

La población mundial urbana se multiplicó por diez durante el siglo XX. Las iniciativas de América Latina, dada su avanzada transición urbana, ofrecen interesantes lecciones que pueden contribuir a crear ciudades integrales, inclusivas y ambientalmente sostenibles en otros países en desarrollo.

## ABORDANDO LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL URBANA DE MANERA INTEGRAL E INCLUSIVA



### RESUMEN

Los planes urbanos integrales desarrollados en varios países de América Latina señalan cómo reducir los desafíos sistémicos en zonas urbanas. Para superar los desafíos urbanos multidimensionales se requiere una visión holística que incluya canales de participación popular, apoyo gubernamental de alto nivel y colaboración intersectorial, además de una profunda comprensión de las necesidades locales específicas: transporte en Brasil, reducción del riesgo de desastres en Colombia y descentralización de los servicios públicos en Argentina. Una revisión crítica de los logros de estos procesos de gobernanza ambiental urbana es fundamental para las ciudades de Asia del Sur y África, que en el futuro albergarán la mayor proporción del crecimiento urbano a nivel mundial.

### EL PROCESO DE URBANIZACIÓN Y EL DESAFÍO AMBIENTAL

Durante el último siglo, el acelerado proceso de urbanización ha sido heterogéneo en los países en desarrollo. Si bien en algunos casos surgieron por disputas políticas y conflictos armados, en otros se debieron principalmente a factores económicos. No obstante, la industrialización, las oportunidades económicas y el acceso a servicios públicos como salud y educación son denominadores comunes que empujan a las personas hacia los centros urbanos en todas partes.

Los graves problemas estructurales de los gobiernos municipales se traducen en la incapacidad para anticipar y planificar el crecimiento urbano. La falta de coordinación, así como la competencia entre los diferentes niveles de gobierno, los partidos políticos, las relaciones de poder y la lucha por

CERCA DE LA MITAD DE LA POBLACIÓN DE ÁFRICA Y ASIA CARECE DE SERVICIOS BÁSICOS DE AGUA Y SANEAMIENTO.

### LECCIONES CLAVES

Una buena gobernanza urbana limita los problemas ambientales y los riesgos generados por el crecimiento urbano incontrolado y sin planificación.

Los problemas ambientales urbanos se pueden abordar mejor a través de planes de desarrollo integral a nivel local y a largo plazo con participación de múltiples actores.

Los programas de desarrollo urbano funcionan cuando tienen una sólida dimensión social y equitativa, y promueven canales de participación.



los recursos financieros comprometen la gobernabilidad local. El escenario se agrava debido a la falta de marcos reguladores e institucionales para coordinar e integrar el trabajo del gobierno y los agentes sin fines de lucro.

Por consiguiente, los centros urbanos enfrentan la proliferación de asentamientos pobres, falta de servicios básicos e infraestructura, expansión geográfica incontrolada y mayor contaminación. Cerca de la mitad de la población de África y Asia carece de servicios básicos de agua y saneamiento. Cerca de mil millones de pobladores

Asia tiene la mitad de la población urbana mundial y el porcentaje de África está aumentando rápidamente.

urbanos en todo el mundo no tienen hogar o viven en viviendas tugurizadas o asentamientos informales, que se concentran principalmente en Asia del Sur, África y América Latina. Los desafíos ambientales de estas zonas de la ciudad son extremos.

Los indicadores socioeconómicos señalan que las zonas urbanas de Asia, África y América Latina albergarán en el futuro la mayor proporción del crecimiento urbano a nivel mundial. En la actualidad, Asia tiene la mitad de la población urbana mundial y el porcentaje de África está aumentando rápidamente. Por consiguiente, los gobiernos municipales enfrentan grandes desafíos en estas regiones. Las experiencias de América Latina, la región que más ha avanzado en el proceso de urbanización, ofrecen lecciones útiles para los países de África y Asia del Sur.

### Integrando la perspectiva ambiental en la planificación urbana

Una característica de los gobiernos municipales de América Latina ha sido su capacidad de emprender una planificación general ambiental urbana integral como parte de la planificación del desarrollo. Los problemas urbanos son complejos y resultan de la confluencia de diferentes temas que marcan la diferencia en cuanto al mejoramiento de las condiciones urbanas, por ejemplo, ordenamiento territorial, planificación ambiental, transporte y participación ciudadana.

Varias ciudades de la región están implementando con éxito políticas y programas para abordar los problemas de

Una característica de los gobiernos municipales de América Latina ha sido su capacidad de emprender una planificación ambiental urbana integral como parte de la planificación del desarrollo.

urbanización de manera coherente integrando la gestión ambiental. Muchas de estas iniciativas priorizan las necesidades de las poblaciones más vulnerables. Si bien al inicio pocas intervenciones se centraban en las poblaciones marginales, después pasaron a formar parte de un enfoque integral y con el tiempo se integraron en las políticas y los programas generales.

Sin embargo, el éxito no está generalizado; muchas ciudades y gobiernos municipales siguen luchando por mejorar los marcos institucionales, conseguir apoyo y recursos de los altos niveles del gobierno, promover procesos participativos e implementar proyectos y programas para responder adecuadamente a los desafíos ambientales urbanos. No obstante, hay ejemplos de intervenciones exitosas en la implementación de un enfoque integral en ciudades:

- La ciudad de Manizales (Colombia) tiene una sólida tradición de planificación que aborda el desafío ambiental urbano de manera integral. Esta ciudad desarrolló los programas «Biomanizales» (política ambiental de la ciudad), «Bioplan» (plan de acción que facilita la implementación de políticas) y un plan de reducción de riesgos de desastres, todos integrados en el plan de desarrollo urbano de la ciudad «Manizales Calidad SXII».
- La ciudad de Porto Alegre (Brasil) desarrolló un plan integral de gestión ambiental que aborda diversos problemas ambientales de manera coherente. Gracias a estas iniciativas se lograron 14,2 m<sup>2</sup> de áreas verdes por habitante, un millón de árboles plantados en las calles, casi 100% de cobertura de agua y saneamiento, mejor control de la contaminación industrial, programas de reciclamiento, un esquema de adopción de áreas verdes, y creación de comités vecinales.
- A inicios de los años setenta, la ciudad brasileña de Curitiba desarrolló un plan maestro de desarrollo que comprendía un innovador sistema de transporte y medidas de desarrollo sostenible (ej. convertir espacios urbanos vacíos en parques y bosques, promover la separación de la basura doméstica de manera amplia).

### Participación de la sociedad civil e inclusión social

Otro aspecto clave de la gobernanza ambiental urbana en los países de América Latina es la sólida participación de la sociedad civil y el enfoque en la inclusión social dentro de las políticas y los programas.

En términos generales, la efectiva planificación ambiental urbana tuvo como apoyo los procesos participativos tanto para la toma de decisión como para la implementación.



Las organizaciones comunitarias, las ONG y el sector académico conforman una sociedad civil activa con una larga tradición de participación en procesos de desarrollo urbano. Desde el inicio, trabajaron contra las dictaduras abogando por los derechos humanos. Más tarde, con el retorno de la democracia en muchos países, comenzaron a trabajar con los gobiernos para desarrollar adecuadas esferas de participación y a presionar para que los gobiernos locales respondieran mejor a las necesidades de sus ciudadanos y que rindieran cuentas a la población local. La combinación de acciones de la sociedad civil y de alcaldes genuinamente comprometidos fue fundamental para elaborar agendas locales que aborden la temática ambiental y urbana.

Asimismo, algunas ciudades han incluido el tema de la inclusión social como componente clave de la planificación ambiental y urbana. La experiencia de la ciudad de Rosario (Argentina) es un excelente ejemplo de reestructuración de la gobernanza urbana con un fuerte componente de inclusión social. El Plan Estratégico de Rosario, la descentralización del gobierno municipal, y la participación pública fueron características de la reestructuración de la gobernanza urbana de la ciudad que incluye un componente importante de inclusión social.

Rosario tuvo un programa de descentralización social exitoso y en la inclusión social que se produjo, la ciudad se dividió en seis distritos, cada uno de los cuales ofrece

**Foto: La ciudad de Rosario, Argentina.**



Fuente: IIED-AL.

servicios administrativos, socioculturales y de salud, y cuentan además con oficinas registrales, sucursales de bancos, oficinas provinciales de impuestos, y oficinas de servicio al cliente en todos los servicios públicos. Al momento se ha logrado un acceso equitativo a los servicios, mientras que se reforme y modernice la administración pública y se abra nuevos canales de participación.

### **Puntos de entrada para el desarrollo ambiental**

El enfoque de América Latina se ha caracterizado por integrar con éxito diversas iniciativas ambientales dentro de los planes de desarrollo urbano de cada ciudad. Este enfoque integral comprende iniciativas innovadoras y programas concretos de transporte, reducción del riesgo de desastres, presupuestos participativos, uso de información y coordinación gubernamental en múltiples niveles.

#### Transporte

En la década de los años setenta, la ciudad de Curitiba empezó a desarrollar una Red Integrada de Transporte (RIT) complementada con iniciativas integrales de planificación urbana y gestión territorial. La RIT comprende vías exclusivas para autobuses exprés que son más baratos que el metro o los sistemas ferroviarios.

Se aplica una tarifa diferenciada para beneficiar a la población pobre de los suburbios. Los recorridos cortos subsidian a los recorridos periféricos largos.

El sistema de transporte inicialmente se desarrolló a lo largo de ejes lineales con una vía exclusiva para autobuses exprés en el centro de la ciudad, que más tarde se complementó con terminales integrados, líneas de autobuses interdistritales, una red de carreteras y un sistema de autobuses rápidos con estaciones especiales para acelerar el tiempo de embarque y desembarque. Se aplica una tarifa diferenciada para beneficiar a la población pobre de los suburbios. Los recorridos cortos subsidian a los recorridos periféricos largos.

#### Reducción del riesgo de desastres

En comparación con otras regiones, el cambio del enfoque de respuesta al enfoque de reducción de desastres se dio rápidamente en América Latina. Las ciudades de Medellín, Manizales y Bogotá en Colombia fueron las pioneras en desarrollar planes locales de reducción del riesgo dentro del plan de desarrollo urbano ambiental de cada ciudad. Para más información, ver: Reducción del riesgo de desastres en zonas urbanas en la pg. 28.

<sup>1</sup>El resumen ELLA sobre presupuestos participativos describe diversas experiencias de PP en la región.



Foto: Riesgo de deslizamientos en Ilheus, Brasil.



Fuente: Alfredo Filho.

### Presupuesto participativo y gestión urbana

En 1989, la ciudad de Porto Alegre implementó por primera vez el presupuesto participativo: una herramienta que facilita la participación ciudadana en las decisiones relacionadas con la asignación de los presupuestos, y que ahora se vincula con la política ambiental de la ciudad.<sup>1</sup>

La implementación continua del presupuesto participativo produjo cambios en la gestión urbana. Por ejemplo, se organizaron conferencias para crear conciencia sobre temas de interés ciudadano que no se tomaban en cuenta en el debate de los presupuestos. Esto coincidió con un ejercicio de planificación de cuatro años, por lo cual los resultados de las conferencias se incorporaron en los planes de la ciudad, que dejaron de ser diseñados solo por técnicos y planificadores municipales. Asimismo, se crearon consejos municipales con la participación del gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para dar orientación sobre políticas y desarrollar programas de salud, transporte público, medioambiente y desarrollo urbano.

**El presupuesto participativo de Porto Alegre facilita la participación ciudadana en las decisiones relacionadas con la política ambiental de la ciudad.**

### Herramientas de información

La gestión ambiental puede beneficiarse con la participación de los ciudadanos, pero para que estos puedan participar de manera significativa deben contar con información local que les permita tomar decisiones fundamentadas.

En Porto Alegre, esto se logró a través de la creación de

un Atlas Ambiental, que con un lenguaje sencillo explica diversos temas, desde geología y geomorfología de la ciudad hasta crecimiento urbano, desarrollo de áreas verdes, impactos ambientales y gestión ambiental en un contexto de creciente urbanización. El Atlas Ambiental es una herramienta que facilita a todos, desde técnicos y gerentes hasta estudiantes escolares y políticos, una mejor comprensión del medioambiente y el contexto local.

Otra herramienta de información es Desde Observatorio hasta Urbano desarrollado en la ciudad de Manizales, Colombia, que consiste en un sistema de semáforos ambientales que muestran los indicadores sociales, económicos y ambientales de cada vecindario de la ciudad a través de tableros electrónicos. Los ciudadanos pueden entender fácilmente la información y son incentivados a evaluar continuamente los logros de los programas y proyectos realizados por el Plan de Desarrollo Municipal, dándoles los medios para participar activamente en su monitoreo e implementación, y así abogar para que se cumplan los objetivos de gestión ambiental general.

### Colaboración nacional-local

Las iniciativas ambientales urbanas, dada su escala, complejidad y presupuesto, tendrán éxito si se coordinan con los gobiernos nacionales, locales y las comunidades. Por ejemplo, muchas iniciativas ambientales urbanas contemplan la tenencia formal de la tierra, lo cual requiere la incorporación de «excepciones» en las leyes nacionales que regulan el uso del suelo (ej. ancho de las calles), e implican procesos de reubicación que deben ser discutidos con los residentes a nivel local.

Los programas de mejoramiento urbano han logrado integrar la colaboración nacional-local; algunos ejemplos destacables son el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba) en Argentina, los programas Favela Bairro y Procidade en Brasil, y el programa Hábitat en México.



En América Latina, el proceso de urbanización comenzó temprano, en comparación con África y Asia, por lo cual ha habido tiempo para que los procesos de desarrollo urbano maduren. Esto da lugar a una reflexión retrospectiva sobre lo que se ha logrado y lo que aún debe hacerse.

La década de los años ochenta fue una época de transición en América Latina en la cual la mayoría de los países retornaron a los gobiernos elegidos democráticamente. El retorno a la democracia, o el fortalecimiento de esta, generó un firme compromiso de la sociedad civil con la esfera pública. Las organizaciones comunitarias, las ONG y el sector académico se unieron para abogar por los derechos humanos, democracias más fuertes y un mejor desarrollo socioeconómico y ambiental.

Asimismo, los gobiernos de la región aprendieron a trabajar con otros actores al darse cuenta de que por sí solos no pueden solucionar los problemas de desarrollo. Esto dio lugar a numerosas iniciativas de participación ciudadana. Los alcaldes reelectos y los alcaldes entrantes que apoyan el proceso de desarrollo a largo plazo iniciado por sus predecesores han sido fundamentales para la continuidad de las gestiones.

Varios países hicieron cambios en la Constitución y las leyes para promover la descentralización que otorga mayor poder y recursos a los gobiernos locales; esto se realizó conjuntamente

con cambios en el sistema electoral. Los alcaldes y los consejos municipales se eligen a través del voto de los ciudadanos, por lo cual deben responder a las necesidades de sus votantes.

Los gobiernos locales con suficientes recursos financieros y técnicos son fundamentales para las estrategias urbanas integrales. Una gestión económica eficiente, junto con objetivos de largo plazo respaldados por los miembros del gobierno municipal, fue fundamental para el diseño y la ejecución de planes integrales para el desarrollo de las ciudades.

Los centros de investigación multidisciplinaria y las ONG, sobre todo los que trabajan en el tema de desastres, fueron fundamentales. La mayoría de ellos provienen de los sectores del desarrollo y las ciencias sociales, y se unieron a las iniciativas gracias al firme apoyo de los gobiernos locales comprometidos y la ayuda de los gobiernos nacionales.

La participación de la sociedad civil en la toma de decisión funcionará solo si los gobiernos locales están dispuestos a generar espacios participativos. Los actores no gubernamentales deben ser integrados de manera significativa y sostenible. Los diversos grupos deben expresar sus necesidades y participar en la solución de los problemas urbanos locales. En América Latina, este tipo de administración pública local aún es la excepción, no la regla.

**1** Se requieren enfoques integrales que también aborden las necesidades específicas de cada ciudad. Los planes municipales de América Latina integraron temas sociales, económicos y ambientales, y promovieron la coordinación entre múltiples ministerios y secretarías de gobierno en los sectores de salud, vivienda, transporte, medioambiente, planificación territorial y saneamiento.

**2** El crecimiento urbano debe responder a las necesidades de todos los ciudadanos, especialmente de los más vulnerables, protegiendo el entorno local y minimizando el riesgo a las vidas y los medios de vida. Las

ciudades que tuvieron un mayor avance en la implementación de un enfoque holístico para abordar los problemas urbanos también incluyeron una sólida dimensión social y equitativa, que incluye el desarrollo de herramientas participativas y la creación de canales de participación.

**3** Sin el apoyo de los altos niveles del gobierno y la existencia de marcos legales e institucionales eficientes, las iniciativas de los gobiernos municipales se ven limitadas. Dada la complejidad y la esencia multidimensional de los temas urbanos ambientales, es

necesario contar con la participación de los niveles nacionales y provinciales de la administración pública. Los problemas requieren la acción coordinada de diferentes sectores, niveles de gobierno y múltiples actores para poder hallar una solución.

**4** De igual manera, si los grupos sociales no trabajan con los gobiernos locales y estos no colaboran con la sociedad civil, las iniciativas de las comunidades se ven limitadas. Se debe promover y mantener un entorno favorable para la participación.

## CONCLUSIÓN

El crecimiento urbano genera problemas ambientales que pueden abordarse mejor a través de acciones coordinadas, colaborativas y que abarcan diferentes niveles entre los sectores público y privado, y la sociedad civil. Las ciudades de África y Asia del Sur pueden utilizar las lecciones generadas en América Latina adaptándolas a sus prioridades locales (ej. transporte, reducción de desastres, gestión territorial) como parte de programas urbanos holísticos que respondan a los desafíos actuales y futuros que enfrentan las poblaciones urbanas.

## SOCIOS ESTRATÉGICOS

Esta es una lista de algunas de las principales instituciones que trabajan en el tema de gobernanza ambiental urbana en América Latina. Para más información sobre estas y otras instituciones, consulte ELLA Spotlight on Organisations, en el sitio web ELLA.

**Programa de Asentamientos Humanos de IIED:** tiene como objetivo integrar el desarrollo sostenible en las políticas urbanas a través de investigación, asistencia técnica y desarrollo de capacidades. Es una de las pocas instituciones que trabajan directamente con socios en África, Asia y América Latina para resolver los problemas de las poblaciones urbanas pobres.

**Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda del Banco Interamericano de Desarrollo (BID):** otorga préstamos nacionales para implementar el Programa de Mejoramiento de Barrios, así como servicios de asesoría, desarrollo de capacidades y difusión de conocimiento para ayudar a los formuladores de políticas a diseñar, evaluar y gestionar programas urbanos.

**ICLEI - Gobiernos Locales por la Sostenibilidad:** asociación internacional de gobiernos locales que ofrece oportunidades de trabajo en red y actúa como fuente de información sobre proyectos de desarrollo sostenible implementados en las ciudades.

**Lincoln Institute of Land Policy:** una de las instituciones líderes a nivel mundial en el tema de uso y tributación del suelo. Reúne a múltiples actores, proporciona capacitación, casos prácticos para la reflexión, conferencias y debates sobre temas relacionados con tenencia de la tierra.

**Red Mundial de Ciudades, Gobiernos Locales y Regionales (UCLG,** por sus siglas en inglés): institución internacional que promueve democracia y autonomía local, y descentralización en el desarrollo de las ciudades. Difunde buenas prácticas de gobernanza urbana y organiza foros de aprendizaje en su sitio web.

**ONU-HABITAT:** organismo de las Naciones Unidas que se dedica al desarrollo de los asentamientos humanos. Elabora

investigaciones y recomendaciones de políticas (ej. informes anuales sobre cambios urbanos).

**Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (ONU-EIRD):** una de las principales autoridades en el tema de reducción del riesgo de desastres (RRD). Proporciona investigación y análisis, establece tendencias en el debate sobre RRD a través del Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de los Desastres.

## LECTURA RECOMENDADA

Esta es una lista de algunas de las publicaciones sobre gobernanza ambiental urbana en América Latina. Para más información sobre estas y otras publicaciones, consulte ELLA Spotlight on Publications, en el sitio web ELLA.

Almansi, F. 2009. Regularising Land Tenure Within Upgrading Programmes in Argentina: The Cases of Promeba and Rosario Hábital. *Environment & Urbanisation*, 21(2) 389–413.

Bicknell, J., Dodman, D., Satterthwaite, D. (eds). 2009. Adapting Cities to Climate Change, Understanding and Addressing the Development Changes. Earthscan, Londres.

Irazábal, C. 2009. Revisiting Urban Planning in Latin America and the Caribbean. Estudio regional preparado para el Reporte Global de Asentamientos Humanos 2009. ONU-Habitat, GRHS, Ginebra.

United Cities and Local Governments (UCLG). 2010. Policy Paper On Urban Strategic Planning: Local Leaders Preparing for the Future of Our Cities. UCGL, México.

United Nations Human Settlements Programme (ONU-Habitat). 2010. State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban



Divide. ONU-Habitat, Earthscan, Londres.

United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction (UNISDR). 2011. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction: Revealing Risk, Redefining Development. Information Press, Oxford.

Satterthwaite, D. 2007. The Transition to a Predominantly Urban World and Its Underpinnings. Human Settlements Working Paper Series Urban Change No 4. IIED, Londres.

---

## CONTÁCTESE CON IIED-AL

Para más información sobre gobernanza ambiental urbana contacte a Julieta del Valle, Investigadora de IIED-América Latina; [jdelvalle@iied-al.org.ar](mailto:jdelvalle@iied-al.org.ar)