



POLÍTICAS PRO-INCLUSIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

Herramientas prácticas para el desarrollo
integral de las ciudades en América Latina

CAF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

Más oportunidades, un mejor futuro.

Editor
CAF

Este documento fue elaborado por la
Vicepresidencia de Desarrollo Social de CAF
José A. Carrera, Vicepresidente Corporativo de Desarrollo Social
Hely Olivares, Ejecutivo de Desarrollo Social

Autores
Elisa Silva, Pablo Vaggione

Mapas
Borja López Rodríguez, Lino Cáceres, Jeniree Calderón

Equipo de Revisión y Edición
Jaime Holguín, Soraya Azán, Pablo López, Sylvie Margat, Bárbara Zamora

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

La versión digital de este documento se encuentra en publicaciones.caf.com

© 2016 Corporación Andina de Fomento

Descargue aquí la publicación completa:



RESUMEN EJECUTIVO

POLÍTICAS PRO-INCLUSIÓN

Herramientas prácticas para el desarrollo
integral de las ciudades en América Latina

PREFACIO

Las ciudades de América Latina son el núcleo del desarrollo económico y social de la región. Estas concentran más del 80% de nuestra población y generan más del 60% de nuestro PIB. Adicionalmente, se constituyen en uno de los principales testigos de nuestra identidad, costumbres e historia. Sin embargo, los altos índices de urbanización en América Latina, generados mediante procesos desorganizados y sin planificación en décadas pasadas, han derivado en una significativa concentración de exclusión social a nivel urbano. En la actualidad, entre un 25 y 50% de los ciudadanos vive en zonas marginales con limitado acceso a bienes, servicios y oportunidades laborales de calidad. Además del restringido acceso a viviendas dignas, la urbanización desenfrenada genera problemas de contaminación y de movilidad en calles y carreteras; segregación del espacio público; falta de empleos de calidad; inseguridad ciudadana y servicios públicos no siempre asequibles y eficientes. Evidentemente, la principal víctima de esta realidad es el ciudadano, quien en muchas ocasiones es el gran olvidado de las políticas de desarrollo urbano. Por estos motivos, atender la exclusión social manifestada en nuestras ciudades es una de las grandes asignaturas pendientes en la agenda de desarrollo de la región.

La exclusión de acceso a oportunidades es altamente reconocida como una de las principales barreras para la sostenibilidad económica, social y ambiental de las ciudades latinoamericanas y, por tanto, de nuestras economías nacionales. Es por esta razón que mejorar el acceso integral a la educación, al espacio público, a buenos sistemas de transporte, a la seguridad, a la vivienda digna, a la salud y a servicios de agua potable y alcantarillado, entre otros derechos, se convierten en elementos claves para maximizar el potencial de desarrollo de las ciudades y de sus habitantes. La buena noticia es que muchas de las condiciones estructurales que generan exclusión social a nivel urbano pueden ser abordadas efectivamente con políticas públicas impulsadas desde lo local, en coordinación con las estrategias de desarrollo de los Estados a nivel nacional.

Es bajo este espíritu que CAF - Banco de Desarrollo de América Latina impulsa “Pro-Inclusión”, una publicación que otorga a las autoridades herramientas prácticas que, desde una perspectiva local, facilitan el diseño de políticas integrales para generar mayor inclusión social en nuestras ciudades. Con este fin, se parte de la identificación de aquellos ejes de trabajo que, como mínimo, deben ser atendidos y permiten un desarrollo inclusivo. Al mismo tiempo, estos ejes deben estar articulados integralmente para priorizar la atención de las poblaciones más necesitadas.

Sobre la base de las acciones tomadas por algunas ciudades de la región –las cuales han implementado proyectos de inclusión social exitosos y con potencialidad de ser replicables en otros centros urbanos (p.ej., Fortaleza, Guayaquil, Medellín y Panamá)– el estudio plantea los siguientes ejes de acción que vinculan aspectos sociales, espaciales y de infraestructura: 1) Aumento de la accesibilidad a través del transporte público; 2) Promoción de la cohesión y la integración social a través del espacio público y verde; 3) Creación del capital humano a través de la educación y el desarrollo de capacidades; 4) Mejora de la calidad de vida a través de servicios básicos y de protección al medio ambiente. Todo ello reconoce que la fortaleza institucional, la coordinación entre distintos actores y la continuidad de las políticas son fundamentales para consolidar soluciones efectivas.

En ese sentido, lograr el desarrollo sostenible de América Latina implica posicionar al ciudadano en el centro de la agenda. Las ciudades de la región deben seguir consolidándose como los grandes motores de nuestro crecimiento y desarrollo, por lo que si aumentamos su integración y productividad estaremos maximizando el progreso individual de sus ciudadanos y de la sociedad en su conjunto. Muchas de nuestras ciudades ya han abierto el camino en esta dirección y han demostrado que el trabajo mancomunado entre gobierno, sociedad civil, sector privado y organismos multilaterales da sus frutos. Si queremos que en un futuro cercano las ciudades de la región sean más competitivas, productivas, accesibles y, lo más importante, que velen por el bienestar de sus habitantes, tendremos que apoyar, profundizar y compartir estas dinámicas.

L. Enrique García
Presidente Ejecutivo
CAF – Banco Desarrollo
de América Latina

INTRODUCCIÓN

América Latina ha experimentado un proceso temprano y acelerado de urbanización. La transformación del continente de rural a urbano se produjo en solo cuatro décadas, desde 1950 a 1990. En el año 2000, mientras que el 39% de la población de Asia vivía en ciudades, en América Latina ya lo hacía el 71%. Hoy, América Latina es primordialmente urbana; en las ciudades se genera aproximadamente el 65% del PIB regional y casi el 80% de la población reside en ellas, porcentaje que la señala como la región en desarrollo más urbanizada del mundo (ONU-Hábitat, 2012).

La migración hacia las ciudades latinoamericanas, una de las causas del crecimiento de población urbana en la región, ha seguido un ritmo notablemente más rápido que la respuesta dada por el Estado y el sector privado para atender las necesidades derivadas del crecimiento demográfico y el acelerado proceso de urbanización. La ausencia de regulación del uso de suelo o el inadecuado diseño de la misma y, en muchas ocasiones, la incapacidad de los gobiernos para hacerla cumplir, sumados a la escasa oferta de viviendas adecuadas han tenido como resultado ciudades con un patrón espacial disperso. Estas se conformaron por una combinación de asentamientos informales en sus periferias o en los espacios disponibles en las zonas centrales y de urbanizaciones cerradas en los bordes o fuera de los límites de la ciudad.

La urbanización acelerada no sólo tuvo consecuencias en el aspecto físico-espacial. Si bien tuvo efectos positivos en términos de crecimiento de las economías urbanas, también ocasionó enormes diferencias en términos de equidad e inclusión social. En este contexto, se puede señalar que la región se caracteriza por su elevada inequidad. El coeficiente Gini, de 0,52, indica que América Latina es la segunda región más desigual del planeta, por debajo sólo de África Subsahariana (0,56)¹. La acumulación histórica de factores de localización y condiciones territoriales desfavorables ha propiciado el progresivo deterioro en el acceso a oportunidades y servicios y ha contribuido a que 1 de cada 4 habitantes en zonas urbanas viva en condiciones precarias (ONU-Hábitat, 2012). Sin embargo, América Latina es el único continente en el que desde hace más de una década se ha reducido la brecha de la inequidad. Entre 2002 y 2010, el coeficiente de Gini se redujo en 14 de 18 países de América Latina, y unos 70 millones de personas salieron de la pobreza (Ávila, 2015).

1. Con la excepción de África Subsahariana, el coeficiente de América Latina presenta valores más altos que cualquier otra región, tales como Asia, con 0,44, y Europa del Este y Asia Central, con 0,34. El promedio de países de la OCDE es de 0,31.

Si bien en la última década se han logrado importantes avances para mejorar la inclusión en América Latina, aún queda mucho por hacer. La exclusión de acceso a oportunidades es crecientemente reconocida como una de las principales barreras para la sostenibilidad económica, social y ambiental de las ciudades latinoamericanas. Las posibilidades de los ciudadanos de acceder a oportunidades para el desarrollo personal –incluyendo en materia de educación, espacio público, buenos sistemas de transporte público, seguridad, vivienda digna, salud y servicios de agua potable y alcantarillado, entre otros–, no pueden ser considerados como atributos opcionales que ofrecen las ciudades, sino como condiciones básicas para su funcionamiento (CAF y ONU-Hábitat, 2014).

Este documento presenta un conjunto de políticas, al que se denomina políticas pro-inclusión, que se consideran efectivas para promover la inclusión social en las ciudades de América Latina. Se trata de un ejercicio que sitúa a estas políticas como una herramienta que facilita a las autoridades las decisiones de planificación, financiación y ejecución de políticas de desarrollo urbano con el objetivo de promover la inclusión social en las ciudades. La descripción de las políticas propuestas está acompañada de la presentación de sus aplicaciones prácticas en cuatro ciudades de la región. Los casos prácticos muestran cómo acciones concretas establecen un punto de partida hacia una ciudad inclusiva. Las intervenciones descritas son un ejemplo sobre cómo las autoridades y los responsables de la gestión urbana pueden promover políticas pro-inclusión desde distintas áreas del gobierno local y desde sus diferentes programas y políticas.

La presente publicación vincula, por tanto, lo conceptual con lo operativo. Es una propuesta que, en su vocación de ser ejecutable, considera el aspecto territorial, relacionando la estructura espacial de la ciudad con las oportunidades para generar mayor inclusión, promoviendo intervenciones integrales y poniendo a los ciudadanos en el centro de la planificación de la ciudad.

Las ciudades de América Latina tienen un enorme potencial de desarrollo y, si estas son productivas, crecen con equidad e inclusión social, también lo harán los países de la región dado el peso demográfico y económico de sus aglomeraciones urbanas. Si se reducen los impactos negativos de la exclusión, la marginalidad y la inseguridad, y se aumentan las oportunidades de realización personal, profesional y convivencia social, podrá lograrse una mejora en la calidad de vida de las personas y la sociedad en su conjunto.

1

POLÍTICAS PRO-INCLUSIÓN

La ciudad y el gobierno local



La inclusión debe ser un elemento transversal en las intervenciones en el ámbito urbano, fundamental para crear mejores condiciones de vida para la sociedad y altamente relevante para el desarrollo económico y medioambiental

Las políticas pro-inclusión son una herramienta de trabajo para la planificación, financiación y ejecución de acciones de desarrollo urbano en América Latina, que sitúa a la inclusión como meta y a la vez como elemento integrador del desarrollo en la ciudad. En este marco, se considera inclusión al proceso a través del cual todos los individuos que integran una sociedad pueden desarrollarse con igualdad de derechos y ampliar y acceder a las oportunidades, bienes y servicios sociales, económicos y políticos sin importar su nivel de ingreso, edad, género, ubicación territorial dentro de la ciudad o condición física, cultural o social.

La desigualdad puede manifestarse en las brechas de ingresos, pero también en aspectos educativos, laborales y de género, y en brechas de acceso a servicios públicos de agua, saneamiento, transporte y vivienda, entre otros. Por ese motivo, la inclusión debe ser un elemento transversal en las intervenciones de política pública en el ámbito urbano. El enfoque transversal de pro-inclusión pretende articular la información, el diseño de proyectos y la inversión, aspectos que generalmente están dispersos en diferentes áreas funcionales de las municipalidades, para definir áreas de actuación focalizadas en base a una perspectiva territorial.

En América Latina, la batalla contra la exclusión debe ser abordada cada vez más desde las ciudades. Un sistema socioeconómico como el urbano difícilmente será sostenible si existen brechas sociales, económicas o políticas que impidan a los ciudadanos ejercer sus derechos. La alta urbanización latinoamericana y la importancia que las ciudades tienen en las economías nacionales ubican a la inclusión social como un aspecto prioritario dentro de las agendas de los gobiernos locales.

La exclusión se manifiesta territorialmente y puede ser abordada desde el ámbito local. El patrón urbano disperso, de baja densidad y carente de planificación, que caracteriza a muchas ciudades de América Latina, plantea serios desafíos para la ampliación de las infraestructuras y las redes de servicios, las cuales exigen, no solo costosas inversiones, sino también una intensa coordinación. En los últimos años, muchos gobiernos locales han ido incrementando sus competencias y atribuciones y, en muchos casos, han recibido más cooperación y recursos desde los gobiernos nacionales, colocándose en mejor posición para llevar adelante iniciativas que reviertan las condiciones estructurales que generan exclusión, fragmentación espacial y segregación social. Estas nuevas condiciones imponen nuevos desafíos en materia de políticas y, en este sentido, una manera efectiva para formularlas e implementarlas puede surgir de una buena planificación integral que incluya participación ciudadana y una amplia base de actores. Este debe ser el principal punto de partida para garantizar un eficiente uso de los limitados recursos gubernamentales.

2

POLÍTICAS PRO-INCLUSIÓN

Del concepto a la acción



La agenda pro-inclusión pretende identificar acciones específicas que las ciudades pueden realizar para revertir algunas de las condiciones estructurales y espaciales que conducen a la exclusión

Características de las políticas pro-inclusión

Como agenda de trabajo, la agenda pro-inclusión pretende identificar acciones específicas que las ciudades pueden realizar para revertir algunas de las condiciones estructurales y espaciales que conducen a la exclusión. Las características de las políticas pro-inclusión que se destacan son las siguientes:

- a. Un aspecto marcadamente territorial, que relaciona factores de localización y el acceso a servicios y oportunidades. Las asimetrías espaciales en infraestructura y equipamiento social requieren mejorar la gestión y la coordinación del uso del suelo. La implementación de políticas pro-inclusión demanda liderazgo en la concepción y compromiso político en la ejecución, para que la mejora del acceso a oportunidades llegue a zonas de la ciudad donde residen los grupos de población más desfavorecidos (CAF y ONU-Hábitat, 2014).

La elaboración de un plan de desarrollo urbano inclusivo y la creación de un grupo multidisciplinario con el mandato específico de realizarlo facilitarían la interacción entre diversas áreas funcionales del gobierno local, actores de otros niveles de gobierno, el sector privado y las asociaciones civiles, con el fin de aglutinar las intervenciones sobre un espacio territorial específico.

- b. Condiciones de transversalidad, integralidad y continuidad en las políticas, a partir de las cuales la coordinación entre áreas funcionales de un gobierno local y la continuidad más allá de cambios de ciclo político tengan un efecto multiplicador. En muchos casos, las intervenciones urbanas tienden a ser inconexas, oportunistas, parciales y carecer de evidencia sobre su efectividad, y no llegan a convertirse en soluciones estructurales y duraderas. Las políticas para favorecer la inclusión a nivel local pueden tener mayor alcance si están coordinadas con otras iniciativas promovidas a nivel nacional. Sin embargo, en muchos casos, las diferentes agendas políticas y los diversos criterios de priorización de recursos dificultan la articulación y la coordinación entre entidades públicas. Ante esto, la capacidad y liderazgo de los interlocutores, en cada uno de los niveles, son activos esenciales para crear una masa crítica de iniciativas que se alimenten mutuamente y se mantengan en el tiempo.

Algunas de las características estructurales que cercenan la inclusión, tales como una calidad espacial desigual, la carencia de infraestructura y servicios y la distancia hasta los lugares donde adquirir capacidades, se han ido consolidando en América Latina desde hace más de cinco décadas. Por lo tanto, es difícil pensar que se puedan revertir estas características con acciones aisladas y sin continuidad, impulsadas por un solo actor o realizadas en un solo periodo administrativo.

Un cambio real en las condiciones estructurales de una ciudad, necesita de un sistema de gobernanza que haga posible la continuidad de objetivos, estrategias y planes de acción, desde un punto de vista técnico y más allá de las dinámicas políticas. Muchos de los casos de éxito de ciudades en transformación se han logrado a partir de una coordinación conjunta entre diversos líderes locales, provenientes de diferentes espacios políticos. Un ejemplo de esto son los “pactos de ciudad”, un instrumento impulsado por los gobiernos locales o la sociedad civil que busca sostener en el tiempo los acuerdos, estrategias y proyectos que deben implementarse en la ciudad. En otros casos, los Planes de Ordenamiento Territorial pueden permitir sostener la

visión de largo plazo para el desarrollo de las ciudades y sus territorios, a pesar de los cambios de autoridades en los gobiernos.

La inclusión está raramente contemplada como una agenda aglutinadora de las inversiones que realiza una ciudad. Un plan operacional multianual para la inclusión es una oportunidad para que los líderes políticos locales planifiquen políticas pro-inclusión, pero también para garantizar su legado a generaciones futuras. En este plan se pueden definir las condiciones estructurales necesarias que deben generar conjuntamente varias áreas funcionales del gobierno local y plantear respuestas integradas en diversos períodos administrativos consecutivos.

- c. La viabilidad a partir del análisis previo basado en datos confiables y evidencia empírica de políticas similares. Este análisis previo permite trazar objetivos y medir el resultado de las acciones basándose en hechos. Por lo general, es posible afirmar que la ausencia o la escasa disponibilidad de datos históricos a nivel municipal o submunicipal en las ciudades de América Latina es significativa. La información de las condiciones a escala de la ciudad obtenida a partir de censos nacionales, si bien es extremadamente valiosa, no es suficiente como insumo para una política focalizada. Para tener un entendimiento de cómo cambian las circunstancias a nivel urbano, es necesario ajustar los datos estadísticos de forma que permitan obtener información a nivel de distrito u otra división submunicipal menor.

Contar con un departamento de estadística en el ámbito local requiere capacidades y recursos, y algunas ciudades pueden ver estas necesidades como un gasto y no como una inversión. No obstante, desechar la oportunidad de mejorar la gestión a través de la medición del resultado de las políticas implementadas puede ser aún más costoso. Si no existe forma de medir el impacto de una política no se puede mejorar la toma de decisiones ni ajustar las acciones que se derivan de ellas. Planificar y ejecutar sin parámetros de referencia constituye un riesgo de desperdicio de recursos que pocas ciudades se pueden permitir.

Por tanto, una de las tareas clave para el éxito de las políticas pro-inclusión es desarrollar una línea base de información que permita medir la evolución de dichas políticas y tomar decisiones o ajustarlas con base a esas observaciones. Una línea base con un número sucinto de indicadores clave, que aúnen aspectos territoriales, sociales y económicos, entre otros, permitirá definir objetivos claros y medibles, determinar criterios técnicos y realizar un constante monitoreo entre acción y resultados para evitar la arbitrariedad de las decisiones en la asignación de recursos y prevenir el clientelismo. Es muy importante para la utilidad y credibilidad de un proceso de monitoreo y evaluación que se actualicen los datos periódicamente y que las personas responsables conserven su autonomía. Asimismo, asegurar la continuidad de la medición en los ciclos político-administrativos contribuye a crear credibilidad, lo cual a su vez genera confianza en los líderes y los aciertos de su gestión (ONU-Hábitat, 2014).

Ejes de trabajo de las políticas pro-inclusión



Puesto que la inclusión es una cuestión multidimensional, pueden existir numerosos puntos de entrada sectorial o temática para la formulación de políticas destinadas a favorecerla

Dado que la inclusión es una cuestión multidimensional, pueden existir numerosos puntos de entrada sectorial para la formulación de políticas que la favorezcan. Además puede existir una gran cantidad de factores que impulsen este tipo de políticas en distintos niveles de gobierno, desde el ámbito nacional hasta el municipal. Entender estas complejidades, para identificar proyectos específicos, requiere desarrollar un enfoque que contenga, como mínimo, los siguientes cuatro ejes de trabajo:

- **Aumentar la conectividad espacial a través del transporte público**, mediante redes eficientes que faciliten el acceso a los principales núcleos de empleo y servicios en las ciudades, reduciendo brechas espaciales.
- **Promover la cohesión y la integración social a través del espacio público y verde**, manteniendo y creando nuevos espacios de este tipo.
- **Crear capital humano a través de la educación y el desarrollo de capacidades**, mejorando las oportunidades de acceso a empleo digno y formal.
- **Mejorar la calidad de vida a través de servicios básicos y de protección al medio ambiente**, con un enfoque en la gestión integral de sectores clave como el del agua, los residuos sólidos y la planificación para la conformación de ciudades resilientes.

Imagen 1 - Ejes de trabajo y acciones pro-inclusión

Conectividad espacial



A través del transporte público

- Priorizar un sistema integrado e intermodal de transporte público
- Hacer el sistema accesible y cómodo para el usuario
- Concebir el transporte como herramienta de desarrollo social
- Institucionalizar la gestión integral del transporte público



Cohesión e interacción social

A través del espacio público y verde

- Planificar los espacios públicos para que estén cerca de los ciudadanos
- Aprovechar la obra civil de infraestructura para crear espacios públicos
- Considerar el espacio público como un catalizador de actividad económica
- Generar recursos económicos a través de alianzas con el sector privado

Capital humano



A través de la educación y el desarrollo de capacidades

- Desarrollar la educación infantil temprana, básica e integral
- Fomentar la creatividad y la innovación a través de la cultura
- Cultivar el emprendimiento y la profesionalización
- Crear actividades para la juventud como prevención a la violencia, el consumo de drogas y el embarazo adolescente



Calidad de vida

A través de servicios básicos y de protección al medio ambiente

- Universalizar la cobertura de provisión de agua y saneamiento con servicios de calidad
- Mejorar la calidad de los cuerpos urbanos de agua y zonas costeras
- Promover medidas de adaptación y mitigación de riesgos de inundaciones y sequías
- Mejorar la gestión de la recolección de residuos sólidos y su disposición final

Fuente: Elaboración propia



El transporte tiene un alto poder detonante de proyectos urbanísticos o intervenciones integrales alrededor de sus infraestructuras y servicios

Aumentar la accesibilidad a través del transporte público

El primer componente recomendado para generar políticas pro-inclusión aboga por aprovechar el carácter estructurante y detonador que tienen los proyectos de transporte público para impulsar el desarrollo de una ciudad, junto a la priorización de las redes de sistemas de transporte público y los modos activos de desplazamiento, como la caminata y las bicicletas.

Dada la brecha de desigualdad en las ciudades de América Latina, es vital incrementar la accesibilidad a oportunidades, bienes y servicios para que los residentes de zonas desfavorecidas estén plenamente incluidos. La inversión en transporte público es esencial para facilitar el acceso cómodo y seguro a recursos y oportunidades como empleo, servicios, comercios, equipamientos educativos y culturales, y vivienda, conectando así a los ciudadanos y permitiéndoles no solo ser parte de la ciudad sino también contribuir a su crecimiento productivo.

En áreas metropolitanas, la distancia a las áreas donde se concentran los bienes y servicios, así como las oportunidades de empleo, es para muchos habitantes un factor de exclusión. La accesibilidad se puede mejorar no solo desde la oferta, es decir, con más sistemas de transporte, sino también desde la gestión de la demanda, mediante una planificación del uso del suelo que considere la distribución de bienes y servicios en función de la distancia física y la necesidad de desplazamiento. Esto hace imprescindible que haya coordinación entre los distintos actores que tienen competencias sobre la distribución espacial de los servicios en las áreas metropolitanas.

Cabe destacar además que el transporte tiene un alto poder detonante de proyectos urbanísticos o intervenciones integrales alrededor de sus infraestructuras y servicios. Es decir, constituye una fuerte herramienta estratégica para impulsar y generar el consenso de todos los sectores políticos y sociales en la transformación de ámbitos de la ciudad. Las iniciativas exitosas en materia de transporte público tienen acciones clave comunes, como:

- **Priorizar un sistema integrado e intermodal de transporte público.** Esta acción aboga por que las ciudades den prioridad real a los sistemas de transporte público para resolver sus necesidades de movilidad. Las autoridades y técnicos deben concebir el transporte público no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para el desarrollo económico y la integración social. El transporte público es una herramienta para equilibrar el desajuste entre zonas residenciales y zonas donde se localizan oportunidades de empleo, equipamientos y servicios públicos.
- **Hacer el sistema accesible y cómodo para el usuario.** Un buen sistema de transporte tiene como misión principal facilitar el acceso diario a una cantidad masiva de población, de una forma fiable, cómoda y segura, en un tiempo conveniente y a un precio asequible, a los recursos y oportunidades que ofrece una aglomeración urbana. La existencia de tarifas integradas entre sistemas de transporte, la optimización de la velocidad de circulación y la gestión disuasoria de los precios de estacionamiento para vehículos privados son factores que pueden inclinar la preferencia de potenciales usuarios hacia el transporte público. Las estaciones de integración modal permiten a los pasajeros cambiar de líneas troncales a líneas alimentadoras y viceversa. Las estaciones pueden ofrecer comodidades para el acceso peatonal a las plataformas, evitando el cruce con los vehículos mediante rampas, túneles u otros métodos. Esto puede generar el valor agregado de combinar las estaciones de servicio de transporte con espacios comerciales, produciendo mayores ingresos para el sistema.

- **Concebir el transporte como herramienta de desarrollo social.** En América Latina, el transporte público es una herramienta especialmente necesaria para mitigar la disparidad territorial que históricamente ha generado brechas de exclusión. Para ello, la red de transporte público tiene que llegar a zonas que presentan un bajo índice de desarrollo humano, permitiendo a los residentes acceder a centros de aprendizaje y empleo. Los sistemas de transporte deben tener en cuenta la capacidad de pago de los usuarios y la introducción de tarifas integradas que propicien el ahorro y permitan una simbiosis entre transporte y desarrollo social. Por último, los proyectos que unen transporte, espacio público e infraestructura social han sido una importante palanca de transformación de las áreas marginadas. Este tipo de sinergias entre sectores es uno de los ejes de las políticas pro-inclusión.
- **Institucionalizar la gestión integral del transporte público.** El rol de las entidades gestoras de transporte público es esencial para dar una solución integral a las necesidades de movilidad de los ciudadanos. El transporte público no solamente requiere inversión en obra civil, sino también una buena regulación y gestión de las operaciones, de forma que el servicio sea asequible y obtenga un flujo de ingresos que permita un nivel sostenible de operación y mantenimiento. Dada la creciente expansión metropolitana de las ciudades de América Latina, la coordinación entre administraciones territoriales contiguas es necesariamente parte de una visión holística del transporte como sistema y no como una yuxtaposición de modos. Esta coordinación debe trascender la perspectiva de la infraestructura de transporte y ser contemplada dentro una planificación territorial comprensiva.

Promover la cohesión y la interacción social a través del espacio público y verde



Este componente de las políticas pro-inclusión significa que una mayor dotación de espacio público, el único espacio urbano accesible a todas las clases sociales sin distinción, permite crear condiciones para estimular la convivencia y el sentido de pertenencia a la ciudad. Con un oportuno tratamiento desde lo físico y ambiental, con condiciones adecuadas de seguridad y equipamiento, las calles, plazas y parques, entre otros, pueden crear el entorno propicio para alentar una interacción positiva entre grupos sociales diversos. El espacio público verde contribuye a mejorar la salud y el bienestar de los ciudadanos, alivia las incidencias de polución del aire y ayuda a reducir el efecto isla de calor, lo que además resulta en ahorros energéticos. Los espacios verdes de gran tamaño sirven además como protectores de los acuíferos y de la arboricultura y permacultura de las áreas metropolitanas. Las iniciativas exitosas en materia de espacio público tienen acciones clave comunes, entre ellas:

Una mayor dotación de espacio público, el único espacio urbano accesible a todas las clases sociales sin distinción, permite crear condiciones para estimular la convivencia y el sentido de pertenencia a la ciudad

- **Planificar los espacios públicos para que estén cerca de los ciudadanos.** Las características fundamentales para un buen espacio público y verde son su calidad, seguridad y accesibilidad, tomando en cuenta que estos espacios deben contar con distintos usos y actividades, ser cómodos y alentar la diversidad y la interacción social, entre otras características. La planificación espacial determina la cercanía de los espacios públicos mediante una distribución dirigida a que la mayoría de los ciudadanos tenga un espacio público cerca de donde vive. Se trata de una democratización del espacio público de calidad, con acceso para cada ciudadano a una distancia no mayor a 800 metros, sin distinción del lugar donde reside o trabaja. Pero para ser efectivas, las políticas de espacio público deben partir de una estrategia enmarcada en el desarrollo territorial. Los espacios verdes públicos, cuando



Los espacios públicos, cuando son distribuidos, diseñados y administrados como un sistema, incluyendo las necesidades de los usuarios, constituyen un elemento que ordena e integra la ciudad

son distribuidos, diseñados y administrados como un sistema, incluyendo las necesidades de los usuarios, constituyen un elemento que ordena e integra la ciudad. Tal sistema tiene, por lo general, tres componentes: a escala metropolitana, los ámbitos naturales, que, por sus condiciones topográficas, definen el paisaje y en ocasiones la estructura de la ciudad; a escala urbana, espacios abiertos de dimensiones y características paisajísticas especiales, como, por ejemplo, bosques urbanos, grandes parques y plazas y zonas costeras de balnearios; y a escala de distrito, plazas, parques de proximidad y calles y avenidas del trazado urbano que, por sus usos, diseño y arbolado, constituyen ejes singulares del espacio público.

- **Aprovechar la obra civil de infraestructura para crear espacios públicos.** El aprovechamiento de la inversión en movilidad, con sistemas viales y de transporte; infraestructura básica, como drenaje, agua y saneamiento, y edificaciones para actividades cívico-culturales, constituye una oportunidad para la recalificación urbana y la creación de espacio público.
- **Considerar el espacio público como un catalizador de actividad económica.** Los espacios públicos, tanto los naturales como los que incorporan actividades de tipo recreativo, son activos que hacen que una ciudad sea más atractiva para el turismo, con el consiguiente impacto en el empleo y la renta. Los proyectos que contemplan el espacio público recreativo de forma integral podrían estar diseñados para crear áreas de usos terciarios –tales como comercios, mercados, ferias, restaurantes y otras actividades gastronómicas, espacios para el arte y conciertos, y locales de entretenimiento–, que podrían tener un efecto dinamizador de la actividad económica de las comunidades. La rehabilitación de plazas, paseos y parques en los cascos históricos de las ciudades latinoamericanas puede propiciar el surgimiento de nuevos focos de actividad comercial y turística, ya que en muchos casos están asociados con activos históricos y equipamientos culturales.
- **Generar recursos económicos a través de alianzas con el sector privado.** Las colaboraciones con organizaciones civiles o el sector privado son un formato emergente a la hora de multiplicar los recursos de los gobiernos locales para la gestión del espacio público. Para concretarlas, es necesario establecer reglas claras, siempre con la accesibilidad universal como premisa, y mantener o generar el empoderamiento de la comunidad en el diseño y el uso sostenido del espacio público, de forma que se fomente un vínculo entre convivencia ciudadana, organización propia y espacio común. Si los procesos de diseño y producción de espacio público están consensuados con los distintos actores y usuarios de esos espacios, con herramientas de participación social eficientes, se puede generar un sentido de respeto hacia los bienes comunes. Si la ciudadanía se siente dueña del espacio público, su mantenimiento podrá ser compartido.

Es altamente positivo para la reputación de los gobiernos locales que el espacio público esté bien cuidado y sea un ámbito seguro. Al sentido de decepción colectiva que se produce cuando los espacios públicos están descuidados, se añade que un espacio público deteriorado puede caer bajo el control de pandillas o del crimen organizado.

Crear capital humano a través de la educación y el desarrollo de capacidades

Incrementar el capital humano de la ciudad tiene un efecto positivo en el desarrollo de competencias ciudadanas y aptitudes sociales, y en la robustez y diversidad del modelo de



La educación es una vía potente para mejorar la inserción laboral de las personas en actividades más productivas

crecimiento económico. La coordinación entre las iniciativas de varios niveles de gobierno es esencial para ello. Si bien el papel del Estado nacional en la educación es garantizar este derecho y, por lo tanto, sentar las bases del desarrollo humano, la acción concertada de los gobiernos locales, los sectores no gubernamentales y empresariales podrá contribuir a que este derecho sea efectivamente ejercido.

La localización adecuada de la inversión en infraestructura educativa y la calidad de la misma es una prioridad de las políticas pro-inclusión. Para que los segmentos de la población más desfavorecidos puedan beneficiarse de la educación, es clave la proximidad a la red de equipamiento urbano y la calidad de esta. Si los componentes de la red están distribuidos de una forma planificada en la ciudad, contribuirán al acceso a oportunidades, independientemente de donde se nazca o se viva. Las acciones identificadas en este eje de trabajo son:

- **Desarrollar la educación infantil temprana, básica e integral.** Los primeros tres años de la infancia es una etapa crítica para el desarrollo del cerebro en un niño y que este alcance su mayor destreza mental y emocional. La educación temprana e integral tiene por objetivo aprovechar la plasticidad del cerebro de los niños de corta edad y, por lo tanto, su capacidad de aprendizaje y adaptabilidad para alcanzar un mejor desarrollo físico, intelectual y social. La educación durante la primera infancia fortalece la identidad, la autoestima, la capacidad de expresión, la creatividad y las aptitudes de socialización y aprendizaje de los niños a través de actividades lúdicas. Los mejores resultados en esta etapa de desarrollo están estrechamente relacionados con una buena alimentación para el crecimiento, por lo que integrar un programa de alimentación balanceada es esencial. La estancia de los niños en horario extendido en los centros educativos de primera infancia posibilita a ambos progenitores entrar en el mercado laboral a jornada completa, lo cual genera sinergias con las políticas efectivas de género.
- **Fomentar la creatividad y la innovación a través de la cultura.** La dimensión holística de la cultura hace que esta pueda incidir de forma positiva en múltiples campos. La cultura puede modificar patrones de comportamiento, estimulando la cohesión social como herramienta para alcanzar potenciales individuales y colectivos. El fomento de la creatividad puede tener efectos muy positivos de cara a complementar la formación de los jóvenes adultos, pero también para ciudadanos de todas las edades que tienen inquietudes creativas y sociales, lo cual promueve también la innovación. Las inversiones de los gobiernos locales en instalaciones multiuso, donde se cuente, por ejemplo, con bibliotecas para consultar publicaciones impresas y electrónicas, se impartan diversos cursos y se realicen actividades culturales y educativas prácticas, tales como el fomento de la escritura y la lectura, crearán polos de actividad positiva para los barrios desfavorecidos de la ciudad.
- **Cultivar el emprendimiento y la profesionalización.** En general, se puede observar que el nivel de educación alcanzado está inversamente relacionado con el nivel de informalidad en el mercado laboral: a menor educación, mayor informalidad. Esto sugiere que la educación es una vía potente para mejorar la inserción laboral de las personas en actividades más productivas y, por lo tanto, es importante que los programas de formación vocacional estén identificados desde la demanda para multiplicar las opciones laborales. Sin embargo, es oportuno enfatizar que la conexión de los sistemas educativos con el mercado laboral no se limita al desarrollo de competencias manuales, de baja complejidad y a corto plazo, sino que debe contemplarse desde una manera más amplia, desarrollando, entre otras, las aptitudes no cognitivas, el pensamiento flexible y la capacidad de comunicarse y de trabajar en equipo.

Además de una capacitación específica en aquellas competencias de mayor demanda en el mercado laboral, aprender a pensar, comprender y resolver problemas es un activo de incomparable valor para la empleabilidad de las personas y para el desarrollo de la capacidad de emprendimiento y las habilidades empresariales.

- **Crear actividades para la juventud como prevención a la violencia, el consumo de drogas y el embarazo adolescente.** Crear un programa de actividades para el ocio de la juventud, así como proveer equipamientos públicos donde realizarlas, es una herramienta clave para la inclusión de los jóvenes y prevenir situaciones de riesgo social tales como la violencia, el consumo de drogas y el embarazo adolescente. Los equipamientos y actividades deben estar especialmente diseñados para atender las necesidades de la juventud que reside en las comunas más vulnerables, pero también deben tener la flexibilidad de permitir a los jóvenes proponer su propio programa, de forma que estimule el sentido de responsabilidad emocional y social.



El acceso universal al agua potable, condición primordial para el bienestar de los ciudadanos, requiere complejos arreglos de regulación sobre la calidad de los servicios, políticas tarifarias, planificación y competencias administrativas

Mejorar la calidad de vida a través de servicios básicos

Este eje de trabajo de las políticas pro-inclusión se basa en la premisa de que la disponibilidad de servicios básicos afecta directamente la calidad de vida de las personas e impacta sobre la salud pública. Para diseñar e implementar una oferta adecuada es necesaria una visión que comprenda los recursos hídricos, los servicios del agua, el desarrollo urbano, el cuidado del medio ambiente y el cambio climático. La gestión del agua, por lo tanto, no puede estar dissociada de la planificación urbana puesto que existe una relación directa entre la planificación urbana y la gestión de los servicios. A pesar de ello, el nivel de conexión institucional entre ambos sectores es todavía insuficiente. Las acciones identificadas en este eje de trabajo son:

- **Universalizar la cobertura de provisión de agua y saneamiento con servicios de calidad.** El acceso universal al agua potable, condición primordial para el bienestar de los ciudadanos, requiere complejos arreglos de regulación sobre la calidad de los servicios, políticas tarifarias, la planificación y las competencias administrativas. Más allá de las tasas de cobertura declaradas, en general las ciudades de la región deben mejorar substancialmente la calidad y continuidad de la prestación de los servicios, que aún muestra importantes deficiencias en cuanto al cumplimiento de los estándares sanitarios. Deben revertirse las bajas tasas de inversión en infraestructura para que puedan proporcionarse servicios de calidad para todos y, al mismo tiempo, mantener los importantes activos de infraestructura desarrollados en las últimas décadas con programas sostenidos de rehabilitación y renovación.
- **Mejorar la calidad de los cuerpos urbanos de agua y zonas costeras.** Los cuerpos de agua en las ciudades, tales como las lagunas, los ríos, arroyos y las zonas costeras, además de ser un elemento clave para el equilibrio medioambiental y el funcionamiento del sistema hídrico, dada su vinculación con los reservorios de agua subterránea, constituyen un activo para la diferenciación del tejido urbano que contribuye a hacer la ciudad más atractiva. En un entorno competitivo, los activos naturales incrementan el potencial de las ciudades como destino turístico. En la gestión de los cuerpos de agua existe por tanto una relación sinérgica entre la infraestructura, la mejora de la calidad medioambiental y la generación de oportunidades de desarrollo económico. Para aprovechar esos activos, se requieren acciones específicas que pongan plenamente en valor los cuerpos de agua mediante proyectos integrados que abarquen una solu-

ción habitacional para los residentes en asentamientos situados en áreas medioambientalmente sensibles, la adecuación de los márgenes como espacio público y programas de concientización ciudadana para evitar vertidos de basura incontrolados.



La provisión de servicios de recolección y disposición de residuos sólidos tiene una incidencia notable sobre la calidad de vida de las personas

- **Promover medidas de adaptación y mitigación de riesgos de inundaciones y sequías.** El desarrollo urbano desvinculado de la gestión del agua aumenta el riesgo de una ciudad a las inundaciones. La pavimentación y la proporción cada vez menor de espacios verdes en relación con las zonas edificadas traen como consecuencia un aumento notable de los escurrimientos pluviales en las ciudades. La ocupación del suelo espontánea, que resulta en la invasión de las márgenes de los ríos y arroyos con viviendas precarias, y el vertido de residuos sólidos y aguas servidas en los cauces, que a lo largo de los años han reducido o interrumpido su capacidad natural, además de degradar su calidad ambiental, son factores que contribuyen a incrementar la vulnerabilidad. La construcción de sistemas de drenaje pluvial, esenciales para reducir la vulnerabilidad, será más efectiva si va acompañada de una planificación urbana que tenga en cuenta la prevención, adaptación y mitigación de inundaciones, en la que los reglamentos urbanísticos especifiquen estándares y opciones de corresponsabilidad en la financiación de drenaje para los nuevos desarrollos de viviendas, así como dotaciones de espacios abiertos adecuados para el almacenamiento temporal de agua.
- **Mejorar la gestión de la recolección de residuos sólidos y su disposición final.** La provisión de servicios de recolección y disposición de residuos sólidos tiene una incidencia notable sobre la calidad de vida de las personas. Los asentamientos espontáneos, áreas vulnerables de las ciudades o aquellas zonas alejadas de centralidades tienden a tener un servicio deficiente, bien sea por complicaciones topográficas y de forma urbana que impiden el acceso de vehículos recolectores, o porque el servicio no puede ser costeadado.

Un enfoque amplio de la gestión, involucrando a la comunidad, puede abrir oportunidades de participación y empleo. Las iniciativas para la mejora de las condiciones desde el nivel local pueden tener varios ángulos. Las intervenciones transformadoras del uso de los vertederos de residuos, muchos de ellos informales, la educación para promover el reciclaje y la disminución del volumen de basura generado, así como el empoderamiento de la comunidad para generar emprendimiento y empleo a partir del reciclaje y el servicio domiciliado, pueden ser acciones efectivas en esta materia.

3

INTRODUCCIÓN

a las ciudades testigo

En esta segunda parte del documento se presentan cuatro ciudades latinoamericanas que han llevado adelante políticas y proyectos dirigidos a mejorar la inclusión social. Se describen estas acciones enmarcándolas en las cuatro dimensiones presentadas en la primera parte: la aplicación de acciones concretas para aumentar la accesibilidad a través del transporte público; la promoción de la cohesión e interacción social a través del espacio público y verde; la creación de capital humano a través de la educación y el desarrollo de capacidades; y la mejora de la calidad de vida a través de servicios básicos. Estos factores generan un vínculo entre sí gracias al liderazgo político y a la institucionalidad desarrollada, pero, sobre todo, por la voluntad política existente de adelantar acciones coordinadas e incorporar la inclusión como un eje de acción integral en el territorio.

El análisis de las ciudades testigo se realiza de manera territorial mediante la identificación de sus zonas vulnerables. Este análisis permite evaluar las políticas públicas en las zonas necesitadas y realizar una planificación de la ciudad con una visión integral, de manera que en un mediano-largo plazo sea posible realizar una evaluación de las políticas para poder medir su evolución.

Aunque cada una de las ciudades presenta una trayectoria diferente dentro del período de estudio, que abarca desde 2000 a 2010, estos casos de estudio nos ayudan a la observación sobre el terreno del marco conceptual de los ejes de trabajo, así como a la identificación de cuestiones operacionales a atender para que sean replicadas en otros contextos.

Las ciudades son:

- Fortaleza en Brasil
- Guayaquil en Ecuador
- Medellín en Colombia
- Panamá en Panamá

A photograph of a favela street scene. In the foreground, there is a cobblestone-paved area. A concrete curb separates it from a paved street. In the middle ground, a group of children are playing soccer on a small field. A goalpost is visible on the left. The background consists of multi-story brick buildings, some with colorful facades (green, pink, red, blue). A tall, thin pole stands in the center, and a taller pole with two lights is on the right. The sky is clear and blue.

4 FORTALEZA



Antecedentes

Fortaleza, en el estado brasileño de Ceará, es la quinta ciudad de Brasil. Como ocurre con otras capitales de estados brasileños, la ciudad tiene un peso considerable en la economía del estado. Casi la mitad de la riqueza de Ceará es generada en Fortaleza. En el año 2010, el PIB de Fortaleza² era de USD 17.235 millones, de los cuales, el 79,5 % correspondía al sector servicios. Los ingresos municipales corrientes en 2005 fueron equivalentes a USD 786 millones (valores de ese año) mientras que los gastos ascendieron a USD 614 millones. En 2013, los ingresos fueron de USD 2.162 millones, para unos gastos de USD 2.081 millones. Esto significa que entre 2005 y 2013, los ingresos municipales en dólares se multiplicaron por 2,7 y los gastos por 3,4.

Desde el año 2000, Fortaleza ha tenido tres alcaldes de distinto signo político. Una de las características de la gestión del alcalde actual, Roberto Claudio, es la búsqueda de un nuevo impulso a la realización de proyectos de regeneración e infraestructura urbana a través de financiación multilateral, la asociación con el sector privado y la colaboración con la sociedad civil. Ejemplos de este impulso incluyen la recuperación del frente marino en Praia do Futuro y un programa de adopción de espacio público en el que el sector privado asume el mantenimiento del mismo. El plan estratégico Fortaleza 2040, actualmente en preparación, es una herramienta para asegurar la continuidad del proyecto de ciudad.

Tabla 1 - Líderes del gobierno local desde 2000

Líderes	Periodo
Juraci Vieira de Magalhães	1997-2005
Luizianne de Oliveira Lins	2005-2012
Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra	2013-Actualidad

2. Todas las estadísticas de Fortaleza en esta sección proceden de IBGE, si no se indica lo contrario.

3. Datos de IPLAFOR proporcionados por Cerif (Prefectura de Fortaleza-CERIF).

Fortaleza se sitúa como la cuarta ciudad de Brasil por el número de asentamientos informales. Datos de un estudio realizado en 1999 indican que la población viviendo en asentamientos informales era entonces del 21-22% aproximadamente. En 2003, la incidencia de la pobreza era del 43,17% (IBGE, 2003), lo que sugeriría un número mayor de personas viviendo en asentamientos informales que en 1999. La hipótesis ha sido confirmada por datos más recientes, según los cuales, en 2015, el 45% de la población de Fortaleza vivía en asentamientos precarios e informales, lo que corresponde a 1,077 millones de personas³. Los 843 asentamientos existentes ocupan el 9% de la superficie municipal de Fortaleza.

Tabla 2 - Datos básicos de Fortaleza

Población (millones)	Área del municipio (km ²)	GINI 2010	PIB 2000 (USD millones)	PIB 2010 (USD millones)	PIB nacional 2013 (USD millones)	Porcentaje del PIB nacional	Divisiones administrativas	Espacio público per cápita (m ²) 2000	Espacio público per cápita (m ²) 2010
2,45	335	0,6	5.112	17.235	2.243.854	1%	6 regiones	4,42	8,05 (2014)

Fuente: IBGE (2000; 2010) y datos de SEUMA proporcionados por la CERIF, Prefectura de Fortaleza-SEUMA

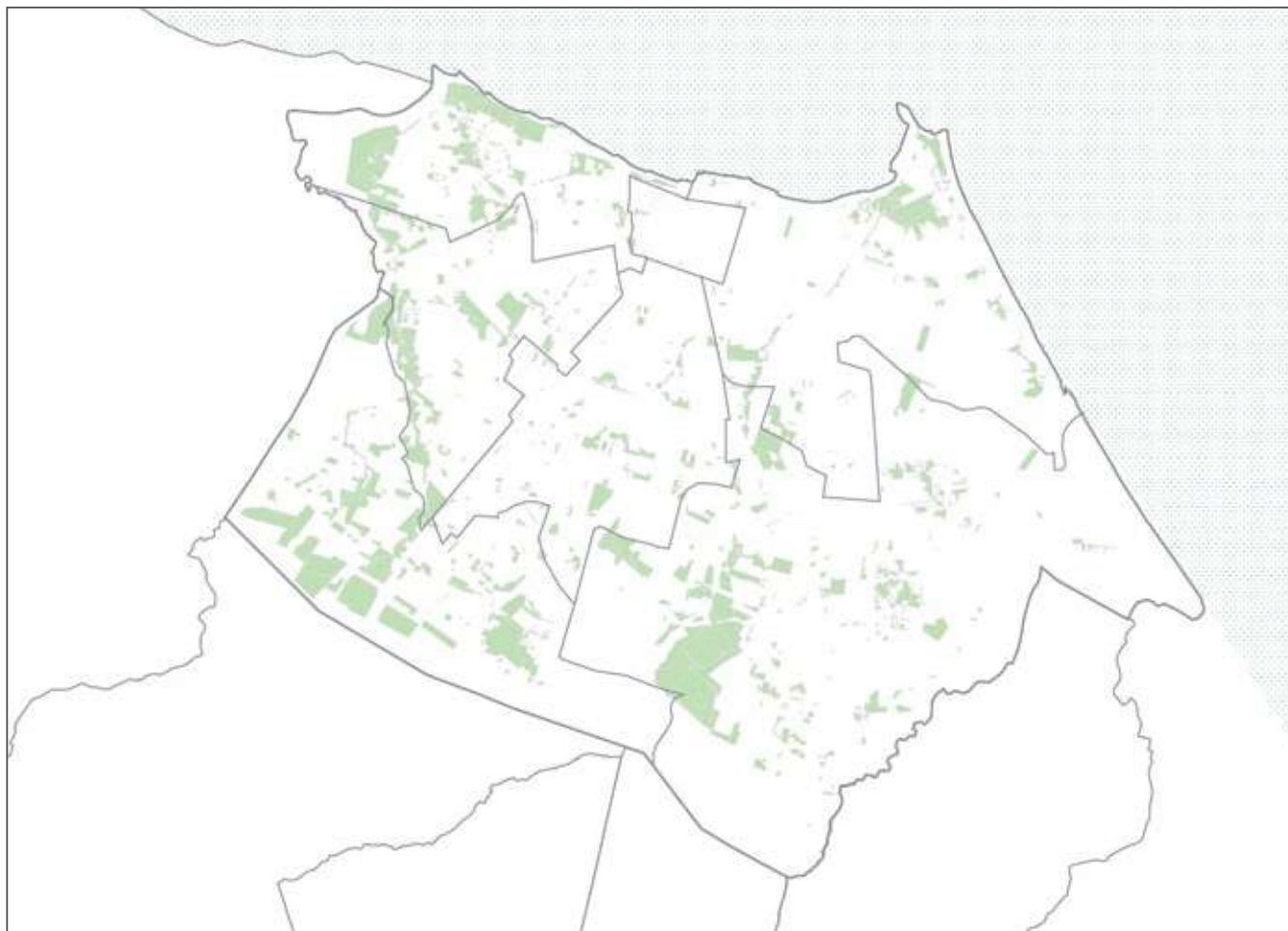
En Fortaleza, los asentamientos informales o favelas se concentran principalmente en el borde sur de la ciudad, salvo los de Serviluz y Titanzinho, en la punta noreste, y a lo largo de Praia do Barra, hacia el noroeste. Las condiciones topográficas y geológicas en las favelas no son distintas a las del resto de la ciudad, con lo cual su integración a los servicios y equipamientos no debería presentar obstáculos adicionales que encarezcan el costo de la construcción de redes de servicios.



Imagen 1 - BiciLetar, iniciativa de transporte público alternativo en Fortaleza

© Prefectura Fortaleza

Mapa 1 - Asentamientos informales en Fortaleza



Leyenda:

- Asentamiento informal

Área urbana: 321 km²
Área total de asentamientos informales: 29,59 km²
% de ocupación de asentamientos informales en el municipio de Fortaleza: 9%

Fuente: IPLANFOR (proporcionado por la CERIF, Prefectura de Fortaleza)

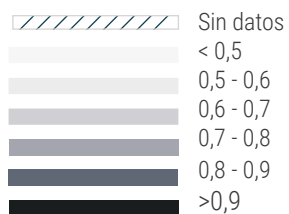
Síntesis de la situación observada en Fortaleza

Ejes de políticas pro-inclusión	Acciones clave
Aumentar la conectividad espacial a través del transporte público	<p>Metrofor y Expresso han contribuido a ampliar notablemente la red de transporte masivo.</p> <p>Las terminales de integración modal son clave para el funcionamiento del sistema de transporte público.</p> <p>La red de transporte coincide con mejoras en el índice de desarrollo humano.</p> <p>El billete único es un gran paso para la gestión integrada del transporte público.</p>
Promover la cohesión e interacción social a través del espacio público y verde	<p>La accesibilidad de los espacios públicos se ha incrementado gracias a un enfoque sistémico relacionado con la cercanía de esos espacios para el ciudadano.</p> <p>Un componente clave del programa de espacio público es la recuperación del frente marino, combinando infraestructura de drenaje, recalificación urbana y creación de espacio para el esparcimiento.</p> <p>El frente costero es fundamental para la ciudad desde el punto de vista de la actividad económica; en ese contexto, la mejora medioambiental y el saneamiento pueden incrementar el atractivo turístico.</p> <p>La estrategia de espacio público pasa por generar condiciones para la colaboración con el sector privado y beneficiarse de la aportación de recursos para crear nuevos espacios y mantener todos los existentes.</p>
Crear capital humano a través de la educación y el desarrollo de capacidades	<p>El número de alumnos registrados en la educación temprana se ha multiplicado por 8 en la etapa de 1 a 3 años. A este aumento ha contribuido el crecimiento de la red de Centros de Educación Infantil.</p> <p>La creación de centros de formación y actividades para jóvenes en zonas de vulnerabilidad social ha disminuido la violencia.</p>
Mejorar la calidad de vida a través de servicios básicos y de protección al medio ambiente	<p>La ciudad ha logrado notables mejoras en la provisión de servicios de agua y alcantarillado entre 2000 y 2010. En 2010, casi la totalidad del área del municipio había alcanzado el 95% de cobertura.</p> <p>Los cuerpos hídricos, incluyendo las lagunas urbanas y el frente marino, son un activo primordial y característico del área urbana. Diversas intervenciones en esta área buscan mejorar la calidad de vida de las comunidades y recuperar los entornos deteriorados, así como aumentar el atractivo de la ciudad.</p> <p>La mejora de la capacidad de drenaje pluvial es fundamental, especialmente para reducir el riesgo de inundaciones. El Programa de Drenaje Urbano Fortaleza (DRENURB) tiene como objetivo ampliar la capacidad de flujo de las aguas pluviales mediante la ampliación y rehabilitación de sistemas de drenaje y estanques de limpieza, y la instalación de puntos de recogida de residuos.</p> <p>Los servicios de recogida, procesamiento y deposición de residuos domésticos, comerciales e industriales, así como la limpieza de las vías públicas y el cuidado de parques y jardines, es clave para la preservación ambiental. Se ha ampliado la cobertura de los servicios de recogida de residuos, incluyendo cambios en los vehículos de recolección y las prácticas de reciclaje. El programa Reciclando Actitudes promueve la inclusión de los recolectores informales y sensibiliza a la población sobre el problema.</p>

Mapa 2 - Sistemas de transporte de Fortaleza e IDH en 2000



Leyenda:
IDH 2000



EUTOFOR- Red de autobuses 2001
 Transporte alternativo 2001

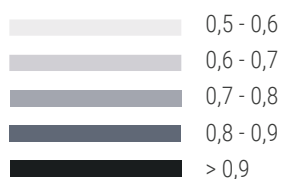
Escala:
0 1 2,5 5 km

Fuente: Elaboración propia a partir de información del IBGE y de la Prefectura de Fortaleza

Mapa 3 - Sistemas de transporte de Fortaleza e IDH en 2010



Leyenda:
IDH 2010



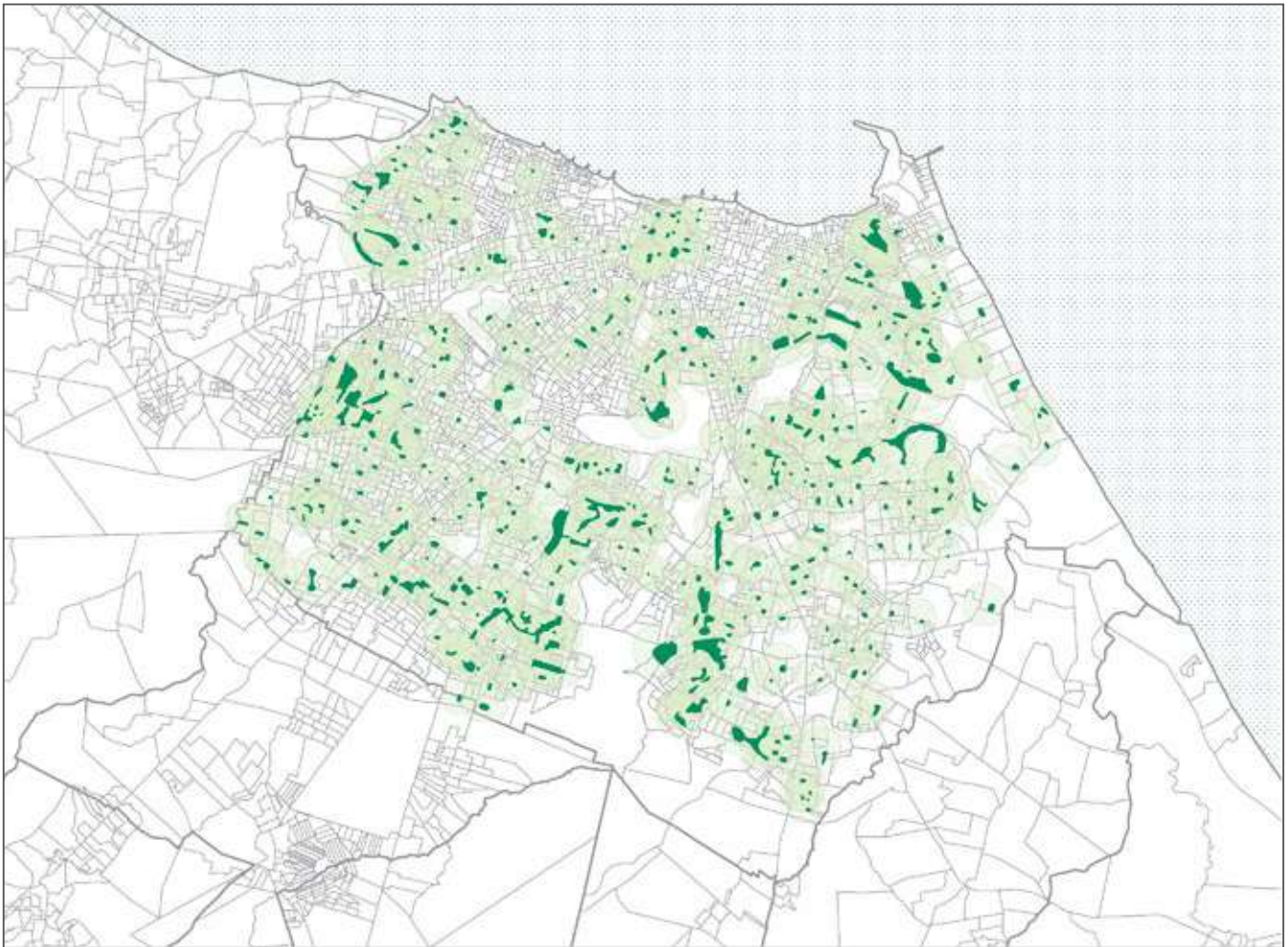
Escala:



- | | | | | |
|--------------------|-------------------------|-----------------------|----------------------------|---------------------|
| 1. José de Alencar | 7. Juscelino Kubitschek | 13. Alto Alegre | 19. Carlito Benevides | 24. Antônio Bezerra |
| 2. São Benedito | 8. Vila Pery | 14. Raquel de Queiroz | 20. Centro de Manutenção | 25. Parque Albano |
| 3. Benefica | 9. Manoel Sátiro | 15. Virgilio Távora | 21. Central Chico Da Silva | 26. Jurema |
| 4. Padre Cílero | 10. Mondibim | 16. Maracanaú | 22. Alvaro Weyne | 27. Araturi |
| 5. Parangabussu | 11. Esperança | 17. Jereissati | 23. Padre Andrade | 28. Caucaia |
| 6. Couto Fernandes | 12. Aracapé | 18. Carlito Benevides | | |

Fuente: Elaboración propia a partir de información del IBGE y de la Prefectura de Fortaleza

Mapa 4 - Distancia de 500 metros a un espacio público en Fortaleza en 2000

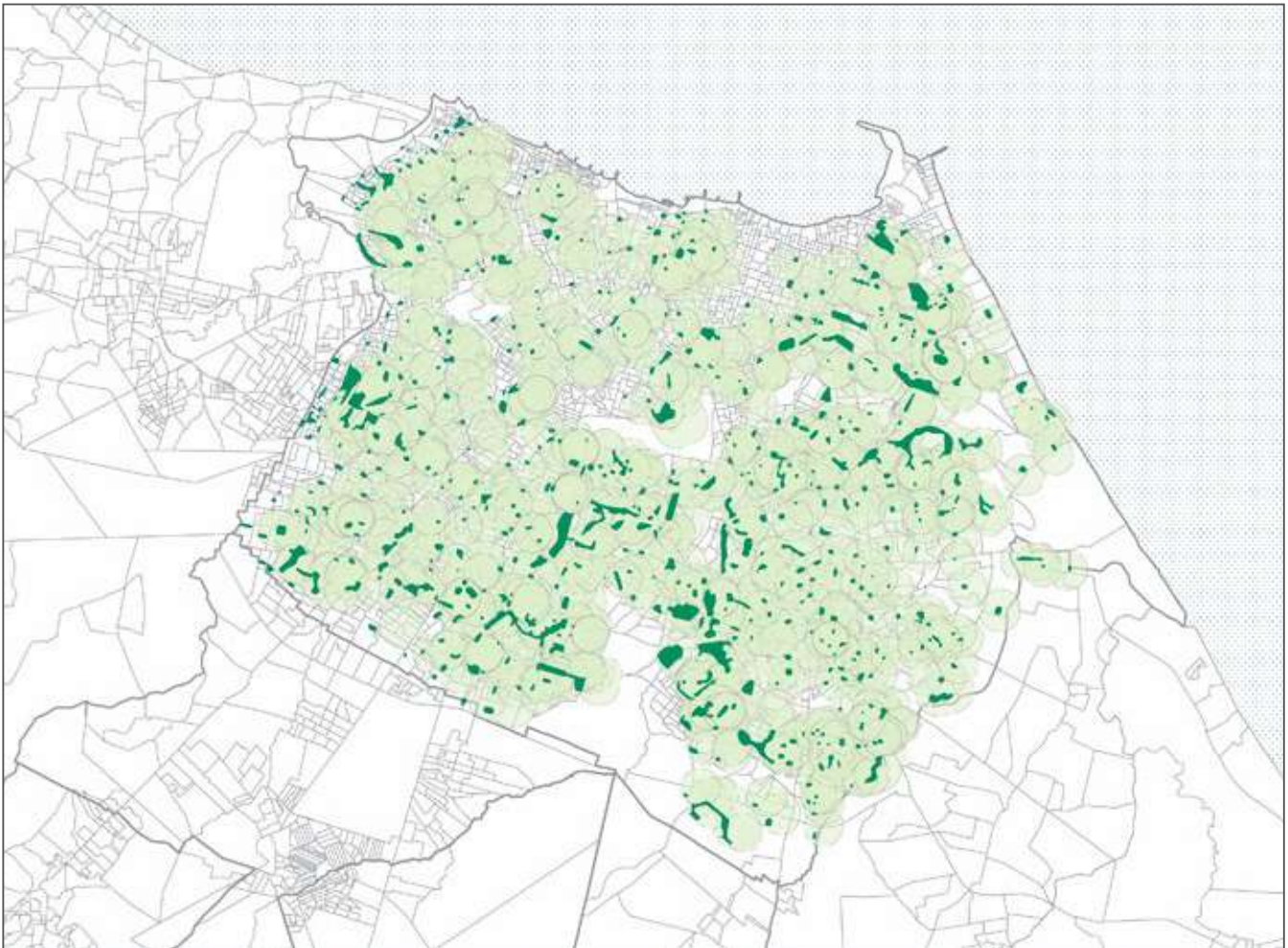


Escala:
0 1 2.5 5 km

- Leyenda:
- Espacio público
 - < 500 metros de un espacio público

Fuente: Elaboración a partir de información proporcionada por SEUMA, Prefectura de Fortaleza

Mapa 5 - Distancia de 500 metros a un espacio público en Fortaleza en 2010

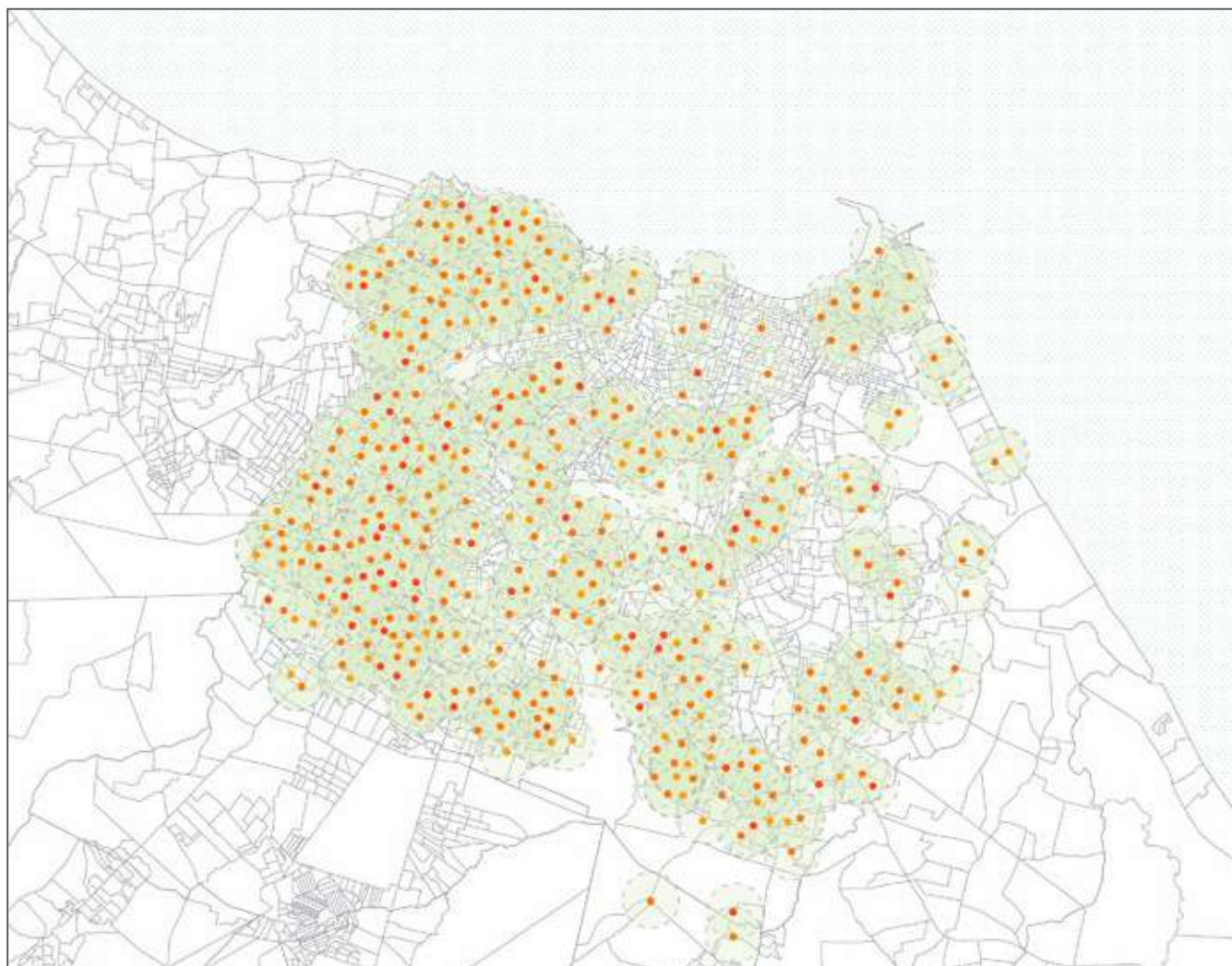


Escala:
0 1 2.5 5 km

- Leyenda:
- Espacio público
 - < 500 metros de un espacio público

Fuente: Elaboración a partir de información proporcionada por SEUMA, Prefectura de Fortaleza

Mapa 6 - Proximidad a la red municipal de escuelas de Fortaleza en 2010



Escala: 0 1 2.5 5 km

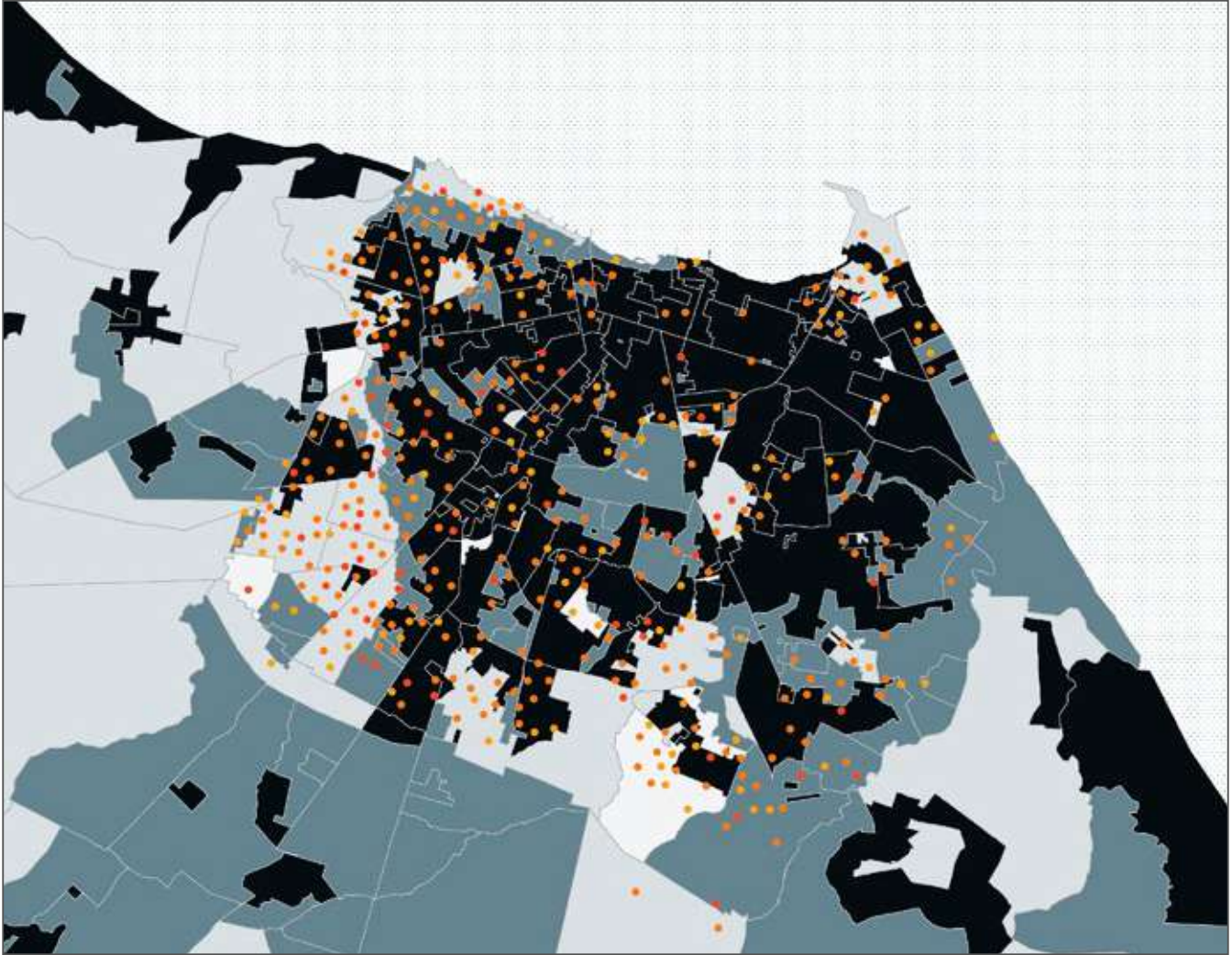
Leyenda:
Tipo de escuelas

● Distancia 800 m a una escuela municipal.

- Guardería concertada
- Centro de educación infantil
- Escuela municipal

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la CERIF, Prefectura de Fortaleza

Mapa 7 - Red de enseñanza municipal e IDH en Fortaleza en 2010



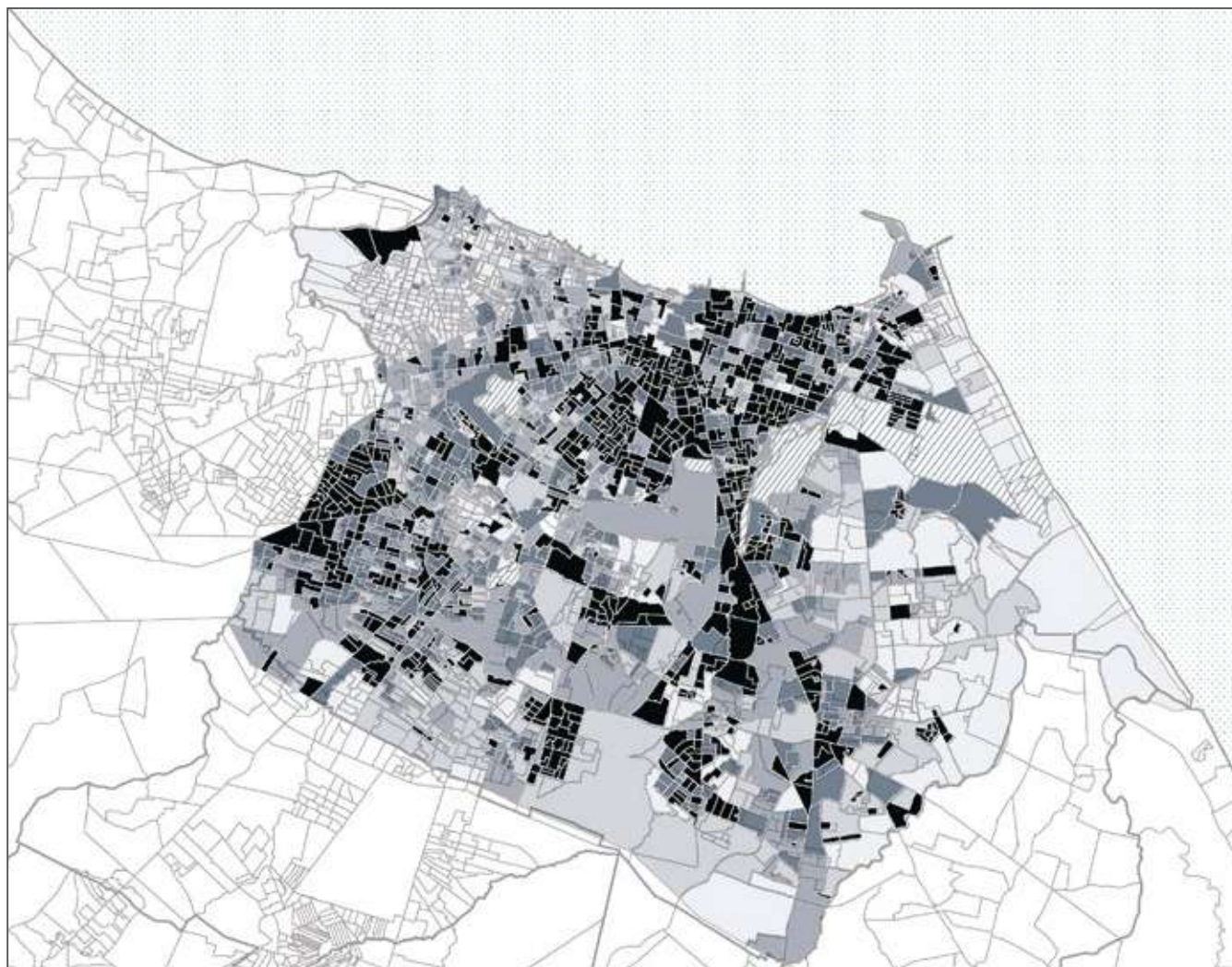
Leyenda:
IDH 2010

- Guardería concertada
- Centro de educación infantil
- Escuela municipal

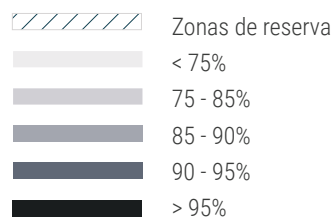


Fuente: Elaboración propia a partir de informaciones proporcionadas por la Prefectura de Fortaleza

Mapa 8 - Cobertura de provisión de agua en Fortaleza en 2000

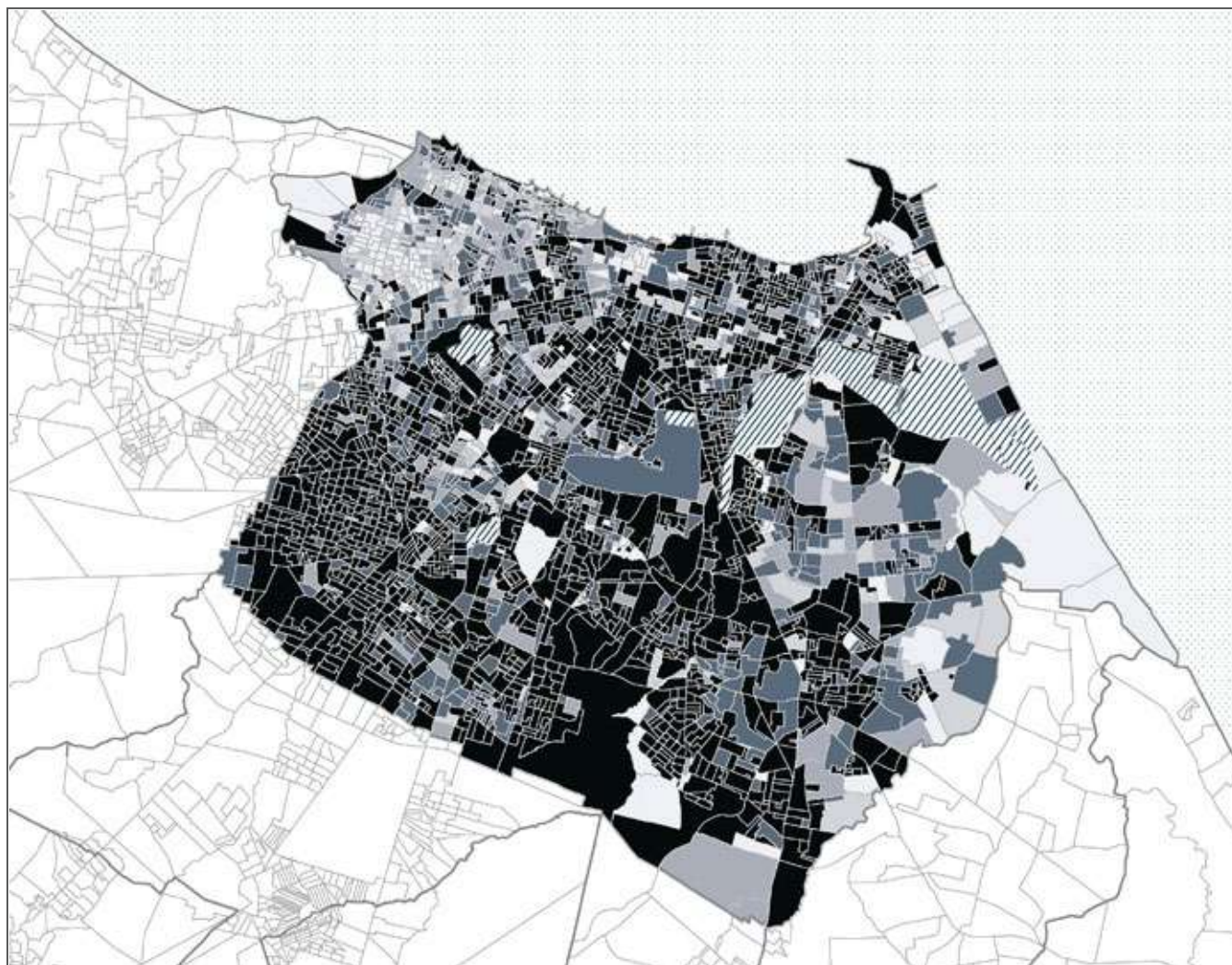


Leyenda:
Censo 2000 % de hogares con agua corriente

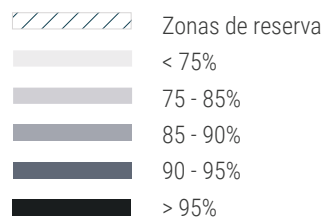


Fuente: Elaboración propia a partir de informaciones de los Censos de 2000 y 2010 (IBGE) proporcionados por la CERIF, Prefectura de Fortaleza

Mapa 9 - Cobertura de provisión de agua en Fortaleza en 2010



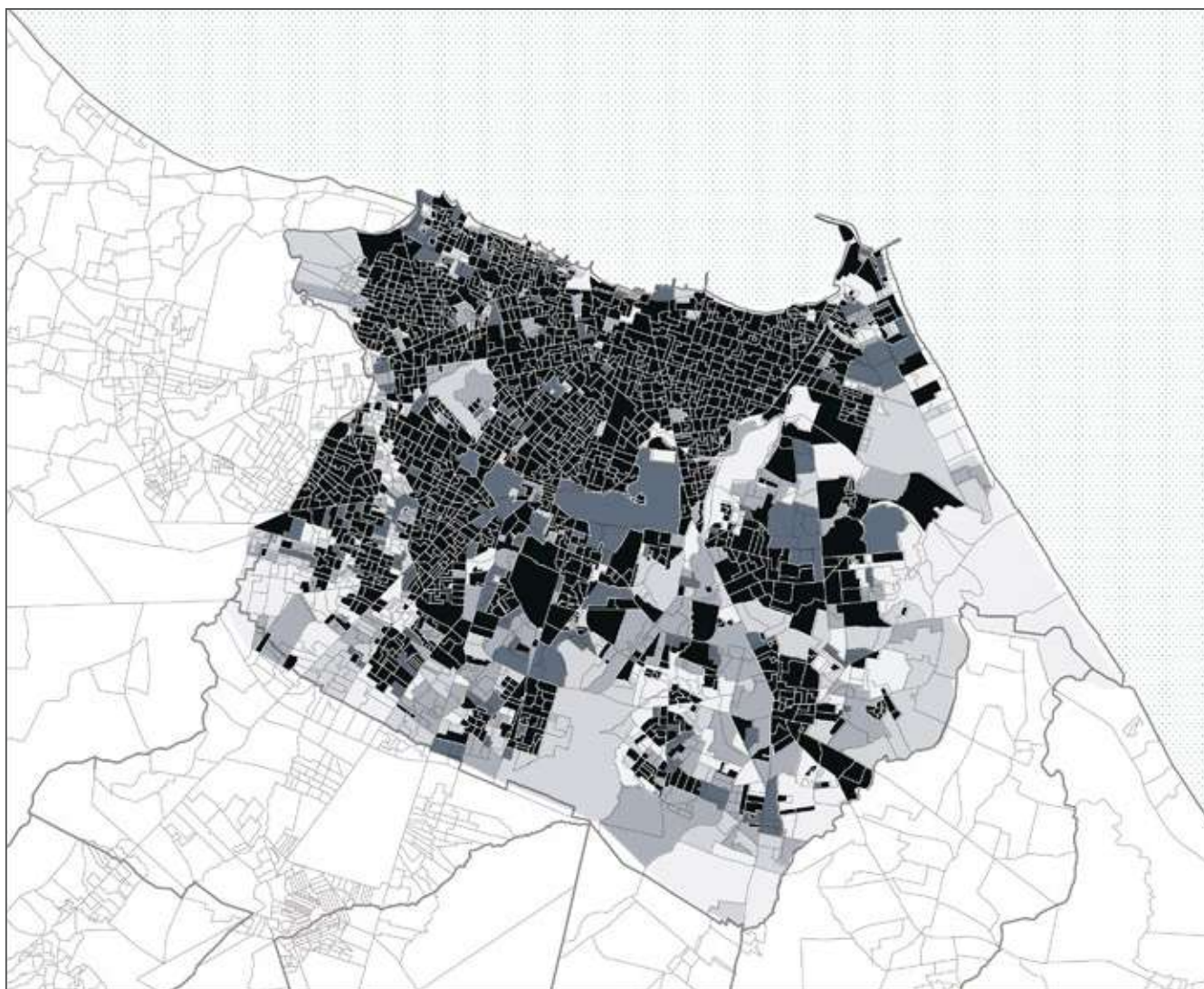
Leyenda:
Censo 2010 % de hogares con
agua corriente



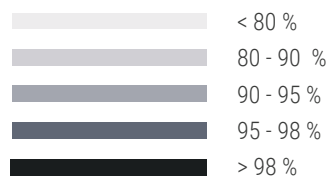
Escala:
0 1 2.5 5 km

Fuente: Elaboración propia a partir de informaciones de los Censos de 2000 y 2010 (IBGE) proporcionados por la CERIF, Prefectura de Fortaleza

Mapa 10 - Recolección de residuos sólidos en Fortaleza en 2000



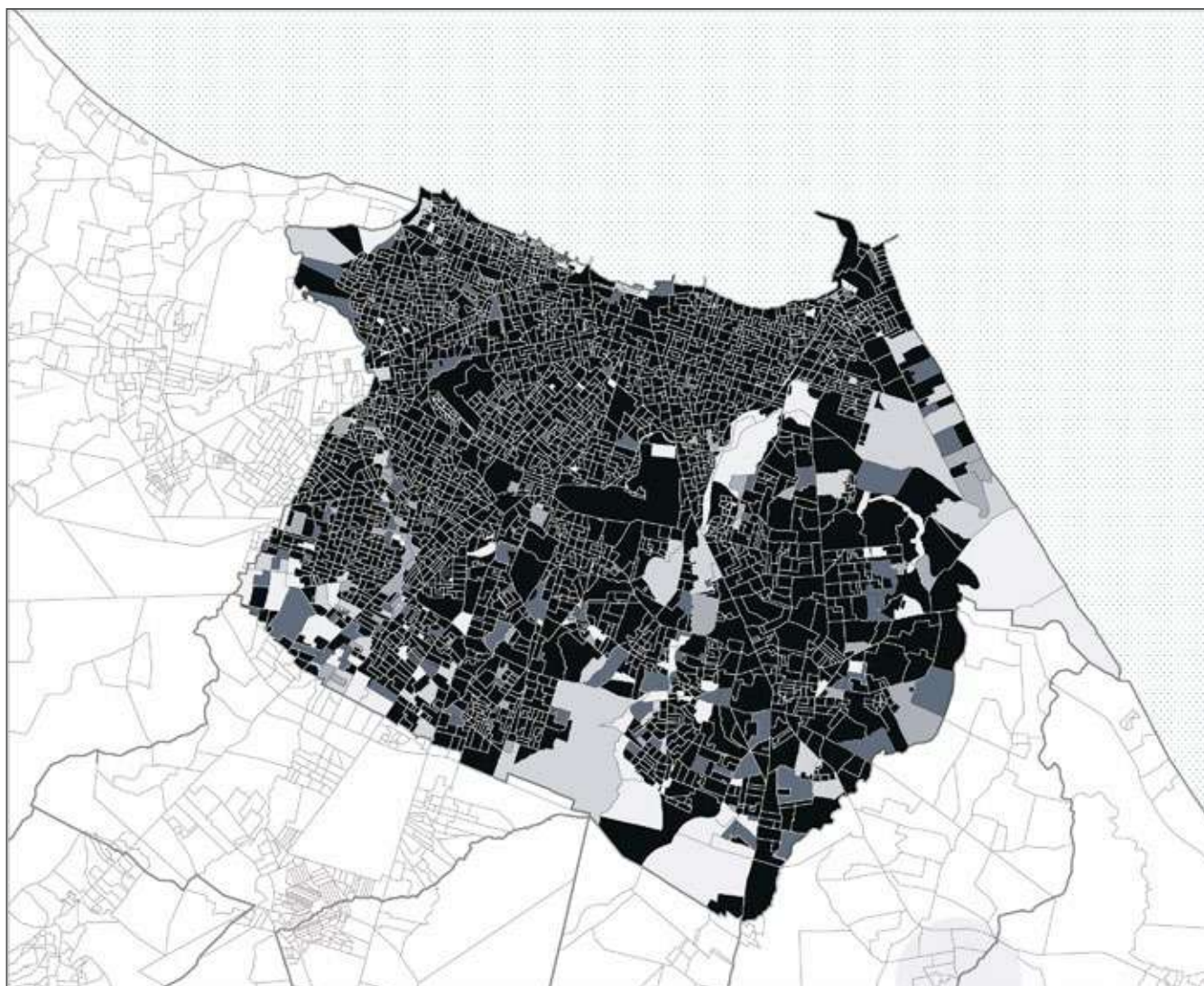
Leyenda:
Censo 2000. Recolección de residuos sólidos



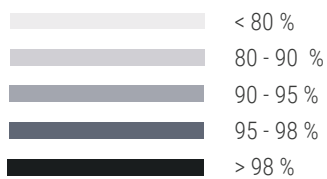
Escala:
0 1 2.5 5 km

Fuente: Elaboración propia a partir de informaciones de los Censos de 2000 y 2010 (IBGE) proporcionados por la CERIF, Prefectura de Fortaleza

Mapa 11 - Recolección de residuos sólidos en Fortaleza en 2010



Leyenda:
Censo 2010. Recolección de residuos sólidos



Escala:
0 1 2.5 5 km

Fuente: Elaboración propia a partir de informaciones de los Censos de 2000 y 2010 (IBGE) proporcionados por la CERIF, Prefectura de Fortaleza



5

GUAYAQUIL



Antecedentes

Guayaquil, capital de la provincia de Guayas, es la mayor ciudad de Ecuador por su población. La ciudad destaca por un dinamismo económico significativo y su fuerte actividad comercial. Después de Quito, Guayaquil es la ciudad que más ingresos genera al país. En 2011, su PIB representó casi el 19% del valor agregado nacional (BNE, 2014). Los ingresos de la alcaldía de Guayaquil en el año 2011 ascendieron a USD 540 millones, provenientes en un 39% de rentas de la ciudad recibidas a través del Estado, 29% de fondos propios en tributos, 23% de saldos propios de caja, bancos y anticipos y 8,8% de endeudamiento. En el año 2011, el 85% del presupuesto se dedicó a inversión y el 15% se destinó a gastos operativos y laborales.

Políticamente, el gobierno municipal ha estado marcado por la continuidad. El actual alcalde, Jaime Nebot, inició su primer mandato en el año 2000 y ha sido reelegido en cada uno de los comicios celebrados desde entonces. Bajo su Administración, se ha amplificado el impulso a la regeneración urbana iniciada por su predecesor, León Febres-Cordero, logrando reformas en múltiples sectores de la gestión local. Esta ha requerido un apoyo considerable en la participación del sector privado para la provisión de servicios, como el transporte público, el agua y el saneamiento.

Tabla 1 - Líderes del gobierno local desde 2000

Líderes	Periodo
Jaime José Nebot Saadi	2001-Actualidad

Tabla 2 - Datos básicos de Guayaquil

Población (millones)	Área del municipio (km ²)	GINI 2010	PIB 2000 (USD millones)	PIB 2010 (USD millones)	PIB nacional 2013 (USD millones)	Porcentaje del PIB nacional	Divisiones administrativas	Espacio público per cápita (m ²) 2000	Espacio público per cápita (m ²) 2010
2,35	344	0,41	No disponible	25.997	94.473	28%	16 parroquias	0,7 (2001)	8,26 (2013)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Municipalidad de Guayaquil y los mapas generados

Guayaquil experimentó en la segunda mitad del siglo XX una fuerte expansión urbana, caracterizada por la ocupación ilegal de tierras, la dispersión y una pérdida de la densidad demográfica, que han conllevado problemas de movilidad, conectividad y para la provisión de servicios, así como por una fuerte inequidad social territorial. Según estimaciones realizadas para este estudio en base a los mapas existentes, el 27 % del suelo en el municipio de Guayaquil está ocupado por asentamientos informales. Este tipo de asentamientos o barrios se concentra en la periferia de la ciudad y en los bordes de los esteros. Al tratarse del delta del río Guayas, las casas asentadas en los bordes son muy vulnerables a inundaciones por cambios de marea. Además, muchas viviendas fueron precariamente construidas sobre rellenos de escombros y basura que, con el tiempo, se descomponen y causan el colapso de las estructuras.

Las iniciativas para normalizar la tenencia de la tierra y reubicar a las familias residentes en zonas de riesgo están vinculadas con la recuperación de los esteros. Las riberas con asentamientos han sido intervenidas, creando corredores de espacio público para contener la expansión, como el Malecón Salado, y proyectos de alcantarillado para mitigar la contaminación del agua con aguas servidas. Sin embargo, aún quedan kilómetros de riberas con asentamientos informales sobre los esteros sin recuperar. Los desarrollos urbanos hacia el noreste de la ciudad han sido afectados por inundaciones al estar situados en cotas bajas sobre el nivel del mar, la alteración de los corredores naturales de escorrentías y la reducción en la porosidad del suelo por la construcción. En cuanto a equipamiento, se han construido escuelas de primera infancia, centros de asistencia de salud, espacios recreativos y públicos, incluyendo parques de agua y zonas deportivas.



Mapa 1 - Asentamientos informales en Guayaquil

- Leyenda:
- Asentamiento informal
 - Cuerpos de agua
- Área urbana: 174 km²
 Área total de asentamientos informales: 47 km²
 % de ocupación de asentamientos informales en el municipio de Guayaquil: 27%



Fuente: Elaboración propia

Síntesis de la situación observada en Guayaquil

Ejes de políticas pro-inclusión	Acciones clave
Aumentar la conectividad espacial a través del transporte público	<p>Ocho de cada diez residentes utilizan el transporte público diariamente para sus desplazamientos.</p> <p>El Metrovía, un sistema de BRT, cuenta con terminales multiuso en los extremos de los troncales y el modelo de gestión se basa en la externalización. El sistema ha reducido el excesivo número de autobuses en circulación, es rápido, seguro y supone un ahorro para los usuarios.</p>
Promover la cohesión e interacción social a través del espacio público y verde	<p>La cantidad de espacio público se ha triplicado en 10 años. La creación de espacio público en la ciudad se realiza a partir de la regeneración del frente fluvial.</p> <p>La recuperación del estero Salado combina la mejora medioambiental con la creación de espacio público. Las intervenciones han hecho posible la creación de una red de parques.</p> <p>La recuperación del frente del río Guayas ha impulsado el proyecto de renovación de la ciudad.</p> <p>Se ha promovido la participación de la comunidad a través del programa Movilización Cívica.</p>
Crear capital humano a través de la educación y el desarrollo de capacidades	<p>El municipio tiene jardines Integrados y guarderías que atienden a niños de familias en situación de pobreza.</p> <p>Se ha adoptado un enfoque especial en el desarrollo de diversos programas relacionados con la empleabilidad que se apoya tanto en libros educativos como en los medios de comunicación y las nuevas tecnologías.</p> <p>Los programas del Municipio dirigidos a la juventud incluyen el Proyecto de Escuelas Deportivas y el centro ZUMAR, con espacio para actividades culturales, deportivas y recreativas para niños, jóvenes y mujeres.</p>
Mejorar la calidad de vida a través de servicios básicos y de protección al medio ambiente	<p>La provisión del agua potable es realizada por una empresa privada, encargada también del drenaje sanitario. En ambos casos, se ha ampliado la cobertura, pero los usuarios consideran preciso mejorar la calidad del servicio.</p> <p>Se ha emprendido la recuperación del sistema de cuerpos de agua, que son clave para la ciudad, con la canalización y tratamiento de aguas residuales, proyectos que han permitido mejorar la calidad del agua en áreas como el estero Muerto y el estero Palanqueado, entre otros.</p> <p>Los proyectos generalmente aúnan la relocalización de moradores en zonas de riesgo, la construcción de parques, la recuperación de zonas verdes y la educación para la preservación ambiental.</p> <p>Debido a su vulnerabilidad a las inundaciones, la incorporación de infraestructura, como áreas de almacenamiento (lagunas de retención), pavimentos porosos y jardines en los proyectos urbanos y de desarrollo de espacio público van a mejorar la gestión de las aguas pluviales y, por lo tanto, a disminuir el pico de la inundación.</p>



Imagen 1 - Metrovía en Guayaquil

© Municipalidad Guayaquil



Imagen 2 - Guarderías municipales en Guayaquil

© Municipalidad de Guayaquil

Tabla 3 - Distribución de los desplazamientos por modo de transporte en Guayaquil

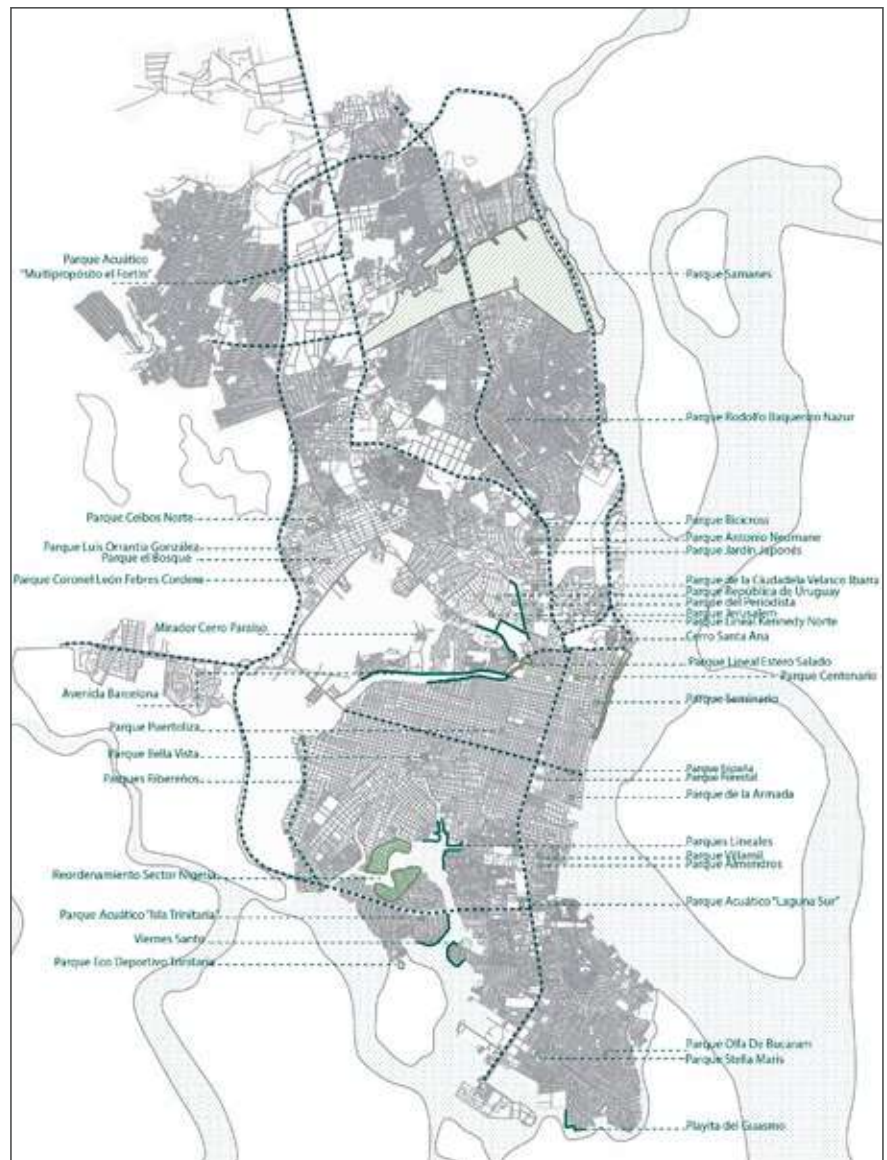
Modo	2000 (%)	2012 (%)
Bus		50,6
Buseta	79,6	11,4
Microbús		1,1
Metrovía articulado y alimentadoras	No existía	18,7
Institucional	8,8	0,0
Taxi	1,0	8,9
Vehículo privado	10,6	9,2
No motorizados	No disponible	No disponible

Fuente: Fundación Municipal de Transporte Masivo Urbano de Guayaquil (s.f.)

Mapa 2 - Componentes del sistema de espacios públicos del frente fluvial en Guayaquil

Leyenda:

- Vías principales
- ▨ Espacio público
- Espacio público lineal
- ▨ Cuerpos de agua



Fuente: Núñez (2011)



Programa	Inicio de actividades	Beneficiados primer año de actividad	Inversión primer año de actividad (USD)	Beneficiados 2010	Inversión 2010 (USD)
Guarderías Infantiles	2009	150	146.000 ⁴	300	164.423
Jardines Integrados	2003	549	0	2.100	300.000

Fuente: Municipalidad de Guayaquil (2012)

Tabla 4 - Guarderías infantiles y jardines integrados en Guayaquil

4. Cooperación de la Fundación Teletón por la Vida.

Tabla 5 - Programas Más Tecnología, Más Libros y Aprendamos

Programa	Inicio de actividades	Resultados primer año de actividad	Inversión primer año de actividad (USD)	Resultados 2010 (totales desde 2005)	Inversión 2010 (USD)
Más Tecnología	2005	250 escuelas participantes 70.000 estudiantes beneficiados	1.776.499	Centros participantes: Escuelas: 489 Colegios: 84 Estudiantes: Escuelas: 165.384 Colegios: 63.386 Total: 228.770	Escuelas: 332.200 Colegios: 1.833.807
Más Libros	2005	607 escuelas participantes 177.532 estudiantes beneficiados 492.024 libros entregados	1.200.000	Centros participantes: Escuelas: 1.028 Colegios: 137 Estudiantes: Básica: 139.948 Bachillerato: 65.000 Libros: Básica: 358.279 Bachillerato: 177.000	Básica: 1.189.213 Bachillerato: 899.638
Aprendamos	2003	4 cursos continuos: Personas inscritas: 112.084 Impacto en personas: 448.336	850.000	4 cursos continuos: Personas inscritas: 113.720 Impacto en personas: 454.880	1.504.409

Fuente: Municipalidad de Guayaquil (2012)

Programa	Beneficiados 2002	Inversión 2002 (USD)	Beneficiados 2010	Inversión 2010 (USD)
ZUMAR	17.000 familias	8 millones	203.737 atenciones realizadas	113.090
Escuelas Deportivas (Talleres Recreativos Deportivos)	3.075 niños y adolescentes de 5 a 16 años	No se realizó inversión alguna	5.889 niños y adolescentes de 5 a 16 años	43.883

Tabla 6 - Programas ZUMAR y de escuelas deportivas en Guayaquil

Fuente: datos proporcionados por la Dirección de Acción Social y Educación, Municipalidad de Guayaquil (diciembre de 2015)



6 MEDELLÍN



Antecedentes

Medellín, capital del departamento de Antioquia, es la segunda ciudad de Colombia por población y por actividad económica y comercial. La ciudad se ha beneficiado de un crecimiento económico notable. Entre 2000 y 2010, el PIB de Medellín se multiplicó por 2,18. Con este crecimiento, la ciudad aumentó su participación en la economía colombiana, situándose en el 7,1% en 2012. El PIB per cápita en 2014 era de USD 11.466 (Brookings Institution).

Medellín destaca, además, por ser la ciudad con mayor capacidad de inversión pública per cápita de Colombia. Estimaciones basadas en datos de la Contaduría General de la República muestran que, en 2014, el 54,2 % de los recursos de inversión se dedicaron a tres sectores: educación, transporte y movilidad, y salud (Cómo Vamos Medellín, 2014, p. 5).

Aunque desde el 2000 hasta hoy Medellín ha tenido 6 alcaldes, uno cada tres años⁵, la ciudad se ha caracterizado por la continuidad de su enfoque de urbanismo ciudadano. Dicho enfoque busca la recuperación de la confianza en la gestión pública para generar la responsabilidad de los actores de las intervenciones. Aníbal Gaviria, alcalde en el momento de realizarse este estudio, ha resaltado que es precisamente la capacidad de mantener el enfoque e implementar proyectos durante varias administraciones lo que ha permitido materializar la importante transformación de la ciudad en los últimos 10 años. Un ejemplo es el proyecto Metrocable, cuya construcción comenzó en 2001, siendo alcalde Luis Pérez, y que fue inaugurado en 2004, durante el mandato de Sergio Fajardo.

5. Tres años es el plazo máximo del mandato de un alcalde en Colombia y no es reelegible.

Tabla 1 - Líderes del gobierno local desde 2000

Líderes	Periodo
Juan Gómez Martínez	1998-2000
Luis Pérez Gutiérrez	2001-2003
Sergio Fajardo Valderrama	2004-2007
Alonso Salazar Jaramillo	2008-2011
Aníbal Gaviria Correa	2012-2015
Federico Gutiérrez	2016-Actualidad

Tabla 2 - Datos básicos de Medellín

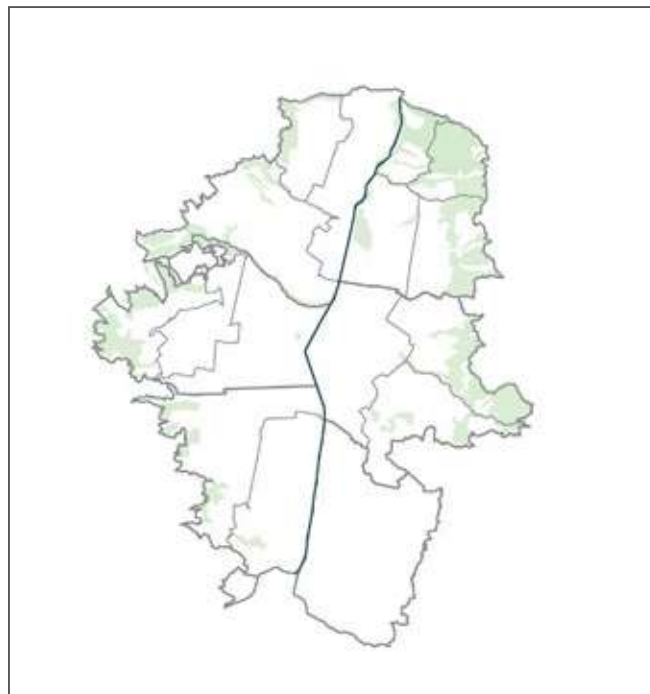
Población (millones)	Área del municipio (km ²)	GINI 2010	PIB 2000 (USD millones)	PIB 2010 (USD millones)	PIB nacional 2013 (USD millones)	Porcentaje del PIB nacional	Divisiones administrativas	Espacio público per cápita (m ²) 2000	Espacio público per cápita (m ²) 2010
2,34	380	0,56	7.050	15.391	378.148	4%	16 comunas	No se dispone de datos	8,82 (2012)

Fuente: Alcaldía de Medellín-SIEM (2016)

Según ONU-Hábitat, cerca del 14% de los habitantes de las ciudades colombianas estudiadas viven en condiciones de tugurio. En Medellín, el crecimiento poblacional se produjo principalmente en los años 60 y 70 con los llamados barrios de invasión, emplazados en las laderas del Valle de Aburrá, donde se encuentran más del 10% de las viviendas de la ciudad (De la Urbe, 2013). Los asentamientos informales de Medellín se ubican sobre las laderas más empinadas de la ciudad, tanto del lado este como al oeste del Valle, inclusive en zonas, como los márgenes de las quebradas, que presentan riesgos de deslizamiento durante las épocas de lluvia.

Desde hace casi dos décadas, el Municipio de Medellín ha mantenido una política de inversión importante en las zonas de asentamientos informales, con proyectos que incluyen la relocalización de viviendas en riesgo, la recuperación de corredores naturales, como la quebrada Juan Bobo, y la reubicación de personas asentadas sobre el vertedero de basura de Moravia, en viviendas de sustitución cercanas y en los alrededores de Aurora. Se han construido y mantenido parques biblioteca, equipamiento recreativo y deportivo, jardines infantiles, escuelas y liceos. El abastecimiento de agua potable llega al 100% y la recolección de las aguas servidas en colectores separados del drenaje pluvial también ha mejorado la cobertura.

La inversión social contempla importantes aportes para la capacitación de personas y el apoyo a emprendedores a través de los centros CEDEZO. El acompañamiento social para la reintegración a la sociedad de personas con registros delincuentes y herramientas para la resolución del conflicto también ha surtido resultados positivos. La educación y el arte han sido promovidos a través de programas, festivales culturales y amplias ofertas de actividades como estrategia para mantener a la juventud enfocada en proyectos productivos y saludables.



Escala:
0 1 2.5 5 km

Mapa 1 - Asentamientos informales en Medellín

Leyenda:
● Asentamiento informal

Área urbana: 120 km²

Área total de asentamientos informales: 18km²
% de ocupación de asentamientos informales en el municipio de Medellín: 15%

Fuente: Elaboración propia

Síntesis de la situación observada en Medellín

Ejes de políticas pro-inclusión	Acciones clave
Aumentar la conectividad espacial a través del transporte público	<p>El transporte público es un eje de la construcción de la cultura ciudadana. Concebido por la alcaldía como espacio público en movimiento, el transporte público pretende ser un vehículo para generar respeto entre las personas y hacia lo que es de propiedad compartida.</p> <p>Las estaciones de la red de transporte determinan centralidades para el desarrollo urbano.</p> <p>Los proyectos de transporte son una palanca para el mejoramiento de los barrios. La integración con el espacio público y la infraestructura social ha sido un instrumento para la transformación de áreas marginadas.</p> <p>La integración de los servicios de transporte público va más allá de los límites municipales. El Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SITVA) es el ente supramunicipal que gestiona el transporte masivo en 9 municipios, incluyendo varias líneas de metro y Metrocable, el Metroplús y sus rutas de buses alimentadores, el tranvía de Ayacucho y el sistema EnCicla.</p>
Promover la cohesión e interacción social a través del espacio público y verde	<p>Las intervenciones para mejorar la provisión de espacio público se plantean a partir de un sistema de elementos a escala metropolitana, urbana y barrial.</p> <p>La producción de espacio público está frecuentemente vinculada a proyectos de movilidad, infraestructura y edificios para actividades cívico-culturales.</p> <p>Las estaciones de Metrocable cuentan con equipamiento cultural, escuelas, centros de formación y espacio público en su proximidad. En torno a esta centralidad de actividades, se ha dado una transformación sustancial de la actividad económica del tejido urbano.</p> <p>La gestión y operación de los equipamientos y los espacios públicos asociados a ellos forman parte de la responsabilidad social de empresas de Medellín a través de cooperaciones público-privadas.</p>
Crear capital humano a través de la educación y el desarrollo de capacidades	<p>Enfocado en la atención integral a la primera infancia, el Programa Buen Comienzo consiste en la construcción, dotación y operación de jardines infantiles y ludotecas que atienden a más de 65.000 niños al año.</p> <p>Los parques biblioteca y las Unidades de Vida Articulada son instrumentos para articular la cohesión social.</p> <p>La ciudad ha creado centros dedicados a fomentar el tejido empresarial y social en zonas menos favorecidas.</p> <p>Los equipamientos públicos y los programas priorizan la educación y la cultura como estrategias clave para la inclusión de los jóvenes y la disminución de la violencia.</p>
Mejorar la calidad de vida a través de servicios básicos y de protección al medio ambiente	<p>La Empresa Pública de Medellín (EPM) ha sido vital en la implementación del urbanismo social que ha transformado la ciudad.</p> <p>La mejora del sistema público de alcantarillado busca aumentar la cantidad de agua recolectada y su tratamiento en plantas depuradoras para prevenir la contaminación.</p> <p>Los riesgos de derrumbes y erosión a causa de aguas pluviales en áreas urbanizadas del Valle de Aburrá están siendo mitigados con infraestructura verde.</p> <p>La ciudad ha realizado intervenciones de transformación de vertederos en espacios públicos.</p>



Imagen 1 - Espacio público Parque Pies Descalzos en Medellín

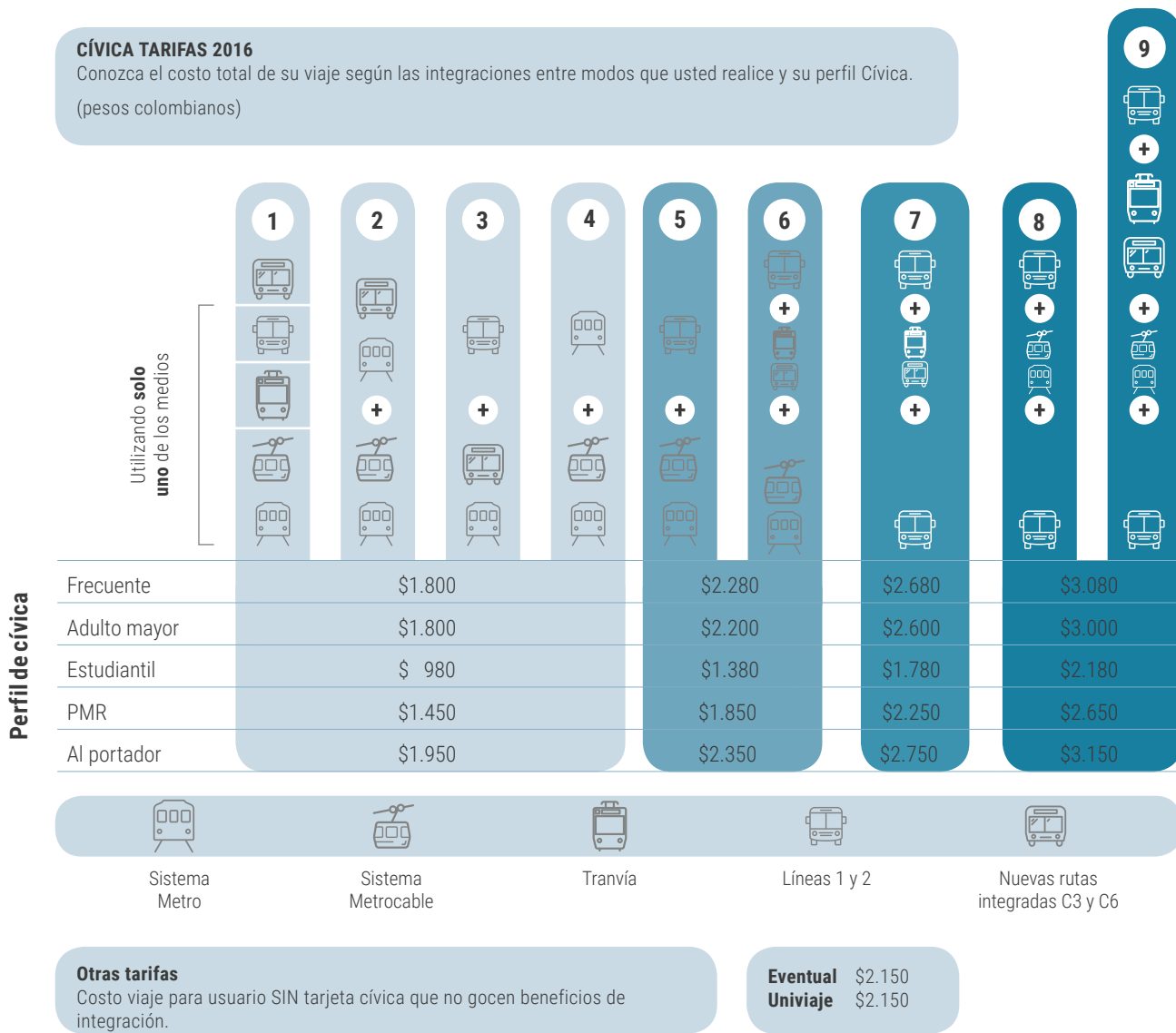
© Elisa Silva



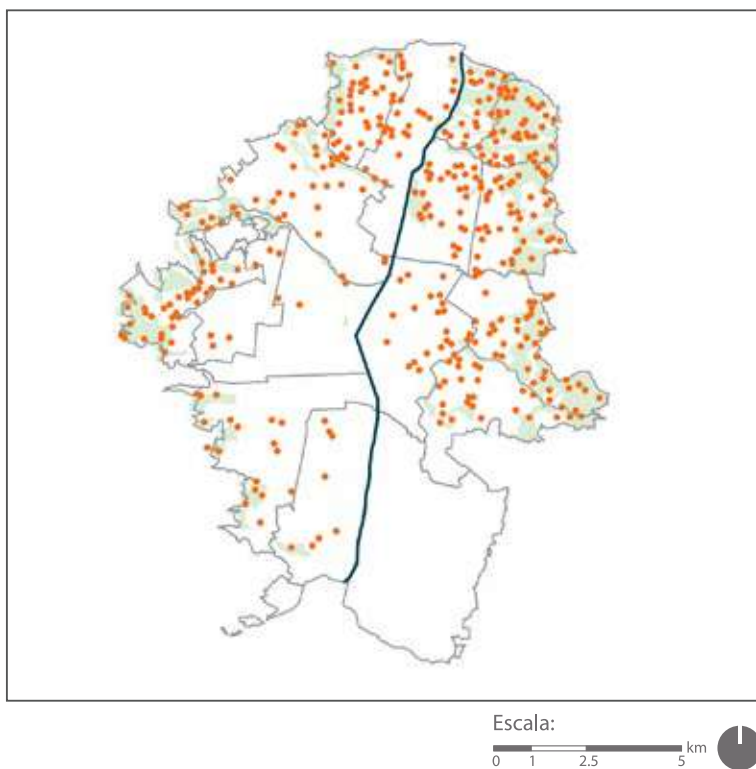
Imagen 2 - Parque Biblioteca La Ladera, Medellín

© Elisa Silva

Figura 1 - Tarifas de transporte público en Medellín



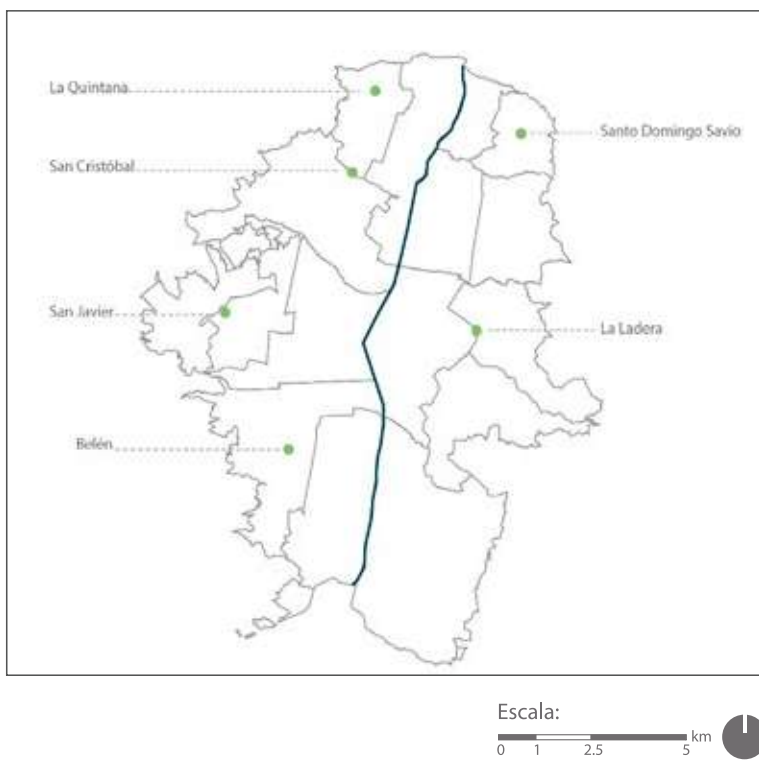
Fuente: Metro de Medellín (s.f.)



Mapa 2 - Localización de los centros Buen Comienzo

- Leyenda:
- Asentamiento informal
 - Jardines infantiles

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín

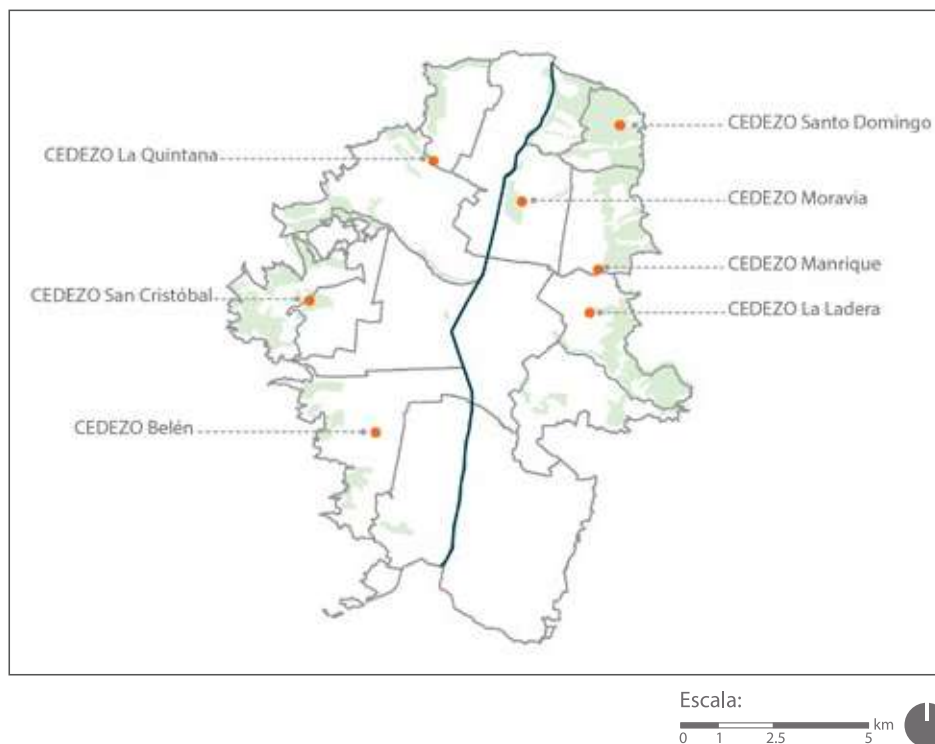


Mapa 3 - Localización de los parques bibliotecas en Medellín

- Leyenda:
- Parques bibliotecas

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín

Mapa 4 - Localización de los centros CEDEZO en Medellín



Leyenda:
 ● Asentamiento informal
 ● CEDEZOS

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín

Tabla 3 - Evolución del estado sanitario de las quebradas en el municipio de Medellín en función de la DBO₅⁶

Estado Sanitario	Año 2002	Año 2005
Natural	0	0
Aceptable	8	7
Moderadamente contaminado	2	6
Contaminado	2	5
Muy contaminado	30	24

Fuente: Alcaldía de Medellín-Secretaría de Medio Ambiente (2011)

6. La demanda bioquímica de oxígeno (DBO) es un parámetro utilizado para medir el grado de contaminación, normalmente una vez transcurridos cinco días de reacción.



Imagen 3 - La colocación de los postes del Metrocable en la Calle 34 han dado prioridad al peatón

© Alcaldía de Medellín



7 PANAMÁ



Antecedentes

Panamá es el principal centro político, administrativo, económico y cultural de la República de Panamá, de la que es capital. Casi todas las grandes empresas panameñas tienen su sede en la ciudad, donde se concentra gran parte de la actividad económica del país.

El distrito de Panamá, que contiene a la ciudad, está conformado por 24 corregimientos, donde viven 880.000 personas, aunque el área metropolitana de la ciudad incluye también al distrito de San Miguelito y algunas áreas urbanas pertenecientes a los distritos de Arraiján y La Chorrera, que suman una población de aproximadamente 1,7 millones de habitantes, lo que supone casi la mitad de la población del país (BID y Alcaldía de Panamá).

Panamá, la descentralización de competencias es reciente. En 2004, la reforma de la Constitución Política estableció el proceso de elección directa municipal. Cinco años después, se delegaron competencias para el ordenamiento del territorio municipal del Distrito Capital, que incluyen la elaboración e implementación del plan de la ciudad y planes parciales y sectoriales de movilidad urbana, el sistema de espacios abiertos y la rehabilitación de la zona histórica, áreas de especial atención durante el mandato del alcalde José Blandón.

Un estudio reciente señala que unos 680.000 panameños, lo que equivale al 44,7% de la población del área metropolitana, viven en asentamientos informales en los distritos de Arraiján, Capiro, Chepo, La Chorrera, Panamá y San Miguelito (Espino y Gordón, 2015). Según estimaciones realizadas para este estudio basadas en los mapas existentes, un 8% del suelo del municipio de Panamá está ocupado por asentamientos informales.

Tabla 1 - Líderes del gobierno local desde 2000

Líderes	Periodo
Bosco Vallarino	2009-2012
Roxana Méndez	2012-2014
José Isabel Blandón Figueroa	2014-Actualidad

Tabla 2 - Datos básicos de Panamá

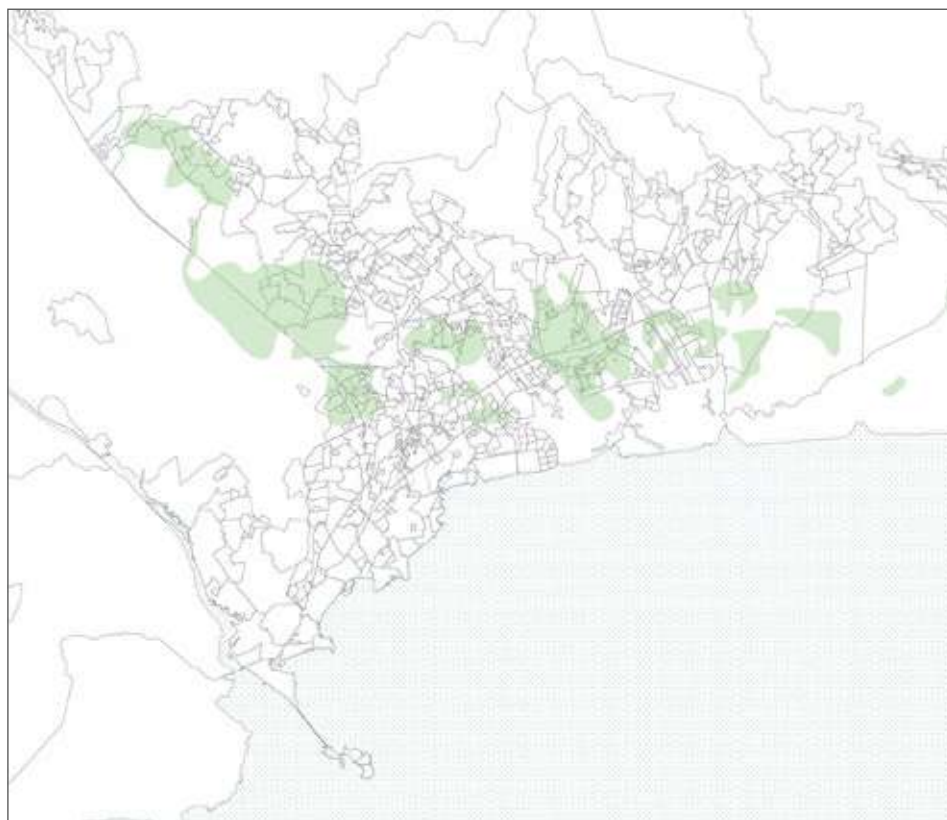
Población (millones)	Área del municipio (km ²)	GINI 2010	PIB 2000 (USD millones)	PIB 2010 (USD millones)	PIB nacional 2013 (USD millones)	Porcentaje del PIB nacional	Divisiones administrativas	Espacio público per cápita (m ²) 2000	Espacio público per cápita (m ²) 2010
0,88	275	0,51	No disponible	12.726	40.467	31%	24 corregimientos	No se dispone de datos	No se dispone de datos

Fuente: Varias

En Panamá, los barrios están mayormente ubicados en el oeste y norte de la ciudad. También existen barrios más antiguos dentro del tejido histórico de la ciudad, como Curundú y Chorrillos. Estos últimos han sido intervenidos con importantes construcciones de vivienda social que prácticamente han sustituido los tejidos informales que existían anteriormente. Además, se han visto beneficiados con mejor acceso al transporte público gracias a la instalación del sistema de metro y metrobuses. El trazado de la línea 1, por ejemplo, atiende a poblaciones en asentamientos informales.

Algunos asentamientos sobre los bordes de los ríos presentan riesgos de inundación. Al tratarse de una topografía plana, no hay riesgos de deslizamiento.

Existen algunos equipamientos culturales en los barrios, como las bibliotecas y escuelas públicas, que son competencia del Gobierno Nacional. Sin embargo, la inversión en proyectos de mejoramiento de barrios no ha sido contundente. Son pocas o inexistentes las áreas para el esparcimiento, la recreación y el espacio público. El proyecto de saneamiento de la Bahía de Panamá ha mejorado la dotación de alcantarillado en las zonas de barrios con descargas en ríos y quebradas.



Mapa 1 - Asentamientos informales en Panamá

Leyenda:

- Asentamiento informal

Área urbana: 574 km²

Área total de asentamientos informales: 48 km²

% de ocupación de asentamientos informales en el municipio de Panamá: 8%

Fuente: Elaboración propia

Síntesis de la situación observada en Panamá

Ejes de políticas pro-inclusión	Acciones clave
Aumentar la conectividad espacial a través del transporte público	<p>Se ha impulsado un plan de restructuración del sistema de transporte que contempla la construcción de varias líneas de metro, una de la cuales está operativa, y la creación del sistema Metrobús. Se espera la integración entre Metro y Metrobús.</p> <p>El recorrido de la línea 1 del metro coincide con zonas donde habita la población de menos recursos. El tiempo de desplazamiento ha disminuido para esta población, con los consiguientes beneficios en productividad y calidad de vida.</p> <p>El Metro y Metrobús están ahora gestionados por entidades estatales. A nivel municipal, se está invirtiendo en la mejora de la accesibilidad al transporte público en cooperación con las autoridades responsables del Metro.</p>
Promover la cohesión e interacción social a través del espacio público y verde	<p>El desafío de la ciudad es aumentar y mejorar la distribución de espacios públicos en la ciudad.</p> <p>La recuperación del frente marino ha creado un importante espacio público y cuenta con una ciclovía, áreas deportivas, áreas recreativas con miradores, fuentes y espejos de agua y áreas verdes con árboles y plantas tropicales.</p>
Crear capital humano a través de la educación y el desarrollo de capacidades	<p>La educación preescolar pertenece al primer nivel de enseñanza o Educación Básica General, que es de carácter universal, gratuito y obligatorio. La asignación de recursos a la educación se ha duplicado en 10 años.</p> <p>La ciudad ha aumentado el número de matrículas de preescolar en zonas de bajos ingresos.</p> <p>El municipio gestiona una biblioteca pública por corregimiento.</p> <p>Se ofrece capacitación para cultivar el emprendimiento y la profesionalización.</p> <p>El programa Somos utiliza el deporte como herramienta para prevenir los factores de riesgo social en la juventud.</p>
Mejorar la calidad de vida a través de servicios básicos y de protección al medio ambiente	<p>La provisión de agua potable, que presenta niveles cercanos a la cobertura universal, ha mejorado principalmente entre 2000 y 2010 en los corregimientos periféricos, alcanzando un valor promedio de alrededor del 98%.</p> <p>El programa de saneamiento es esencial para la bahía de Panamá y la ciudad; todas las aguas servidas de la ciudad serán tratadas antes de ser descargadas en el mar, lo cual permitirá la recuperación de la bahía y la eliminación de malos olores en los espacios públicos.</p> <p>La ciudad se ve frecuentemente afectada por inundaciones y la alcaldía está trabajando para estudiar y mitigar este problema en áreas urbanas próximas a la bahía de Panamá.</p> <p>El programa municipal Basura Cero está enfocado en generar una mejor cultura de manejo de los residuos sólidos desde la óptica de la educación y la provisión de infraestructuras de separación de residuos en origen.</p>



Imagen 1 -Sistema de Metro en Panamá

© Elisa Silva



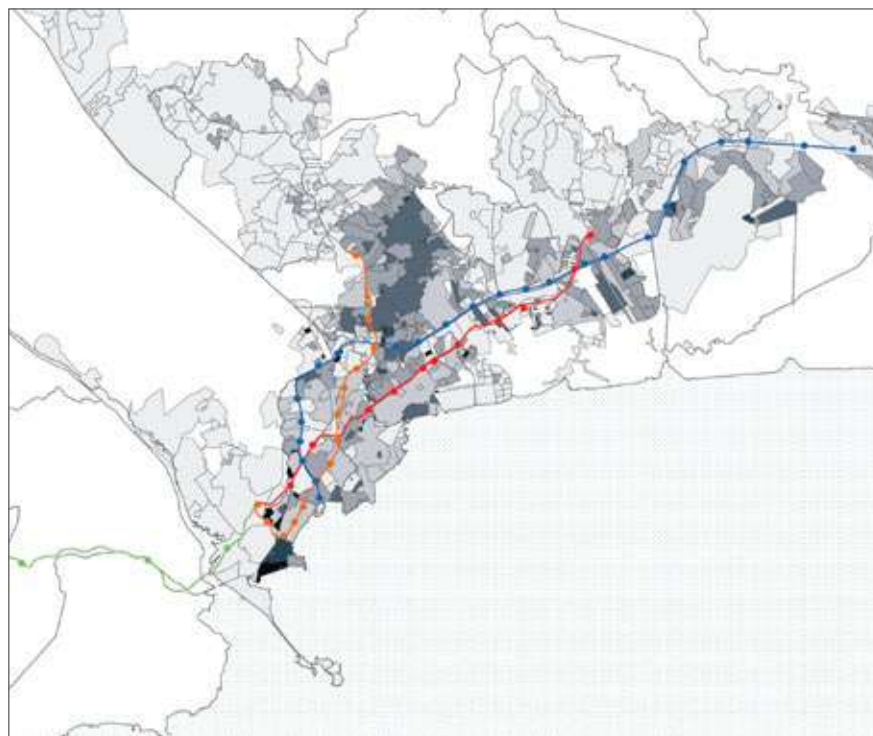
Imagen 2 - Escuelas para nivel preescolar en Panamá

© Alcaldía de Panamá

Mapa 2 - Metro de Panamá y densidad de población

Leyenda:
Población y Metro
Densidad de población 2010 por barrios

- Línea 1 (inaugurada 2014)
- Línea 2
- Línea 3
- Línea 4
- < 50 hab/Ha
- 50 - 75 hab/Ha
- 75 - 125 hab/Ha
- 125 - 175 hab/Ha
- 175 - 250 hab/Ha
- > 250 hab/Ha



Nota: La línea 2 está en construcción y las líneas 3 y 4 están proyectadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEC-Panamá(s.f.) y Metro de Panamá (s.f.)



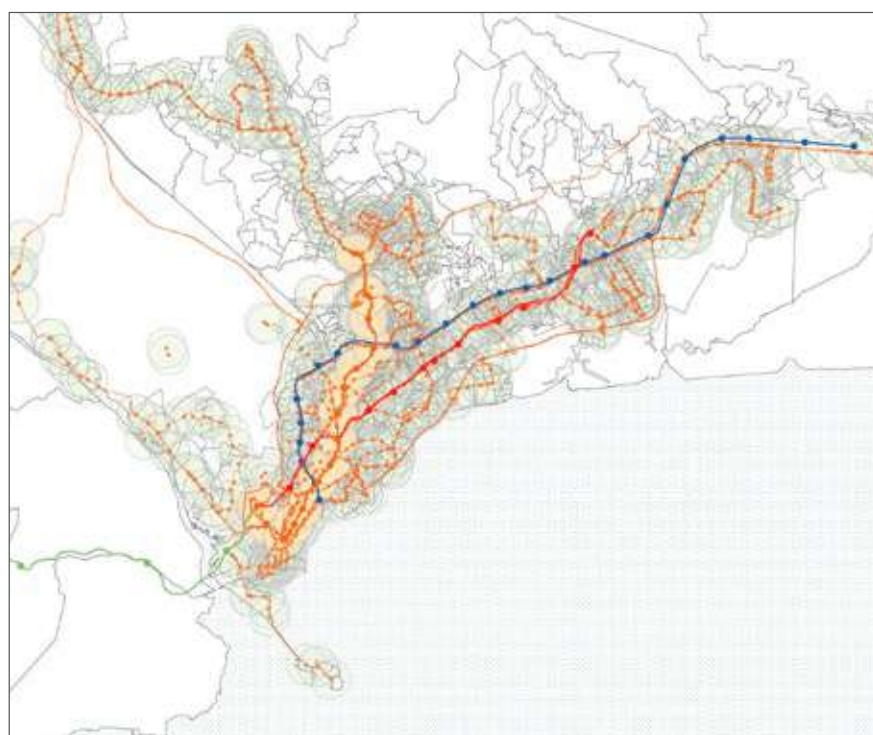
Mapa 3 - Accesibilidad al sistema de transporte público

Leyenda:
Barrios y líneas de transporte público
Censo de Población 2010

- Línea 1 (inaugurada 2014)
- Línea 2
- Línea 3
- Línea 4
- Líneas de autobús

Área a menos de 800 m de una parada

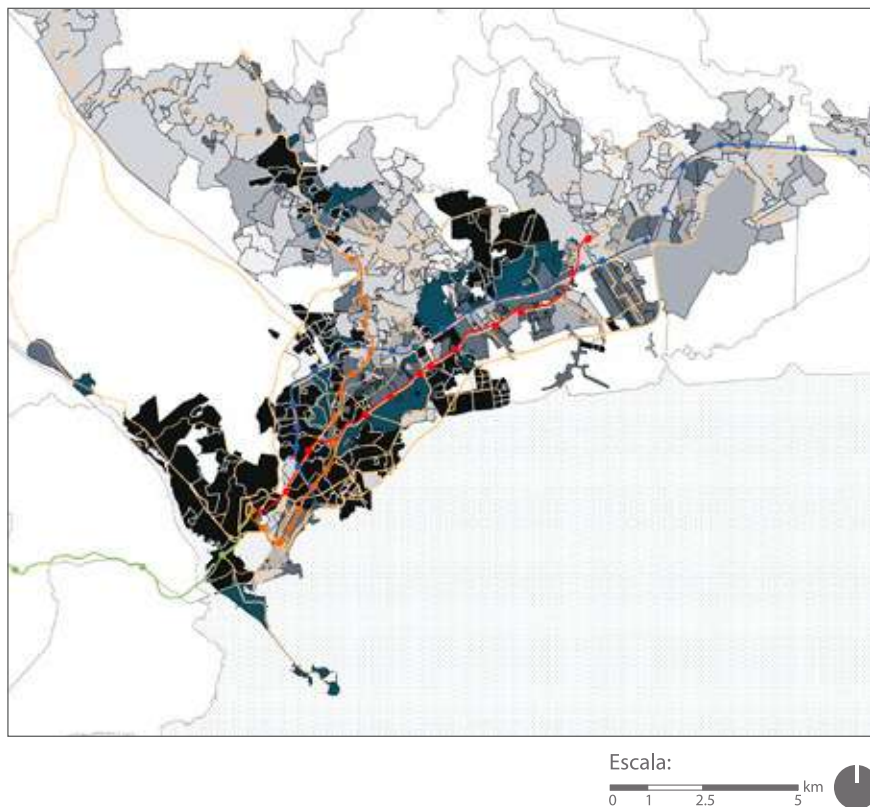
- Parada de metro
- Parada de autobús



Nota: La línea 2 está en construcción y las líneas 3 y 4 están proyectadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del INEC-Panamá (s.f.), Metro de Panamá (s.f.) y MiBus (s.f.)





Mapa 4 - Transporte público de Panamá e ingresos per cápita en 2010

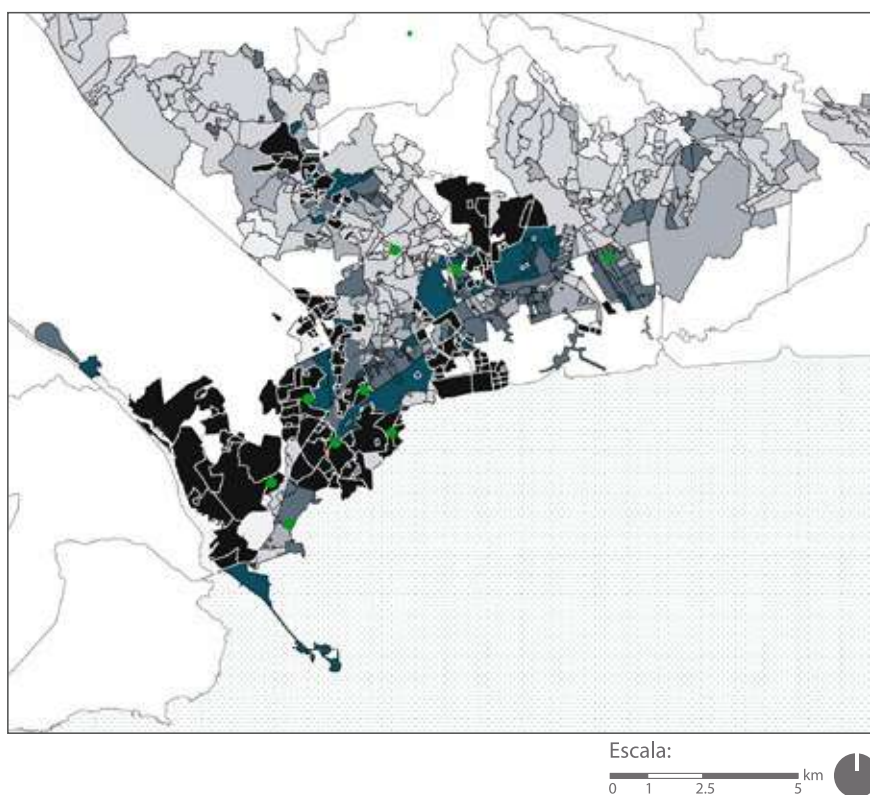
Leyenda:
Transporte público e ingresos de la población
Ingreso medio per cápita. Censo 2010

	< 100 USD
	200 - 300 USD
	300 - 400 USD
	400 - 600 USD
	600 - 800 USD
	> 800 USD

Transporte público

	Línea 1 (inaugurada 2014)
	Línea 2
	Línea 3
	Línea 4
	Líneas de autobús

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá (s.f.), Metro de Panamá (s.f.) y MiBus (s.f.)



Mapa 5 - Bibliotecas en Panamá e ingresos mensuales per cápita

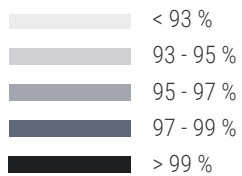
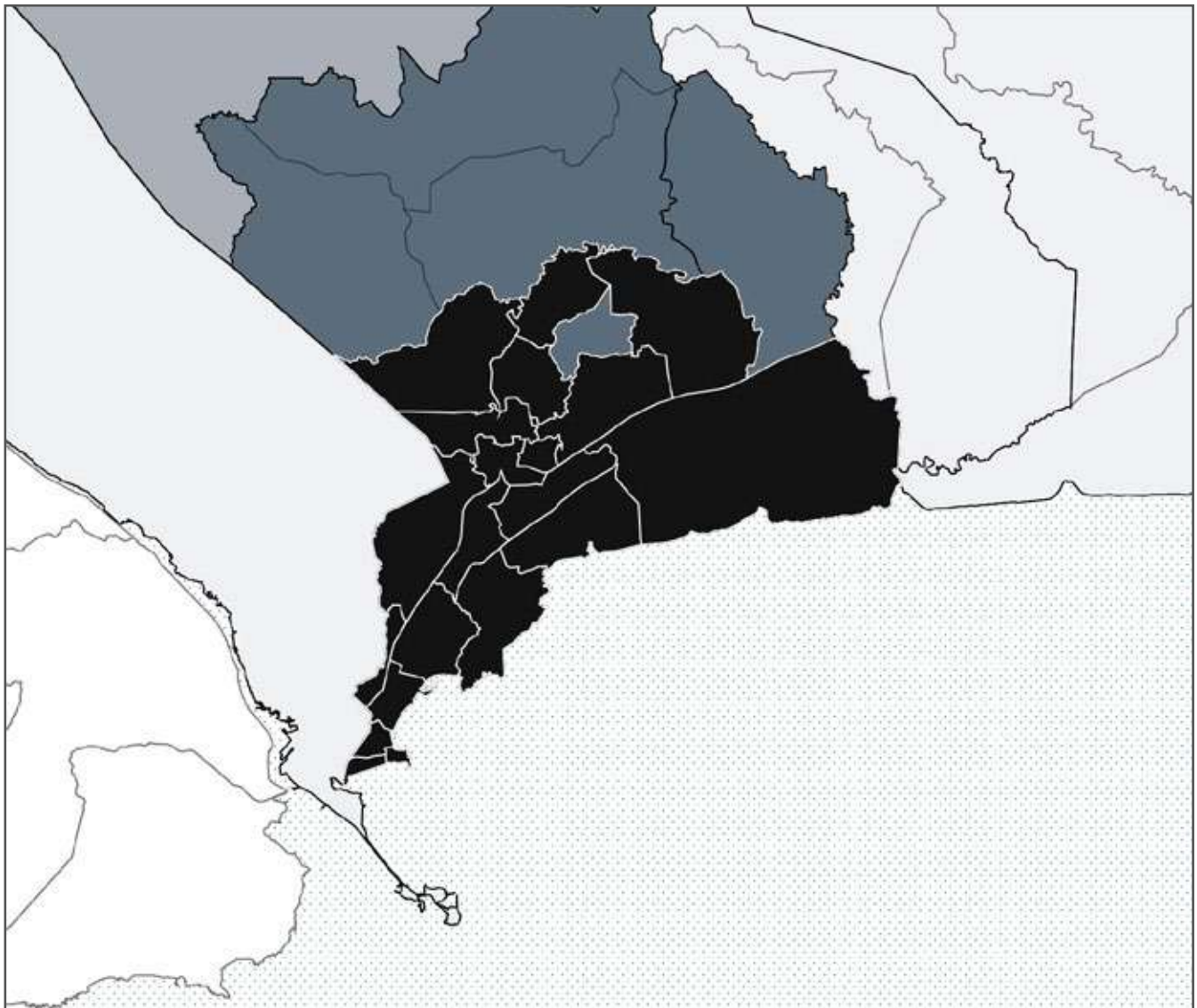
Leyenda:
Población con primaria finalizada
Censo de Población 2010

Bibliotecas

	< 100 USD
	200 - 300 USD
	300 - 400 USD
	400 - 600 USD
	600 - 800 USD
	> 800 USD

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística y Censo

Mapa 6 - Viviendas con abastecimiento de agua potable en 2000

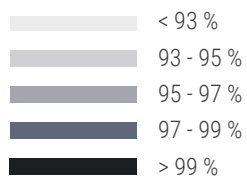
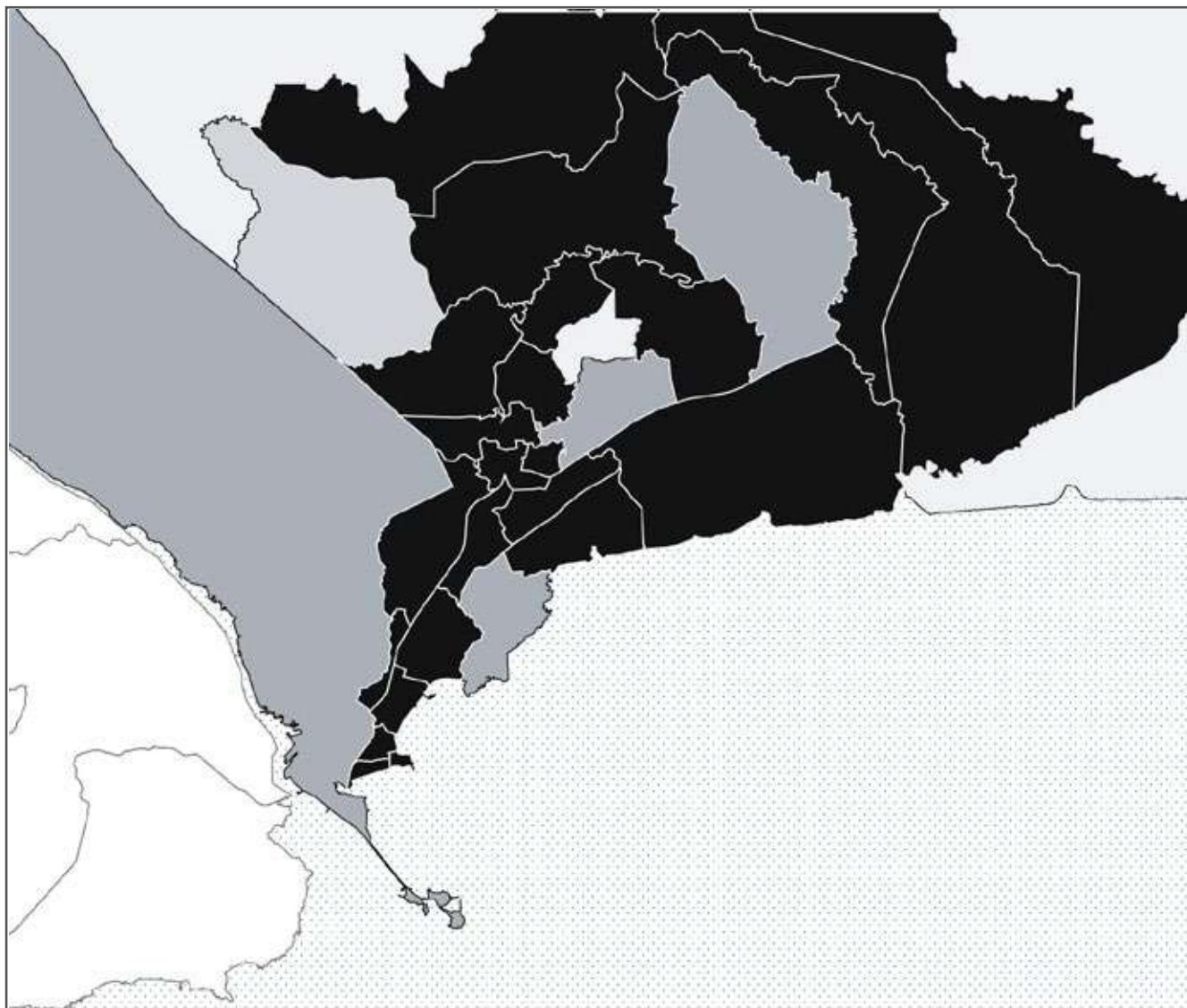


Leyenda:
Viviendas con
abastecimiento de agua
Censo de Población 2000

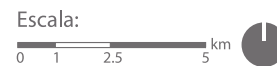


Fuente: Elaboración propia a partir de información del INEC-Panamá (s.f.)

Mapa 7 - Viviendas con abastecimiento de agua potable en 2010

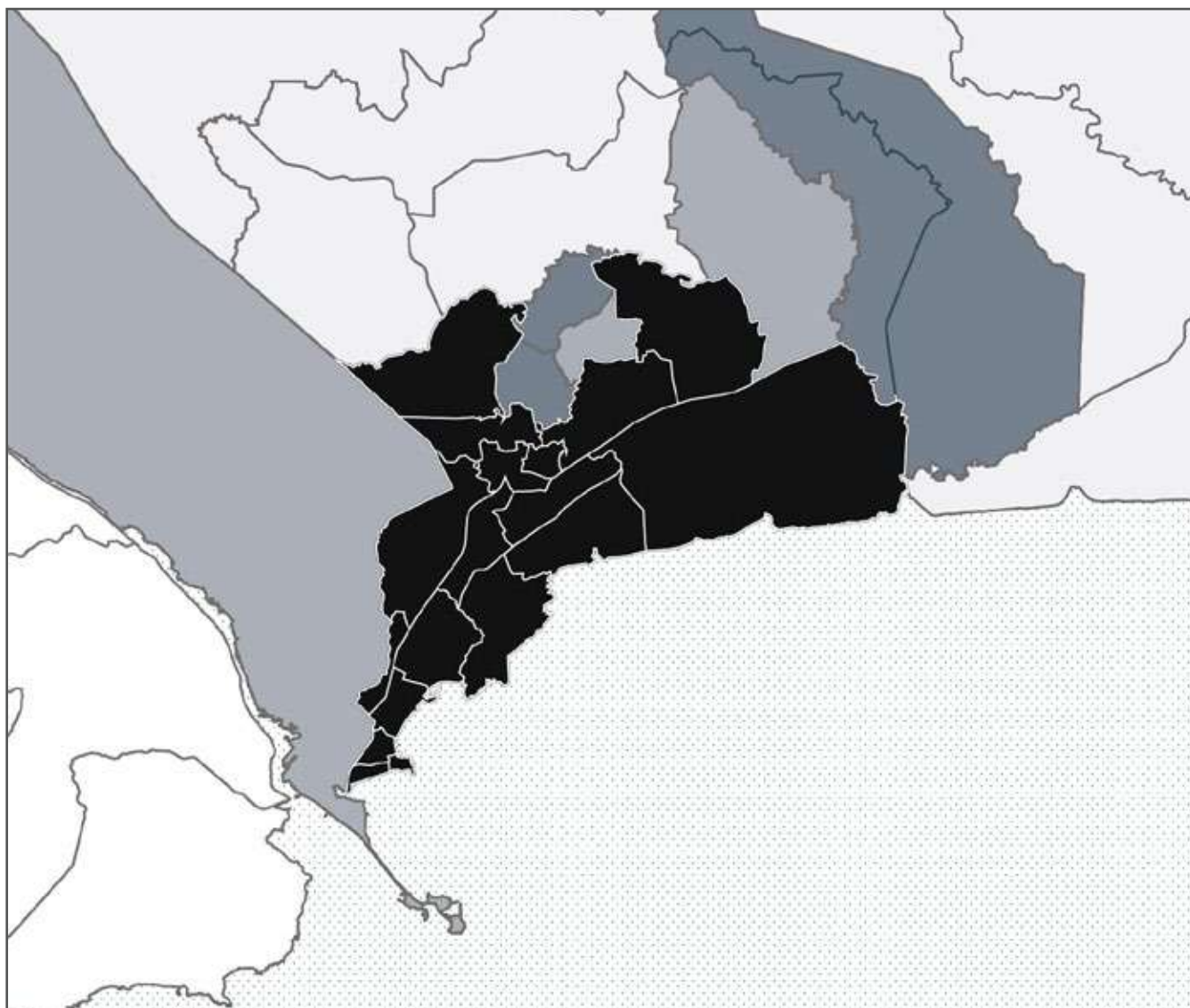


Leyenda:
Viviendas con
abastecimiento de agua
Censo de Población 2010



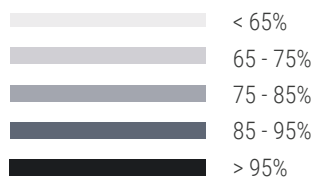
Fuente: Elaboración propia a partir de información del INEC-Panamá (s.f.)

Mapa 9 - Viviendas con servicio de recolección de residuos sólidos en 2000



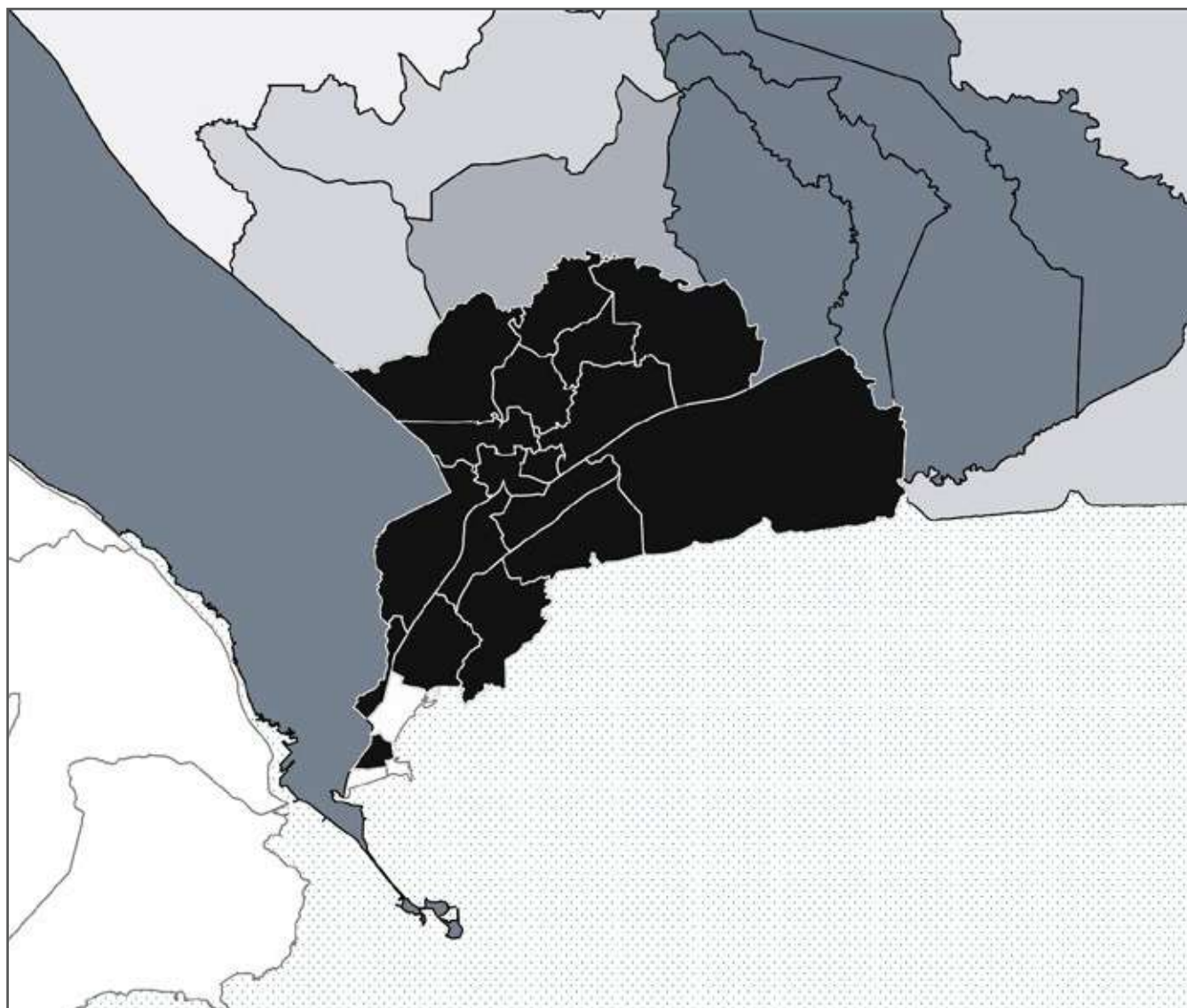
Escala: 0 1 2.5 5 km

Leyenda:
Viviendas con recolección de
residuos sólidos.
Censo de población 2000



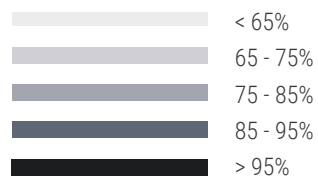
Fuente: Elaboración propia a partir de información del INEC-Panamá (s.f.)

Mapa 10 - Viviendas con servicio de recolección de residuos sólidos en 2010



Escala:
0 1 2.5 5 km

Leyenda:
Viviendas con recolección de
residuos sólidos.
Censo de población 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de información del INEC-Panamá (s.f.)

Condiciones observadas en los ejes de trabajo

Aumentar la conectividad espacial a través del transporte público

En la década analizada (2000-2010), se ha podido observar que las ciudades testigo han hecho un notable esfuerzo para ampliar sus sistemas de transporte público y pasar de un servicio en su gran mayoría proporcionado por autobuses, muchas veces con escasa planificación y regulación, a la creación de una red de transporte público de carácter multimodal, es decir, compuesta por varios modos, e intermodal, es decir, donde los varios modos están integrados. Un elemento clave para hacer que el sistema sea más eficiente para el usuario consiste en facilitar el cambio de modo, mediante instalaciones físicas servidas por varios modos, y la disponibilidad de un título de viaje universal, válido para todos los modos del sistema. Para los autobuses, un factor de éxito es la velocidad de desplazamiento que se logra mediante vías exclusivas. La rapidez y fiabilidad de horario de llegada son atributos importantes, sobre todo a la hora de competir con vehículos privados.

Promover la cohesión e interacción social a través del espacio público y verde

La observación de las ciudades testigo indica que se ha registrado una importante mejora en la dotación de espacio público en la primera década del siglo XXI. Todas las ciudades han dedicado una mayor atención a la producción de espacio público y a la mejora de las condiciones de accesibilidad de los mismos. Se ha vinculado un renovado enfoque de planificación, que considera los diferentes tamaños y tipos de espacios públicos como un sistema, a una estrategia de distribución territorial basada en el aumento de la accesibilidad. El resultado de este enfoque es la localización de los espacios públicos de forma que estén más cerca de los ciudadanos.

Crear capital humano a través de la educación y el desarrollo de capacidades

La observación de las ciudades testigo permite identificar fases clave dentro del ciclo formativo para crear capital humano que han sido objeto de atención primordial de los gobiernos municipales. Estas fases son la educación en la primera infancia, la etapa más crítica para que los niños alcancen su mayor destreza mental y emocional y estén mejor preparados para entrar en el sistema formal educativo; y los estudios y aprendizajes para personas en edad de trabajar, destinados a aumentar y adecuar sus conocimientos y habilidades para la inserción, reinscripción y actualización laboral, así como las aptitudes necesarias para desarrollar microemprendimientos.

Mejorar la calidad de vida a través de servicios básicos y de protección al medio ambiente

Las ciudades observadas en este estudio han actuado para ampliar la cobertura de infraestructura y servicios básicos, aunque cada una con un enfoque particular de planificación y gestión para responder a sus propios desafíos prioritarios. La relación entre el acceso a servicios básicos de agua y saneamiento y la calidad de vida de los ciudadanos es intrínseca, al igual que entre la provisión de drenaje pluvial y la prevención y mitigación de inundaciones, que afectan principalmente a hogares asentados en zonas vulnerables y de construcción precaria. Existe también una relación sinérgica entre la infraestructura y la mejora de la calidad medioambiental de los cuerpos de agua de las ciudades, la cual, además de tener impacto en la habitabilidad, abre para muchas ciudades oportunidades de desarrollo económico.



BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

Más oportunidades, un mejor futuro.

