



Documentos de políticas  
para el desarrollo No 11

# Un desarrollo urbano sostenible con más inclusión y productividad

# Documentos de políticas para el desarrollo No 11

**Serie:** Iniciativas para la recuperación en la pospandemia

**Título:** Un desarrollo urbano sostenible con más inclusión y productividad

**Editor:** CAF

Vicepresidencia de Conocimiento

Vicepresidente de Conocimiento, Pablo Sanguinetti

**Autores:**

Pablo López

Guillermo Alves

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

Este y otros documentos sobre la recuperación en la pospandemia se encuentra en: [scioteca.caf.com](http://scioteca.caf.com)

© 2021 Corporación Andina de Fomento Todos los derechos reservados

## **Resumen**

Frente a la tragedia que han significado las muertes, la destrucción de puestos de trabajo y pérdidas económicas causadas por el COVID-19, los problemas históricos de las ciudades de América Latina han cobrado una mayor visibilidad. En un momento en que el continente afronta las muy graves consecuencias de la pandemia, se ha abierto una ventana de oportunidad para el diseño e implementación de políticas capaces de abordar esos problemas de una manera más efectiva.

Este trabajo desarrolla un conjunto de recomendaciones que pretenden constituir un aporte para el diseño de esas políticas. Para ello, se define un enfoque conceptual que permite categorizar los problemas y recomendaciones en el marco de las dimensiones de inclusión social y productividad a nivel urbano; se presenta una caracterización de esos problemas en América Latina, así como de las finanzas públicas locales de las ciudades de la región; se analizan los principales efectos de la pandemia sobre las dimensiones analizadas; y se concluye con una síntesis de las recomendaciones y políticas urbanas que podrían integrar una agenda en la etapa pospandemia.

## Introducción

La pandemia provocada por el COVID-19 encontró en las ciudades el escenario más propicio para su propagación. Una cantidad desproporcionada de contagios a nivel global corresponden a habitantes de ciudades debido a que las aglomeraciones constituyen un medio multiplicador para la transmisión del virus. Si bien el tamaño y la densidad de las ciudades inciden en la propagación de la enfermedad, los efectos de la pandemia también han estado estrechamente ligados a la capacidad de cada ciudad para gestionarlos, los niveles de coordinación de esa gestión con otros niveles de gobierno y las condiciones socioeconómicas previas de los países y las ciudades.

Los efectos del COVID han realzado los problemas fundamentales que las ciudades de América Latina enfrentan desde hace décadas. En términos generales, estos problemas podrían sintetizarse en la incapacidad de alcanzar un balance adecuado entre las ventajas y los costos de la aglomeración de las personas y las actividades que ocurren en las ciudades. En términos más específicos, dichos problemas se refieren a una gestión deficiente de las políticas urbanas fundamentales: la gestión de la movilidad y el transporte público, el manejo del uso del suelo y las políticas de vivienda, la provisión y gestión de los espacios públicos y las políticas orientadas a una mayor productividad.

América Latina se caracteriza por profundos niveles de exclusión social y muy bajos niveles de productividad. Al tratarse de una región altamente urbanizada, estos problemas cobran mayor notoriedad en las ciudades; en el marco de la pandemia, esos problemas se magnifican y visibilizan con mayor intensidad. En ese sentido, y frente a la tragedia que han significado las muertes y la destrucción de puestos de trabajo y pérdidas económicas, esta mayor visibilidad de los problemas históricos de las ciudades latinoamericanas abre una oportunidad para el diseño e implementación de políticas capaces de abordarlos de una manera más efectiva.

En el presente documento se desarrollan un conjunto de recomendaciones que pretenden constituir un aporte para el diseño de esas políticas. Para ello, se define un enfoque conceptual que permite categorizar los problemas y recomendaciones en el marco de las dimensiones de inclusión social y productividad a nivel urbano, con la siguiente línea argumental: la aglomeración de personas que define a las ciudades hace que las áreas urbanas sean y seguirán siendo motores inigualables de innovación, producción, consumo y bienestar.

Los beneficios de la aglomeración se aprecian en los mejores salarios en las áreas urbanas que en las rurales y, en general, en las ciudades de mayor tamaño con relación a las más pequeñas. También se perciben en la mayor cantidad de oportunidades para acceder a servicios, empleo y amenidades, lo que convierte a las ciudades en importantes receptores de flujos migratorios de otros núcleos poblacionales y de las áreas rurales.

Es difícil prever la magnitud de los efectos de la pandemia sobre el crecimiento de las ciudades. La percepción de que el riesgo de contagio aumenta con los niveles de densidad demográfica, junto con las posibilidades que abre la creciente digitalización del empleo y las formas de consumo, podrían impulsar un cambio en el patrón de asentamiento de algunas actividades económicas y de los individuos. De ser significativos, estos cambios podrían impactar en los patrones de localización de hogares y actividades económicas, con consecuencias sobre los patrones de movilidad y sobre el precio del suelo. Sin embargo, es difícil prever, por ahora, si esos cambios serán suficientes para alterar sustancialmente las dinámicas urbanas observadas con anterioridad al surgimiento de la pandemia.

América Latina es una región altamente urbanizada, con importantes niveles de exclusión social y muy bajos niveles de productividad. La pandemia acentuó aún más estos problemas y, simultáneamente, contrajo las fuentes de recursos financieros para abordarlos. La disminución dramática de las actividades económicas, la destrucción de puestos de trabajo, la consecuente reducción de ingresos de los individuos y familias, el descenso de la demanda y la recaudación de servicios, como el transporte público, o la creciente dificultad para sostener el pago de impuestos y tarifas, tuvieron un impacto negativo en la disponibilidad de recursos para mitigar los efectos de la crisis y, más aún, para solucionar los problemas históricos de desigualdad y baja productividad.

En este contexto, adquiere aún más relevancia la necesidad de acortar las brechas de productividad e inclusión existentes entre las ciudades de cada país, entre las ciudades de distintos países de la región y con las ciudades de los países más avanzados. Una mayor productividad urbana redundaría en la generación de mayores ingresos. Para avanzar en inclusión social, se requiere que las ciudades generen mayores ingresos, que estos se distribuyan de forma equitativa entre la población y que se provean servicios urbanos (movilidad, espacios públicos y seguridad, entre otros) de calidad y para todos.

El documento se organiza de la siguiente manera. Luego de esta introducción, un segundo apartado presenta una caracterización de los problemas de inclusión social y productividad urbana en América Latina, así como de las finanzas públicas locales de las ciudades de la región. En el tercer apartado se analizan los principales efectos de la pandemia sobre las dimensiones analizadas en la sección anterior. El desarrollo de ambas secciones gira en torno a los siguientes temas:

- El impacto de la digitalización del empleo y el consumo, la probabilidad de que estos patrones se consoliden o intensifiquen en el tiempo y sus posibles consecuencias sobre los patrones de movilidad urbana, el medio ambiente y la distribución de las actividades en el espacio urbano.
- El impacto sobre los servicios de transporte público, fundamentalmente ante la caída de la recaudación y la obligación de mantener el servicio, el rol social y económico del transporte público y la necesidad de modalidades más sostenibles de financiamiento.
- El impacto en la provisión de servicios básicos, la reducción de ingresos y la repercusión de esta disminución sobre el déficit de las inversiones en agua potable, saneamiento y vivienda, con foco en los efectos sobre las poblaciones de menores recursos.
- El impacto sobre el uso del espacio público, la necesidad de distribuir mejor en cantidad y calidad el espacio público, además del rol de los mercados públicos y el abastecimiento seguro de alimentos.

En el cuarto apartado, se plantean un conjunto de medidas que se consideran apropiadas para abordar los viejos y nuevos desafíos de la región en torno a los temas planteados. Las medidas y políticas buscan responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo generar un ambiente urbano propicio para una mayor productividad de las ciudades?
- ¿Qué medidas de política están al alcance de las ciudades para mejorar los niveles de inclusión social?
- ¿Cómo financiar un sistema de movilidad urbana sustentable y sostenible en el tiempo, capaz de transportar pasajeros y cargas en condiciones adecuadas de calidad, tiempo y costo?

- ¿De qué manera se pueden mejorar las condiciones de hábitat de la población de menores recursos?
- ¿Cómo ampliar de manera efectiva la función económica, social y ambiental de los parques y espacios públicos de la ciudad?
- ¿Qué medidas pueden aplicarse para mejorar los ingresos y la gestión de las finanzas de las ciudades?

Para concluir, se sintetizan las recomendaciones y políticas urbanas que podrían integrar una agenda en la etapa pospandemia.

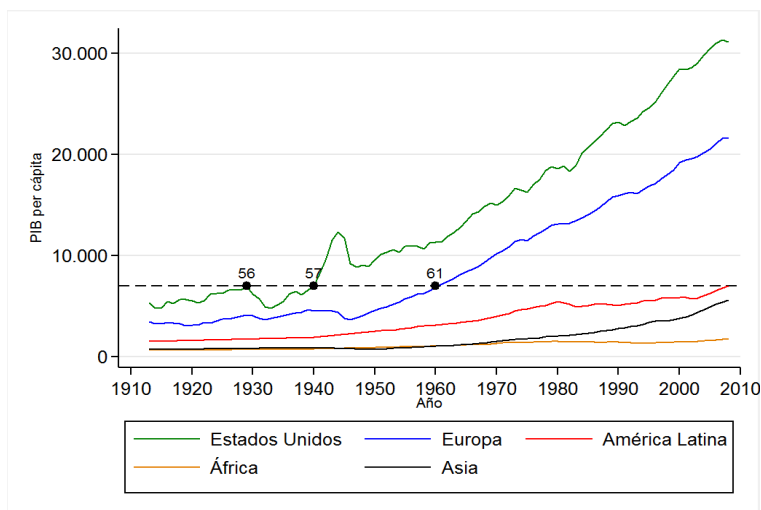
## Los problemas de inclusión social, productividad urbana y finanzas locales en América Latina en la antesala de la pandemia

El proceso de urbanización en América Latina, que se aceleró a partir de mediados del siglo XX, trajo consigo una serie de beneficios y de costos. Por un lado, significó el acceso a nuevas oportunidades de empleo, servicios de salud, educación y mejora en la calidad de vida de millones de personas. Por otro lado, generó también importantes costos vinculados a la congestión vehicular, la contaminación ambiental, el creciente precio del suelo urbano, con su correlato en el precio de las viviendas y oficinas, y la expansión desordenada de las superficies urbanas.

El Reporte de Economía y Desarrollo (RED) 2017, publicado cada año por CAF (Daude et al., 2017), explica cómo dichos beneficios y costos son el resultado de un mismo fenómeno: la concentración de personas que ocurre en el espacio urbano. El logro de un balance favorable entre dichos beneficios y costos resulta determinante para los niveles de productividad e inclusión que pueden alcanzarse en las ciudades y depende de la implementación de políticas urbanas de calidad. Dicha tarea ha resultado particularmente compleja en América Latina, debido a que la región ha alcanzado niveles de urbanización elevados con una productividad que es aún relativamente baja. En efecto, el Gráfico 1 muestra que Estados Unidos y Europa alcanzaron el PIB per cápita que tiene América Latina hoy con un nivel de urbanización 40 % inferior al actual de América Latina. Esto implica que en la región las políticas urbanas cuentan con recursos económicos limitados para gestionar los elevados costos de congestión propios de una urbanización avanzada.

La pandemia del COVID expuso los aspectos más salientes de los déficits de productividad e inclusión en las ciudades de la región, al tiempo que disminuyó la disponibilidad de recursos económicos con que los Gobiernos cuentan para afrontar dichos déficits. Esta situación exige un abordaje que comprenda cuáles son los determinantes de los déficits de productividad e inclusión en los países de la región, cómo la pandemia ha supuesto un agravamiento de algunos de esos déficits y cuáles son las políticas adecuadas para superarlos. Los siguientes dos apartados presentan cómo el enfoque de acceso a oportunidades, del programa «Ciudades con futuro» de CAF, facilita dicho abordaje. Los documentos «Productividad urbana. Determinantes y políticas para su mejora» (Alves y López (2020) y «Accesos a oportunidades para favorecer la inclusión. Aspectos conceptuales, indicadores y su medición» (Hernández y Hansz, 2021) desarrollan dicho enfoque en profundidad.

**Gráfico 1. PIB per cápita real y tasa de urbanización por región para el período 1913-2008**



**Nota:** El Gráfico muestra el PIB per cápita real en USD a precios constantes de 1990 para varias regiones. La línea punteada muestra el PIB per cápita real de América Latina en 2008 en USD a precios constantes de 1990 (USD 7.000). Los puntos sobre la línea punteada muestran la tasa de urbanización de Estados Unidos (del 56 % y el 57 %) y Europa (del 61 %) cuando tenían ese nivel de PIB per cápita real.

Fuente: Daude et al. (2017).

## Los determinantes y la medición de la productividad en las ciudades

El RED 2018 se dedicó al análisis de los niveles de productividad en los países de la región y sus determinantes. Dicho reporte define la productividad como «el producto final, o valor agregado, que se genera en cada período de tiempo por cada unidad de recursos productivos invertidos en la producción» (Álvarez et al., 2018). La productividad refiere entonces a cuán eficiente es la relación entre los insumos y factores productivos utilizados y la producción de bienes y servicios.

El RED 2018 plantea que las instituciones económicas, esto es las normas formales e informales que definen las reglas de juego de una economía, son la clave para determinar los niveles de productividad. El reporte se enfoca en las instituciones económicas en cuatro ámbitos de la vida de las empresas: competencia, acceso a insumos y cooperación, empleo y financiamiento. El funcionamiento de estos cuatro ámbitos influye, a su vez, en la productividad a través de tres mecanismos: la selección, esto es cuán productivas son las empresas nuevas versus las empresas que cierran; la reasignación, esto es, en qué medida las empresas más productivas crecen más que las menos productivas; y la innovación, referida a la medida en que las empresas existentes logran aumentar su productividad de forma sostenida. A este esquema conceptual, que se resume en la Figura 1, en las ciudades se agrega el balance antes mencionado entre las economías de aglomeración y los costos de congestión.

Los beneficios o economías de la aglomeración incrementan la productividad en las ciudades mediante cuatro fuerzas: i) los menores costos de transporte; ii) la

compartición de instalaciones, proveedores y clientes; iii) el logro de mejores emparejamientos entre empresas y entre empresas y trabajadores; y iv) el mayor aprendizaje y generación de conocimiento<sup>1</sup>. Pero la misma concentración de agentes económicos en el espacio urbano genera también costos. Los principales costos de congestión que disminuyen la productividad en la ciudad pueden expresarse en tres grandes grupos: el aumento de los costos de transporte, la falta de espacio en las infraestructuras comunes que apoyan la productividad (centros de convenciones, laboratorios, universidades, centros de datos, centros de almacenamiento, entre otros) y el incremento del precio del suelo.

**Figura 1. Instituciones económicas, entorno productivo urbano y productividad**



Fuente: Álvarez et al. (2018).

La consideración conjunta del esquema conceptual del RED 2018 y las fuerzas de aglomeración y congestión que afectan la productividad en ciudades nos lleva a identificar cinco políticas clave para la mejora del entorno productivo urbano: la conectividad interna; la conectividad externa; las políticas de trabajo y conocimiento; la promoción de clústeres y cadenas de valor; y las políticas de facilitación de los negocios asociadas a las regulaciones e impuestos locales (Alves y López, 2021). Estas políticas se abordan más adelante en este documento como las claves para incrementar los niveles de productividad en las ciudades en la pospandemia.

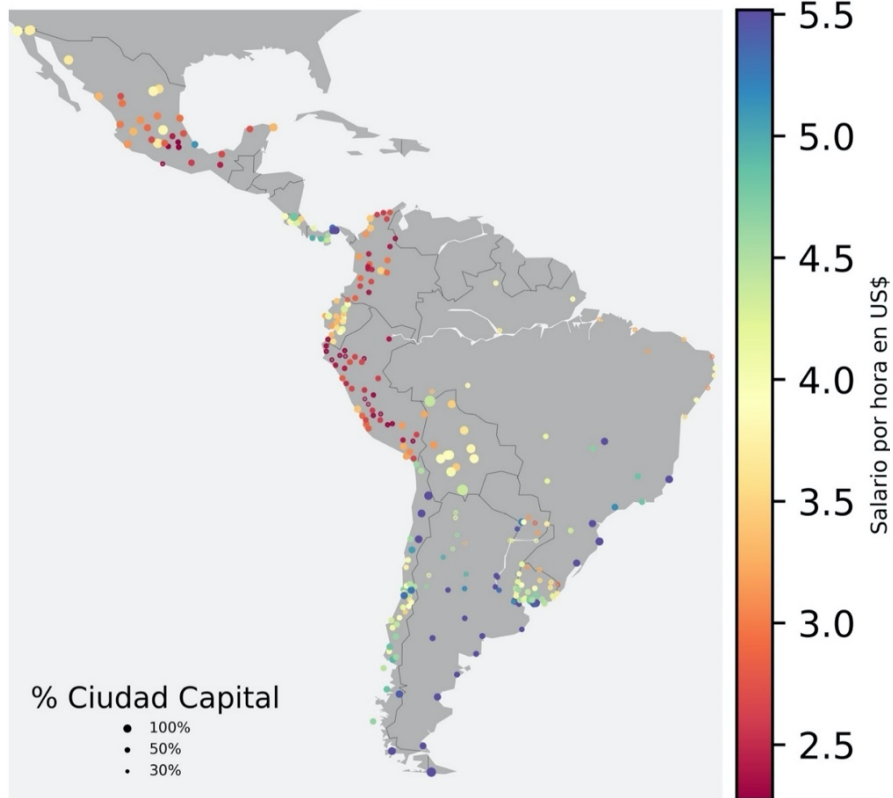
La medición de forma sistemática de los niveles de productividad en las ciudades de la región es difícil debido a la ausencia de datos comprensivos de insumos y producción para ese ámbito geográfico. Una forma de aproximarnos a ese indicador es tomar la información de salarios como proxy de los niveles de productividad. El nivel de salarios en las ciudades y su evolución en el tiempo pueden obtenerse con base en las encuestas de hogares de los países. Estos datos se presentan en la Figura 2 y muestran la existencia de importantes brechas de productividad cuando comparamos distintas ciudades de la región, tanto de diferentes países como dentro de los mismos<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ver Duranton, G. y D. Puga (2004).

<sup>2</sup> Dos aspectos importantes limitan la comparabilidad entre países de los salarios de las ciudades. Por un lado, la precisión con que las encuestas de hogares capturan el salario en cada país puede variar entre unos y otros, existiendo en particular distintos grados de subdeclaración. Por otro lado, la definición de ciudad que realizamos en base a las encuestas de hogares no es homogénea entre países. Mientras que en algunos casos los datos para una ciudad pueden corresponder estrictamente a su territorio urbano, en otros casos los datos corresponden al área urbana del municipio o departamento en el que la ciudad se encuentra.



**Figura 2. Salario promedio en ciudades de América Latina**



Nota: Los colores indican el salario promedio por hora en USD ajustado por paridad de poder adquisitivo (PPA) de cada ciudad. El tamaño del círculo refleja la relación del salario promedio de cada ciudad respecto a la ciudad capital del país.

Fuente: Encuestas de hogares de la región procesadas por CEDLAS para CAF.

El ejercicio de medición de salarios en ciudades de la región considera doce países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Los salarios se expresan por hora y medidos en USD ajustados por paridad de poder adquisitivo (PPA) a fin de maximizar la comparabilidad. El contraste de los resultados da una idea de las magnitudes de las diferencias de productividad entre ciudades de la región: la ciudad de mayor salario, Ushuaia, tiene un salario promedio de aproximadamente 10 dólares por hora, que supera en más de 5 veces a la ciudad de menor salario en la región, Tarma, en Perú. Esto implica que la retribución para un trabajador por un día de trabajo en Ushuaia es mayor que la de una semana hábil de un trabajador en Tarma.

La Figura 2 muestra que existen también brechas significativas de salario por hora entre ciudades de un mismo país. Argentina es el que presenta las mayores diferencias en este sentido. Los salarios promedio en las ciudades del norte del país equivalen a aproximadamente un 40 % los salarios de la capital. Uruguay y Brasil también presentan un panorama de ciudades con ingresos bajos al norte e ingresos más elevados al sur. Por el contrario, Chile no presenta una segmentación geográfica clara. Perú también tiene brechas elevadas entre sus ciudades, con varias donde el salario es la mitad del promedio de la capital. Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Panamá, por su parte, presentan menores disparidades entre ciudades que Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

En la mayoría de los países, si no contamos las ciudades pequeñas, se cumple que la ciudad de mayor salario es la ciudad capital. Las excepciones a esto son Bolivia y México, donde las ciudades de mayor salario son Santa Cruz de la Sierra y la zona metropolitana de Monterrey, respectivamente. Tomando como referencia la ciudad de mayor salario en Bolivia y México y la ciudad capital en el resto de los países, tenemos que en promedio existe una brecha del 19 % del resto de las ciudades respecto al salario de la capital. Parte de dicha brecha, sin embargo, no se debe a una diferencia de productividad, sino a que la dotación de capital humano de los trabajadores es, en general, mayor en la capital de cada país que en el resto de las ciudades. Una vez que se controla por las diferencias de capital humano, la brecha desciende al 14 %. Este último valor es un mejor proxy de las diferencias de productividad promedio que existen entre las ciudades de un mismo país en la región.

La relación entre el salario y el tamaño de la población de las ciudades sugiere un balance positivo entre aglomeración y congestión para la determinación de los niveles de productividad en la región. Para el promedio de ciudades, un incremento del 10 % en el número de trabajadores de la ciudad se asocia a un 0,5 % de incremento en salarios. Este promedio esconde importantes heterogeneidades entre países. Por un lado, Brasil, Colombia, Panamá y Uruguay muestran fuertes asociaciones entre el tamaño de la fuerza laboral y el salario promedio de la ciudad, con sueldos que se incrementan entre el 0,9 % y el 1,1 % cuando la población aumenta el 10 %. Por otro lado, la correlación entre salarios y población trabajadora es nula en Bolivia y México, y positiva, pero muy baja, en Argentina y Ecuador.

### Inclusión social

Las oportunidades de empleo, servicios educativos y salud, parques y espacios públicos, entre otras, mejoran sustancialmente la inclusión social en las ciudades. En el Cuadro 1 se destacan algunos argumentos para priorizar este tipo de oportunidades. Este acceso a las oportunidades puede lograrse con mayor o menor facilidad a partir del desplazamiento físico de las personas al punto de la ciudad donde se ofrece esa oportunidad, ya sea caminando, en bicicleta, a través del transporte público o privado motorizado, o a través de un medio virtual, como puede ser una línea telefónica o el servicio de internet. Por lo tanto, las variables tiempo (para alcanzar la oportunidad), costos (para sortear el desplazamiento) y calidad de ese desplazamiento son útiles para caracterizar las mayores o menores dificultades que pueden enfrentar los ciudadanos para acceder a las oportunidades. No solamente las dificultades en el desplazamiento a la oportunidad son relevantes, sino que también lo son los obstáculos en el lugar de origen (vivienda, calidad del entorno de la vivienda), desde donde se parte en busca de la oportunidad, y la calidad de la oportunidad en sí. Los obstáculos en el origen incluyen, por ejemplo, la presencia de calles inundadas en el entorno inmediato al hogar, el hacinamiento, la ausencia de agua potable o energía eléctrica o las tareas de cuidado de menores o adultos mayores. En cuanto a la calidad de las oportunidades, importa si estas cuentan con un nivel adecuado de infraestructura y equipamiento, si la provisión del servicio ocurre en horarios acordes a las necesidades de la ciudadanía, la disponibilidad de recursos humanos apropiados, etc.

#### Recuadro 1. Oportunidades claves para la inclusión social

**Empleo.** Estas oportunidades son clave para el bienestar y calidad de vida de las personas. La

inserción laboral es la principal manera que la población, especialmente la de los estratos socioeconómicos más bajos, tiene de generar ingresos para su manutención y la de sus familias. El tiempo necesario para acceder a las fuentes de empleo suele ser una barrera común para ese grupo de población que es el que más siente los posibles obstáculos o fuentes de inestabilidad respecto al mercado laboral. Por otra parte, el trabajo trae consigo otras formas de inclusión igual de relevantes que el contar con una fuente de capital físico o ingresos. Ha constituido históricamente el canal de movilidad social ascendente con mayor legitimidad, junto a la educación. Buena parte de los esfuerzos por la cohesión social apuntan a lograr mantener ese vínculo con el sistema productivo. O, a la inversa, algunos procesos de fragmentación social presentan como uno de sus síntomas —o causas— inequívocos la desafiliación laboral. Participar en el mercado laboral permite desarrollar vínculos interclase, generar capital social secundario, organizar de manera colectiva y defender los bienes públicos y generar recompensas e incentivos que trascienden la dimensión económica.

**Educación.** Su rol en la inclusión social se explica por la acumulación de capital humano que, a partir de gratificaciones diferidas en el tiempo, se podrían traducir en ingresos futuros más altos. La educación es, además, uno de los mecanismos de integración y cohesión social más relevantes. Cuando el sistema educativo logra determinados niveles de heterogeneidad social en sus instituciones, el efecto de socialización entre pares diferentes genera una base para el sentimiento de pertenencia e integración. Naturalmente, estos efectos trascienden ampliamente la acumulación de capital humano y son centrales para la integración e inclusión social.

**Salud.** Estar sano es, en la mayoría de los casos, un requisito para poder desarrollar actividades laborales de forma adecuada y tener una calidad de vida que permita a las personas desarrollarse en plenitud en los diversos órdenes de la vida. El acceso a servicios de salud es una condición del capital humano y la calidad de vida. Es central para poder obtener ingresos a través de la incorporación al mercado laboral. Se trata de una condición necesaria, aunque no siempre suficiente, para participar en los distintos órdenes de la vida social. En el caso de la primera infancia, los controles desde el propio embarazo, así como los chequeos periódicos durante los primeros tiempos de vida, condicionan parte de las posibilidades de los niños de poder desempeñarse después de forma óptima en el sistema educativo. Es en esta etapa de la vida cuando se juega la suerte de varias capacidades y habilidades capitales para el desarrollo de un individuo durante su existencia. En el otro extremo del ciclo vital, un sector de la población que requiere cuidados más intensivos de salud son los adultos mayores.

**Espacios públicos.** Contar con espacios públicos que permitan el ocio y esparcimiento colectivo para el conjunto de la sociedad es un factor que promueve la inclusión. Un mecanismo básico a través del cual se activa potencialmente este proceso es la visibilidad que permiten estos espacios de los diferentes grupos sociales y de la identificación de prácticas comunes. Esto estimula la conciencia de la vida social y el reconocimiento de las diferencias, un punto de partida esencial para promover la inclusión social.

En función de su calidad (tamaño, equipamiento, seguridad, etc.), los espacios públicos facilitan y estimulan la práctica de ejercicios físicos y las actividades de recreación y esparcimiento, con consecuencias directas sobre la salud física y mental de las personas. Adicionalmente, constituyen espacios que también facilitan el encuentro e intercambio entre distintos grupos sociales y, como consecuencia, mejoran las probabilidades de integración social.

Fuente: Extraído de Hernández y Hanz (2020).

Desde el ámbito urbano, existen restricciones para intervenir de manera comprehensiva sobre este ciclo completo de acceso a oportunidades (origen-desplazamiento-oportunidad). Aspectos vinculados a los servicios de salud y educación o a los servicios de empleo suelen depender de acciones tomadas en otros niveles de gobierno. Sin embargo, existe un conjunto amplio de posibles intervenciones, como, por ejemplo, las vinculadas al sistema de movilidad y a la regulación del uso del suelo, que pueden incidir de manera directa en la mejor distribución de las oportunidades en el espacio urbano o en su «aproximación» en términos de tiempo de desplazamiento a los hogares, fundamentalmente, a los pertenecientes a los estratos socioeconómicos más bajos. En el cuarto apartado se retoman y profundizan los aspectos hasta aquí desarrollados, para listar un conjunto de políticas al alcance de las ciudades que contribuyen a mejorar los niveles de inclusión social a partir de la mejora en el acceso a oportunidades.

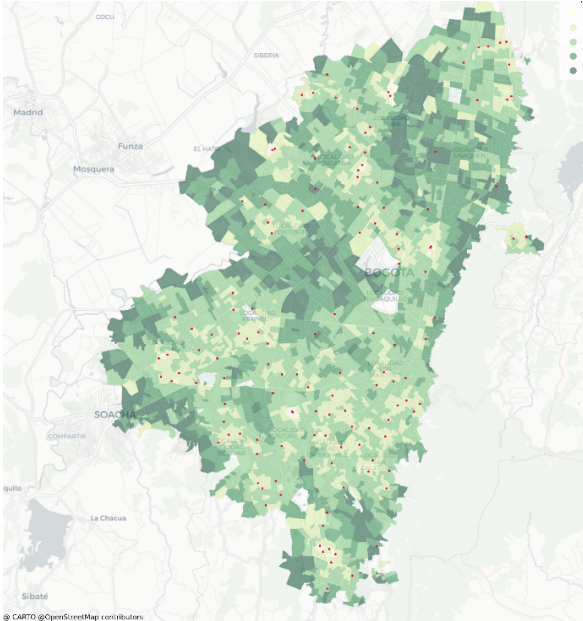
Los mapas de la Figura 3, que se presentan más adelante, son una muestra del tipo de análisis que pueden realizarse a nivel urbano para medir estos problemas que la población de una ciudad enfrenta en el acceso a oportunidades básicas, tales como las relativas a educación, salud, empleo y espacios verdes. A partir de la georreferenciación de los equipamientos educativos y de salud, de los centros de empleo y de los parques y plazas, los mapas reflejan los tiempos necesarios para acceder a cada uno, ya sea caminando, por transporte público y privado. Adicionando a estos mapas información socioeconómica proveniente de censos de población, es posible identificar la mayor o menor facilidad para acceder a estas oportunidades según el nivel socioeconómico de la población. Desde un objetivo de inclusión social, esto permite identificar, en términos de niveles de pobreza, las áreas críticas a atender y, en una segunda instancia, discutir las medidas e intervenciones necesarias para equilibrar las oportunidades de acceso.

Los ejemplos en los mapas reflejan problemas recurrentes en muchas ciudades de América Latina. En las áreas de la ciudad donde reside una cantidad importante de población perteneciente al estrato socioeconómico más bajo, existen casos en los que se emplea un 40 % más de tiempo para acceder a la escuela primaria más cercana que en las áreas de estratos socioeconómicos más altos. Este tipo de análisis aporta insumos para identificar intervenciones que remuevan esos obstáculos. Por ejemplo, pueden sugerir intervenciones que modifiquen las líneas de transporte público, construyan bicitras, aumenten las frecuencias de los buses, agreguen una nueva parada o también, si fuera necesario, construyan una escuela nueva en el área analizada.

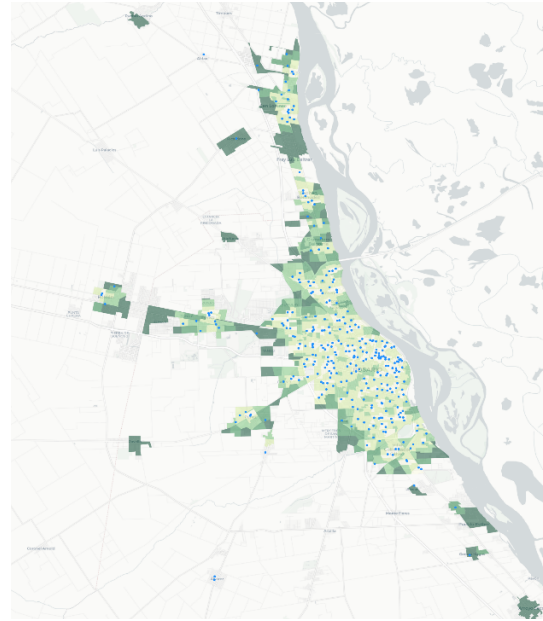
De acuerdo con lo mencionado, si bien este análisis no aborda toda la complejidad de la exclusión social, constituye un enfoque práctico para identificar intervenciones que están al alcance de las competencias de las ciudades y que pueden contribuir a mejorar los niveles de inclusión. Sobre este tipo de intervenciones se profundiza en el apartado cuatro.

**Figura 3. Tiempos de transporte a puntos de acceso a servicios públicos**

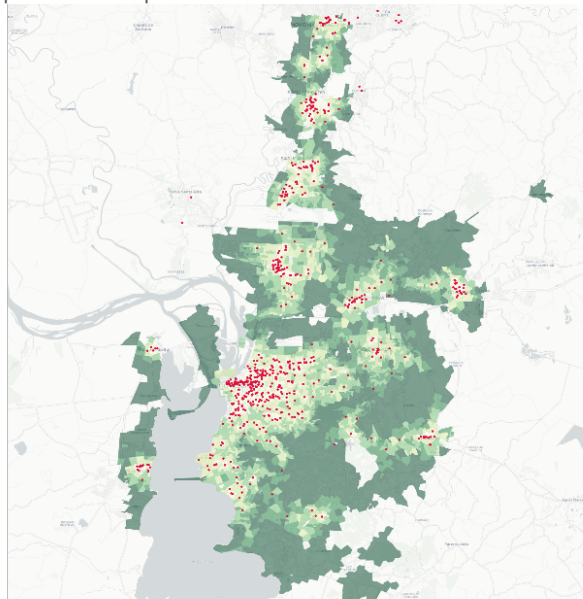
Panel A. Bogotá: tiempo promedio en transporte público a centros de atención primaria de salud



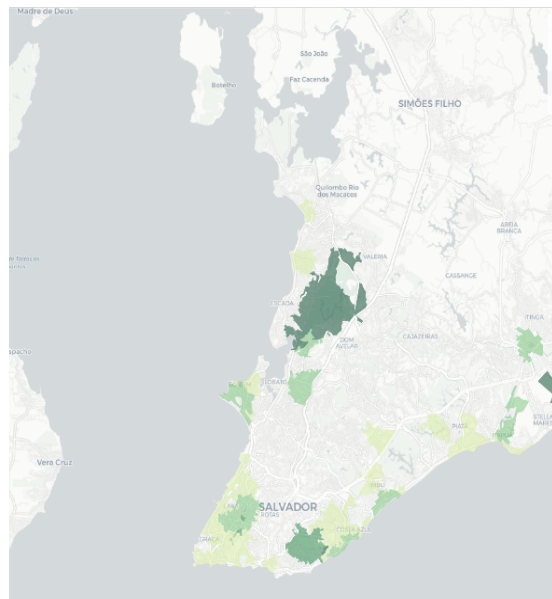
Panel B. Rosario: tiempo promedio en transporte público a establecimientos de educación primaria



Panel C. Porto Alegre: tiempo promedio en transporte público a hospitales



Panel D. Salvador: espacios verdes en un radio de 800 metros caminando



Fuente: Elaboración propia.



### Finanzas locales

América Latina tiene alrededor de 16.000 gobiernos locales, de los cuales sólo un 11 % concentran más de dos tercios de la población. Alrededor de la mitad de los gobiernos locales, en cambio, poseen menos de 10.000 habitantes. Estas referencias son útiles para dimensionar los efectos de los diferentes procesos de reforma administrativa que se observaron en la región, fundamentalmente en las décadas del 1970 y 1980. Estas reformas implicaron una transferencia importante de responsabilidades en la provisión de bienes y servicios desde los gobiernos centrales a gobiernos locales con tamaños y capacidades institucionales y económicas muy heterogéneas. En muchos casos, esta redefinición del rol de los gobiernos locales en el desarrollo de sus ciudades no fue acompañada con los recursos necesarios para afrontar una demanda cada vez mayor por parte de una población urbana en crecimiento.

El desbalance entre transferencias de responsabilidades y recursos se vio agravado por la desigualdad territorial preexistente en la región y también dentro de los países en cuanto a la posibilidad que tienen los gobiernos locales de captar recursos propios. En general, las regiones más pobres en el interior de los países presentan la limitación de contar con bases imponibles reducidas y, por lo tanto, sus posibilidades de financiar las prioridades de gasto público local se ven severamente restringidas.

El problema de baja productividad señalado en los apartados anteriores impacta directamente sobre la posibilidad de mejorar la situación financiera de las ciudades. Es esperable que cuanto mayor sea el ingreso per cápita de una ciudad, mayor será la base potencial para obtener los recursos que financien los gastos y las inversiones a nivel local. Los bajos niveles de productividad de muchas de las ciudades de América Latina dificultan el abordaje eficiente de los gastos e inversiones crecientes que surgen como resultado de las transferencias de responsabilidades recibidas. En promedio, los gastos de los gobiernos locales de América Latina exceden ampliamente sus ingresos propios, dejando como resultado desbalances verticales que superan a los de otras regiones del mundo (Bonet y Fretes Cibil, 2013).

Estas dificultades han generado en muchos gobiernos locales una alta dependencia de las transferencias de recursos de niveles superiores. Este hecho, sumado a que existen también muchos municipios que disponen de ingresos fiscales importantes por la explotación de recursos naturales, reduce los incentivos para desarrollar una gestión eficiente de las finanzas locales. La débil gestión también se explica por las bajas capacidades institucionales y la escasa transparencia, lo cual dificulta aún más un proceso de reforma que surja desde los niveles inferiores de gobierno.

Entre los aspectos más significativos de la deficiente gestión de las finanzas locales pueden destacarse los siguientes: i) la descoordinación del gasto entre los diferentes niveles de gobierno, lo cual genera en muchos casos su duplicidad, la transferencia de recursos sin una función específica en cuanto a uso e incluso el cobro compartido de impuestos, como se da en algunos casos con el impuesto predial (Finot, 2001); ii) la dependencia de las transferencias del nivel central, que se ve condicionada por múltiples distorsiones, entre las que se destacan las producidas por la discrecionalidad política —caracterizadas por su alta volatilidad e incertidumbre y conocidas por desestimular el esfuerzo recaudatorio propio—, pero también aquellas que surgen debido a tributaciones múltiples (por ejemplo, ingresos brutos y el impuesto sobre circulación de mercancías y servicios en Argentina y Brasil) o impuestos con diseños poco efectivos (por ejemplo, el impuesto sobre nóminas en México); iii) la falta de un marco de responsabilidad fiscal en los gobiernos locales que establezca límites a los niveles de endeudamiento y de crecimiento del gasto.

Frente a estos problemas, que se acentúan en el actual contexto de pandemia, los gobiernos locales de la región se enfrentan al desafío de asumir una mayor responsabilidad en la generación de ingresos propios y reducir la alta dependencia de las transferencias del nivel central. Para ello, existe un conjunto de medidas posibles al alcance de los gobiernos locales que permitirían liberar un potencial recaudatorio que se ve restringido por diversas razones. Entre ellas, se destacan la desactualización de las bases catastrales y registros de contribuyentes; la falta de sistemas que automaticen las funciones de recaudación; las bajas capacidades para calcular valores de tributos y arbitrios, y el débil esfuerzo fiscalizador por parte de los gobiernos locales.

Una fuente clave para esta mejora en los niveles de ingresos de las ciudades es el impuesto predial o a la propiedad. El avalúo periódico de los inmuebles para aproximarlos a valores de mercado está desactualizado en la mayoría de las ciudades de la región y, en general, los registros públicos no están integrados con los catastros municipales. En América Latina, este impuesto es el principal candidato para aumentar la recaudación tributaria local en la gran mayoría de las jurisdicciones. Su recaudación llegó apenas al 0,37 % del PIB durante la década de 2000, cerca de la mitad de lo que se recauda en otros países en desarrollo y apenas una sexta parte de lo que se obtiene en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Corbacho et al., 2012).

## Impactos de la pandemia en las ciudades

### Digitalización del empleo y el consumo y sus efectos sobre la forma urbana

Los riesgos a la estabilidad laboral debido a la aceleración de la automatización del empleo podrían aumentar como consecuencia de la pandemia. El confinamiento de los trabajadores impulsó el teletrabajo en actividades que no habían experimentado esa modalidad y también destruyó empleos en un conjunto amplio de ellas, fundamentalmente en aquellas vinculadas a sectores tradicionales como el turismo, el comercio o el sector de la construcción. Posiblemente, muchos de estos empleos serán en parte recuperados con fuerza laboral tradicional, pero otros podrían ser reemplazados a través de la automatización de las tareas asociadas (profundizando una tendencia que se venía observando antes de la pandemia) o bien reconfigurados a partir de la modalidad de teletrabajo<sup>3</sup>. Según la consultora McKinsey, en Europa, alrededor de 59 millones de puestos de trabajo sufrirían esta doble amenaza en forma de reducción de salarios y horas de trabajo o despidos permanentes (Chinn et al., 2020). Si bien es difícil prever el efecto cuantitativo de este proceso en América Latina, es esperable que el mercado laboral de la región también se vea afectado por estas dinámicas.

¿Qué impacto podrían tener estos cambios sobre las ciudades? El más directo es el relacionado con la movilidad y el precio del suelo y, en consecuencia, la expansión urbana y el precio de la vivienda y de las oficinas<sup>4</sup>. Por un lado, si se dieran

---

<sup>3</sup> Ver CAF (2020) para una discusión sobre los impactos del cambio tecnológico en el empleo en América Latina antes de la pandemia.

<sup>4</sup> Para un análisis más exhaustivo de los efectos que podrían ser esperados del teletrabajo, ver Delventhal et al. (2020).

reducciones significativas de los viajes entre el hogar y el trabajo, disminuiría la congestión vehicular, así como la demanda sobre el transporte público. Por otro lado, la menor necesidad de viajes estimularía la búsqueda de viviendas más grandes y de menor precio en las periferias de las ciudades, alentando la expansión urbana y disminuyendo la presión sobre las áreas centrales. Esto, sumado a una menor demanda de espacio para oficinas producto del teletrabajo, llevaría a una disminución del precio promedio del suelo urbano.

La configuración de un escenario como el descrito enfrenta varias dificultades. La primera de ellas se vincula a la necesidad de que el cambio en los patrones de viajes sea tan significativo como para alterar la dinámica de movilidad actual. Para analizar esa posibilidad, es útil la estimación de cuántos empleos podrían ser sujetos al teletrabajo en las ciudades de América Latina. Según un estudio de CAF, tomando como referencia las ciudades de Asunción, Buenos Aires, Bogotá, La Paz, Lima, México, Montevideo, Panamá, Quito, Santiago y São Paulo, entre un 10 % y un 31 % de los empleos podrían ser teletrabajables. Sin embargo, estos valores se reducen a un promedio del 12 % cuando se considera la necesidad de contar con una habitación para teletrabajar, el acceso adecuado a internet y la inexistencia de tareas de cuidado infantil (Berniell et al., 2020).

Si bien en cualquiera de los casos las reducciones en los viajes a los centros de las ciudades podrían ser importantes, su impacto real sobre la movilidad global de las ciudades es al menos incierto. Si analizamos, por ejemplo, el caso de Bogotá, considerando el porcentaje del total de viajes que se realizan a diario por motivos de trabajo, el paso del 10 % de los empleos a la modalidad de teletrabajo podría implicar una reducción de 700.000 a 1,3 millones de viajes del total de 13 millones de viajes diarios. Tomando en cuenta que casi el 70 % de los viajes en Bogotá se realizan en transporte público, caminando o en bicicleta, solo una fracción de esos valores impactaría sobre la cantidad de vehículos en circulación<sup>5</sup>. La menor congestión resultante podría además incentivar a nuevos conductores a utilizar su vehículo particular para ir al trabajo y, así, contrarrestar el impacto del teletrabajo sobre la menor cantidad de viajes en automóvil.

La segunda dificultad para que este escenario se configure está relacionada con las características propias del mercado de vivienda en América Latina, aspecto que se profundiza en apartados posteriores de este documento. El déficit de vivienda en términos cualitativos y cuantitativos es importante en la región y, en general, se explica por un mercado que presenta restricciones no solamente por el lado de la demanda, tales como ingresos insuficientes y financiamiento restringido, entre otros, sino también por el lado de la oferta, explicado esto en muchos casos por la burocracia excesiva para obtener permisos de construcción, regulaciones que restringen el aumento de los metros a construir, ineficiencias en los procesos constructivos, etc. Frente a ello, es esperable que la mayor demanda por suelo residencial en la periferia tarde en encontrar una respuesta suficiente de la oferta de viviendas como para modificar significativamente los patrones espaciales del *stock* residencial.

### **Impactos sobre la movilidad y los sistemas de transporte**

El confinamiento obligatorio o voluntario como consecuencia de la pandemia trajo aparejado una reducción brusca del número de pasajeros en los sistemas de transporte

---

<sup>5</sup> Conforme a la Encuesta de Movilidad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019).



público de la región. En muchas ciudades, esta caída fue de hasta un 90 % durante los meses de abril, mayo y junio, y significó una fuerte restricción para el financiamiento y sostenibilidad del servicio. La perspectiva de recuperación de estos ingresos mientras dure la pandemia se ve afectada por la resistencia de la población a utilizar nuevamente el transporte público ante el temor de contagio. En este contexto, ante la necesidad de cubrir el déficit financiero de los sistemas de transporte podría darse una disminución de la calidad del servicio, menos frecuencias o mayores niveles de ocupación.

El problema financiero se ve agravado por problemas de gestión ya observados con anterioridad a la pandemia. Muchos sistemas de transporte público de América Latina carecen de sistemas de recaudo eficientes y modernos que permitan reemplazar procesos precarios de cobro de tarifa y evitar la evasión.

La necesidad de distanciamiento físico durante la pandemia motivó un mayor uso de la bicicleta como medio de transporte en las ciudades<sup>6</sup>. La mayor utilización de este modo de desplazamiento requiere de infraestructura segura, lo que demanda recursos de operación y gestión que no todas las ciudades están en condiciones o dispuestas a asignar.

Estas necesidades de financiamiento implican importantes desafíos para las ciudades. Para concebir un modelo financieramente sostenible, es útil considerar los beneficios que el transporte público genera en términos amplios en la ciudad, puesto que posibilita justificar el uso de fuentes de recursos alternativas a las tradicionales, como lo son las tarifas. Adicionalmente a las ventajas ya conocidas del transporte público, vinculadas a la reducción del tráfico y la contaminación ambiental, el contexto de pandemia ha demostrado su importancia para la movilidad de trabajadores esenciales, como el personal de la salud, la seguridad o el vinculado a servicios claves para el funcionamiento de las ciudades, que derraman beneficios para la sociedad en su conjunto y exceden los estrictamente vinculados a la operación del servicio.

### **Impacto sobre la provisión de servicios básicos de agua y saneamiento**

Se estima que cerca de 186 millones de latinoamericanos no tienen acceso a agua potable o agua gestionada de manera segura, ya sea por no contar directamente con la provisión del servicio o por la dificultad de recibir el agua de manera continua o libre de patógenos. En las áreas urbanas, este problema es común en los asentamientos precarios y, debido a ello, este factor se convirtió en una limitación para prevenir el contagio entre sus residentes.

Precisamente, esta función preventiva de los contagios que tiene la provisión del servicio de agua potable realza su carácter vital para las ciudades y la importancia de contar con una gestión eficiente y financieramente sustentable para su suministro. Si bien la gestión del servicio encuentra bastante heterogeneidad en estos términos en las ciudades de América Latina, el contexto de pandemia agregó un conjunto de restricciones para su provisión. A pesar de la parálisis casi general de las actividades, los servicios de agua y saneamiento debieron seguir operando para garantizar la salubridad a la población. Esta operación funcionó en un contexto en el que se

---

<sup>6</sup> Bogotá adicionó 20 km de ciclovías y Quito 67 km durante el período de confinamiento, según información aportada por funcionarios del área de transporte de las alcaldías respectivas.

exigieron medidas que aumentaron los costos de operación, como aquellas dirigidas a reforzar la desinfección del agua, la reconexión de usuarios desafectados del servicio por falta de pago o el abastecimiento con camiones cisterna en zonas desprovistas del servicio. Casi de forma simultánea, los ingresos se vieron también afectados por las medidas impuestas por gran parte de los Gobiernos de la región. En general, estas medidas estuvieron vinculadas a la prohibición del corte del servicio ante la falta de pago, la indexación programada de las tarifas y la flexibilización del cobro de las facturas de agua, que, en algunos casos, permitía el pago en hasta 36 meses.

El riesgo latente de algunas de estas medidas radica en que puedan transformarse en una práctica habitual más allá de la crisis sanitaria. Entre ellas, la posibilidad del uso recurrente de fondos de capital de reserva para cubrir gasto corriente puede impactar de manera directa en la caída de contratos con los proveedores de equipos, maquinarias e insumos, así como con los contratistas de diversos servicios tercerizados del sector del agua, con el consecuente impacto en los empleos que genera cada una de esas actividades.

Al igual que los problemas señalados en los sistemas de transporte, la gestión del sector de agua y saneamiento en la región requiere acciones que mejoren su eficiencia. Existe una alta dependencia de procesos manuales en la gestión operativa y comercial de los operadores latinoamericanos, sumados a problemas de pérdidas de agua en las redes, que conllevan importantes costos operativos ante la necesidad de movilizar personal para la dosificación de químicos, la operación de estaciones de bombeo, la reparación de fugas o para aspectos comerciales.

Frente a las restricciones financieras que impone la pandemia a los gobiernos locales, el mantenimiento del funcionamiento del sector hidrosanitario de manera sustentable es un gran desafío. La manera de asegurar la liquidez de las operadoras dependerá de cada país, pero existen un conjunto de medidas generales que se abordarán en el cuarto apartado.

### **Impactos sobre los asentamientos informales y el mercado de alquiler entre los estratos socioeconómicos más bajos**

Los hogares residentes en asentamientos precarios estuvieron entre quienes más sufrieron ante la pandemia. Por ejemplo, en el Barrio 31, en Buenos Aires, se dio uno de los primeros brotes de COVID-19 en Argentina y, en mayo de 2020, un estudio mostró que más de la mitad de los residentes de dicho asentamiento ya habían sido infectados por el virus (Infobae, 2020).

La mayor intensidad de contagios del COVID-19 en esas áreas de las ciudades se asocia a dos características de estos barrios. Primero, la falta de servicios de agua y saneamiento, comentada en el punto anterior, dificulta la necesaria higienización que previene la transmisión de la enfermedad. Segundo, la elevada densidad de habitantes que caracteriza a los asentamientos facilita la propagación del virus. Esta elevada densidad ocurre tanto dentro de cada vivienda, facilitando el contagio entre miembros del hogar, como fuera de ella, debido al escaso espacio público que existe en el entorno, lo que propicia el contacto y el contagio entre los habitantes de un mismo barrio<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Los asentamientos precarios se caracterizan por una población más joven y esto podría suponer una menor relación entre contagios y fallecimientos en comparación con otras áreas.

Las profundas recesiones económicas asociadas al COVID-19 impactaron en los ingresos de los hogares, en especial, aquellos de menos recursos, lo que repercutió negativamente en los mercados de alquiler. Esta situación llevó a varios Gobiernos a implementar medidas para proteger a los inquilinos, incluyendo la suspensión de los desalojos (Argentina, Colombia, Costa Rica, Panamá) y la introducción de moratorias en los pagos (Bolivia, Costa Rica, Chile, El Salvador) (Shriff y Malagón, 2020). Otros países implementaron medidas similares respecto a los pagos de hipotecas (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Perú, México y Guatemala, entre otros). Al igual que sucede con muchas medidas de asistencia social y económica durante la pandemia, es clave que estas medidas de protección de los inquilinos tengan estrategias de salida y no se perpetúen en el tiempo<sup>8</sup>. De lo contrario, pueden resultar perjudiciales para la generación futura de mayor oferta de viviendas, en especial de viviendas en alquiler.

### Impactos sobre el uso del espacio público

Los espacios públicos tienen un rol fundamental en el funcionamiento adecuado de las ciudades. Aunque no siempre evidentes en situaciones normales, muchas de sus funciones se han vuelto más visibles durante este período por su importancia en el manejo de la pandemia. Las vías peatonales, carreteras, ciclovías, ecosistemas urbanos, así como los parques, plazas y otros espacios de uso público, han demostrado ser claves para el desplazamiento de trabajadores esenciales, el desarrollo de actividades sociales restringidas por el confinamiento, el abastecimiento de alimentos o para la realización de tareas educativas, entre otras. En ese sentido, se fortaleció el rol del espacio público como soporte de actividades recreativas, deportivas, culturales, sociales, políticas y económicas.

Sin embargo, también ha quedado en evidencia que la oferta de espacios públicos es muy limitada en muchas ciudades en términos de superficie y distribución equitativa en la geografía de la ciudad. En gran parte de las ciudades de la región, esta inequidad queda de manifiesto al existir personas que pueden acceder a espacios públicos de calidad, de forma cotidiana y libre, y otras que deben desplazarse a grandes distancias o pagar para ingresar a un espacio de calidad, como ocurre con ciertas plazas y centros comerciales, parques semiprivatizados y espacios deportivos de alquiler, entre otros.

Los mapas de la Figura 4 muestran, para dos ciudades de América Latina, la cantidad de hectáreas de espacios verdes a los que se accede en un radio de 800 metros caminando. Los mapas reflejan la desigualdad de acceso según el lugar en el que reside la población. Si se contrasta esta información con la distribución demográfica según los estratos socioeconómicos, es posible analizar estas diferencias de accesos en términos de equidad. En análisis efectuados por CAF para un conjunto de ciudades de América Latina<sup>9</sup>, el acceso de la población de los estratos más bajos a áreas verdes ubicadas en un radio de 800 metros caminando es entre un 20 % y un 60 % inferior al de las poblaciones de estratos socioeconómicos más altos.

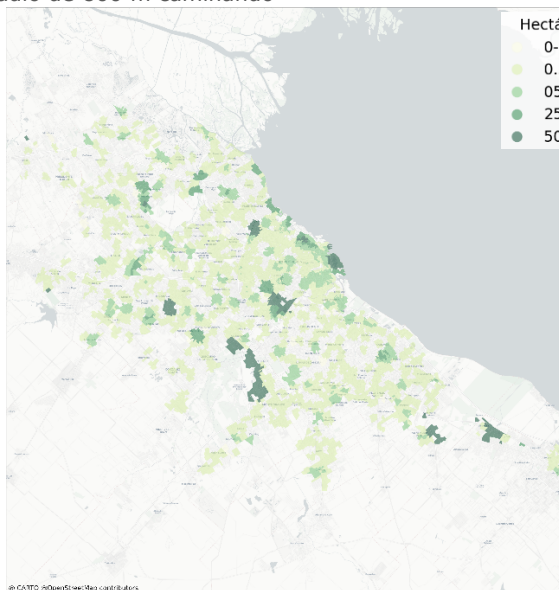
---

<sup>8</sup> Ver discusión sobre estrategias de salida y focalización de políticas de transferencias en la nota sobre protección social de Alves, Berniell y De la Mata en esta misma serie de documentos.

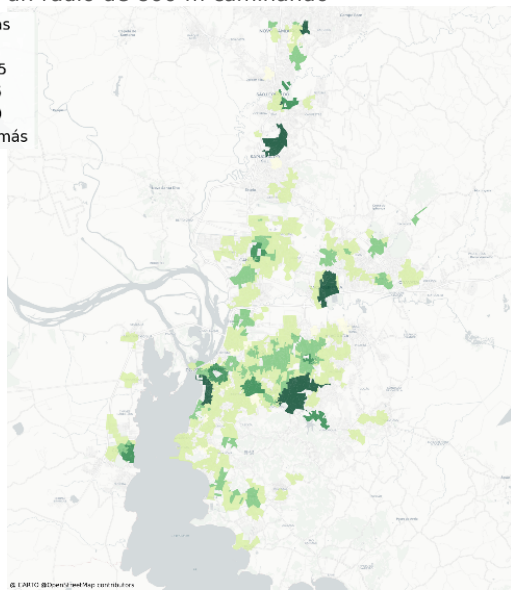
<sup>9</sup> Belo Horizonte, Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, Cali, Córdoba, Curitiba, Florianópolis, León, Ciudad de México, Panamá, Porto Alegre, Quito, Río de Janeiro, Rosario, Salvador, Santiago y Vila Hermosa.

**Figura 4. Brecha de acceso a espacios verdes en Buenos Aires y Porto Alegre según estrato socioeconómico**

Panel A. Buenos Aires: hectáreas disponibles en un radio de 800 m caminando



Panel B. Porto Alegre: hectáreas disponibles en un radio de 800 m caminando



Fuente: Elaboración propia.

Cuando están bien concebidos y diseñados, los espacios públicos deberían funcionar como el tejido que conecta e integra la ciudad, permitiendo que todos los beneficios que ofrecen lleguen en igualdad de condiciones a todas las personas. La prohibición de su uso durante el período de confinamiento obligó a que una franja importante de la población (en general la perteneciente a estratos socioeconómicos medios) experimentara, por primera vez, las consecuencias de esta falta de acceso. Sin embargo, esta situación, que para muchas personas ha sido excepcional, suele constituir una dificultad cotidiana para sectores muy importantes de la población de la región. Por lo tanto, la mejora sustancial del acceso a los espacios públicos, fundamentalmente dirigido a la población con mayores desventajas socioeconómicas, debería ocupar un espacio relevante en la agenda urbana pospandemia. El apartado siguiente presenta algunas consideraciones para su definición e implementación.

## Desafíos para la política pública en la pospandemia

### Políticas para mejorar la productividad urbana

Como se planteó en el apartado anterior, la búsqueda de mayores niveles de productividad en las ciudades implica priorizar cinco espacios de políticas: la conectividad interna; la conectividad externa; las políticas de trabajo y conocimiento; la promoción de clústeres y cadenas de valor; y las políticas de facilitación de los negocios asociadas a las regulaciones e impuestos locales.

A continuación, se repasan recomendaciones concretas de políticas en cada uno de estos cinco espacios. Se comienza revisando conjuntamente las políticas de conectividad interna y externa de las ciudades con foco en la movilidad de los bienes y

la conectividad digital. La movilidad de las personas, aspecto también clave para la productividad, se considera en el apartado anterior. En cuanto al espacio de empleo y conocimiento, la discusión aquí estará acotada a las políticas de formalización de actividades comerciales en el espacio público de las ciudades. Tanto las políticas de empleo como de educación son tratadas en otros documentos de esta serie que están específicamente dedicados a esos temas.

### ***Mejorar la conectividad interna y externa de las ciudades***

El aprovechamiento de los beneficios de la aglomeración que incrementan la productividad, como el uso de infraestructuras comunes, el logro de mejores emparejamientos y el acceso al aprendizaje y la difusión del conocimiento, requiere que los agentes económicos puedan encontrarse físicamente en el espacio de la ciudad sin tener que incurrir en grandes costos de tiempo y dinero. Por esto, la conectividad interna de una ciudad ocupa un lugar central en los determinantes de la productividad urbana. Esto se aplica tanto a la conectividad que permite la movilidad de trabajadores a bajo costo como la que permite el movimiento de bienes a bajo costo.

La conectividad externa de una ciudad, por su parte, es la que posibilita el acceso a mercados ampliados, aspecto que resulta clave para la concreción de economías de escala, tanto en términos del tamaño de las empresas (economías internas) como del número de empresas (economías externas). La conectividad externa está determinada por la infraestructura de transporte de la ciudad, que la conecta con su región inmediata de influencia, con el resto de su país y con el resto del mundo. La gestión de autopistas, terminales de trenes, aeropuertos y puertos es la que determina la efectividad de esa conectividad.

Una aproximación al grado de conectividad externa de una ciudad consiste en estimar una medida de acceso al mercado que computa qué proporción de la masa salarial de un país yace a menos de determinado número de horas de viaje por carretera. Para el promedio de ciudades de la región, menos del 40 % de la masa salarial de su país se encuentra a 9 horas o menos y solo el 13 % a 3 horas o menos de transporte en carretera<sup>10</sup>. La mejora de la conectividad externa de las ciudades requiere, entonces, de mejoras en infraestructura de carreteras, trenes y puertos que trascienden el alcance del gobierno local e incluso requiere esfuerzos que pueden involucrar a varios países.

### ***Mejorar las regulaciones locales que afectan el ambiente de negocios en las ciudades***

Los gobiernos de las ciudades tienen a su cargo una serie de regulaciones que son críticas para el incremento de la productividad en sus jurisdicciones y deben ser parte de toda agenda urbana de incremento de la productividad. Podemos separar estas regulaciones en dos grupos. Por un lado, están aquellas que regulan el uso del suelo y los patrones de construcción. Por otro lado, están aquellas que definen los costos monetarios y de tiempo para realizar trámites y obtener habilitaciones, así como para el pago de los impuestos y contribuciones locales. Ambos tipos de regulaciones tienen una incidencia transversal en la actividad económica de las ciudades e impactan especialmente el proceso de creación de nuevas empresas, que resulta tan crítico para el aumento sostenido de los niveles de productividad. Además de este rol transversal,

---

<sup>10</sup> Ver Alves et al. (de próxima aparición) para más detalles.

las regulaciones e impuestos locales son una potente herramienta para el desarrollo de políticas sectoriales, un aspecto de las políticas de productividad que adquiere especial relevancia en la pospandemia y se discute en el siguiente apartado.

### ***Políticas sectoriales: promoción de clústeres y cadenas de valor***

Muchos de los beneficios de la aglomeración son específicos a un sector determinado de la economía o a un grupo de sectores. Por ejemplo, que una ciudad disponga de un centro de datos será beneficioso para el desarrollo de sectores tecnológicos. Los mercados de trabajo, asimismo, son altamente especializados y la formación (y más generalmente la disponibilidad) de capital humano específico en una ciudad es una fuente de aglomeración de primer orden para muchos sectores de actividad. Debido a esto, en las ciudades existe espacio para las políticas que apunten al desarrollo de sectores específicos.

Esas políticas adquieren especial relevancia en la pospandemia debido a que la crisis ha tenido efectos económicos particularmente severos sobre algunos sectores. Este es el caso, por ejemplo, de los sectores de las artes, la cultura y la recreación, los servicios educativos, de restaurantes, hotelería, eventos y fiestas. Estos sectores tienen especial relevancia en las ciudades, sobre todo en aquellas donde el turismo es una actividad económica significativa.

Podemos distinguir dos tipos de herramientas de promoción de sectores específicos, según sea la falla de mercado que la promoción busque resolver. Un primer tipo de herramienta procura soluciones a problemas de coordinación y, para esto, son clave las políticas que promueven la colaboración entre los actores de un determinado sector y la formulación de planes estratégicos. Esto típicamente se trabaja mediante la conformación de mesas de diálogo y el apoyo técnico para la formulación de objetivos y planes comunes. Un segundo tipo de herramientas consiste directamente en promover la provisión (pública, privada o mixta) de bienes públicos o infraestructura fundamentales para el desarrollo de un determinado sector. Por ejemplo, el sector público puede financiar la construcción de un centro de convenciones o un centro de datos o proveer incentivos para que actores privados provean esas infraestructuras. Los incentivos para la provisión privada también pueden ser clave para lograr la instalación en la ciudad de proveedores que sean estratégicos para el florecimiento de determinadas cadenas de valor.

El escenario pospandemia marca algunas oportunidades particulares en cuanto a sectores que pueden adquirir un dinamismo especial y, por tanto, recibir una atención mayor por parte de las políticas sectoriales de las ciudades. Sectores como los servicios de comercio electrónico, de comunicaciones virtuales y de servicio de mensajería venían creciendo ya antes de la pandemia y en 2020 aceleraron su expansión.

### **Políticas de mejora de acceso a oportunidades para la inclusión social**

La accesibilidad es clave para el bienestar de las personas y las familias en las ciudades ya que puede convertirse en un facilitador u obstaculizador de su participación en la vida social, política y económica de una ciudad (Hernández y Hansz, 2020). La mayor o menor accesibilidad impacta en el tipo y calidad de las oportunidades que se pueden alcanzar, sean estas laborales, educativas o de esparcimiento. En un caso extremo, la ausencia de accesibilidad podría convertirse en



un factor de exclusión social. Por ese motivo, promover una buena accesibilidad es una acción directa para lograr niveles básicos de inclusión en las aglomeraciones urbanas.

Las posibilidades de políticas para mejorar estos niveles de accesibilidad son diversas, pero, para definir las, es útil entender los elementos que intervienen. Por un lado, está la distribución de esas oportunidades en el espacio y su calidad (en términos del servicio que brindan). Por otro lado, están la cantidad y calidad de las conexiones entre esas oportunidades y los hogares o los puntos de origen. Esta conexión contempla el sistema de movilidad en su conjunto y sus atributos: vías urbanas, buses, bicisendas, niveles de servicio (frecuencia, ocupación, seguridad) y tarifa, entre otros, y el sistema de conectividad virtual (infraestructura y nivel de servicio). Como se mencionó en la primera parte de este documento, los obstáculos pueden surgir en cada uno de esos elementos y afectar la accesibilidad en términos de tiempo, costos y calidad. Por ejemplo, un hogar cuyas calles inmediatas son inseguras, que no dispone de una parada de autobús cercana o no posee agua potable (con el consecuente impacto en la salud), encontrará dificultades para tener acceso a oportunidades en materia sanitaria, entre otras razones, por el tiempo que insume acceder al transporte público o el costo de ese desplazamiento con un vehículo particular. Los obstáculos pueden surgir también en los desplazamientos por el tiempo y el costo que insume el traslado o incluso en la misma oportunidad, si el servicio tiene un costo elevado o es de mala calidad.

Si bien el tipo de oportunidades para promover la inclusión social puede ser muy amplio, como se menciona en el apartado anterior, interesa destacar la importancia de acceder a cuatro oportunidades básicas: empleo, educación, salud y espacios públicos.

Considerando los elementos que intervienen en el acceso a oportunidades, el rango de políticas posibles para mejorarlo es muy amplio. Sin ser exhaustivos en su listado, dichos elementos podrían ser agrupados de la manera indicada en el Cuadro 1.

**Cuadro 1. Políticas para la promoción del acceso a oportunidades en ciudades**

<b>Políticas que inciden en la remoción de obstáculos en el origen</b>	<b>Políticas que inciden en la remoción de obstáculos en las conexiones</b>	<b>Políticas que inciden en la remoción de obstáculos en las oportunidades</b>	<b>Políticas que mejoran las oportunidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora de las condiciones del hábitat (mejora de las viviendas, acceso a servicios públicos)</li> <li>• Mejora del entorno inmediato: calles más seguras (iluminación de veredas), paradas de autobús cercanas, mejoramiento de calles (pavimentación, drenaje, etc.) para acceder a las paradas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor frecuencia de buses</li> <li>• Tarifas asequibles</li> <li>• Nuevos recorridos de líneas existentes</li> <li>• Creación de nuevas líneas de transporte</li> <li>• Creación de bicisendas</li> <li>• Ampliación de veredas en tramos caminables</li> <li>• Pavimentación de calles</li> <li>• Tendidos de redes de fibra óptica y de antenas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación de horarios de atención</li> <li>• Mayores equipamientos e infraestructura</li> <li>• Mayor cantidad y calidad de recursos humanos</li> <li>• Inversión en infraestructura digital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de equipamiento nuevo (escuela, hospitales, etc.)</li> <li>• Mejoramiento y ampliación de las oportunidades existentes</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Un lugar destacado, entre los efectos más notables de la pandemia, lo ocupa el papel de la conectividad virtual para el desarrollo de las actividades laborales, escolares y, en menor medida, de consumo. Gran parte de la población recurrió de manera compulsiva a la modalidad virtual para llevar adelante este tipo de actividades, generando una dependencia sin precedente de esta infraestructura, independientemente del estrato socioeconómico de pertenencia. Es evidente que los estratos más bajos se vieron severamente afectados por los déficits persistentes que existen en cuanto al acceso a este tipo de infraestructura, ahondando aún más las condiciones de exclusión social.

Según la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el número de habitantes, fundamentalmente urbanos, en edad de trabajar que están desconectados o digitalmente excluidos en la región supera los 200 millones. Esto se explica por varias razones, pero, entre ellas, se destacan el déficit en la infraestructura de telecomunicaciones, un marco regulatorio inadecuado y las barreras asociadas a la carencia de habilidades digitales o al bajo nivel de competencia en el manejo de equipos (analfabetismo tecnológico). Si bien la solución a estos problemas suele exceder el alcance de las políticas a nivel urbano, las ciudades pueden impulsar muchas de ellas en colaboración con otros niveles de gobierno o trabajar de manera directa sobre aquellas viables de ser implementadas a nivel local, como, por ejemplo, las relacionadas a la formación de habilidades o al combate del analfabetismo tecnológico.

Muchas de las medidas y políticas pueden plantearse para contribuir a intensificar y garantizar la continuidad de actividades en áreas como la telesalud, el teletrabajo, la teleeducación, el gobierno y el comercio electrónicos, entre otras.



### ***Recuperación y fortalecimiento de la provisión sustentable de los servicios de agua y saneamiento***

Si bien la necesidad de asegurar el acceso a agua potable y saneamiento básico forma parte de los desafíos que enfrenta América Latina desde hace décadas, el advenimiento de la pandemia potenció esa necesidad, especialmente por el rol vital que ha tenido este recurso para preservar las condiciones sanitarias que contribuyen a mitigar los contagios. En los asentamientos precarios, donde se estima que residen más de 100 millones de personas en América Latina, el acceso a agua potable suele estar muy limitado y, por lo tanto, estas inversiones deberían constituir una prioridad en la agenda pospandemia.

Igualmente prioritaria es la provisión del servicio en las escuelas, dada la necesidad de asegurar las condiciones de higiene básica ante su reapertura progresiva. En América Latina, en 2019, el 40 % de las escuelas no contaban con un servicio básico de higiene (instalaciones para el lavado de manos y agua y jabón disponibles); el 28 % tenía un servicio limitado (instalaciones para el lavado de manos con agua, pero sin jabón); y el 12 % no disponía de ningún servicio (sin instalaciones ni agua) (Unicef y OMS, 2020). Según un análisis efectuado por CAF (Maris y Estrada, 2020), cuando se comparan las condiciones de acceso al agua potable para alumnos de sexto grado de acuerdo con el estrato socioeconómico al que pertenecen, aquellos que se encuentran dentro de los estratos más altos acceden sin inconvenientes a colegios con este servicio y cuentan con instalaciones sanitarias en buen estado. En el caso de los alumnos de estatus socioeconómico más bajo, apenas la mitad de ellos acuden a escuelas con acceso a ambos servicios. En países como Argentina, Colombia, México, Panamá y Perú, menos del 50 % de los colegios que atienden a los estudiantes más pobres cuentan con esta infraestructura básica.

Por lo tanto, es prioritario asegurarle a la población perteneciente a los estratos socioeconómicos más bajos el acceso seguro al agua potable. Como se mencionó anteriormente, muchas ciudades implementaron un conjunto de medidas dirigidas a asegurar este acceso, como impedir la desconexión del servicio a consumidores morosos, la reducción de la tarifa o la provisión gratuita del servicio a través de estaciones en lugares públicos o con camiones cisterna para el llenado de los tanques de reserva. Sin embargo, estas soluciones no dejan de ser provisionarias y distan de cubrir de manera estructural el déficit en las poblaciones de los estratos socioeconómicos más bajos.

Para avanzar en una dirección de mayor sostenibilidad, es necesario un nuevo enfoque en la provisión del servicio, tradicionalmente centrado en la inversión para la ampliación y rehabilitación de los sistemas, que otorgue un mayor énfasis en la calidad de la gestión. En buena parte de los países de la región, la prestación de los servicios de agua y saneamiento es de responsabilidad de gobiernos subnacionales o locales. Una característica común que se observa en muchos de estos gobiernos es la carencia de estructuras directivas profesionales, que posibiliten contar con una gestión técnica, comercial y financiera más eficiente.

Con excepción de algunas empresas metropolitanas, el conjunto de prestadores de ALC dependen de recursos fiscales para financiar sus inversiones y, en muchos casos, también para financiar sus costos de operación y mantenimiento. Esta dependencia resta incentivos para transitar un camino de racionalización en la provisión del servicio, que posibilite dar un mayor énfasis a la reducción de pérdidas, la búsqueda de economías de escalas, el fortalecimiento de la gobernanza corporativa y la capacidad

técnica, y el establecimiento de normativas y regulaciones que permitan la mejora continua y la sustentabilidad del servicio.

Dadas las restricciones cada vez más severas para financiar la provisión y la expansión del servicio, es necesario desarrollar una estrategia global de gestión que contemple el manejo de los activos y de la demanda, de manera que se logre una ecuación realista que tenga en cuenta los costos reales y los ingresos para una provisión sustentable del servicio. Ambos enfoques implican un conocimiento preciso de la infraestructura existente, la necesidad de su mantenimiento oportuno para prolongar su vida útil, el control del desperdicio de agua por parte del usuario, así como la reducción de pérdidas de agua por parte del prestador.

Las restricciones que ha sufrido el sector de agua y saneamiento en materia de financiamiento, y que probablemente se incrementen debido a los efectos de la pandemia sobre la economía de los países, obligan a un replanteamiento del modelo tradicional de provisión del servicio. Análisis efectuados por CAF en 2011 estimaban que para cerrar la brecha de infraestructura de agua en las ciudades en el período 2010-2030 se requerían USD 250.000 millones de inversión, equivalente a inversiones medias anuales de USD 12.500 millones (CAF, 2011). Este valor representaba un 0,3 % del PIB agregado regional en el año 2010. Si bien es un monto razonable con relación al monto de los presupuestos fiscales para inversión y la necesaria contribución tarifaria a la inversión bajo principios de eficiencia ya alcanzados en algunos países de la región, la actual crisis plantea restricciones importantes para alcanzar estos niveles. Sin embargo, existe amplia evidencia sobre el potencial de mejora en materia financiera si se avanza en una gestión más eficiente del sistema. El costo anual de la ineficiencia en la prestación de servicios se estima en el 25 % de los ingresos del sector, lo que equivale a USD 5.780 millones. Por lo tanto, bajar los niveles actuales de morosidad (en promedio de un 15 % para la región) y los niveles de pérdidas en el sistema (un 40 % promedio de fugas), permitiría disminuir de manera significativa esos costos y destinar los recursos a las inversiones prioritarias en el sistema de provisión del servicio.

### ***Hacia un cierre progresivo de la brecha de oferta y demanda de vivienda social***

La vivienda es un aspecto fundamental del bienestar de las personas. En el impacto que la vivienda tiene en el bienestar inciden no solo sus materiales y servicios (agua, saneamiento), sino también su localización, que determina el acceso a empleos, servicios públicos y amenidades que ofrece la ciudad. Según el RED 2017, uno de cada tres hogares en América Latina se encuentra en una situación de déficit cualitativo de vivienda. El principal causante de dicho déficit es la falta de servicios adecuados de agua y saneamiento. Sin embargo, también son relevantes los problemas de seguridad de tenencia y de materiales, que afectan, respectivamente, al 13 % y 10 % de los hogares.

El RED 2017 no solo destaca la existencia de problemas de calidad de la vivienda, sino también de asequibilidad. Dicho trabajo estima que el hogar promedio en casi todos los países analizados necesitaría ahorrar durante más de 30 años para adquirir una vivienda de 60 m<sup>2</sup> de precio mediano. En el caso del alquiler, el 30 % del ingreso promedio del hogar no alcanza a cubrir el precio promedio de 30 metros<sup>2</sup> en ninguna

de las diez grandes ciudades de la región incluidas en la Encuesta CAF (ECAAF) de 2016<sup>11</sup>.

Los datos muestran que en la región existe una baja incidencia de los créditos hipotecarios y de los alquileres como formas de acceder a una vivienda, lo que constituye una indicación de que existe espacio para el desarrollo de políticas en estos dos ámbitos. En el caso del crédito hipotecario, el RED 2017 muestra que este equivale solo a un promedio del 8 % del PIB en la región, en contraste con el 37 % en Europa y el 70 % en Estados Unidos. En el caso del alquiler, con excepción de Colombia y República Dominicana, la proporción de hogares que alquilan su vivienda es al menos 5 puntos porcentuales menor que el promedio europeo, que se ubica alrededor del 30 %.

Una contracara de la baja incidencia del crédito hipotecario y de los alquileres es la existencia de la vivienda informal como alternativa para los sectores de menores ingresos. El RED muestra cómo los asentamientos informales presentan limitaciones de acceso a servicios, calidad de la vivienda y derechos de propiedad. Existe amplia evidencia de que estas características resultan perjudiciales para el bienestar de los hogares.

Superar los problemas de calidad y asequibilidad de la vivienda requiere de la implementación de políticas públicas en el mercado de vivienda. Para pensar las políticas públicas en esta materia es útil distinguir entre políticas de oferta y demanda, por un lado, y entre políticas con motivos de eficiencia y de redistribución, por otro. El Cuadro 2 enumera las distintas políticas según esta clasificación.

**Cuadro 2. Políticas para la promoción del acceso a oportunidades en ciudades**

<b>Política \ Motivo</b>	<b>Eficiencia</b>	<b>Redistribución</b>
Oferta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regulaciones de uso del suelo</li> <li>Códigos y reglamentaciones de construcción</li> <li>Provisión de suelo urbano con servicios y bien conectado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Construcción de vivienda pública para hogares de bajos ingresos</li> <li>Regularización y urbanización de asentamientos</li> </ul>
Demanda	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo y regulación de crédito hipotecario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transferencias para pago de alquiler</li> <li>Transferencias para pago de préstamos de vivienda</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Las políticas de oferta inciden en la provisión de vivienda. Estas incluyen, entre otras, la mejora de las normas que regulan el uso del suelo urbano y las actividades de construcción, la construcción de viviendas por parte del sector público y los incentivos y subsidios para la construcción de viviendas por parte del sector privado. Mientras que la mejora de las regulaciones de uso de suelo y de construcción tienen fundamentalmente un motivo de eficiencia, la construcción de viviendas tiene, en general, un carácter redistributivo. En el caso de los incentivos y subsidios al sector privado, su motivación de eficiencia no es clara. Para tener un motivo de

<sup>11</sup> Ver microdatos de la encuesta en CAF (2016).

redistribución, la provisión de dichos incentivos puede atarse a criterios de demanda; por ejemplo, que las viviendas promovidas deban destinarse a hogares de bajos ingresos. Este es el caso del Programa de Crédito Tributario para Viviendas para Personas de Bajos Ingresos (LIHTC, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos, que otorga exoneraciones tributarias para la construcción de viviendas destinadas al alquiler para hogares en esa situación.

En el marco del enfoque de acceso a oportunidades antes desarrollado, una política de oferta clave es la provisión de suelo urbano con acceso a servicios y bien conectado al resto de la ciudad. En la práctica, esto puede realizarse de varias formas en términos de los roles que asuman el sector público y el sector privado. En un extremo, el sector público puede limitarse a autorizar la urbanización de una determinada área y dejar que el sector privado instale todos los servicios y construya las viviendas. En el otro extremo, el sector público podría abarcar desde la planificación urbana a la construcción de las viviendas. En cualquier caso, el rol de planificación que debe cumplir el sector público es clave y difícilmente sustituible por el sector privado. Es importante aclarar que la provisión de suelo urbano con servicios no solo se da a partir de suelo rural previamente no urbanizado. También puede tener gran potencial para esta finalidad la reconversión de áreas de la ciudad que se encuentren abandonadas, dotándolas de un nuevo potencial residencial.

Las políticas de demanda inciden en la capacidad de los hogares de acceder a una vivienda, ya sea mediante la propiedad o el alquiler. Estas políticas incluyen, entre otras, el subsidio al alquiler o a las cuotas de préstamos para comprar vivienda y las políticas de fomento del crédito hipotecario. Mientras que las políticas de subsidio al alquiler y a la cuota suelen tener una motivación fundamentalmente redistributiva, el desarrollo del crédito hipotecario se enmarca en general en motivos de eficiencia. Dada la justificación redistributiva de las políticas de subsidio, es clave que dichas políticas estén bien focalizadas en los hogares de menores ingresos, algo que no siempre sucede en la región.

Por la relevancia que tienen los asentamientos precarios en América Latina, las políticas que intervienen en estas áreas también deben formar parte del paquete de políticas de vivienda para la pospandemia. Existen tres tipos de intervenciones posibles, que, a su vez, se presentan generalmente de forma conjunta. Primero, están las intervenciones de mejora de la calidad constructiva de las viviendas y de la provisión de servicios. Estas intervenciones suelen conocerse como urbanización de asentamientos. Segundo, están las intervenciones que otorgan títulos de propiedad de la vivienda. Tercero, la intervención puede consistir en remover parte o todo el asentamiento y proveer vivienda para sus residentes en el mismo lugar o en otras ubicaciones de la ciudad.

### ***Recuperación y fortalecimiento de la provisión sustentable de los servicios de transporte y movilidad***

Como se comentó anteriormente, la movilidad en la ciudad impacta en los niveles de inclusión, al ser un componente clave del acceso a las oportunidades de empleo, salud, educación, entre otras, y en los niveles de productividad, al determinar la conectividad interna entre actores económicos. El RED 2017 planteó tres grandes líneas de acción para mejorar la movilidad en las ciudades de la región: regular el uso del automóvil, proveer infraestructura de transporte de calidad, en especial para las modalidades de transporte sustentable, y fortalecer el transporte público. A continuación, se desarrollan brevemente cada una de estas tres líneas.

El uso del automóvil particular en la ciudad conlleva una serie de externalidades negativas. Entre estas se cuentan el incremento del tiempo de traslado, tanto para los automóviles como para otros vehículos, la generación de contaminación sonora y ambiental y los costos de salud asociados a los accidentes. Estas externalidades motivan la existencia de regulaciones que desincentiven su uso, en especial en contextos de grandes ciudades, donde estas externalidades son más severas. Los impuestos a la congestión son ya una realidad en ciudades como Estocolmo, Londres, Milán o Singapur. En la región, Buenos Aires dio un paso en este sentido al tarifar el ingreso al área del microcentro porteño.

La promoción de modalidades de movilidad que sean sostenibles en términos ambientales y que promuevan la equidad y la eficiencia requiere de inversiones en infraestructura, en aceras amplias y seguras para los peatones y en vías exclusivas para ciclistas y buses. El desarrollo de este tipo de infraestructura no está libre de conflictos, ya que, en general, irá en perjuicio de quienes utilizan el automóvil. La pandemia puede suponer una oportunidad para la promoción de más espacio para peatones y ciclistas, en la medida que la necesidad de un mayor distanciamiento ha llevado a varias ciudades de la región a reasignar espacios de calles a aceras y vías para ciclistas.

El transporte público es una actividad con enormes economías de escala y, en particular, economías de red. El transporte masivo necesita de suficientes pasajeros para cubrir sus costos fijos (economías de escala). Agregar un destino adicional a la red de transporte mejora el valor del servicio en todos los puntos del sistema (economías de red). Estas características hacen que existan ganancias asociadas a que los sistemas operen de forma integrada y que, en muchos casos, sea necesario contar con subsidios públicos para que el sistema pueda operar a una escala óptima. Asimismo, los subsidios normalmente tienen una justificación de equidad, ya que son los hogares de ingresos medios y bajos quienes más utilizan el transporte público. La necesidad de que el sistema de transporte público opere de forma integrada a lo largo de todo el espacio urbano y el valor de los subsidios hacen que, en general, el transporte informal tenga consecuencias de eficiencia muy negativas para la movilidad urbana. En las últimas décadas, las ciudades de la región han realizado enormes avances para integrar y formalizar sus sistemas de transporte, pero aún queda camino por recorrer en este sentido.

### ***Revalorización y ampliación de la oferta de más y mejores espacios públicos***

Existe una relación directa entre la calidad y cantidad de los espacios que se ofrecen a las personas y las actividades que se realizan en ellos. Por ejemplo, los espacios de sombra o la protección frente a la lluvia pueden hacer de un espacio público un lugar atractivo para diversos tipos de público. Asimismo, el equipamiento adecuado de los parques y plazas, con espacios para juegos, recreación y descanso, incentiva la permanencia de un espectro amplio de la población en términos de edad, género o capacidades diferentes. La seguridad del espacio, que puede lograrse, por ejemplo, a través de una adecuada iluminación, aumenta el rango horario para su uso.

Junto al aspecto vinculado a la calidad, un atributo que debe contemplar cualquier espacio público es el grado de accesibilidad o el nivel de conectividad que ofrece a la mayor cantidad de población que reside en la ciudad. Calidad y acceso son dos atributos esenciales para promover ciudades inclusivas.

Las distintas vías de la ciudad también pueden constituir en sí mismo espacios públicos. Por ejemplo, las vías urbanas que vinculan los espacios públicos entre sí o las conexiones entre estos y diferentes áreas de la ciudad, tratadas adecuadamente,

pueden complementar su rol tradicional de vinculación con los que usualmente se espera de un espacio público. Al desplazarse en la ciudad, toda persona debe sentirse cómoda y segura, independientemente de su condición socioeconómica, identidad de género, diversidad funcional o medio de transporte. Pensar el diseño y gestión de las vías urbanas para la diversidad de usuarios y sus distintas formas de movilidad y descanso es un principio que alimenta el concepto de «calles completas», porque precisamente adiciona nuevas posibilidades de uso de las vías, fundamentalmente pensada para el automóvil, al permitir que en un mismo espacio coexistan diferentes formas de transportarse, moverse y permanecer.

Al concebir estas calles con veredas anchas y equipadas con bancas, contenedores de residuos, sombra natural y artificial, iluminación, paradas, reductores de velocidad, peatonalización de diferentes tramos, bicisendas y carriles exclusivos para buses, se puede ampliar la oferta de esos espacios, además de conectar los diferentes espacios públicos entre sí.

En un contexto en el que los efectos de la pandemia se han magnificado entre la población con antecedentes de problemas respiratorios o en familias cuyos hogares no poseen los espacios y ventilación adecuada, se torna estratégico aumentar la calidad, la cantidad y el acceso a espacios públicos, y, sobre todo, a áreas verdes en las ciudades. Muchas de las ciudades de la región avanzaron en esta dirección. Las medidas de distanciamiento que han tomado diversas ciudades, aplicando soluciones rápidas y de bajo costo —como la señalización en el suelo, que permite mantener la distancia en mercados, centros de salud, paraderos y alrededor de centros comerciales—, han sido una forma rápida de atender la emergencia. Sin embargo, hay otras medidas mayores y de mediano plazo que también aportan en ese sentido. La distribución de nuevas áreas verdes en diversos puntos de la ciudad contribuye a reducir el estrés, el cual ha aumentado por las medidas de aislamiento. También ayuda a generar más puntos de esparcimiento donde las personas puedan caminar o encontrarse manteniendo las medidas de salud necesarias. Ocurre lo mismo con la ampliación y mejora de las veredas para facilitar la caminata de las personas, así como con la ampliación de la red de ciclovías.

La ocurrencia de una pandemia en 2020 representó un gran reto, pero también una oportunidad para repensar el rol de los espacios públicos y su fortalecimiento, no solamente como carácter preventivo, sino como un soporte clave de una mejora sustancial de la calidad de vida de toda la población que habita en una ciudad.

### **Recuperación y fortalecimiento de las finanzas públicas a nivel local**

La baja proporción de recursos propios en la estructura de gastos e inversiones de los gobiernos locales en América Latina plantea la necesidad de fortalecer la cultura de pago y realizar las inversiones necesarias para acercar la recaudación local a su potencial. En el segundo apartado se señaló la importancia de actualizar los catastros como una de las principales fuentes de ingreso directa para mejorar la recaudación. Este trabajo de actualización, con los avances tecnológicos y la alternativa de herramientas de muy bajo costo, está al alcance de un perfil amplio de municipios en la región y es una tarea que debería estar entre las prioridades en una agenda de fortalecimiento de las finanzas locales.

Sin embargo, existen un conjunto de instrumentos no tradicionales que pueden constituirse en fuentes complementarias de ingresos y que también están al alcance de



los gobiernos locales. Sin ser exhaustivos en este listado, se señalan a continuación algunas de ellas.

### ***Captación de plusvalías***

Si bien la captura de plusvalías tiene una larga historia en América Latina y el Caribe, su potencial está aún por realizarse en un número importante de ciudades de la región. Las nuevas inversiones públicas sobre áreas construidas o para urbanizar áreas nuevas generan una valorización de los terrenos que puede ser captada de manera anticipada como parte de la estructura de financiamiento de dichas infraestructuras o de la estructura de ingresos globales de la ciudad. Al financiar la infraestructura, a través de la valorización que ella misma produce, la captura de plusvalías permite abordar de manera simultánea las dimensiones fiscales y de planeamiento urbano, por ser al mismo tiempo una herramienta de financiación y de control o regulación de la ocupación y expansión del suelo urbano.

Existen estudios que muestran la relevancia de esta fuente de ingresos. Por ejemplo, la transformación de suelo rural a urbano puede multiplicar hasta cuatro veces el valor del suelo (Smolka, 2013); el aumento de densidades en áreas construidas también puede hacerlo de manera significativa, como se observa en mediciones efectuadas para Bogotá o São Paulo. La inversión en infraestructura para una nueva urbanización muchas veces genera un valor que es varias veces mayor que su costo. Por ejemplo, en una muestra de diez ciudades de América Latina, un paquete básico de servicios urbanos con un costo promedio de USD 25 por m<sup>2</sup> aumenta el valor de la tierra en más de USD 70 (Smolka, 2003).

Una forma particular de mecanismo de captación de plusvalía es la financiación por incremento de impuestos (TIF, por sus siglas en inglés). Este es un mecanismo para financiar infraestructura, usando el incremento futuro en el recaudo que resultaría de la inversión pública. Básicamente, primero se define un distrito o un área específica de la ciudad donde se va a realizar la intervención. A continuación, el municipio puede emitir bonos TIF para financiar las inversiones públicas en base al aumento en el recaudo estimado durante un período determinado. Para esto, se congela el monto que pasará al presupuesto general en el nivel actual del recaudo, mientras que cualquier aumento sobre ese nivel causado por la revalorización de las propiedades tendrá un destino específico para repagar los bonos TIF por el período determinado.

Una segunda categoría de mecanismos de captura de plusvalías lo constituyen las contribuciones por mejora. Se diferencian de los impuestos porque el vínculo entre beneficiario y cobro es directo. En su concepción más general, la contribución se basa en distribuir el costo de una obra de infraestructura entre los beneficiarios de la misma.

La tercera categoría de captura de plusvalías lo conforman los instrumentos regulatorios. Dentro de este grupo se incluyen una gran variedad de mecanismos a través de los cuales el sector público puede monetizar los beneficios de sus intervenciones en el valor del suelo. El mecanismo más conocido son las exacciones o convenios urbanísticos. Por medio de este instrumento se establecen diferentes aportes en dinero o en especie como contraprestación al derecho de desarrollar. Esas contraprestaciones pueden ser un porcentaje de vivienda social en el total de viviendas a construir, nuevas áreas verdes en el entorno del nuevo desarrollo o la construcción de calles y bicisendas como complemento a la propuesta presentada, entre otros.

Un mecanismo regulatorio de captura de plusvalías que merece ser destacado es la venta de derechos de construcción, ampliamente utilizado en São Paulo y otras

ciudades de Brasil. Es un mecanismo muy efectivo en áreas a densificar y básicamente consiste en definir una zona de actuación y un coeficiente de aprovechamiento urbano mínimo, que se entregará como derecho a los propietarios. En caso de requerirse un aumento del aprovechamiento por encima de ese valor mínimo, deberá ser adquirido mediante una contraprestación a la autoridad competente. En Brasil, esta adquisición se realiza mediante Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC), que no son más que la titularización de esos derechos, lo cual permite que esta contraprestación se defina a precios de mercado determinados en subasta pública (Blanco y Fretes Cibils, 2016).

### ***Asignación de bases y tasas tributarias a nivel local***

Los gobiernos locales disponen de un conjunto importante de instrumentos de recaudo, principalmente impuestos y tarifas, cuyo grado de efectividad y alcance está ampliamente discutido en la literatura sobre finanzas públicas locales. Una revisión de esta discusión escapa del alcance del presente documento. Sin embargo, es importante señalar algunas consideraciones. Frente al actual contexto de restricciones de recursos y financiamiento, los gobiernos locales necesitan nuevas bases tributarias para lograr un aumento de ingresos propios. Estas bases tributarias deberían caracterizarse por una baja movilidad geográfica para asegurar el potencial de recaudación en el nivel local y evitar que los impuestos sean exportados a otras jurisdicciones, como suele suceder, por ejemplo, con los impuestos sobre los ingresos brutos o la producción aplicados a las ventas entre empresas. Idealmente, debería asegurarse cierta estabilidad en los ingresos y evitar la fluctuación de aquellos ingresos que suelen verse afectados por eventos exógenos a la dinámica económica de la ciudad.

Los cargos a los usuarios y las tarifas por servicios representan una fuente de ingresos adecuada para los gobiernos locales. Independientemente de que las tarifas recuperen total o parcialmente el costo de la provisión de servicios, es importante tener claridad sobre este valor. El conocimiento exacto de los costos de provisión de servicios, sobre todo, el de su costo marginal, constituye un insumo clave para organizar la provisión racional de estos y estimular una mayor responsabilidad en el consumo por parte de los contribuyentes.

### ***Fuentes de financiación endógenas y fuentes alternativas***

Un activo sumamente valioso que poseen los municipios es la tierra o el suelo que se encuentra bajo su jurisdicción. La normativa que se aplica sobre la tierra es uno de los instrumentos más potentes para alterar su valor. Frente al potencial de ingresos que tanto el suelo como la norma generan, es sumamente importante la actualización periódica de la información de los activos públicos y privados de la propiedad. El registro sistematizado, unificado y en permanente actualización permite a los gobiernos municipales una mejor gestión de este activo. Esto posibilita generar más ingresos de los impuestos sobre la propiedad y de los gravámenes de mejoramiento, y dirigir esos recursos a mejorar la calidad de la ocupación del suelo y crear un círculo virtuoso para la renovación y expansión de la ciudad.

Otro mecanismo de financiamiento alternativo son los fondos locales de infraestructura, donde los municipios crean un organismo externo de inversión para administrar la infraestructura local. Dichos fondos requieren una adecuada supervisión que garantice la transparencia, pero ofrecen la posibilidad de adaptarse a las condiciones locales y proporcionar financiación para desarrollar un proyecto o, eventualmente, cofinanciar proyectos de infraestructura local. Además, pueden tener un componente de cambio climático y atraer donantes bilaterales.



## Conclusiones

En el presente documento se desarrollan un conjunto de recomendaciones que pretenden constituir un aporte para el diseño de políticas públicas desde los gobiernos de las ciudades en la pospandemia. Como se ha visto a lo largo del documento, la pandemia por COVID-19 ha acentuado varios de los problemas estructurales de las ciudades de la región. De esta forma, se ha reforzado también la necesidad de implementar políticas urbanas enfocadas en superar dichos problemas estructurales.

Si bien los desafíos de las ciudades de América Latina en la pospandemia requieren un conjunto amplio de políticas, cuya formulación e implementación excede muchas veces el nivel de gobierno local, existe un conjunto de intervenciones y medidas que pueden ser planteadas desde esta escala. A modo de síntesis, el Cuadro 3 destaca las medidas que fueron sugeridas a lo largo del documento. Estando al alcance de las ciudades su formulación e implementación, pueden constituir un aporte desde este ámbito, no solamente al fortalecimiento de las ciudades de cara a potenciales eventos extraordinarios como la pandemia, sino también para la mejora de la inclusión social y la productividad en América Latina.

**Cuadro 3. Resumen de políticas para las ciudades en la pospandemia**

<b>Políticas</b>	<b>Inclusión</b>	<b>Productividad</b>
Conectividad interna (mejoramiento y construcción de vías urbanas, nuevas líneas de transporte público, mejora de la frecuencia de buses, creación o ampliación de bicisendas a nivel urbano y regional)	✓	✓
Conectividad externa (mejora de accesos a la ciudad)		✓
Conectividad digital (inversiones en fibra óptica, antenas)	✓	✓
Agilización de procedimientos administrativos (habilitaciones de nuevas empresas, permisos de construcción, regulaciones de uso de suelo apropiadas, impuestos locales)	✓	✓
Mesas de diálogo y coordinación entre empresas		✓
Apoyo a la recuperación de sectores económicos particularmente castigados por la pandemia (cultura y recreación, restaurantes, hotelería)		✓
Desarrollo de equipamiento e infraestructura compartida por empresas de diferentes sectores		✓
Mejora de la calidad del hábitat: mejora y ampliación de la oferta de vivienda social (tenencia y alquiler social), aseguramiento de agua potable, mejora de la seguridad del entorno (iluminación, mejora del espacio físico)	✓	
Mejor distribución en el espacio de los equipamientos de salud, educación y espacios verdes (construcción de equipamiento nuevo)	✓	
Mejor conectividad a los equipamientos existentes (mejor movilidad y conexión virtual)	✓	✓
Aseguramiento de la provisión de agua potable en las escuelas y en los barrios en los que residen la población de los estratos socioeconómicos más bajos.	✓	
Fortalecimiento de la gestión de los servicios de agua y saneamiento	✓	
Aseguramiento del acceso a internet en las áreas de la ciudad donde reside la población de los estratos socioeconómicos más bajos	✓	
Contribución al cierre de la brecha digital (formación de habilidades en los estratos socioeconómicos más bajos para el uso educativo y con fines laborales de los servicios de internet)	✓	✓
Mejora del equipamiento en los espacios públicos existentes	✓	
Ampliación de las áreas verdes y espacios públicos en general en la ciudad y aseguramiento del acceso a ellos por parte de la población de los estratos socioeconómicos más bajos	✓	
Fortalecimiento de la gestión de las finanzas locales (mejora de los sistemas de catastro, implementación de instrumentos financieros no tradicionales, ampliación de la base tributaria, etc.	✓	✓

## Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2019). *Encuesta de movilidad 2019*. [https://www.movilidadbogota.gov.co/web/encuesta\\_de\\_movilidad\\_2019](https://www.movilidadbogota.gov.co/web/encuesta_de_movilidad_2019)
- Álvarez, F., Brassiolo, P., Toledo, M., Allub, L., Alves, G., De la Mata, D., Estrada, R. y Daude, C. (2020). *RED 2020: Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad*. Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652>
- Álvarez, F., Eslava, M., Sanguinetti, P., Toledo, M., Alves, G., Daude, C. y Allub, L. (2018). *RED 2018. Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial*. Caracas: CAF. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1343>
- Alves, G., Carreras, E. y López, P. (de próxima aparición). *Medición de los determinantes de la productividad en ciudades. Propuesta de indicadores y aplicación a dos ciudades*. CAF.
- Alves, G. y López, P. (2020). *Productividad urbana: determinantes y políticas públicas para su mejora*. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1693/Productividad%20Urbana-Determinantes%20y%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20para%20su%20mejora.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Berniell, L. y Fernández, D. (2020). «Jobs' amenability is not enough: the role of household inputs for safe work under social distancing in Latin American cities». Documento de trabajo 1585. Departamento de Investigación. CAF
- Blanco, A. G. y Fretes Cibils, V. (eds). (2016). *Expandiendo el uso de la valorización del suelo La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bonet, J. y Fretes Cibil, V. (2013). *Más ingresos propios para más desarrollo local en Latinoamérica*. BID-División de Gestión Fiscal y Municipal.
- CAF (2011). *IDeAL 2011. La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina. Diagnóstico estratégico y propuestas para una agenda prioritaria. Agua potable y saneamiento*. Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/347>
- CAF (2016). *Encuesta CAF 2016: migración, vivienda y accesibilidad*. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1411>
- Chinn, D., Klier, J., Stern, S. y Tesfu, S. (2020). «Safeguarding Europe's livelihoods: mitigating the employment impact of COVID-19». *McKinsey & Company* [en línea]. Artículo del 19 de abril. <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/safeguarding-europes-livelihoods-mitigating-the-employment-impact-of-covid-19>
- Corbacho, A., Fretes Cibils, V. y Lora, E. (eds.) (2012). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Daude, C., Fajardo, G., Brassiolo, P., Estrada, R., Goytia, C., Sanguinetti, P., Álvarez, F. y Vargas, J. (2017). *RED 2017. Crecimiento urbano y acceso a*

- oportunidades: un desafío para América Latina*. Bogotá: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090>
- Delventhal, M., Kwon, E. y Parkhomenko, A. (2020). *How do cities change when we work from home?* [https://www.andrii-parkhomenko.net/files/DKP\\_Covid\\_Urban.pdf](https://www.andrii-parkhomenko.net/files/DKP_Covid_Urban.pdf)
- Finot, I. (2001). «Descentralización en América Latina: teoría y práctica». *Serie Gestión Pública N.º 12*. CEPAL
- Hernández, D. y Hansz, M. (2021). *Accesos a oportunidades para favorecer la inclusión. Aspectos conceptuales, indicadores y su medición*. Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1692>
- Infobae (2020). «Villa 31: según un estudio del Ministerio de Salud, por cada caso confirmado de coronavirus hay nueve personas más contagiadas». *Infobae* [en línea]. Sociedad. 15 de julio de 2020. <https://www.infobae.com/sociedad/2020/07/15/villa-31-segun-un-estudio-del-ministerio-de-salud-por-cada-caso-confirmado-de-coronavirus-hay-nueve-personas-mas-contagiadas/>
- Maris, L. y Estrada, R. (2020). «Están preparadas las escuelas de América Latina para un regreso seguro a clases?». *CAF Visiones* [en línea]. 3 de noviembre de 2020. <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2020/11/estan-preparadas-las-escuelas-de-america-latina-para-un-regreso-seguro-a-clases/>
- Sharif, M. y Malagón, J. (2020). «Comunidad, vivienda, ciudad y COVID-19 en Latinoamérica: como salir fortalecidos». *LA Network* [en línea]. <https://la.network/comunidad-vivienda-ciudad-y-covid-19-en-latinoamerica-como-salir-fortalecidos/>
- Smolka, M. (2003). *Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana*.
- Smolka, M. (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. Políticas e Instrumentos para el desarrollo urbano*.
- Unicef y OMS (2020). *Progresos en materia de agua para consumo, saneamiento e higiene en las escuelas. La COVID-19 en el punto de mira*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y Organización Mundial de la Salud (OMS). <https://washdata.org/report/jmp-2020-wash-schools-es>



caf.com  
@AgendaCAF

---