y enfoques holísticos. Como parte de estos enfoques se presta atención especial a temas de diseño urbano, por ejemplo, la inclusión de infraestructura y servicios básicos para peatones, ciclistas y usuarios de otros tipos de transporte no motorizado en los proyectos de planificación urbana; la creación de una variedad de opciones de vivienda y transporte que minimizarían, para grupos de bajos ingresos, el transporte en vehículos motorizados para llegar a los lugares de trabajo en las ciudades, y el uso de mecanismos inclusivos de zonificación y propiedad compartida, e incentivos tributarios para crear comunidades de ingresos mixtos de costo accesible en los corredores de tránsito. Entre los ámbitos a los que se presta cada vez más respaldo se cuentan la ordenación

de las cuencas hidrográficas y la protección de los ríos y lagos de ciudades para impedir el vertimiento ilegal, en ellos, de aguas residuales.

Más recientemente, el Banco elaboró un enfoque holístico para promover las ciudades ecológicas y económicas: el ECO² Cities Model (modelo de Ciudades ECO²), que combina el diseño que utiliza eficientemente la energía con tecnologías ambientalmente racionales (recuadro 11). Este enfoque se inicia con una auditoría de las Ciudades ECO² para diagnosticar potenciales aumentos de eficiencia y reducciones de emisiones, como base de intervenciones tales como la renovación de infraestructura y edificios, sumada a la introducción de nuevas tecnologías. En situaciones totalmente nuevas, el modelo o enfoque de Ciudades ECO² se puede adoptar desde un principio. Las ciudades intervienen en cada uno de estos ámbitos, pero en muchos casos es necesario coordinar las políticas con los organismos nacionales de transporte, agua y medio ambiente.



Recuadro 11. Ciudades Eco²: la ciudad ecológica como ciudad económica

La rápida urbanización de los países en desarrollo ofrece una oportunidad única de planificar, desarrollar, construir y administrar ciudades que sean ecológica y económicamente sostenibles. También impulsa la renovación y reconversión de zonas existentes. Esta labor produce efectos inmediatos y asegura beneficios sistémicos en el futuro.

Gracias a su concepción innovadora de la planificación, la administración y el transporte urbanos, Curitiba, una ciudad del estado brasileño de Paraná, ha logrado absorber, de manera sostenible, un aumento de la población de 361 000 habitantes (en 1960) a 1 797 000 (en 2007). Bien conocida por su innovador sistema de autobuses de tránsito rápido, Curitiba ha instrumentado novedosas soluciones de planificación y ha institucionalizado una cultura perdurable de sostenibilidad. Como consecuencia, tiene la tasa más elevada de uso del transporte público de Brasil (45%), las menores pérdidas económicas derivadas de las congestiones y bajas tasas de contaminación atmosférica. Los programas de la ciudad también se han concertado para que las reformas favorezcan a los pobres, construyendo viviendas comunitarias respetuosas del medio ambiente e iniciando tareas de asistencia para las pequeñas empresas.

Curitiba también ha invertido en grandes parques para prevención de inundaciones y recreación, con los que solucionó los problemas de inundaciones de la ciudad a un costo que representa un quinto del costo de construcción de canales. Los parques también reforzaron

considerablemente el atractivo de la ciudad para residentes y turistas, proporcionaron sendas para ciclistas y peatones conectadas con la red de transporte e incrementaron el valor de las propiedades.

Curitiba no está sola. Singapur, Estocolmo, Yokohama y Vancouver muestran que es posible producir un mayor valor socioeconómico a partir de bases de recursos pequeñas y renovables, al tiempo que disminuye la contaminación nociva y la generación innecesaria de residuos. La sostenibilidad urbana de este tipo es una inversión poderosa que reportará múltiples beneficios. En una economía mundial incierta y que avanza rápidamente, las ciudades que adoptan un enfoque integrado semejante tienen más probabilidades de sobrevivir a las crisis, atraer negocios y manejar sus costos.

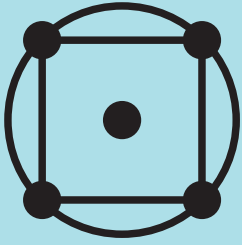
Para promover sistemáticamente estos esfuerzos en el mundo en desarrollo, el Banco Mundial, a través de su nueva iniciativa Ciudades Eco², procura ayudar a las ciudades a alcanzar una mayor sostenibilidad ecológica y ambiental sentando las bases de un desarrollo urbano sustentable e integrado. La iniciativa se funda en un sistema único que ayuda a las ciudades a planificar, diseñar y administrar sistemas urbanos integrados y se aparta claramente del desarrollo urbano típico basado en “silos”. También promueve un marco más holístico de adopción de decisiones y planificación de inversiones incorporando y explicando el análisis de costos-beneficios en el ciclo de vida, el valor de todos los activos fijos (producidos, naturales, humanos y sociales) y un mayor alcance de las evaluaciones de riesgos en el proceso de adopción de decisiones. El marco analítico y operativo de Eco² puede modificarse y adaptarse a las necesidades particulares de cada ciudad.



Frente a los riesgos de desastres (grupo 4), el Banco respalda enfoques que aborden los riesgos inducidos por el cambio climático y los provocados por otras causas naturales. Entre las intervenciones que realiza se cuentan las evaluaciones de riesgos, la normativa sobre zonificación, la planificación del uso de la tierra, los códigos de edificación, la construcción de infraestructura crítica que pueda resistir los desastres naturales, y las actividades de preparación, incluidos planes de emergencia para las ciudades y sus divisiones administrativas. Para la etapa de recuperación, las actividades incluyen

la evaluación de los daños, pérdidas y necesidades, que constituyen la base del plan de reconstrucción y recuperación. El urbanista debería tener como objetivo la integración de estas actividades en las políticas de los gobiernos municipales.

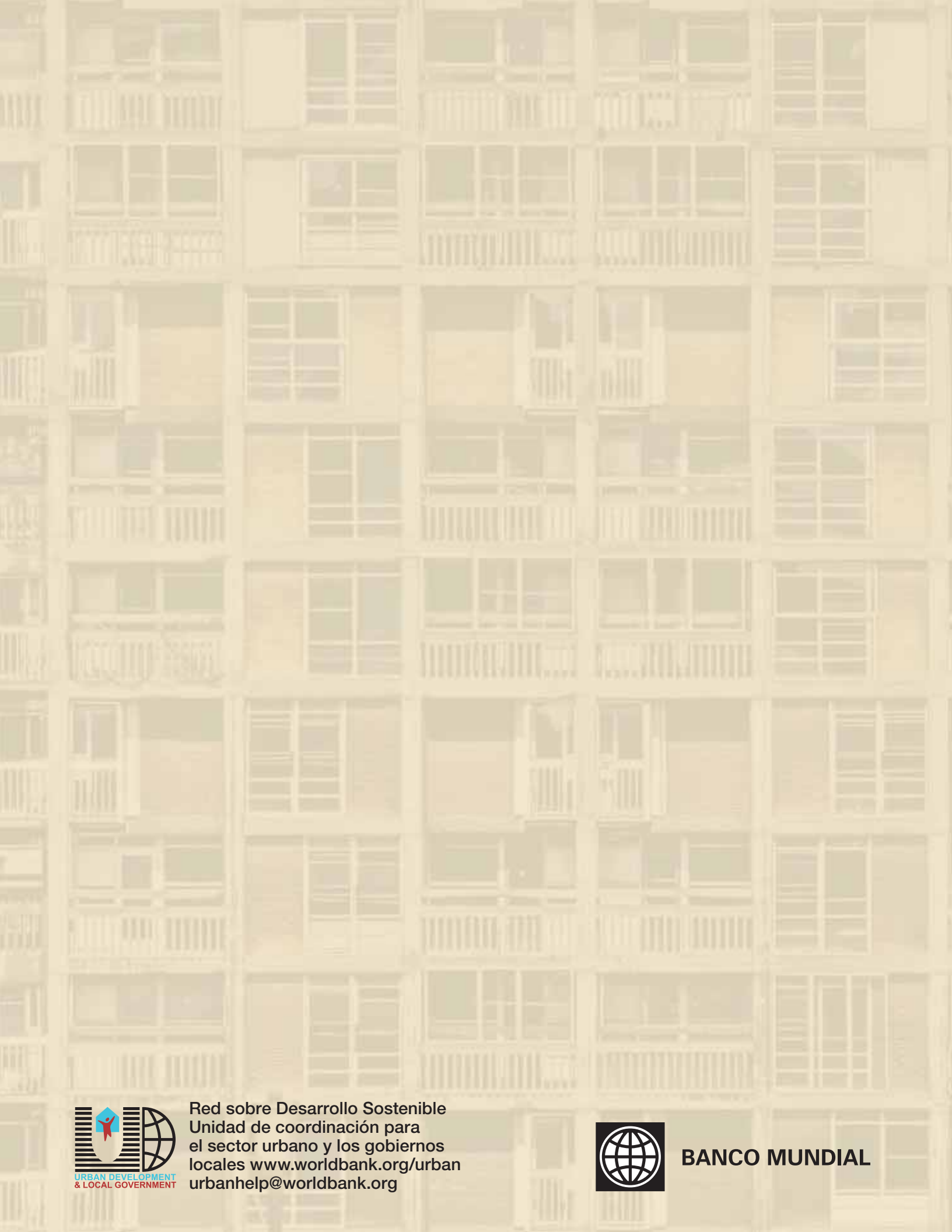
Para abordar la eficiencia en el uso de los recursos y el funcionamiento de los ecosistemas a nivel mundial (grupo 5) se recomienda una combinación de medidas orientadas al uso eficiente de la energía, el seguimiento de las emisiones y el financiamiento del carbono.



Enfoques multisectoriales para reforzar la estrategia

Cuatro elementos fundamentales respaldarán la ejecución de la estrategia urbana del Banco:

- *Programas, desarrollo de productos y difusión de conocimientos.* Estas actividades garantizarán que el Banco mantenga su liderazgo en el desarrollo de programas y productos relacionados con el conocimiento, a la vez que promueve, mediante distintos instrumentos e iniciativas, la difusión de conocimientos y las prácticas acertadas. Proseguirá la tarea del Simposio sobre Investigación Urbana, junto con una mayor colaboración con universidades y grupos de expertos sobre temas cruciales de interés para la investigación, colaboración que se verá reforzada por un nuevo programa de investigador residente, cuyo eje inicial será la planificación urbana. Se están desarrollando nuevos productos y servicios en materia de conocimientos, y los ya existentes se están compatibilizando con la nueva estrategia urbana.
- *Estrategias de financiamiento.* Las estrategias de financiamiento para desarrollo urbano abordarán una variedad de circunstancias, según la situación financiera del gobierno local, el impacto de la crisis económica y financiera mundial, y la calidad y cobertura de los servicios de infraestructura existentes.
- *Asociaciones.* Mediante la participación en grupos temáticos e iniciativas especiales se fomentará la colaboración en curso. Se reforzarán las alianzas externas a través de actividades con asociados en el desarrollo, para lo cual se utilizarán al máximo posible las plataformas de asociación de Marsella y Singapur. La Alianza de las Ciudades, el Programa para el Agua y el Saneamiento, ONU-Hábitat, y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos continuarán cumpliendo importantes funciones en las etapas iniciales y de preinversión, mediante su interacción con las ciudades en distintos niveles.
- *Gestión de los resultados.* En esta estrategia se presta renovada atención a la gestión de los resultados, como respuesta al interés mundial en la eficacia de la ayuda. Las unidades del Banco que se ocupan del sector urbano están definiendo, para los proyectos, indicadores válidos y mensurables que permitan informar mejor sobre los efectos de la asistencia del Banco destinada al desarrollo urbano. El apoyo a los gobiernos nacionales y las ciudades se plasmará en la creación de bases de datos sobre temas del sector urbano y en medidas tendientes a facilitar la participación en el nuevo Programa de Indicadores Globales para Ciudades. El Banco reconoce que la creación de instituciones exitosas y la recopilación y el análisis de datos dentro de cada país son las actividades que más contribuirán a fortalecer la gestión urbana y tomar más en cuenta la importancia de los resultados.



Red sobre Desarrollo Sostenible
Unidad de coordinación para
el sector urbano y los gobiernos
locales www.worldbank.org/urban
urbanhelp@worldbank.org



BANCO MUNDIAL