



# Ciudades y territorios sostenibles. Aportes desde la academia

 ALIANZA PARA EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE



CON EL APOYO DE



**FLACSO Ecuador, Departamento de Asuntos Públicos  
Alianza para el Desarrollo Urbano Sostenible (ADUS)**

**Ciudades y territorios sostenibles. Aportes desde la academia**

**Coordinado por:**

*Rosa Elena Donoso*

*Andrea Carrión*

**Apoyo técnico:**

Andrea Burbano, Verónica López, Andrés Jijón - Fundación Esquel

Mireya Villacís, Franco Moreno - Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA)

Julio López, Carolina Peña - Grupo FARO

**Con el apoyo:**

Paula Gutiérrez, Cristina Gomez Jurado

Programa Ciudades Intermedias Sostenibles - Cooperación Técnica Alemana GIZ.

**Corrección de estilo:**

Mauricio Montenegro

**Diseño y diagramación:**

David Paredes

**ISBN:** 978-9978-67-557-1

---

**Quito, enero 2021**

---

Esta publicación constituye una sistematización del seminario Ciudades y Territorios Sostenibles del Ecuador, convocado por la Alianza para el Desarrollo Urbano Sostenible, en el marco del convenio entre la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador, y la Fundación ESQUEL. Este documento fue apoyado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania, en el marco del Programa Ciudades Intermedias Sostenibles, y el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC) de Canadá, en el marco del proyecto Construyendo Liderazgo para las Ciudades de América Latina y el Caribe en un Clima Cambiante. Las ideas y las opiniones expresadas en esta obra son de las y los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la GIZ, IDRC, FLACSO, ESQUEL o la Alianza para el Desarrollo Urbano Sostenible.

# Índice

Abreviaturas .....	6
Presentación .....	7
<b>Primer panel</b>	
<b>Enfoques transversales de sostenibilidad urbana y territorial: Discusiones globales y regionales</b>	
<hr/>	
<b>1. Desarrollo urbano sostenible en el marco de los acuerdos internacionales y la pandemia por COVID-19 .....</b>	<b>13</b>
Paola Siclari	
<b>2. Los (des)enmascaramientos del COVID-19: De las pandemias al buen vivir. ....</b>	<b>25</b>
Clara Irazábal	
<b>3. Urbanización informal en tiempos de corona: Cómo el coronavirus podría cambiar la forma como tratamos a la urbanización informal .....</b>	<b>31</b>
Roberto Rocco	

<b>4. Movilidad sostenible: alternativas ciudadanas, bajas en carbono y sensibles al género . . . . .</b>	<b>37</b>
Julie Gamble	
<b>Segundo panel</b>	
<b>Investigación aplicada para el desarrollo urbano sostenible en Ecuador</b>	
<hr/>	
<b>5. De los datos al conocimiento: Aportes de las ciencias de la información geográfica para los estudios de ciudad . . . . .</b>	<b>49</b>
Daniel Orellana	
<b>6. Colaboración de academia con un gobierno local: Construyendo ciudades climáticamente resilientes. Lecciones del caso de Durán . . . . .</b>	<b>57</b>
Mercy J. Borbor-Cordova y María del Pilar Cornejo-Rodríguez	
<b>7. La dimensión territorial del shock por COVID-19 en el Valor Agregado Bruto (VAB) de Ecuador . . . . .</b>	<b>65</b>
Lorena Saavedra y Hugo Villacrés Endara	
<b>8. Violencias territoriales, extractivismo y urbanización residual en la Amazonía ecuatoriana . . . . .</b>	<b>77</b>
Gustavo Durán y Alejandra Bonilla	
<b>Estadísticas de participación en el seminario virtual . . . . .</b>	<b>89</b>

## Índice de material gráfico

Figura 5.1 De los datos al conocimiento .....	53
Figura 6.1 Marco metodológico del proyecto RESCLIMA DURÁN .....	59
Figura 6.2 Ubicación de la ciudad de Durán, a orillas del estuario del río Guayas y cruzada por canales naturales y artificiales.....	60
Figura 6.3 a) Zona urbana de Durán durante un evento de lluvia que genera inundaciones urbanas; b) estructura urbana, tipo de vivienda, cobertura vegetal, vías y transporte son factores que determinan un mayor o menor efecto de una isla de calor .....	61
Figura 7.1 Equivalencia sectores CIIU 4.0 con a ctividades económicas de las cuentas cantonales .....	66
Figura 7.2 Decrecimiento estimado por actividad económica a partir de incidencia sectorial en la variación del IPT anual junio 2019-junio 2020 .....	67
Figura 7.3 Decrecimiento estimado por actividad económica a partir de incidencia sectorial en la variación del IH anual junio 2019-junio 2020 .....	68
Figura 7.4 Estructura productiva del sistema urbano nacional por actividad económica según cantón .....	69
Figura 7.5. Especialización directa por actividad económica según cantón.....	70
Figura 7.6 Estimaciones VAB 2020 por cantón y según escenario (en dólares) .....	72
Figura 7.7 Tasa de variación anual 2019-2020 del VAB por cantón y según porcentaje de variación .....	73
Figura 7.8 Correlación TAV 2019-promedio 2020 del VAB-incidencia de contagios a nivel cantonal .....	74
Figura 8.1 Área de urbanización extendida de la Amazonía y su división en regiones según el algoritmo K-means.....	80
Figura 8.2 Regiones urbanas de la zona norte de la Amazonía ecuatoriana .....	81
Figura 8.3 Regiones urbanas alrededor de la ciudad de Lago Agrio .....	82

# Abreviaturas


ADUS	Alianza para el Desarrollo Urbano Sostenible
DOT	desarrollo orientado al transporte
DUS	desarrollo urbano sostenible
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IH	Índice de Horas Trabajadas
IPT	Índice de Puestos de Trabajo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
VAB	Valor Agregado Bruto



# Primer panel

## Enfoques transversales de sostenibilidad urbana y territorial: Discusiones globales y regionales

**E**l panel contextualiza el DUS desde una perspectiva de las agendas internacionales y la urbanización como un fenómeno global, que adquiere una relevancia singular en el contexto de la pandemia por COVID-19. Esta sesión reflexiona sobre los nuevos desafíos de los instrumentos internacionales en su aplicación regional, y sobre la persistencia de inequidades en ciudades de América Latina en el acceso a bienes comunes y servicios como la movilidad urbana. Estas problemáticas se han agudizado a raíz de la crisis económica, social y ambiental derivada de la emergencia sanitaria, evidenciando la necesidad de alternativas que apunten a una mayor justicia socioespacial.







# 1. Desarrollo urbano sostenible en el marco de los acuerdos internacionales y la pandemia por COVID-19

Paola Siclari

La pandemia marca un antes y un después en el desarrollo urbano sostenible y justo. Entonces, cabe preguntarse: ¿cuáles eran los desafíos urbanos antes de la pandemia en la región? ¿Cuánto y de qué modo habíamos avanzado, y qué estaba aún pendiente? ¿Qué paradigmas desarma esta pandemia y cuáles son los nuevos desafíos urbanos?

En las siguientes líneas me referiré a estas preguntas en retrospectiva, pero pensando en el futuro. He tenido la fortuna de haber vivido lo urbano desde todas las escalas de actuación: diseñando escuelas en la periferia pobre y subservida de Santiago hace 20 años, y hoy trabajando entre Santiago y Nueva York, cuestionando resoluciones internacionales, inventando metodologías de capacitación, reflexionando en una comunidad de aprendizaje sobre las grandes preguntas urbanas de las próximas décadas.

La tesis de fondo es que si bien antes de la pandemia las ciudades latinoamericanas enfrentaban una serie de desafíos urbanos, habían progresado en ciertos temas, mediante intervenciones alabadas y replicadas a nivel mundial; por ejemplo, el uso de metrocable para facilitar la movilidad urbana de poblaciones en zonas de difícil acceso físico y social. El problema fue que se omitieron paradigmas y desafíos urbanos que la pandemia se encargó de develar abruptamente. El desenlace hubiera sido distinto de haber contado con políticas medioambientales sostenibles globalmente acordadas; con sistemas de infraestructura sanitaria y con protocolos de intervención adecuados; con conectividad digital como bien público; y, sobre todo, si para el manejo de la pandemia se hubiese escuchado más a la ciencia y menos a los mensajes populistas. Abordada desde una perspectiva más científica, la región no hubiese alcanzado la cifra de contagiados, fallecidos y desocupados que hoy tenemos.

## 1.1 Nueva Agenda Urbana, Plan de Acción Regional y otros acuerdos internacionales

Cabe recordar que las políticas, acciones y programas urbanos de escalas nacional y subnacional se rigen por una serie de acuerdos globales. A continuación, señalo muy brevemente los más relevantes para el DUS.

La primera conferencia y acuerdos globales relevantes sobre asentamientos humanos se dieron en Vancouver, en Hábitat I, en 1976. En esta conferencia se resaltó la eliminación de la segregación social y racial mediante la creación de comunidades que combinen diversos grupos sociales, ocupaciones laborales, tipos de vivienda y equipamientos. Veinte años más tarde, la II Conferencia sobre Asentamientos Humanos, celebrada en Estambul, culminó con una Agenda Hábitat con énfasis en vivienda adecuada y en la sostenibilidad de los asentamientos humanos como un capítulo separado. Incluyó el compromiso de evaluar progresos. En 2016, Hábitat III, la tercera conferencia sobre asentamientos humanos, culminó con la Nueva Agenda Urbana, que enfatiza en DUS, es decir, en la construcción de ciudades prósperas, inclusivas, justas y resilientes. Junto con la Agenda, se estableció el Plan de Acción Regional, un instrumento elaborado principalmente por CEPAL y ONU-HABITAT, aunque participaron muchas otras instituciones. Esta es una brújula o guía de escala regional que establece orientaciones acerca de cómo implementar la Nueva Agenda Urbana.

En el año 2000 se establecieron a nivel supranacional los ocho objetivos del milenio. El número 7 hacía referencia al desarrollo sostenible. Quince años más tarde, dichos objetivos se revisaron y se hicieron más específicos. Además, se sumaron unos nuevos, pasando de ser 8 a 17; el número 11 está directamente relacionado con el desarrollo sostenible de las ciudades.

En el año 2015 se firmaron dos acuerdos importantes para las ciudades, uno tiene que ver con el medio ambiente y la sostenibilidad. El primero de ellos es el Acuerdo de París. Este invita a los Estados miembros, y también a todos los demás, a no superar los 2 °C de incremento en la temperatura de la Tierra y a tratar de que todas nuestras acciones en el planeta no favorezcan el calentamiento a nivel global. El segundo es el Acuerdo de Addis Abeba, de financiamiento urbano y descentralización.

## 1.2 Latinoamérica y el Caribe urbano antes de la pandemia

El DUS implica que la satisfacción de las necesidades de la generación presente no comprometa la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (Informe Nuestro Futuro Común 1987). En la práctica, esto significa garantizar el ejercicio de derechos humanos en el respeto del medio ambiente bajo reglas del juego claras y transparentes; específicamente, los derechos a alimentación (seguridad alimentaria y hambre cero), salud, educación, vivienda, tenencia segura, trabajo, protección social, ciudadanía, igualdad de género, entre otros.

En este sentido, cabe recordar que para 2015, año en que se elaboró el informe regional sobre desarrollo urbano para la conferencia urbana Hábitat III, más del 80 % de la población de la región vivía en ciudades (480 millones de personas, aproximadamente). Las urbes eran menos pobres, pero más



desiguales y más violentas que 20 años atrás; figuraban (y lo siguen haciendo) entre las más desiguales y violentas del planeta (Montero y García 2017; CEPALSTAT 2020, web visitada el 17 de septiembre de 2020).

Desde 1990 en adelante se duplicaron las urbes de entre 300 000 y 500 000 habitantes, así como aquellas entre 1 y 5 millones de habitantes. A esto se sumó la aparición de ciudades emergentes de entre 100 000 y 2 millones de habitantes, es decir, con tasas de crecimiento poblacional y económico mayor a la media nacional, y donde, entre otros, algunos organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo desarrolló un sinnúmero de proyectos urbanos (Siclarí 2017).

En términos sociodemográficos, lo más relevante fue la aparición de nuevos rostros urbanos, producto de los cambios culturales y de la presión ejercida por el actual modelo de desarrollo, la consolidación del proceso de transición demográfica y la atomización de los hogares.

Cuando hablo de nuevos rostros urbanos, me refiero a más del 25 % de los jóvenes entre 15 y 29 años que se encuentran desvinculados del eje educación-trabajo. Son los llamados *ninis* (que ni estudian ni trabajan). De ellos, 70 % son jóvenes mujeres abocadas al trabajo de cuidado no remunerado, por cierto, uno de los nudos estructurales de la desigualdad de género (Montero y García 2017). También me refiero a las jefas de hogar, que corresponden a más del 35 % del total de jefes de hogar, cifra que aumenta a 45 % entre las familias más pobres, así como a los adultos mayores pobres, que han aumentado y que junto a las anteriores se encuentran en su mayoría desvinculados de protección social. Se estima que en 2030 los adultos mayores urbanos alcanzarán una cifra de más de 60 millones; de ellos, solo 20 millones están acogidos por un sistema de pensiones.

Entre los **nuevos rostros urbanos** también están los migrantes intrarregionales, quienes, motivados por conflictos sociopolíticos, por los desafíos que imponen las desigualdades urbanas y por los efectos negativos del cambio climático, migran buscando un mejor futuro. Los países de acogida son principalmente Colombia (para venezolanos), Argentina (para bolivianos), Chile (para colombianos y haitianos), Guatemala y México, para centroamericanos que intentan cruzar la frontera norteamericana. Estos migrantes intrarregionales ven sus derechos limitados tanto en el país de acogida como en el de origen. Viven en una condición de limbo en diversas dimensiones. A 2015 sumaban más de 8 millones; hoy ascienden a más de 12 millones (CEPALSTAT web visitada el 17 de septiembre de 2020).

Sobre la **economía** de nuestras ciudades, históricamente extractiva, preocupa la explotación no sostenible de recursos naturales y la producción no sostenible bajo modalidades informales o ilegales (minería, explotación forestal, agroindustria). Estas son actividades que impactan negativamente al medio ambiente y contribuyen al cambio climático y sus efectos (zoonosis y pandemias incluidas). Además de esta desatención en el manejo de los recursos, las ciudades han avanzado muy poco desde el punto de vista pro-

ductivo-funcional, en parte porque no son vistas de forma sistémica y, al no ser concebidas como tal, la legislación urbana, que debería garantizar localizaciones productivas estratégicas y sinérgicas, aprovechando economías de escala y de aglomeración. Prima una economía de mercado que se sirve del territorio pero que redistribuye ganancias en los mercados de capitales.

Respecto del **trabajo**, las mujeres de la región son siempre las más afectadas: 50 % trabajan en el sector informal; en igualdad de educación y capacitación, ellas perciben salarios 30 % más bajos en promedio que sus pares hombres; la tasa de afiliación a sistemas de protección social también es menor, con situaciones extremas como la de Paraguay, con 75 % de la población trabajadora femenina no afiliada a un sistema de protección social (Siclari 2017). A esta tasa preocupante de desvinculados de sistemas de protección social, se suman los “adultos mayores que vendrán”. Solo 21 % de la fuerza laboral está afiliada a un sistema de pensiones. En el año 2030 la población adulta mayor ascenderá a más de 80 millones de personas. Si hacemos una simple proyección de la situación actual en pensiones bajo el escenario actual, podemos formular la hipótesis de que solo 16 millones contará con un soporte económico estable; los 60 millones restantes serán económicamente dependientes.

“

Han surgido nuevas formas de producir ciudad, basadas en el derecho a la ciudad, en la función social de la propiedad y en el principio del buen vivir.

En 2015, en América Latina, 70 % de la población vivía en **tenencia insegura**. La cifra ha aumentado debido al empobrecimiento generado por la pandemia (por incapacidad de pago de arriendo, entre otros motivos). En **vivienda y ciudad**, el déficit cuantitativo y cualitativo afectaba a más del 40 % de los hogares urbanos (cerca de 50 millones). La mitad de ellos (lo que implica 120 millones de personas) sufría precariedades materiales, sociales y de tenencia, es decir, vivía técnicamente en asentamientos informales (GLTN 2015).<sup>1</sup> Las diferencias intrarregionales son importantes en este aspecto: Jamaica tiene más del 60 % de su población urbana en asentamientos precarios, versus Chile, con alrededor del 1 %.

Esta precariedad habitacional se observa también en barrios de vivienda social, por falta de administración condominial. El porcentaje de condominios de vivienda social que concretan e implementan un reglamento de copropiedad es bajísimo, lo que genera condiciones para el deterioro físico y social de nuestras viviendas y barrios; este es un problema escasamente tratado por los Ministerios de Vivienda de la región (Donoso 2015; Esquivel 2007). A eso se suman procesos de periferización de las viviendas sociales, porque su localización es determinada por el precio desregulado del suelo; es decir, se trata de una oferta de vivienda social que privilegia la propiedad de por vida, sin considerar que las demandas habitacionales cambian en distintas fases del ciclo familiar.

<sup>1</sup> Asentamiento informal se refiere a agrupamientos de viviendas que no cuentan con servicios básicos (agua, luz y alcantarillado) o que estos son inadecuados; las condiciones materiales de la vivienda (piso, techo y muros) también son inadecuadas; viven en condiciones de hacinamiento (más de 2,5 personas en cada habitación-dormitorio) y bajo situación de tenencia insegura. Es una situación tal que la percepción de seguridad sobre la tenencia no existe, el riesgo de desalojo forzoso es real y el Estado no protege adecuadamente la tenencia.

Otro proceso urbano a considerar es la expansión desmesurada de nuestras ciudades: la tasa de expansión física es tres veces mayor que la de crecimiento poblacional, con algunas excepciones como Santiago de Chile, que tiende a un *infilling*, es decir, contracción (Poduje et al. 2015), debido a que normativa y geográficamente no cuenta con más suelo disponible en el periurbano. Esta expansión desmesurada responde a múltiples causas: gentrificación, políticas de vivienda que motivan la perifерización, descontrol de prácticas especulativas en los bordes de la ciudad, desarrollo de condominios cerrados, etc. A estos procesos urbanos se suma el abandono de viviendas sociales en las periferias subservidas y el incremento del arriendo. No debemos olvidar que uno de cada cinco hogares arrienda vivienda, pieza o lote en Latinoamérica y el Caribe, de manera formal o informal.

Respecto de la **salud** y del acceso a sistemas sanitarios, Carissa Etienne, directora de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), señaló en la reunión regional 2017 denominada “La salud universal en el siglo XXI: 40 años de Alma-Ata”, que un 30 % de la población en América Latina y el Caribe no tiene acceso a atención sanitaria por motivos económicos y el 21 % no busca atención debido a barreras geográficas.<sup>2</sup> A esto se suma la subutilización del sistema sanitario existente. México por ejemplo, elaboró recientemente un catastro nacional de hospitales, donde se constató que más de 350 establecimientos de salud se encuentran abandonados.<sup>3</sup> La región de las Américas no alcanzó la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir la mortalidad materna para 2015 y, a pesar de que se han dado grandes reducciones de la mortalidad en los menores de un año, existen diferencias muy marcadas entre un país y otro.

En **seguridad alimentaria**, el hambre está creciendo en América Latina y el Caribe. En 2018 llegó a afectar a 42,5 millones de personas (6,5 % de la población regional), según el informe conjunto de Naciones Unidas “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019” (SOFI por sus siglas en inglés). Según la Escala de Experiencias de Inseguridad Alimentaria (FIES por sus siglas en inglés), 9 % de la población latinoamericana sufrió grave inseguridad alimentaria en 2018, mientras que el 21,9 % sufrió una inseguridad alimentaria moderada.

En **educación**, 35 % de la población urbana entre 0 y 24 años se encuentra desvinculada del sistema educacional, con diferencias intrarregionales importantes: los niveles de término de la educación secundaria más bajos se observan en Honduras (36 %), Nicaragua (36 %) y Guatemala (25 %) (CEPALSTAT 2015). Muchas familias que viven en situación de pobreza no pueden mandar a sus hijos a la escuela. En los casos en los que sí logran hacerlo, los niños suelen recibir una educación de baja calidad en instituciones con recursos insuficientes, en donde los propios profesores tampoco tuvieron acceso a una formación adecuada. Si los niños no reciben una educación de calidad, tendrán menos probabilidades de asegurarse un trabajo cuando sean adultos; con ello se perpetuará el ciclo de desventaja.

---

<sup>2</sup> Más información: <https://bit.ly/2J8Ler4>

<sup>3</sup> Entrevista a Alfonso Iracheta, en conversación mantenida el 21 de agosto de 2020.

En algunas partes del norte de Centroamérica, las bajas tasas de matriculación escolar suelen empeorar cuando los niños entran en la adolescencia. En Honduras, por ejemplo, solo el 46,7 % de los adolescentes de entre 12 y 14 años (y solo el 28,1 % de adolescentes de entre 15 y 17) se matricularon en la escuela en 2017. Muchas familias pobres de la región consideran la migración a México o a los Estados Unidos como uno de los pocos caminos viables para obtener una educación mejor conforme sus hijos van creciendo (UNICEF 2018; Banco Mundial 2020). Asimismo, miles de niños han dejado la escuela para huir de las amenazas y el acoso de las maras (bandas violentas que ejercen control territorial), especialmente durante su trayecto desde la escuela o hacia ella por zonas controladas por estas pandillas.

En **ciudadanía**, han disminuido los votantes jóvenes urbanos en elecciones presidenciales, de 62 % en 1990 a 52 % en 2010, frente a una población votante urbana total de 76 % en 1990 y 73 % en 2010 (OEA 2014). A eso hay que sumarle la población indocumentada, con cifras poco atendibles. En 2011, 8 % de los niños urbanos menores de cinco años no constaban en los registros de nacimiento, además de un 3 % de adultos urbanos indocumentados por opción.



Si bien las ciudades latinoamericanas enfrentan estos grandes desafíos, en los últimos veinte años se han dado avances importantes en DUS.

Sobre los **nuevos rostros urbanos**, Laclau (1996, 17) señala: “El analfabeto es solo la punta del iceberg donde el modelo educativo moderno, liberal, descansa para dar cuenta de la imposibilidad de su constitución definitiva”. Ciertamente, vivimos en una región donde la inclusión requiere de una transformación del conjunto; caso contrario, se corre el riesgo de una nueva subalternización. Sin embargo, cabe destacar algunos avances como los cambios curriculares más inclusivos.

En **economía urbana**, cabe destacar el surgimiento de visiones que abren oportunidades a nuevos nichos productivos y de mercado, como la economía naranja, entendida como el conjunto de actividades que permiten que las ideas se transformen en bienes y servicios, cuyo valor puede estar basado en la propiedad intelectual. La economía naranja considera al talento y a la creatividad como insumo principal, y es capaz de generar empleo, riqueza y tener un impacto en la calidad de vida. En América Latina, la economía naranja ha creado más de 1,9 millones de empleos, 2,2 % del PIB regional.<sup>4</sup> Me atrevo a decir que el futuro de la región es creativo, porque el extractivismo no es sostenible.

Han surgido nuevas formas de producir **ciudad**, basadas en el derecho a la ciudad, en la función social de la propiedad y en el principio del buen vivir

4 Más información en: [www.regionaranja.org](http://www.regionaranja.org)

(como nos recuerda Clara Irazábal). Esto ha hecho posible que países como Brasil y Colombia hayan desarrollado marcos legales y normativos redistributivos en torno al manejo de suelo urbano; además, esos principios, normas y leyes han inspirado a otros países de la región a seguir los mismos pasos.

Este giro ha posibilitado un mayor y mejor acceso a vivienda para comunidades y ciudadanos históricamente excluidos, con una oferta de vivienda diversificada. Además, en estos últimos veinte años se ha desarrollado una serie de programas de mejoramiento integral de barrios notables por innovación y cobertura: Morar Carioca y Favela Barrio en Brasil son ejemplos de ello. También han surgido visiones y modalidades de intervención notables como el urbanismo social de Medellín, hoy llamado pedagógico; es un urbanismo para la transformación social que busca fortalecer los procesos y herramientas de construcción de ciudadanía, el arraigo, las sinergias barriales y comunitarias, etc. (EDU 2015).

Sobre **cambio climático**, actualmente, diversas ciudades hacen esfuerzos para contribuir a las NDC (Contribuciones Nacionalmente Determinadas por sus siglas en inglés). Estas son entendidas como las metas a través de las cuales los países comunican, cada cinco años, los compromisos y planes que implementarán para avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París de 2015, con el fin de combatir el cambio climático y acelerar e intensificar las acciones e inversiones necesarias para un futuro sostenible con bajas emisiones de carbono. Se trata de esfuerzos urbanos incipientes y, en muchos casos, no comparables y no agregables —expresados en evaluaciones de vulnerabilidad, planes de mitigación y de adaptación—; sin embargo, el puntapié inicial está dado.

En **salud**, como en educación, ha habido una tendencia general hacia la privatización de los sistemas. Sin embargo, hay que reconocer que en este ámbito se ha dado un avance importante en lo que respecta a disminución del hambre y subalimentación urbana, en comparación con lo que sucedía veinte años atrás, en parte debido a la implementación de programas eficientes, pero también porque hoy la región es menos pobre y porque los sistemas de infraestructura alimentaria han mejorado (por ejemplo, los sistemas de mantención de la cadena de frío).

En **educación** siguen existiendo graves problemas de acceso y calidad, pero en comparación a lo que sucedía hace veinte años las tasas de escolaridad y de culminación de los ciclos escolares son mejores. El desafío de hoy son los currículums y el acceso a educación de calidad en segmentos física y socialmente marginados.

En **protección social**, siguiendo las recomendaciones n.º 202/2012 y n.º 204/2015 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los esfuerzos han estado dirigidos a consolidar un piso de protección social que garantice salud esencial para todos e ingreso para hogares con niños, adultos y adultos mayores. A este esfuerzo se suma el de formalizar el trabajo informal, proteger a empleadores y mejorar al Estado en regulación, recauda-

“

Este giro ha posibilitado un mayor y mejor acceso a vivienda para comunidades y ciudadanos históricamente excluidos ...

ción y legislación (Schwarzer 2013). Según estimaciones de 2017, la región contaba con más de 140 millones de trabajadores informales; de ellos, un 5 % (7 millones, estimativamente) eran mujeres, ocupadas en trabajo doméstico. Del total de fuerza laboral urbana en la región, 61 % está cubierta por al menos un beneficio de protección social.

En términos de **ciudadanía**, también hay avances, aunque hay cuestiones pendientes en lo que respecta a migración intrarregional (remesas, trabajo digno, pensiones, vivienda, registro civil, participación, entre otros).

En **gobernanza**, entendida como “la manera en que las autoridades e instituciones públicas adquieren y ejercen la autoridad para dar forma a la política pública y proporcionar bienes y servicios públicos” (Banco Mundial 2012, 12), se observan procesos de descentralización, rendición de cuentas y participación vinculante por parte de la ciudadanía en asuntos públicos importantes (los presupuestos locales participativos son un excelente ejemplo de participación vinculante y de rendición de cuentas). La baja recaudación fiscal a nivel local, la corrupción y la cooptación siguen siendo desafíos a ser superados. Sobre esto último, el Dr. Fernando Carrión tiene mucho que decirnos acerca de la expresión territorial de la Red Global del Narcotráfico en América Latina, que deriva en la existencia de gobiernos paralelos en nuestras ciudades, fuente de conflictos y de violencias urbanas cada vez más diversos y complejos.

### 1.3 Temas urbanos poco o mal abordados que la pandemia develó, exacerbó y generó

Al observar los avances, limitaciones y omisiones en materia urbana, me atrevo a concluir que en la región ha existido una incapacidad —en parte motivada por una falta de voluntad política, desconocimiento o por conflictos de intereses no resueltos— para tomar posiciones claras frente a grandes dilemas urbanos: densificar las ciudades versus expandirlas (disyuntiva que hoy, con la pandemia, hay que recuestionar), habitante versus ciudadano, medio ambiente y servicios ambientales, costos versus rentas urbanas.

Muchos de los acuerdos y lineamientos antes señalados no fueron abordados con la urgencia y prioridad que requiere un desastre como el generado por la actual pandemia; esto agravó situaciones urbanas deficitarias precedentes y dio pie a nuevos desafíos.

Según ONU Mujeres y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con la pandemia ha aumentado drásticamente la tasa de pobreza de mujeres y la brecha entre hombres y mujeres que viven en pobreza extrema. Se esperaba que la tasa de pobreza de las mujeres disminuyera en un 2,7 % entre 2019 y 2021, pero debido a la pandemia, ahora las proyecciones apuntan a un aumento de 9,1 %. Cada 100 hombres en pobreza extrema existen 118 mujeres en la misma condición, y es probable que la brecha aumente a 121 mujeres para el año 2030. Esto está aconteciendo en



una región donde las mujeres asumen la mayor parte de la responsabilidad del cuidado de la familia, ganan menos, ahorran menos y tienen trabajos mucho menos seguros (ONU 2020).

En **economía urbana**, la pandemia ha generado “la más severa recesión de la historia desde 1914 y 1930”, como bien señala Alicia Bárcena, Directora Ejecutiva de CEPAL<sup>5</sup>. El comercio internacional ha caído a un -15 % (a nivel mundial la cifra es de -13 % a 30 %), el desempleo ha caído en 5,3 %, lo que implica 12 millones más de desempleados, sobre una masa laboral con 53 % de informalidad. Los pobres han aumentado en 30 millones, es decir, la región ha pasado de 186 a 214 millones de pobres, y los pobres extremos (gente que vive con 1,9 dólar/día), de 67 a 83 millones. La pandemia ha golpeado más fuertemente a los asentamientos informales por ser lugares generalmente hacinados, faltos de servicios básicos, que albergan una masa laboral informal que se gana la vida en la calle.

La pandemia cambia la modalidad de estudio y trabajo, en ciudades donde muchos hogares no tienen acceso a internet, y donde la red ni siquiera existe. La disminución del comercio internacional obliga a las urbes a ser mucho más autosuficientes que antes, pero con recursos escasos y de modo sostenible.

#### 1.4 Pospandemia: ¿Qué priorizar en nuestras ciudades como políticas urbanas y agenda de investigación?

Lo que revela la pandemia en general es una **enorme incapacidad funcional urbana**: servicios inexistentes, inaccesibles e inasequibles. Es altamente probable que las familias más pobres envíen a sus hijos al mercado de trabajo, lo que aumentará las tasas de trabajo infantil (la OIT estima que actualmente el 7,3 % de los niños de 5 a 17 años, unos 10,5 millones de niños trabajan). Por otro lado, la reapertura de los jardines de infantes va a determinar la capacidad de que algunos sectores reactiven sus actividades laborales, ya que sin las instituciones de educación y cuidado, las madres, los padres y los apoderados deberán seguir asumiendo estas tareas, como lo han hecho en estos últimos meses.

La **economía del cuidado** es clave para una recuperación económica sostenible; se requerirá de un pacto fiscal con foco en las mujeres para orientar recursos a la inversión, la creación de empleo y la inclusión digital y financiera, y sobre todo una infraestructura de cuidados que sea universal (Delgado Ramos y López García 2020).

En **salud**, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe no han invertido lo necesario. Según la recomendación de la OPS para reducir las inequidades y aumentar la protección financiera en el marco del acceso y la cobertura universal, el gasto público del gobierno central en el sector debería ser del 6 % del PIB; sin embargo, en 2018 se situaba solo en un 2,2 %

5 Ver la entrevista completa en: <https://bit.ly/3kuS5YS>.

(CEPAL 2019; Naciones Unidas 2020). Debido a ello, se producirán fuertes impactos en este sector por la escasez de mano de obra calificada y de suministros médicos, así como por los mayores costos.

Hay que rediseñar las ciudades considerando la salud pública. Se debe pensar en la capacidad del sistema sanitario, junto con las tecnologías que pueden ayudar en esta gestión. Además, en todas las recuperaciones de desastres la iniciativa local y la coordinación con el gobierno nacional es importante para garantizar la respuesta económica y la provisión de servicios médicos.

El cierre de cientos de centros educacionales, la falta de infraestructura digital en los hogares, la escasa capacitación digital de profesores, padres y apoderados obliga a reforzar la infraestructura digital urbana, la capacitación y el acceso público al servicio.

Con la disminución de los viajes en las ciudades se puede esperar reducciones importantes de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), como así como un mejoramiento de la calidad del aire en áreas metropolitanas. Por otro lado, aumenta la exposición al virus de la población más pobre, que es la que más usa el transporte público, lo que obliga a desdensificar los sistemas de transporte (y los espacios públicos en general), y a aumentar los sistemas de sanitización.

La planificación urbana debe contribuir a producir ciudades que sean resilientes a eventos extremos y disruptivos, como los climáticos, y, como vemos ahora, tiene que enfatizar en eventos de salud pública.

Es necesario promover una mayor ocupación de casas en las áreas centrales, donde hay una concentración de vacíos urbanos, pero también infraestructura consolidada. Asimismo, es preciso mejorar la distribución de servicios, equipamiento urbano e infraestructura en el territorio, fortalecer las centralidades donde viven las personas y garantizar que estén conectadas por un sistema de movilidad urbana eficiente e inclusivo.

Para una agenda urbana de investigación sólida en temas de COVID-19, es necesario abordar las siguientes áreas:

- Analizar, evaluar, proponer y coimplementar políticas de anticipación y prospectivas según escenarios sobre la base de la teoría del riesgo y la teoría del cambio.
- Hacer frente a los temas de desigualdad ambiental en las ciudades, que ahondan los riesgos y las comorbilidades.
- Revisar las políticas de vivienda, repensar su integración con las políticas climáticas y las desigualdades de manera integral, considerando que la pandemia ha intensificado y diversificado las funciones habitacionales.
- Analizar y proponer ciudades dialogantes e inclusivas, seguras desde el punto de vista sanitario, más autosuficientes, con acceso equitativo a bienes y servicios.

## Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2020. *¿Qué podemos hacer para responder al COVID-19 en la ciudad informal?* Washington D.C.: BID. doi:10.18235/0002348
- Banco Mundial. 2017. *The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector*. <https://bit.ly/3hPYUEu>
- 2020. “La educación en América Latina enfrenta una crisis silenciosa, que con el tiempo se volverá estridente”. <https://bit.ly/2lxu1ayBertrano>, Fabio. 2013. “Extensión del piso de protección social a los trabajadores/as del sector rural en la economía informal (ACTRAV)”. Presentación preparada para el Curso Estrategias para la Implementación de Pisos de Protección Social en América Latina, Lima, 28 de octubre.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2020a. “América Latina y El Caribe ante la pandemia COVID 19. Efectos económicos y sociales”. Informe especial COVID-19 n.º 1. <https://bit.ly/3lvvyMH>
- 2020b. “Dimensionar los efectos del COVID 19 para pensar la reactivación”. Informe especial COVID-19 n.º 2. <https://bit.ly/3njsXGc>
- 2020c. “El desafío social en tiempos del COVID-19”. Informe especial COVID-19 n.º 3. <https://bit.ly/3pnZLjc>
- 2020d. “Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación. Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”. Informe especial COVID-19 n.º 4. <https://bit.ly/3nkq15w>
- CEPAL y ONU Mujeres. 2020. “Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación”. <https://bit.ly/32HCM96>
- CEPAL y UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación). 2020. “La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19”. <https://bit.ly/3pmW0L3>
- CEPAL y UN-HABITAT. 2016. Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe, 2016-2036, Santiago.
- Delgado Ramos, Gian Carlo, y David López-García, ed. 2020. *Las ciudades ante el COVID-19: nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas*. México D.F.: Plataformas de Conocimiento para la Transformación Urbana. <https://bit.ly/2UmTugh>
- Donoso, Rosa Elena. 2015. “Instituciones de Propiedad Horizontal y Política de Vivienda de Interés Social: Comparando Bogotá y Quito”, IV Congreso Internacional de Construcción de Infraestructura y Vivienda, 28-30 de mayo de 2014, Quito-Ecuador.
- EDU. 2015. “Urbanismo social”. Cuaderno de trabajo. Medellín.
- Esquivel. 2007. “La convivencia condominal: problemática, análisis y débil legislación”. *Revista Metrópoli* 2 (22).
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 2018. “Desarraigados en Centroamérica y México. Los niños migrantes y refugiados se enfrentan a un círculo vicioso de adversidad y peligro”. <https://uni.cf/35rBeli>

- GLTN (Global Land Tool Network). 2015. “HABITAT III Issue Papers 9- Urban Land”. <https://bit.ly/2XgRuRg>
- Jordán, Ricardo, Luis Riffo y Antonio Prado, coord. 2017. *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y El Caribe: Dinámicas y desafíos para el cambio estructural*. CEPAL: Santiago.
- Laclau, Ernesto. 1996. *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Montero, Laetitia, y Johann García. 2017. *Panorama Multidimensional del Desarrollo Urbano en América Latina y El Caribe*. Santiago: CEPAL / Cooperación Regional Francesa para América del Sur. <https://bit.ly/2l-Cic39>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2020. “La pandemia de COVID-19 ampliará la brecha de pobreza entre mujeres y hombres”. <https://bit.ly/2XiroYG>
- Poduje Iván, Juan Pablo Martínez y Nicolás Jobet. 2015. *Infilling. Cómo cambió Santiago y nuestra forma de vivir la ciudad*. Santiago: Hueders.
- Schwarzer, H. 2013. Avances recientes, brechas de cobertura y desafíos de los Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe (ALC). Santiago de Chile: CEPAL.
- Siclari, Paola. 2017. “Desafíos urbanos latinoamericanos y caribeños de cara a los Objetivos de Desarrollo Sustentable y a la Nueva Agenda Urbana”. *Revista INVI* 32 (89): 199-211. <https://bit.ly/2H2hb3C>
- UN-HABITAT. 2017. “Nueva Agenda Urbana”. <https://bit.ly/2UqHPWY>
- 2020. “Key Messages on COVID-19 in Informal Settlements”. <https://bit.ly/2lzOrzw>