Informe urbano de América Latina y el Caribe

2024

Diego Aulestia
Bruno Lana
Coordinadores

Naciones Unidas
CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL

Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme

www.cepal.org/es/publications

www.instagram.com/publicacionesdelacepal

www.facebook.com/publicacionesdelacepal

www.issuu.com/publicacionescepal/stacks

www.cepal.org/es/publicaciones/apps

NACIONES UNIDAS

CEPAL

Informe urbano de América Latina y el Caribe 2024

Diego Aulestia
Bruno Lana
Coordinadores

Naciones Unidas

CEPAL

Este documento fue elaborado y coordinado por Bruno Lana, Oficial de Asuntos Económicos, bajo la supervisión de Diego Aulestia, Jefe de la Unidad de Asentamientos Humanos, ambos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Se agradecen los aportes de Enrique Oviedo, de la Secretaría de la Comisión; Jorge Rodríguez Vignoli, del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL; Alfredo Montanez, Elizabeth Coble, Lisbeth Naranjo, Marina Gil, Rayén Quiroga, Romeo Moers y Silvia Saravia, de la División de Recursos Naturales; Pauline Stockins y Pablo Villatoro, de la División de Estadísticas, y Michael Hanni, de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

También se agradece al equipo de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL por su apoyo y colaboración en distintas etapas del trabajo, con especial mención a Estefani Rondón, Asistente de Investigación, y Estefania Forero y Juan Herrera, Consultores.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2024/109
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2024
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2401010[S]

Esta publicación debe citarse como: D. Aulestia y B. Lana (coords.), "Informe urbano de América Latina y el Caribe 2024", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/109), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Presentación **7**

Introducción **9**

I. El estado de las ciudades de América Latina y el Caribe **15**

A. América Latina y el Caribe: una región cada vez más urbana 15
B. El envejecimiento de la población urbana 16
C. Aumento en las tipologías no tradicionales de hogar 17
D. La estructura económica de las ciudades es dominada por el sector de servicios 18
E. La pobreza extrema persiste en las urbes latinoamericanas 20
F. Se estanca la tendencia de reducción de los barrios marginales 21
G. Cobertura de agua potable y saneamiento 22
1. Cobertura de agua potable y saneamiento gestionados de manera segura en América Latina y el Caribe 22
2. Requerimientos de inversión 24
3. Gastos de los hogares y tarifas 25
H. La expansión de la conectividad digital urbana 27
I. Privaciones críticas de la vivienda y su impacto en el hogar 28
J. La inversión pública en desarrollo urbano no acompaña el incremento de los gastos sociales 29
K. La paradoja de la ciudad que se expande con viviendas desocupadas y personas con limitado acceso a los servicios de la vivienda 33
L. El descenso de propiedad de la vivienda 36
M. La vivienda representa parte relevante del consumo de los hogares 37
N. Las carteras hipotecarias crecen a pesar de las condiciones de crédito más restrictivas 39
O. Los costos de construcción se estabilizan en niveles elevados 40
P. La construcción pierde participación en el PIB regional 41
Q. Acción climática y contaminación urbana 43
1. Contaminación del aire 45
2. Contaminación por el manejo inadecuado de las aguas residuales 45
3. Contaminación debido al manejo inadecuado de los residuos sólidos 46

R. La violencia urbana como obstáculo para el desarrollo sostenible en la región 47
S. Las Políticas Nacionales Urbanas en América Latina y el Caribe 49
1. Panorama de las PNUs en América Latina y el Caribe 49
2. Institucionalidad del desarrollo urbano y la vivienda en América Latina y el Caribe 51
T. Retos en la participación y representación política de las mujeres en las ciudades 53

II. Tema central: movilidad urbana sostenible 55
A. Las desigualdades de la movilidad urbana en América Latina y el Caribe 55
B. Los impactos de la pandemia en la movilidad urbana 61
C. El potencial ambiental y económico de la movilidad sostenible 62

III. Conclusiones 67

Bibliografía 69

Cuadros

Cuadro 1 América Latina: tipología de los hogares en zonas urbanas por quintil de distribución de ingresos, países seleccionados, 2010-2022 17
Cuadro 2 Porcentaje de hogares con acceso a internet en zonas urbanas, países seleccionados América Latina, 2012 a 2022 27
Cuadro 3 América Latina y el Caribe: gasto público social per cápita del gobierno central, 2021-2022 31
Cuadro 4 América Latina (promedio simple 12 países): distribución de la población urbana según condición de tenencia de la vivienda, 2010-2022 36
Cuadro 5 América Latina: proporción de la población en hogares propietarios de la vivienda en zonas urbanas, países seleccionados, 2010-2022 36
Cuadro 6 América Latina: tasa de interés anual nominal de los créditos hipotecarios durante la pandemia COVID-19 39
Cuadro 7 América Latina: relación entre saldo de la cartera de crédito hipotecario al fin de año y Producto Interno Bruto anual 40
Cuadro 8 Variación anual y acumulado 2020-2023 de los índices de costo de construcción y de los índices de precios al consumidor, 10 países 41
Cuadro 9 Víctimas de homicidio intencional, regiones del mundo 47
Cuadro 10 América Latina y el Caribe: tasas de homicidio en ciudades capitales y otras, respecto de tasa del país 48
Cuadro 11 Tasas de crecimiento geométrico del *stock* de buses y afines en América Latina y el Caribe 62
Cuadro 12 América Latina (6 ciudades): metas de electrificación de los buses de transporte público en los Planes de Acción Climática 64

Gráficos

Gráfico 1 Porcentaje de la población a mitad de año residiendo en áreas urbanas por región, estimación año 2020 10
Gráfico 2 América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) y del PIB tendencial, 1951-2024 11
Gráfico 3 América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, 1990-2022 y proyecciones para 2023 11
Gráfico 4 América Latina y el Caribe: distribución porcentual de la población en áreas urbanas 15
Gráfico 5 América Latina: distribución de la población urbana por grupos de edad, países seleccionados, 2010-2022 16

Gráfico 6 América Latina: tipología de los hogares en zonas urbanas, países seleccionados, 2010-2022 18
Gráfico 7 Evolución de la participación del sector servicios en la producción total de las regiones subnacionales/ciudades de América Latina y el Caribe, 2015 y 2020 19
Gráfico 8 Evolución de la participación de la industria manufacturera en la producción total de las regiones y ciudades de América Latina y el Caribe, 2015 y 2020 20
Gráfico 9 América Latina: población en situación de pobreza extrema y pobreza, áreas urbanas 20
Gráfico 10 Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, 2000-2022 21
Gráfico 11 Cobertura de agua potable y saneamiento en áreas urbanas de América Latina y el Caribe por nivel de servicio en el período 2018-2022 22
Gráfico 12 Variación de la cobertura de agua potable gestionada de manera segura en las zonas urbanas de los países de América Latina y el Caribe durante el período 2000-2022 23
Gráfico 13 Variación de la cobertura de saneamiento gestionado de manera segura en las zonas urbanas de los países de América Latina y el Caribe durante el período 2000-2022 23
Gráfico 14 Necesidades de inversión en agua potable y saneamiento, período 2020-2030 24
Gráfico 15 Necesidades de inversión en agua potable y saneamiento en las zonas urbanas, período 2020-2030 25
Gráfico 16 Porcentaje de gasto de los hogares urbanos en agua potable y saneamiento por quintil en América del Sur, América Central, México y República Dominicana 26
Gráfico 17 América Latina (17 países): privación crítica en la materialidad y los servicios básicos de la vivienda, por estratos de ingreso, menores de 18 años, alrededor de 2021 28
Gráfico 18 América Latina (16 países): privación crítica en la materialidad o los servicios básicos de la vivienda, por estratos de ingreso, zona urbana, menores de 18 años, alrededor de 2021 29
Gráfico 19 América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2022 30
Gráfico 20 Población en hogares con hacinamiento, zona urbana 33
Gráfico 21 Porcentaje de viviendas en condición de desocupación por abandono (tasa de vacancia), países de América Latina y el Caribe, zonas urbanas 34
Gráfico 22 Participación del gasto en "vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles" sobre el Consumo Individual Efectivo, año 2021 38
Gráfico 23 Participación de la actividad económica, construcción en el Producto Interno Bruto 42
Gráfico 24 Participación del sector construcción en el Producto Interno Bruto, año 2022 43
Gráfico 25 Concentración de material particulado fino (MP2,5), media anual, área urbana, 2019 45
Gráfico 26 Tipo de PNUs según subregiones de América Latina y el Caribe 50
Gráfico 27 Mujeres alcaldesas electas en América Latina y el Caribe, 2021 53
Gráfico 28 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los gobiernos locales de América Latina y el Caribe 54
Gráfico 29 Distribución de viajes por modo, último año disponible (día hábil), ciudades seleccionadas 56
Gráfico 30 Viajes por motivos laborales distribuidos por modo según estrato socioeconómico (día hábil) 57
Gráfico 31 Tiempo promedio de viaje de ida al trabajo en transporte público y en automóvil privado en un día hábil 58
Gráfico 32 Distancias y tiempos de viaje por motivos laborales en transporte público, por estrato socioeconómico 58

Gráfico 33 Seis (6) ciudades de estudio: porcentaje de viajes que realizan hombres y mujeres en relación con el total de viajes por motivo de compras, trámites y asuntos personales y dejar, recoger o acompañar a alguien (día hábil) 60
Gráfico 34 Índice de cantidad de pasajeros anuales de los sistemas de transporte colectivo, ciudades seleccionadas 61
Gráfico 35 América Latina: flota de buses eléctricos, por tipo (trolebús o batería)..... 63
Gráfico 36 América Latina: principales flotas de buses eléctricos, por país y ciudad 64

Recuadros

Recuadro 1 Cambio climático y expansión urbana en el Caribe 35
Recuadro 2 Sectores priorizados de mitigación presentes en los Planes de Acción Climática de las ciudades de América Latina y el Caribe 44
Recuadro 3 La ciudad de 15 minutos 60

Diagramas

Diagrama 1 Estado de la gestión de residuos en América Latina y el Caribe, 2021 46
Diagrama 2 Ministerios/Instituciones especializadas en desarrollo urbano vivienda en América Latina y el Caribe 52
Diagrama 3 Comparación de la misión y/u objetivo de las agencias responsables de la vivienda y el desarrollo urbano en América Latina y el Caribe..... 52

Presentación

América Latina y el Caribe es la región del mundo en desarrollo con mayores niveles de urbanización. Este proceso, consustancial a las dinámicas económica, social y ambiental de la región, implica que las ciudades son espacios claves para las transformaciones requeridas para superar los desafíos del desarrollo.

Si no actuamos vigorosa y decididamente sobre la planificación y gestión de las ciudades, espacio en los que habitan 8 de cada 10 personas, será imposible modificar las bajas sendas de crecimiento, inequidad y baja productividad que aquejan a nuestra región.

En este informe se presentan los principales rasgos de la situación urbana de América Latina y el Caribe y los grandes retos existentes para reducir las brechas y avanzar hacia el desarrollo sostenible. Las tendencias regionales, que podrán ser encontradas en estas páginas, revelan que las trampas del desarrollo propuestas por CEPAL se expresan muy claramente en las realidades cotidianas que los ciudadanos enfrentan: baja capacidad para crecer, expresado en la débil productividad urbana y en la pérdida de los efectos benéficos de la aglomeración; alta desigualdad, insuficiente movilidad y cohesión social, visibles en la localización de las viviendas, en la reproducción de los asentamientos precarios, en los inadecuados y escasos espacios públicos y en la débil integración urbana; y, finalmente, bajas capacidades institucionales y débil gobernanza, manifestada en la gran relevancia de la informalidad en la ocupación del suelo y en la construcción de vivienda, así como en las débiles capacidades para diseñar y evaluar política pública urbana con un enfoque participativo y de género.

Las ciudades son espacios para la realización de derechos, pero en América Latina y el Caribe también son fábricas de desigualdad y, por tanto, la planificación y gestión urbana tienen un rol fundamental para reducir la desigualdad y mejorar la cohesión social, punto destacado en el Cuadragésimo Periodo de Sesiones de la CEPAL. Si bien se han registrado avances importantes, el camino hacia el cumplimiento del ODS 11 y lograr ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles cruza por elevar las capacidades técnicas, adoptar enfoques comprehensivos de política pública y formular, de manera participativa, escenarios futuros que pudiesen afectar a los entornos urbanos más allá de la extrapolación de las tendencias actuales.

Introducción

Este documento presenta un panorama de la situación urbana de la región en múltiples dimensiones. Procura recoger información que pudiese ser valiosa para formuladores de política pública, académicos e investigadores, organizaciones de la sociedad civil y dirigentes sociales.

En general, se pueden apreciar señales de preocupación por el deterioro de indicadores que habían registrado avances en años anteriores pero que se han estancado, o peor aún, han desmejorado. Consistente con los análisis de CEPAL, la triple crisis parece ser particularmente visible en las ciudades: bajos niveles de crecimiento, desigualdad y destrucción del ambiente.

Los cambios sociodemográficos impactan en muchas esferas, entre ellas la demanda de vivienda y los requerimientos de servicios públicos. Sin duda, incorporarlos plenamente en la planificación urbana constituye una tarea en pleno desarrollo. Por otra parte, es poco lo que se ha avanzado en la internalización de los costos ambientales del crecimiento urbano. La utilización de precios del carbono en la evaluación de programas y proyectos urbanos y de vivienda es una tarea que merece mayor atención a futuro.

En esta primera edición, el informe dedica una sección a la movilidad urbana, clave para la inclusión social y para un acceso más equitativo a los servicios y a las oportunidades de trabajo en las ciudades. En virtud de su importancia, se configura como una verdadera política social, primordial para la calidad de vida y el goce del derecho a la ciudad.

En todo caso, pese a los problemas enfrentados por nuestras ciudades, es crucial no ceder a la urbanofobia. Las ciudades siguen ofreciendo alternativas para la realización de los proyectos de vida de sus habitantes, además son centros de innovación y creación artística, y constituyen, sin duda, el "artefacto cultural" más importante generado por el ser humano.

A. La urbanización de América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe fue la primera región del mundo en desarrollo en iniciar un proceso acelerado de urbanización, a mediados del siglo XX. Hoy en día, con más del 80% de su población viviendo en áreas urbanas, la región supera el promedio global de urbanización y se ubica solo detrás de América del Norte

en términos de porcentaje de población viviendo en ciudades (véase gráfico 1). Las proyecciones de las Naciones Unidas (UN, 2018) indican que América Latina y el Caribe mantendrán, en las próximas décadas, un grado de urbanización sensiblemente superior al de otras regiones del mundo en desarrollo.

Gráfico 1
Porcentaje de la población a mitad de año residiendo en áreas urbanas por región, estimación año 2020

Fuente: Naciones Unidas (2018): Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Panorama de Urbanización Mundial. Revisión 2018.

Los procesos de urbanización están asociados al desarrollo económico nacional, al posibilitar que una parte mayor de la población se beneficie de las economías de aglomeración proporcionadas por las urbes: mayor proximidad entre empresas, mercados de trabajo más amplios y dinámicos, economías de escala, reducción de costos de transporte, entre otros. Sin embargo, la rápida urbanización de la región también ha traído desafíos, como la concentración de la pobreza en zonas periféricas, la expansión de asentamientos informales, y la presión sobre los servicios e infraestructura urbana. Los persistentes bajos ingresos en América Latina, a pesar del avanzado grado de urbanización, indican ciudades disfuncionales, lo que ha llevado a calificarlas como muy poco productivas. Así, el lento avance de la productividad en la región es, primordialmente, un problema de productividad urbana.

Nuestras ciudades enfrentan un contexto económico poco auspicioso. Tras una rápida recuperación de la actividad económica postpandemia en el año 2021, la tasa de crecimiento anual del Producto Interno Bruto regional ha desacelerado continuamente, siendo estimada por la CEPAL en tan solo 1,8% para el año 2024 (CEPAL, 2024a). Con ello, la región vuelve a la senda de bajo crecimiento que ha caracterizado la última década, y por debajo del crecimiento de la economía global. El crecimiento tendencial promedio de la región ha sido estimado en 1,6% para el período 2010-2024, un desempeño inferior al observado en la "década perdida" de 1980 (véase gráfico 2). Con años de crisis en cascada, se estima que apenas en 2024 la región recién volverá a alcanzar los niveles de PIB per cápita que ya habían sido registrados una década antes, en 2013.

El bajo dinamismo económico limita la capacidad de generación de empleos e ingreso, aumenta la demanda por apoyos sociales y vuelve escasos los recursos fiscales para inversión. En la última década, se frenó la tendencia de continua reducción de la pobreza que se observaba desde 1990, con una ligera mejoría reciente, gracias a los programas sociales implementados durante la pandemia del COVID-19 (véase gráfico 3).

Gráfico 2
América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) y del PIB tendencial, 1951-2024
(En porcentajes, sobre la base de dólares de 2018)

Fuente: CEPAL (2023a), Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2023.

Gráfico 3
América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, 1990-2022 y proyecciones para 2023
(En porcentajes)

Fuente: CEPAL (2023b), Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023.

Este estancamiento compromete el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Los retos de las urbes de la región se explicitan directamente en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 *(Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles)*, donde se observan tendencias correctas en las tres metas con disponibilidad de datos, pero con avances demasiado lentos para su cumplimiento en 2030. En las otras cuatro metas, la falta de datos todavía impide realizar un análisis regional o proyecciones (CEPAL, 2023c).

Sin datos, las políticas públicas carecen de los referentes necesarios para establecer prioridades, asignar recursos y evaluar desempeño, lo que afecta su diseño y eficacia. Este informe tiene como objetivo ofrecer una descripción concisa del estado de las áreas urbanas de la región, mediante una selección de indicadores que faciliten la implementación de una agenda de desarrollo urbano enfocada en los desafíos regionales, basada en decisiones informadas, y que acelere el progreso hacia ciudades más sostenibles y resilientes.

B. Dinámica internacional

A nivel global existe un creciente interés en el desarrollo urbano y la vivienda. La importancia de la vivienda es tal que incluso se ha argumentado que una profundización de los problemas del sector inmobiliario en China podría causar impacto negativo en cuanto al crecimiento de la economía mundial (FMI, 2024).

En buena medida, esta mayor preocupación sobre la vivienda y las dificultades en acceder a ella —sea vía alquiler o propiedad— ha alcanzado mayor visibilidad por el incremento en las tasas de interés y la consecuente ralentización de la demanda. Mayores tasas de interés afectan negativamente también la realización de nuevos proyectos de inversión ya sean estos residenciales, comerciales o de oficinas, lo cual a su vez disminuye la oferta.

En el norte global, la mayor preocupación respecto al sector vivienda se evidencia cuando se analiza el contenido de los discursos del primer ministro de Inglaterra, Keir Starmer y de la candidata demócrata a la presidencia de los Estados Unidos de América, Kamala Harris. En el primer caso, el nuevo gobierno anunció modificaciones en el sistema de planificación que viabilice su compromiso de construir 1,5 millones de unidades habitacionales. En cuanto a Harris, su discurso de aceptación de la candidatura del Partido Demócrata, se refirió al creciente costo de vivienda, y en su plan económico se menciona la escasez de vivienda y se compromete con el incremento de subsidios a nuevos compradores y con la construcción de 3 millones de unidades (Financial Times, 2024).

Ya con anterioridad, han existido claras señales que la dificultad de acceso a la vivienda constituye una creciente preocupación de los ciudadanos. En los EUA, el presidente Joe Biden, por ejemplo, ha anunciado la implementación de medidas tendientes a limitar el incremento en el precio de los alquileres, así como la rehabilitación de viviendas existentes (White House, 2024). Más allá del debate generado respecto a medidas de control de precios, no es menos cierto que ello responde al virtual estancamiento en la incidencia de hogares con vivienda propia (Joint Center for Housing Studies, 2024).

En otros países desarrollados como Canadá, se han impuesto restricciones explícitas a la adquisición de viviendas por parte de extranjeros. Inclusive, la prohibición actualmente existente sería prolongada por dos años más en reacción a las dificultades de asequibilidad de vivienda (Departamento de Finanzas de Canadá, 2024).

En países con elevada atracción del turismo como España, el crecimiento significativo de los espacios de alquiler temporales para visitantes ha agudizado los serios problemas de asequibilidad de vivienda para los residentes habituales. Estos habitantes locales no pueden competir con los precios que las plataformas transforman en demandas globales para utilizar un bien cuya característica principal es la inamovilidad.

La expulsión de residentes por usos más rentables financieramente ha generado una gran controversia. Sin embargo, es crucial analizar sus causas y efectos en cada contexto específico, evitando la generalización de categorías de análisis que pueden ser relevantes en ciertos casos, pero no necesariamente aplicables a todas las modificaciones en la población residente.

En China, se han registrado severos inconvenientes en la absorción de la oferta de vivienda. Más allá que los gobiernos subnacionales generan ingresos importantes de proyectos inmobiliarios, la imposibilidad de mantener las ventas en niveles consistentes con la producción ha derivado serios problemas para los

grandes conglomerados inmobiliarios. La consecuencia final es la existencia de elevados *stock*s de vivienda en procesos de edificación o recientemente concluidas, cuyas empresas constructoras y/o inmobiliarias no pueden concluir (Reuters, 2024).

A nivel global, los precios de las viviendas cayeron en el año 2021 por primera ocasión en 12 años y en el año 2023 el retroceso de los precios fue de -0,86% en las economías desarrolladas y de -1,43% en las economías emergentes (BIS, 2024). Estas cifras promedio, sin embargo, no reflejan la diversidad entre las economías nacionales. Para el año 2021, por ejemplo, los precios reales crecieron notablemente en Turquía mientras permanecieron estables en los EUA y cayeron en Alemania o Canadá. Los precios absolutos, en todo caso, son superiores a los registrados prepandemia.

Como en numerosos sectores, la vinculación entre desarrollo urbano, en particular vivienda y cambio climático, se ha acrecentado en el tiempo. La demanda para que la construcción observe estándares de sostenibilidad están detrás de la motivación de la declaración de Chaillot que compromete los esfuerzos de 70 países para incentivar la construcción sostenible, enfatizando en las oportunidades de renovaciones y construcción para alcanzar las metas del acuerdo de Paris.

La pandemia ha dejado un impacto perdurable en las ciudades, sobre todo aquellas del norte global. La extensión del teletrabajo y el consecuente cuestionamiento de la razonabilidad financiera de mantener espacios significativos destinados a oficinas ha golpeado severamente las tasas de ocupación de estos espacios. En búsqueda de su aprovechamiento, se han implementado numerosos proyectos de reconversión hacia soluciones habitacionales. En los Estados Unidos, la tasa de oficinas vacantes es la mayor en 30 años y ello ha empujado a la administración federal a adoptar acciones, como apoyo financiero y técnico que faciliten la conversión de inmuebles comerciales escasamente utilizados en espacio residencial; incluyendo la venta de propiedades del Estado nacional. Estas acciones "crearán viviendas muy necesarias que sean asequibles, energéticamente eficientes, cerca del transporte público y buenos empleos, y reducirán las emisiones de gases de efecto invernadero, casi el 30 por ciento de las cuales provienen del sector de la construcción" (White House, 2023).

En general, parecería que —en la trayectoria actual— existe un serio desencuentro entre los hogares que están en capacidad financiera de adquirir una solución habitacional y las expectativas de la industria inmobiliaria y constructora. Lamentablemente, la acumulación de *stocks* hará que los nuevos proyectos se retrasen, lo cual tendrá un impacto en la generación de nueva oferta que pudiese ser insuficiente para atender demandas futuras. Ello implicaría a su vez nuevos crecimientos en el precio.

I. El estado de las ciudades de América Latina y el Caribe

A. América Latina y el Caribe: una región cada vez más urbana

Según las proyecciones de las Naciones Unidas (UN, 2018), América Latina y el Caribe superaron la barrera del 80% de la población residiendo en ciudades a mediados de la década de 2010. La intensa migración rural-urbano durante el siglo XX consolidó un grado de urbanización notablemente alto en América Latina y el Caribe, en comparación con otras regiones en desarrollo. La tendencia debe continuar, a un ritmo más atenuado, acercando gradualmente la proporción de residentes urbanos al 90% de la población de la región.

Gráfico 4
América Latina y el Caribe: distribución porcentual de la población en áreas urbanas

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, sobre la base de Panorama de Urbanización Mundial. Revisión 2018 [en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html.

En términos absolutos, la población urbana latinoamericana y caribeña alcanzó 540 millones de personas en el año 2020. Hacía 2030, se estima que la región contará con aproximadamente 60 millones de habitantes adicionales en las zonas urbanas, haciendo que el total de residentes en ciudades supere los 600 millones. Ese incremento absoluto sería sensiblemente inferior al máximo observado en la década de 1990, cuando se agregaron más de 80 millones de personas a las ciudades de la región. Aun así, con la continuidad del crecimiento, aunque atenuado, se espera que las ciudades alcancen los 685 millones de habitantes en el año 2050, década en la cual la población de la región llegaría a su máximo valor.

B. El envejecimiento de la población urbana

Hay claras diferencias entre la estructura etaria de las zonas urbanas de los países de América Latina y el Caribe, asociadas al avance de la transición demográfica en cada uno de ellos. Los países más avanzados, que en general tienen mayor nivel de desarrollo relativo (Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay), presentan una estructura con menor porcentaje de menores de 15 años y mayor porcentaje de personas mayores, llegando a niveles del 20% de población de 60 y más años de edad en Uruguay en 2022.

Por el contrario, los países menos avanzados en la transición demográfica (Bolivia, Honduras, Paraguay, entre otros) todavía tienen cerca del 30% de su población menor de 15 años y 13% o menos de su población mayor de 60 años en 2022.

De cualquier manera, en términos diacrónicos, las zonas urbanas de todos los países están reduciendo la proporción de población menor de 15 años y aumentando la proporción de población de 60 años y más. Esto en línea con los procesos de transición demográfica nacionales que, en general, siguen la secuencia: reducción del porcentaje de niños y aumento del porcentaje de personas en edad de trabajar (bono demográfico) y personas mayores, que luego da paso al aumento centrado en el porcentaje de personas mayores y a la aparición de sociedades envejecidas, con las novedades, oportunidades y sobre todo desafíos que implican estas últimas.

En promedio simple, el grupo de menores de 15 años ha perdido 4,0 puntos porcentuales de participación en la población urbana total de la región entre 2010 y 2022, mientras los mayores de 60 años han ganado 3,4 puntos porcentuales.

Gráfico 5
América Latina: distribución de la población urbana por grupos de edad, países seleccionados, 2010-2022
(En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

C. Aumento en las tipologías no tradicionales de hogar

Desde 2010 el modelo "normativo" de hogar (y de familia), a saber, biparental con hijos/as, ya no es mayoritario ni a escala nacional ni en zonas urbanas o rurales de América Latina, aunque siga siendo el más frecuente (véase cuadro 1).

Cuadro 1
América Latina: tipología de los hogares en zonas urbanas por quintil de distribución de ingresos, países seleccionados, 2010-2022
(En porcentajes)

	Año	Unipersonal	Biparental con hijo(s)	Pareja sin hijo(s)	Monoparental	Extenso y compuesto
Total	2010	10,9	39,1	8,6	12,9	28,5
	2022	14,1	34,1	10,5	14,7	26,6
Quintil I	2010	4,7	44,8	3,6	15,6	31,4
	2022	6,7	39,6	4,6	19,0	30,1
Quintil II	2010	4,5	44,0	5,1	12,7	33,7
	2022	6,0	40,1	6,4	15,5	32,0
Quintil III	2010	7,7	40,1	7,6	12,5	32,1
	2022	9,7	35,9	9,5	14,9	30,0
Quintil IV	2010	11,6	37,9	9,4	12,6	28,5
	2022	14,2	33,4	11,8	13,8	26,8
Quintil V	2010	20,5	33,1	13,9	11,9	20,7
	2022	26,6	26,4	16,3	12,3	18,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Promedio considera Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay.

Hay diferencias entre lo urbano y lo rural, aunque no marcadas. Los hogares unipersonales, tal vez sorpresivamente, tienen el mismo peso (14% en 2022) en zonas urbanas y rurales, lo que se relaciona con el envejecimiento de las zonas rurales por migración selectiva de jóvenes. Los hogares complejos, nuevamente de manera sorpresiva, son más frecuentes en zonas urbanas. En cambio, los hogares biparentales con y sin hijos son más frecuentes en zonas rurales. Los monoparentales, por su parte, son más frecuentes en zonas urbanas.

Las diferencias según quintil son bastante más significativas y alcanzan su máxima expresión en el caso de los hogares unipersonales, cuya prevalencia en el quintil superior cuadriplica a la del quintil inferior. En cambio, en el quintil superior hay menos parejas con hijos, monoparentalidad y complejidad. Sí hay mayor porcentaje de parejas sin hijos en el quintil superior.

Hay tendencias de cambio entre 2010 y 2022, pero no son masivas. Tienden a aumentar los hogares no estándares ni tradicionales (unipersonales, monoparentales y parejas sin hijos) a costa de las otras dos categorías. Aunque partan de niveles distintos, se observan tendencias similares en todos los países de América Latina (gráfico 6). Actualmente, Bolivia es el país con mayor proporción de hogares biparentales con hijos (44,9% en 2021) mientras Panamá presenta la menor proporción (27,8% en 2022). Por su parte, Argentina tiene la mayor proporción de personas viviendo solas, más de 1/5 de los hogares.

Gráfico 6
América Latina: tipología de los hogares en zonas urbanas, países seleccionados, 2010-2022
(En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Todo lo anterior se traduce en una reducción del tamaño promedio de los hogares entre 2010 y 2022, tanto en zonas urbanas como rurales, pasando de 3,8 a 3,4 integrantes promedio en las zonas urbanas y de 4,1 a 3,5 en las zonas rurales. Así, tanto el cambio en la tipología como en el tamaño de los hogares se expresa en un mayor requerimiento de viviendas y servicios urbanos.

D. La estructura económica de las ciudades es dominada por el sector de servicios

La estructura productiva en los países de América Latina y el Caribe, junto a la dimensión institucional y de economía política, definen el estilo de desarrollo y determinan las trayectorias de crecimiento en el largo plazo. La transición hacia un modelo de desarrollo sostenible depende fuertemente de la capacidad de esta estructura para adaptarse a los cambios necesarios, aumentar la productividad, reducir el impacto ambiental y cerrar las brechas sociales. En las ciudades, donde se concentran diferentes sectores económicos, la configuración de la estructura productiva cobra especial importancia e interactúa con otras dinámicas urbanas. Si bien existen factores geográficos e históricos que influencian la estructura económica de las ciudades, su transformación es fundamentalmente el resultado de decisiones de política local, regional y nacional (CEPAL, 2022a).

Ahora bien, la evidencia sugiere que la diversificación de la estructura productiva fortalece la resiliencia urbana, haciendo que las ciudades puedan responder adaptativamente a choques externos, como la pandemia del COVID-19 o fenómenos climáticos extremos. De esta manera, los patrones de especialización flexibles y orientados en la capacidad innovativa, el capital humano y los sectores intensivos en el uso de tecnología promueven un desarrollo urbano sostenible. En la región, desde hace décadas, la base económica tiende hacia el crecimiento de un sector informal de servicios, con heterogeneidad estructural y de baja productividad. Con un rezago tecnológico y productivo, esto compromete el crecimiento y aumenta la vulnerabilidad de los sistemas socioeconómicos. América Latina y el Caribe se caracteriza por la poca capacidad de diversificar su estructura y la alta especialización en productos básicos, que la exponen a desequilibrios externos (UN HABITAT, 2022; CEPAL, 2022a).

Para examinar las tendencias recientes en la región, las cuentas subnacionales proporcionan una fuente de información valiosa que permite conocer la estructura y evolución a nivel regional en los países. La metodología y el nivel de desagregación regional difieren entre países, al igual que la clasificación de las actividades económicas. Sin embargo, como una primera aproximación, es posible presentar resultados comparables para algunas regiones o ciudades, según la disponibilidad de información (Díaz et al., 2022).

La estructura económica de nueve ciudades de América Latina muestra una participación significativa del sector servicios sobre la producción total de la región subnacional o de la ciudad, aunque también un alto grado de heterogeneidad, oscilando entre 67% y 93% en el año 2020. A partir de una base amplia de actividades, las ciudades se desplazan hacia el sector terciario, de manera heterogénea y en función del contexto local, pero impulsadas principalmente por los servicios inmobiliarios, la intermediación financiera y las actividades de administración pública, educación y salud. Para las 9 regiones y ciudades, la participación del sector servicios aumenta entre los años 2015 y 2020.

Gráfico 7
Evolución de la participación del sector servicios en la producción total de las regiones subnacionales/ciudades de América Latina y el Caribe, 2015 y 2020
(En porcentajes)

Fuente: Elaboración propia con base en sistemas de cuentas subnacionales de los países de la región.
Nota: El gráfico presenta la participación sobre el valor agregado bruto o sobre el producto interno bruto, según la disponibilidad de información en las fuentes nacionales.

En contraste, y como muestra el gráfico 8, la industria manufacturera ha experimentado una caída marcada en las ciudades de la región durante los años 2015 y 2020. Por ejemplo, en el departamento de Lima y en la ciudad de Bogotá, la participación de la industria manufacturera ha caído casi 2 puntos porcentuales en este periodo de 5 años. Esta tendencia se repite en las otras regiones y ciudades y es consistente con estudios de CEPAL que destacan una ligera desindustrialización en América Latina y el Caribe (Jordán Fuchs et al., 2017). Asimismo, la suma de la participación de las actividades primarias y secundarias representa menos de un tercio del valor agregado bruto o el producto interno bruto en las 9 ciudades.

Gráfico 8
Evolución de la participación de la industria manufacturera en la producción total de las regiones y ciudades de América Latina y el Caribe, 2015 y 2020
(En porcentajes)

Fuente: Elaboración propia con base en sistemas de cuentas subnacionales de los países de la región.
Nota: El gráfico presenta la participación sobre el valor agregado bruto o sobre el producto interno bruto, según la disponibilidad de información en las fuentes nacionales.

E. La pobreza extrema persiste en las urbes latinoamericanas

La desigualdad y pobreza son marcas características de las ciudades latinoamericanas y caribeñas, reflejo del bajo dinamismo económico que suele presentar la región en la mayor parte de las últimas décadas. Asimismo, durante la primera década del siglo XXI, un período de condiciones económicas más favorables ha permitido una secuencia importante de avances en ese indicador. La pobreza se redujo continuamente desde los 40,9% en el año 2003 para 23,5% en 2014. A partir de ese último año, la tendencia se revertió, con discretos incrementos de la pobreza y un salto más significativo durante el auge de la pandemia del COVID-19, que fue revertido en 2022.

Gráfico 9
América Latina: población en situación de pobreza extrema y pobreza, áreas urbanas
(En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, sobre la base de Panorama de Urbanización Mundial. Revisión 2018 [en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html.

La pobreza extrema, a su vez, ha demostrado mayor persistencia. La reducción durante los primeros años del siglo XXI ha sido más discreta, con estancamiento ya a partir del año 2007. Se observa un incremento más significativo a partir del año 2015, que actualmente posiciona la pobreza extrema, según los últimos datos disponibles (2022), en 9,3%, un porcentual superior al observado al inicio del siglo (7,7%). Desafortunadamente, a lo largo de dos décadas la región no logró sostener ninguna mejoría relativa en el combate a la miseria.

F. Se estanca la tendencia de reducción de los barrios marginales

La rápida urbanización en América Latina y el Caribe durante el siglo XX ha dado un carácter predominantemente urbano a los actuales desafíos del desarrollo sostenible. Frente a una fuerte presión demográfica, las ciudades crecieron con deficiente planificación y por medio de la expansión física de los asentamientos informales.

Asimismo, con la atenuación del ritmo de crecimiento urbano y un periodo de mejor coyuntura económica durante el inicio del nuevo milenio, en tan solo quince años la región logró reducir a la mitad la proporción de la población viviendo en barrios marginales. El indicador descendió continuamente desde el 31,9% de la población urbana en el año 2000, para el 17,0% en el año 2016. Sin embargo, desde entonces hubo un quiebre de la tendencia, con estabilidad en esta proporción, que seis años después, en 2022, seguía en el mismo nivel (16,9%).

Gráfico 10
Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, 2000-2022
(En porcentaje de la población urbana)

Fuente: Agenda 2030 en América Latina y el Caribe, "Los ODS en América Latina y el Caribe: Centro de gestión del conocimiento estadístico" [en línea] https://agenda2030lac.org/estadisticas/index-es.html.

Las condiciones habitacionales son un indicador clave para identificar la pobreza y la inclusividad del desarrollo. Desafortunadamente, las perspectivas económicas en corto plazo no indican condiciones favorables para que la región vuelva a observar avances significativos. Una combinación de "crisis en cascada" (crisis climática, de salud, de empleo, social, educativa, de seguridad alimentaria, energética, y de costos de vida) impactan directamente a los países de la región y representan un enorme desafío para retomar el crecimiento y el desarrollo (CEPAL, 2022a). Para el sector habitacional, esas crisis se expresaron en un gran incremento de los costos de construcción, menor disponibilidad de recursos fiscales para gastos sociales en urbanización y vivienda e instabilidades en el mercado de financiamiento hipotecario.

G. Cobertura de agua potable y saneamiento

En este apartado se analiza la situación actual de la cobertura de agua potable y saneamiento gestionada de manera segura en las zonas urbanas de los países de América Latina y el Caribe (ALC). Asimismo, se describen las necesidades de inversión requeridas para cerrar las brechas actuales para avanzar hacia el logro de las metas 6.1[1] y 6.2[2] del ODS 6. Además, se presentan datos sobre el gasto actual de los hogares en los servicios de agua potable y saneamiento en la región y recomendaciones para mejorar los sistemas tarifarios actuales con el objetivo de transitar a una gestión del agua sostenible e inclusiva.

1. Cobertura de agua potable y saneamiento gestionados de manera segura en América Latina y el Caribe

De acuerdo con la OMS/UNICEF (2024), en los registros más recientes de 2022, apenas el 75% de la población de América Latina y el Caribe tenía acceso a agua potable gestionada de manera segura[3]. Esta cifra alcanza el 80% cuando se trata de la población de América Latina y el Caribe que reside en zonas urbanas. En cuanto al saneamiento gestionado de manera segura[4], la cobertura regional es del 49%, y llega al 50% cuando se trata de zonas urbanas (véase el gráfico 11). Si bien, se reconoce el esfuerzo y avances que han realizado al respecto los países de la región, estos no son suficientes para el logro de la Agenda 2030.

Gráfico 11
Cobertura de agua potable y saneamiento en áreas urbanas de América Latina y el Caribe por nivel de servicio en el período 2018-2022
(En porcentajes)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de OMS/UNICEF, "JMP Global Database", 2024.

A nivel de países en la región, las brechas de cobertura de agua potable y saneamiento gestionados de manera segura fluctúan debido a la alta heterogeneidad que existe, no solo en términos económicos y sociales sino también en las condiciones hidro-climáticas y geográficas (Saravia Matus, y otros, 2023). A esto, se suman los incrementos de la demanda de agua por urbanización, cambios de uso del suelo,

[1] De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos.
[2] De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad.
[3] Agua para consumo proveniente de una fuente de agua mejorada ubicada en la vivienda o lote, disponible en el momento en que se necesita y libre de contaminación fecal y por químicos prioritarios.
[4] Uso de una instalación mejorada que no se comparte con otros hogares y donde los excrementos se eliminan de manera segura in situ o se transportan y se tratan fuera del terreno.

y la degradación de las cuencas (Peña, 2016). Es así como, considerando el período entre 2000 y 2022, países como Guatemala y Honduras han avanzado en la cobertura de agua potable gestionada de manera segura en zonas urbanas, con incrementos de 10 y 33 puntos porcentuales, respectivamente. El resto de los países han reportado variaciones más moderadas entre 1 y 6 puntos porcentuales. Por el contrario, República Dominicana y El Salvador reportan una disminución en la cobertura de 0,1 y 5,7 puntos porcentuales respectivamente (véase el gráfico 12). En lo que respecta a saneamiento gestionado de manera segura, en el período mencionado anteriormente, los países que reportan un mayor grado de avance son Panamá, México y Perú con incrementos de 38,5, 49 y 50,8 puntos porcentuales respectivamente. Chile y Brasil también reportan variaciones positivas de 29 y 12 puntos porcentuales. Mientras que, Suriname, República Dominicana, Ecuador y Guyana presentan un retroceso en las coberturas entre 4,7 y 9,2 puntos porcentuales.

Gráfico 12
Variación de la cobertura de agua potable gestionada de manera segura en las zonas urbanas de los países de América Latina y el Caribe durante el período 2000-2022
(En porcentajes)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de OMS/UNICEF, "JMP Global Database", 2024.

Gráfico 13
Variación de la cobertura de saneamiento gestionado de manera segura en las zonas urbanas de los países de América Latina y el Caribe durante el período 2000-2022
(En porcentajes)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de OMS/UNICEF, "JMP Global Database", 2024.

2. Requerimientos de inversión

Durante el período 2015-2019, las inversiones en agua y saneamiento en América Latina y el Caribe (ALC) promediaron el 0,16% del PIB regional anual (Lentini, 2022). Sin embargo, según estimaciones recientemente realizadas por Saravia Matus, y otros (2023), en la región se requeriría de un promedio de inversiones anuales que ascienda al 1,38% de su PIB hasta el 2030, para cumplir con las metas 6.1 y 6.2 del ODS 6. Esto es muy diciente, en la medida en que indica que la región deberá incrementar sus inversiones en más de 8 veces las realizadas anualmente en el pasado.

Es importante destacar que, según Saravia Matus, y otros (2023), este esfuerzo debe ser aún mayor en países como Honduras, El Salvador, Colombia, Perú y México, los cuales necesitan hacer un esfuerzo superior a la media regional (véase el gráfico 14).

Gráfico 14
Necesidades de inversión en agua potable y saneamiento, período 2020-2030
(Porcentaje del PIB anual)

Fuente: Saravia Matus, y otros (2023).

El desarrollo de estas inversiones también tendría un efecto derrame significativo en las economías. Según lo señala Saravia Matus y otros (2023), si la región logra alcanzar un promedio de inversiones en agua y saneamiento del 1,38% del PIB, se espera un crecimiento estimado del 1,8% en la población ocupada, lo que generaría más de 3,8 millones de empleos verdes directos (2,9 millones) e indirectos (0,9 millones). Además, permitiría un aumento del 1,56% en el valor agregado bruto regional.

En cuanto a la distribución de estas inversiones, se espera que las zonas urbanas absorban la mayor parte. Del 1,38% del PIB anual que debe invertir la región en agua y saneamiento, el 1,08% se destinará al desarrollo de infraestructura en las zonas urbana (véase gráfico 15 para la distribución entre agua y saneamiento).

En las zonas urbanas, países como Honduras, El Salvador, Colombia, Perú y México siguen siendo los que necesitan esforzarse por encima de la media regional, con inversiones del 2,32%, 1,92%, 1,43%, 1,18% y 1,16% de su PIB respectivamente. En contraste, Chile (0,38%), debido al nivel de inversiones sostenido en el pasado, requiere de un menor esfuerzo para garantizar coberturas seguras en las zonas urbanas en comparación con la media regional.

Gráfico 15
Necesidades de inversión en agua potable y saneamiento en las zonas urbanas, período 2020-2030
(Porcentaje del PIB anual)

Fuente: Elaboración propia con base en Saravia Matus, y otros (2023).

3. Gastos de los hogares y tarifas

El gasto promedio regional de los hogares en servicios de agua y saneamiento apenas alcanza un 1,01% de los gastos totales de las familias de zonas urbanas. Estudios internacionales coinciden que, para un adecuado mantenimiento de la prestación de estos servicios, el gasto familiar promedio debería ubicarse entre un 3 y 5% (Komives, Foster, & Wodon, 2006). Por ello, instituciones como la OMS, bajo sus iniciativas de Joint Monitoring Programme y el UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking Water (GLAAS), resaltan la necesidad de actualizar las mediciones y los valores para las distintas regiones o subregiones adaptados al contexto local. Para la región esto es relevante, ya que se caracteriza por una alta desigualdad de ingresos con lo cual los promedios esconden importantes desviaciones. Según estimaciones de CEPAL[5] en base a las encuestas de gastos de los hogares urbanos de 17 países de la región, el quintil más pobre está pagando 1,6 veces más en proporción a sus gastos que el quintil más rico para acceder a los servicios de agua y saneamiento (véase el gráfico 16). Esto evidencia que en la región predominan las tarifas regresivas entre los quintiles de ingresos, es decir, los hogares más pobres gastan una mayor proporción de sus ingresos en agua en comparación con los hogares más ricos. Las desigualdades se acentuarían si además del gasto total, pudiéramos distinguir la calidad del abastecimiento que predomina en cada quintil, siendo normalmente los quintiles más pobres los que reciben servicios de menor calidad. A todo lo anterior, se suma la desigualdad en el consumo, que aumenta en función de la riqueza, ya que los dos quintiles superiores a nivel urbano en conjunto consumen más de la mitad de los servicios prestados en el sector (50,7%).

Si bien se reconoce los avances de la región en cuanto a la cobertura de agua potable y saneamiento gestionado de manera segura en las zonas urbanas, se requieren esfuerzos adicionales de inversión en el sector. Es importante que los gobiernos estructuren subsidios o programas de asistencia de manera que alivien la carga sobre los quintiles de menor ingreso, asegurando que el acceso al agua y al saneamiento seguros, no comprometa otros aspectos esenciales de la economía del hogar. Se podrían considerar

[5] De acuerdo con los datos provenientes de las últimas encuestas de ingresos y gastos disponibles para 17 países de América Latina y el Caribe.

estructuras de tarifas progresivas que reflejen mejor la capacidad de pago de los quintiles más ricos y promuevan un consumo de agua más eficiente y sostenible. Es central que las tarifas den cuenta de los costos de mantención y operación bajo un marco regulatorio que promueva la eficiencia en el uso del recurso. Lo anterior es clave para promover mayores flujos de inversión al sector de agua potable y saneamiento, a fin de asegurar el derecho humano al agua potable y saneamiento seguro (Fernández, Saravia y Gil, 2021).

Gráfico 16
Porcentaje de gasto de los hogares urbanos en agua potable y saneamiento por quintil en América del Sur, América Central, México y República Dominicana
(En porcentajes)

A. América del Sur

B. América Central, México y República Dominicana

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con base en las encuestas de ingresos y gastos de los hogares.

Una premisa necesaria de lo anterior es además fomentar una cultura de valoración del agua en la región donde todos los actores se comprometen con su producción y consumo responsable, a través de la inversión. Esto genera alta tracción para reducir el impacto negativo de los eventos climáticos asociados al agua en las personas, los procesos productivos, la infraestructura y el ambiente, consolidando un impulso para la sostenibilidad del desarrollo en la región de ALC.

H. La expansión de la conectividad digital urbana

En los últimos años, las transformaciones digitales se han acelerado, impulsadas por la pandemia del COVID-19, que generó un salto cuantitativo y cualitativo, aunque desigual, en la digitalización de diversas actividades económicas y sociales. La rápida adopción de tecnologías como la computación en la nube y la inteligencia artificial está redefiniendo los modelos de consumo y producción, aunque ha evidenciado desigualdades significativas en el acceso digital (CEPAL, 2022b).

En las ciudades de América Latina y el Caribe, en un periodo de tan solo una década, la proporción de los hogares urbanos con acceso a Internet se elevó substancialmente, de 31% para casi 70% (véase el cuadro 2). A pesar del avance generalizado, persisten notables disparidades regionales entre los países. Mientras Chile, Argentina y Panamá superan los 90% de acceso a internet en sus ciudades, acercándose a la universalización, en países como República Dominicana y El Salvador, la mayoría de los hogares aún siguen desconectados.

Cuadro 2
Porcentaje de hogares con acceso a internet en zonas urbanas, países seleccionados América Latina, 2012 a 2022

	2012	2014	2016	2018	2020	2022
Argentina			72	80	90	92
Bolivia (Estado Plurinacional de)	16	21	22	24	71	
Brasil	46	47	71	82	86[a]	
Chile						96
Colombia	37	43	51	63	66	67
Costa Rica	56	61	71	78	87	86
Ecuador	31	40	45	47	62	70
El Salvador	17	27	25	32	39	45
Honduras	26	27	60	39		57[b]
México	30	35	44	49	62	69
Panamá		52	70	84		92
Paraguay	37	34	32	34	51	69
Perú	27	31	34	38	47	65
República Dominicana		24	24	27	33	41
Uruguay	50	58	63	67		77
América Latina y el Caribe (mediana)	31	35	48	48	62	69

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Observatorio de Desarrollo Digital (ODD) sobre la base del Banco de Encuestas de Hogares (BADEHOG), CEPAL, 2000 a 2022.
[a] Brasil, dato de 2019.
[b] Honduras, dato de 2021.

Debido a las brechas de acceso, la digitalización de las economías y de los servicios puede ser un factor adicional de exclusión social para aquellos que no tienen acceso a la conexión o no cuentan con las habilidades digitales necesarias. Los ciudadanos desconectados, usualmente más vulnerables, no solo gozan limitadamente de los beneficios de la digitalización, sino que enfrentan barreras adicionales para acceder a oportunidades económicas y servicios básicos (CEPAL, 2022b).

I. Privaciones críticas de la vivienda y su impacto en el hogar

Hay relevante evidencia empírica de que las condiciones socioeconómicas del hogar, que incluyen el ingreso de la familia y el acceso a bienes y servicios básicos en la vivienda, inciden en las oportunidades de aprendizaje de niñas, niños y adolescentes (NNA) y en su futura inserción laboral. Un ambiente hogareño ideal para el estudio requiere un espacio techado, térmicamente cómodo, con iluminación y acceso a computadora e internet. La concentración exigida por el estudio es impactada negativamente por el hacinamiento y por la necesidad de obtener agua o combustible fuera del hogar. Además, la falta de saneamiento impacta directamente en las condiciones de salud y, consecuentemente, en la asistencia escolar, en la capacidad de concentración y en el rendimiento académico (CEPAL, 2022c).

Para entender la relación entre las condiciones de vivienda con otras variables, la edición 2022 del Panorama Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022c) construyó un índice compuesto de privación crítica en la materialidad y servicios de la vivienda para la población menor de 18 años, considerando: i) las carencias en los servicios (agua, energía, saneamiento) y la materialidad del techo, paredes y piso de la vivienda, ii) el hacinamiento, iii) el bajo logro educativo de los adultos del hogar y iv) la carencia de acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), como Internet y computadora.

Como era de esperar, en América Latina las privaciones críticas de la vivienda afectan desproporcionadamente más a los niños, niñas y adolescentes más pobres. En Nicaragua, Guatemala y Honduras, más del 80% de los menores de 18 años del estrato más pobre viven en hogares con al menos una privación crítica, mientras la menor proporción se encontraba en Chile (9%), Uruguay (15%) y Costa Rica (17%). Cabe destacar que en los últimos tres países la privación crítica en el estrato más pobre es inferior a la observada en los estratos altos de Guatemala, Nicaragua, Honduras, Bolivia, Perú y Paraguay, lo que demuestra que en la región la privación crítica aún puede tomar dimensiones significativas incluso entre estratos altos.

Gráfico 17
América Latina (17 países): privación crítica en la materialidad y los servicios básicos de la vivienda, por estratos de ingreso, menores de 18 años, alrededor de 2021
(En porcentajes de menores de 18 años que presentan al menos una privación crítica)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022c), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
Nota: Los países están ordenados según la incidencia de la privación crítica en toda la población menor de 18 años. La incidencia total de la privación crítica en cada país es igual a la suma ponderada de las incidencias por estratos de ingreso. Se incluyen las privaciones críticas en materialidad de la vivienda, agua, saneamiento y energía. Se considera en situación de privación crítica a los niños y adolescentes que viven en hogares con al menos una de las carencias mencionadas. Los datos corresponden a 2014 en los casos de Guatemala y Nicaragua, a 2019 en los del Brasil y Honduras, y a 2020 en los de El Salvador y México.

Respeto a la contribución de cada factor para la privación crítica total experimentada por los niños, niñas y adolescentes, se destaca el saneamiento, cuya contribución al total de privaciones alcanza los 39%, en la mediana regional. Le siguen las privaciones en energía (mediana regional del 26%), en la materialidad de la vivienda (19%) y en el agua (17%).

Considerando solamente las áreas urbanas, la mediana regional del porcentaje de menores de 18 años con privación critica en la materialidad o los servicios básicos de la vivienda es de 39% para pobre urbano; 21% para no pobre de ingreso bajo urbano; 12% para medio-bajo urbano; 7% para intermedio o alto urbano. Asimismo, el gráfico 18 permite visualizar la gran desigualdad entre los países de la región. Entre los menores de 18 años del estrato más pobre de cada país, la privación varía entre un mínimo de 6% en Chile y un máximo de 78% en Nicaragua. En el estrato más alto, entre 1% (Chile, Costa Rica y Uruguay) y 24% (Guatemala).

Gráfico 18
América Latina (16 países): privación crítica en la materialidad o los servicios básicos de la vivienda, por estratos de ingreso, zona urbana, menores de 18 años, alrededor de 2021
(En porcentajes de menores de 18 años con privación crítica, medianas y desviaciones regionales)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
Nota: La línea horizontal dentro del diagrama de cada caja representa la mediana de los datos y el marcador X la media. Los límites superior e inferior de cada caja representan los valores de privación crítica que corresponden al primer 25% y al último 25% de los países ordenados según este indicador: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los datos de Guatemala y Nicaragua corresponden a 2014, los del Brasil y Honduras a 2019, y los de El Salvador y México a 2020.

J. La inversión pública en desarrollo urbano no acompaña el incremento de los gastos sociales

Para hacer frente a los impactos sociales y económicos de la pandemia del Covid-19, los gobiernos de América Latina y el Caribe promovieron una expansión sin precedentes del gasto fiscal. En 2020, los gastos sociales de los gobiernos centrales de la región alcanzaron su nivel máximo histórico (equivalente a 13,7% del PIB regional) y pese al inicio de un proceso de ajuste y contracción en los años siguientes, al final del año 2022 los gastos aún seguían por encima de los niveles previos a la pandemia (véase gráfico 19).

Gráfico 19
América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2022
(En porcentajes del PIB)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023.
Nota: Los promedios de América Latina corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países, que se dividen en dos grupos: nueve países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho países del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe se incluyen cinco países (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago). La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Panamá corresponden a 2021.

La expansión del gasto social durante los últimos años **se concentró en protección social y salud**, un movimiento esperado considerando las urgencias de la pandemia. Asimismo, las dos funciones ya venían con una tendencia de aumento de participación desde el inicio de la serie histórica. Por su lado, los gastos destinados **a "vivienda y servicios comunitarios" mantuvieron un nivel similar durante los últimos 15 años**, oscilando alrededor de 0,5 a 0,6% del PIB regional, sin beneficiarse de la expansión general del gasto público.

El gasto público en vivienda y servicios comunitarios abarca los recursos públicos asignados para la urbanización, desarrollo comunitario, y provisión de servicios básicos como el abastecimiento de agua y alumbrado público. En urbanización, están incluidas tanto la administración de asuntos de urbanización como la eliminación de asentamientos precarios relacionada con la construcción y remodelación de viviendas, además de la adquisición de terrenos necesarios para dicha construcción.

Entre subregiones de América Latina y el Caribe, se observan diferencias importantes en la proporción de gastos en vivienda y servicios comunitarios. América del Sur destina la menor proporción, de solamente 0,4% del PIB. La subregión que incluye Centroamérica, México y República Dominicana destina el 0,7% del PIB a la misma función, con leve tendencia a la baja. Finalmente, el Caribe presenta los valores más elevados, de 1,0% del PIB, con oscilaciones que indican estabilidad.

Entre países las diferencias son bastante más pronunciadas. Con relación al PIB, el mayor nivel de gasto fue observado en Barbados y Guyana (ambos con un 1,6% del PIB), Nicaragua y Guatemala (con 1,4% del PIB) y Trinidad y Tobago (1,3% del PIB).

Barbados y Guyana también lideran en valor absoluto per cápita, con aproximadamente 290 dólares. Por su vez, el gobierno central de países como Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Honduras invierten menos de 10 dólares per cápita. El mayor aumento real de los gastos del gobierno central en esa función, en comparación al año anterior, fue observado en Guyana, con más 110 dólares per cápita (60% de incremento), aunque dada la explosiva expansión del PIB del país con el desarrollo de la industria petrolera, la función aun así perdió participación en el PIB. En el otro extremo, Argentina tuvo la principal reducción: menos 69 dólares, o -0,6 puntos porcentuales del PIB, (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
América Latina y el Caribe: gasto público social per cápita del gobierno central, 2021-2022

País	Gasto social per cápita *(En dólares constantes de 2018)*		Función Vivienda y servicios comunitarios *(En dólares constantes de 2018)*		Participación de la función vivienda y servicios comunitarios, año 2022 *(En porcentajes)*	
	2021	2022	2021	2022	Sobre gasto social	Sobre PIB
Argentina	1 666	1 606	130	62	3,8	0,5
Bahamas	3 549	3 113	10	11	0,4	0,0
Barbados	2 806	2 597	271	286	11,0	1,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	478	...	14	...	2,9[a]	0,4[a]
Brasil	1 501	1 546	5	5	0,3	0,1
Chile	3 977	2 924	52	56	1,9	0,3
Colombia	1018	856	21	17	2,0	0,2
Costa Rica	1489	1390	7	36	2,6	0,3
Ecuador	639	649	4	5	0,8	0,1
El Salvador	531	478	7	4	0,9	0,1
Guatemala	350	365	61	65	17,8	1,4
Guyana	1 159	1 394	187	297	21,3	1,6

País	Gasto social per cápita *(En dólares constantes de 2018)*		Función Vivienda y servicios comunitarios *(En dólares constantes de 2018)*		Participación de la función vivienda y servicios comunitarios, año 2022 *(En porcentajes)*	
	2021	2022	2021	2022	Sobre gasto social	Sobre PIB
Honduras	244	198	9	2	0,9	0,1
Jamaica	641	659	35	27	4,1	0,5
México	930	966	92	92	9,6	1,0
Nicaragua	240	216	27	28	12,8	1,4
Panamá	1 432	...	130	...	9,1[a]	0,9[a]
Paraguay	620	592	16	13	2,2	0,2
Perú	844	801	73	65	8,2	0,9
República Dominicana	751	752	33	55	7,3	0,6
Trinidad y Tabago	1 986	1 961	226	201	10,3	1,3
Uruguay	2 860	2 561	90	110	4,3	0,6
América Latina	1 151	1 048	45	45	4,3	0,5
El Caribe	2 028	1 945	146	165	8,5	1,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago, 2023. La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general.
[a] Los datos corresponden al año de 2021.

Los gobiernos centrales que dedican mayor proporción del gasto social a la función de vivienda y servicios comunitarios son los de Guyana (21,3%), Guatemala (17,8%) y Nicaragua (12,8%). En la mayor parte de los países de la región (14 de los 24 analizados), la participación es inferior a los 5% del gasto social del gobierno central, siendo las menores participaciones en Brasil (0,3%), Bahamas (0,4%) y Ecuador (0,8%).

Asimismo, es importante subrayar que el análisis comparativo considera solamente la cobertura del gobierno central, por ser el nivel de cobertura con mayor disponibilidad de datos para los países de la región. Los montos totales de gasto social del sector público pueden aumentar substancialmente al considerarse coberturas más amplias, como la de gobierno general, sector público no financiero, sobre todo en países con entes federativos o subnacionales de mayor autonomía. En cuatro países de la región, la CEPAL pudo compilar gastos de entes subnacionales para el año de 2021. En el caso más extremo, El Salvador, la proporción de gastos en vivienda sube de 0,15% para 3,5% del PIB, al considerarse el sector público no financiero. En Brasil, uno de los con menor proporción de gastos del gobierno central, el gasto asciende al 1% del PIB considerando los gastos del gobierno general.

A pesar de la gran variabilidad entre los países de la región, la tendencia general es de cierta estabilidad en los recursos dedicados a vivienda y urbanización en las últimas décadas, representando parte menor del presupuesto social. Aunque la emergencia sanitaria evidentemente haya influido en la priorización de gastos sociales relacionados a salud y protección social, igualmente durante la pandemia se evidenciaron los riesgos derivados del hacinamiento, malas condiciones de vivienda y acceso inadecuado a servicios básicos. Se observa que, pese un escenario de expansión general de los gastos fiscales, la acentuada competición por estes recursos ha impedido que las inversiones en desarrollo urbano se beneficiaran.

La inversión de la tendencia de disminución de la población en asentamientos precarios es una alerta sobre la necesidad de abordar la problemática habitacional, lo que ampliamente justificaría proporcionarle mayor asignación de recursos públicos.

K. La paradoja de la ciudad que se expande con viviendas desocupadas y personas con limitado acceso a los servicios de la vivienda

Dentro del desarrollo de la ciudad, la vivienda representa gran parte del tejido urbano. Las políticas de vivienda determinan la estructura urbana de las ciudades y, por lo tanto, la interacción de las personas con el espacio, al igual que la eficiencia en el uso del suelo y la infraestructura (Revert Esteve, 2022).

Ahora bien, la evolución en el ritmo de expansión de las ciudades compromete directamente la provisión de vivienda digna, el balance de los tipos de tenencia y la asequibilidad (Marchesi et al., 2020). Las consecuencias de este fenómeno, en estrecha relación con la respuesta de los gobiernos locales y el funcionamiento del mercado inmobiliario, se expresan en los niveles de déficit habitacional, hacinamiento, acceso a servicios básicos y cantidad de asentamientos informales. En América Latina y el Caribe, para 2022, un 28,1% de la población urbana vivía en condición de hacinamiento (gráfico 20). Así que, por un lado, los hogares en la región tienen un limitado acceso al derecho a la ciudad, a una vivienda adecuada y a servicios públicos de calidad.

Gráfico 20
Población en hogares con hacinamiento, zona urbana
(En porcentaje de la población urbana, promedio ponderado)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, calculado sobre la base de las encuestas de hogares de los países de la región [en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html.

Por otro lado, y como contraparte de los problemas antes mencionados, surge el desafío de las viviendas vacantes, como resultado de otros fenómenos sociales y económicos, como la migración hacia la periferia, la desindustrialización, la especulación, y el crecimiento desorganizado de los asentamientos humanos. Lamentablemente, es posible que las deficientes condiciones de seguridad pública jueguen un rol en este fenómeno. Más allá de una tasa friccional de vacancia, determinada por comportamientos estacionales del mercado o ajustes temporales, existe una vacancia estructural originada por causas sistémicas, que trae consecuencias sobre el estado físico del entorno y costos socioeconómicos y ambientales (Bustillo & Ures, 2020). Estos dos problemas, el limitado acceso a los servicios básicos y la presencia de viviendas vacantes, dan lugar a una paradoja en el contexto de una ciudad que se expande en una región altamente urbanizada: la coexistencia de viviendas deshabitadas y hogares sin vivienda, coloquialmente expresado como "casas sin gente y gente sin casa". Lo anterior revela una falla sistémica, profunda en el

modelo de desarrollo urbano, reflejando la insuficiencia de la acción estatal y las limitaciones del mercado, a la vez que motiva una nueva aproximación capaz de integrar la vivienda en el tejido urbano, reducir la subutilización y ampliar la oferta habitacional (Gentili & Hoekstra, 2019).

En el contexto de América Latina y el Caribe, la información de tasas de vacancia se puede extraer para algunos países a partir de los Censos de Población y Vivienda. En términos generales, para un periodo determinado, las viviendas se clasifican como ocupadas o desocupadas. Aún más, dentro de las viviendas desocupadas, es posible identificar las causas de esta desocupación, que se pueden agrupar en cuatro categorías: en construcción o reparación, en arriendo o venta, de uso temporal, y desocupadas por abandono. Las primeras tres categorías pueden ser consideradas como un tipo de vacancia friccional, transicional o de corto plazo, mientras que la categoría de vivienda abandonada hace parte de la vacancia estructural, que resulta de especial interés para el análisis de la situación urbana. A continuación, se presenta la información de tasa de vacancia urbana, entendida como el porcentaje de viviendas en condición de desocupación por abandono en las zonas urbanas, para algunos países de América Latina y el Caribe, de acuerdo con los datos del último censo disponible (gráfico 21).

Gráfico 21
Porcentaje de viviendas en condición de desocupación por abandono (tasa de vacancia), países de América Latina y el Caribe, zonas urbanas

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Censos de Población y Vivienda.
Nota: Para el cálculo de la tasa de vacancia, se contemplan las categorías de desocupación diferentes a las relacionadas con la desocupación friccional. Éstas difieren ligeramente entre países, según la metodología censal. Los datos corresponden al último censo disponible.

Como se puede observar, la proporción de viviendas desocupadas por abandono cambia significativamente entre países, oscilando en un rango entre 0,9% y 6,5%. La tasa promedio es casi de 3% y la cantidad total de viviendas abandonadas en la muestra de nueve países es de 1.121.543. En términos relativos, las cifras de viviendas abandonadas son comparables y, en muchos casos, superiores a las cifras de viviendas desocupadas en otras categorías de vacancia friccional.

De la misma manera, y considerando la alta proporción de la población que habita en viviendas precarias, asentamientos informales o en condiciones de hacinamiento, el valor absoluto de viviendas abandonadas también revela un desajuste en el mercado inmobiliario, que podría ser explicado por la sobreproducción, la obsolescencia de las edificaciones, las dinámicas demográficas y de empleo y el diseño urbano, entre otros factores que dependen del contexto local (Bustillo & Ures, 2020; Peixoto, 2011). La

cantidad de viviendas abandonadas oscila entre 6.311, en Panamá, y 473.720, en Perú, y es ampliamente superior al total de viviendas desocupadas por construcción o reparación y por venta o arriendo en la suma de los nueve países (415.979 y 547.089, respectivamente). Por consiguiente, la vacancia estructural tiene una participación significativa sobre el total de viviendas desocupadas. De hecho, en los países estudiados, las viviendas abandonadas representan más de un tercio de la desocupación total.

Con base en lo anterior, es clave para la región el aprovechamiento de este *stock* habitacional vacante y la incorporación de estas viviendas en los planes urbanos. La gestión sostenible de las unidades abandonadas reduce la necesidad de construir nuevas edificaciones y de urbanizar suelo alejado de la ciudad, contribuyendo así a un desarrollo más compacto y revitalizando el uso de patrimonio urbano subutilizado (Fernández Rodríguez et al., 2019; Fariña & Naredo, 2010). Esto cobra vital importancia considerando que el sector de edificaciones consume el 40% de los recursos naturales globales, produce el 40% de los desechos y el 33% de las emisiones (Hossain, M. U., & Ng, 2018). Además, la construcción, la renovación y la demolición generan globalmente 100.000 millones de toneladas de residuos (UNEP, 2022).

A raíz de esto, el despliegue de nuevos enfoques de desarrollo en el sector de vivienda, como el modelo de economía circular, pueden impulsar la utilización óptima del suelo, prolongar la vida útil de los edificios, disminuir el impacto ambiental y fomentar la economía local, de manera consistente con los principios del Gran Impulso para la Sostenibilidad. Por ende, la vacancia estructural debe contemplarse como una fuente de pérdida de valor público y privado, pero también como una oportunidad para repensar los servicios y activos de la vivienda y contribuir al desarrollo económico, social y ambiental de las ciudades.

Recuadro 1
Cambio climático y expansión urbana en el Caribe

La expansión de las manchas urbanizadas de baja densidad representa un desafío para el enfrentamiento del cambio climático. Más aún cuando resultante de un proceso no planificado con asentamientos informales, la expansión reduce la eficiencia de la infraestructura urbana, generando costos incrementales para la universalización de la cobertura de servicios públicos. En una ciudad más dispersa, también hay menor incentivo para la movilidad sostenible. Las nuevas áreas urbanizadas reemplazan la cobertura forestal y los ecosistemas naturales, impermeabilizan el suelo, impactan negativamente los acuíferos y los cursos de agua, aumentando el riesgo de inundaciones y la exposición a eventos climáticos extremos.

Por estas razones, entre los indicadores del ODS 11 (lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles) está la relación entre la tasa de consumo de suelo y la tasa de crecimiento de la población. Un estudio de la CEPAL ha estimado que el área construida de los centros urbanos de Jamaica y Trinidad y Tobago ha crecido a un ritmo superior al de la población entre los años 2000 y 2020. El área construida per capita avanzó de 123 para 149 metros cuadrados en Jamaica y de 196 para 230 metros cuadrados en Trinidad y Tobago, alejándose del promedio de América Latina y el Caribe, que estuvo estable durante el período, oscilando de 127 para 129 metros cuadrados.

Las características únicas de la urbanización en el Caribe resaltan el rol y los desafíos de las ciudades medianas y pequeñas para mitigación y adaptación al cambio climático. La presión por la ocupación de baja densidad en islas territorialmente pequeñas, con escasez de terreno y con gran parte del territorio en cotas de altitud reducidas, expuestas a la subida del nivel del mar, pone de relieve la necesidad de implementar estrategias coordinadas de planificación para abordar la expansión urbana.

Fuente: J. de Paula y T. Hosein (2024), "An assessment of urban expansion in Caribbean small island developing States: the cases of Jamaica and Trinidad and Tobago", Studies and Perspectives series-ECLAC Subregional Headquarters for the Caribbean, No. 126 (LC/TS.2024/20-LC/CAR/TS.2024/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

L. El descenso de propiedad de la vivienda

Durante el siglo XXI, los niveles de hogares que son propietarios de la vivienda que ocupan han sido del orden del 70% a escala nacional en América Latina. Esos niveles son menores en las zonas urbanas, donde la tendencia ha sido hacia la baja, pasando de un 68,5% de los hogares en torno a 2010 a un 66% en torno a 2022. Como contrapartida, los hogares que alquilan vivienda son más comunes en zonas urbanas y su proporción ha tendido a aumentar, en el caso de las zonas urbanas desde 18,6% en 2010 a 20,5% en 2022.

Cuadro 4
América Latina (promedio simple 12 países): distribución de la población urbana según condición de tenencia de la vivienda, 2010-2022
(En porcentajes)

		Urbana					
		Total quintiles	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
Años	Propiedad de la vivienda						
2010	Propietario	68,5	60,7	65,4	68,3	71,6	76,5
	Inquilino	18,6	20,7	19,4	18,8	17,7	16,2
	Otras formas de tenencia	12,9	18,6	15,2	12,9	10,7	7,3
2022	Propietario	66,1	55,9	62,9	67,0	70,0	74,5
	Inquilino	20,5	26,0	21,7	19,7	18,3	16,7
	Otras formas de tenencia	13,4	18,1	15,3	13,3	11,7	8,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, calculado sobre la base de las encuestas de hogares de los países de la región [en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html.

Hay un claro gradiente socioeconómico en la propiedad habitacional, que aumenta conforme aumenta el ingreso. Para el último año disponible, los niveles de propiedad del quintil inferior urbano promedian el 56%, mientras que en el quintil superior son del orden de 74%. Asimismo, el descenso del porcentaje de hogares propietarios de las viviendas en que residen ha sido transversal socioeconómicamente, pero algo mayor entre el quintil más pobre, de manera tal que la distancia social en esta materia se ha ampliado entre 2010 y 2022.

Considerando la información detallada por país (cuadro 5), predominan los países con baja del porcentaje de hogares propietarios en las zonas urbanas, pero hay varias excepciones (Costa Rica, Panamá y Paraguay). En todos los países se repite, con matices, la relación positiva entre quintil y porcentaje de propiedad. En general, las tendencias son transversales socioeconómicamente, pero hay unas pocas excepciones, por ejemplo, en Argentina (donde el quintil inferior aumenta), Costa Rica (donde el quintil inferior disminuye) y Ecuador (donde la estabilidad promedio esconde aumento del quintil inferior y reducción del superior).

Cuadro 5
América Latina: proporción de la población en hogares propietarios de la vivienda en zonas urbanas, países seleccionados, 2010-2022
(En porcentajes)

País	Año	Quintiles de ingreso					Total	Tendendia total quintiles
		Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V		
Argentina	2010	60,3	68,6	76,1	75,6	77,4	71,6	Baja
	2022	61,6	72,9	73,4	72,1	73,3	70,7	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2009	46,1	52,9	52,7	61,9	63	55,3	Aumenta
	2021	48,7	53,9	58,6	61,7	68,4	58,3	

País	Año	Quintiles de ingreso					Total	Tendendia total quintiles
		Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V		
Chile	2009	52	63,7	68,8	71,4	71,2	65,4	Baja
	2022	42,6	56,2	62,7	64,4	65,1	58,2	
Colombia	2010	40,4	43,3	47,5	54,2	65	50,1	Baja
	2021	20,3	25,6	31,9	41,8	57,5	35,4	
Costa Rica	2010	53,6	65,5	73,4	78,6	85,5	71,3	Aumenta
	2022	50,2	69	75,9	81,1	86,8	72,6	
Ecuador	2010	53,4	59,7	62,6	67	74,4	63,4	Estable
	2022	56,6	60,6	61,4	66,3	71,8	63,3	
El Salvador	2010	59,8	62,7	64,2	73,6	79,2	67,9	Baja
	2022	49,7	55,9	60,1	63,8	71,5	60,2	
México	2010	58,3	66	70,2	74,8	78,1	69,6	Baja
	2022	57,6	64,5	67,9	73,3	75,7	67,8	
Panamá	2009	71,1	78,5	79,4	81,5	85,3	79,2	Aumenta
	2022	74	80,3	84,9	85,7	88	82,6	
Paraguay	2010	72,7	70,8	71,9	73,8	79,7	73,8	Aumenta
	2022	75,2	81,6	78,9	82,4	81,1	79,8	
Perú	2010	57	58,7	63,3	66,4	74,2	63,9	Estable
	2022	57,1	59,2	63	69,2	73,2	64,3	
República Dominicana	2010	57,2	55	58,8	57,6	63,4	58,4	Baja
	2022	32,6	41,9	50,4	54,3	59,9	47,8	
Uruguay	2010	50,1	59	62,4	66,2	74,5	62,5	Baja
	2022	40,4	52,6	60,1	62,1	72,7	57,6	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, calculado sobre la base de las encuestas de hogares de los países de la región [en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html.

Hay marcadas diferencias del porcentaje de propiedad entre países sin que sea claramente identificable los factores comunes tras ellas. En cualquier caso, es claro que el gradiente socioeconómico que opera dentro de los países no opera entre los países. Por ejemplo, Uruguay y Chile, que registran el mayor nivel de desarrollo relativo, tienen los menores porcentajes de propiedad en 2022.

M. La vivienda representa parte relevante del consumo de los hogares

El costo de la vivienda es una preocupación transversal en América Latina y el Caribe, a pesar de las distintas realidades socioeconómicas encontradas en la región. Su peso en el bolsillo de los hogares suele ser apuntado como uno de los factores para la disminución de la tenencia, comentada en la sección anterior.

Uno de los retos de la comparación internacional es establecer un criterio fidedigno para estandarizar la unidad de medida de valores financieros, ingresos y precios. Usualmente, los montos en moneda nacional de cada país son convertidos a una moneda única de referencia, como dólares de los Estados Unidos de América, utilizando el tipo de cambio oficial o de mercado del periodo, lo que permite una comparación directa, en una escala común fácilmente entendible. Sin embargo, la simple conversión a dólares es limitada para entender la real diferencia de condición de vida entre países, especialmente dado la volatilidad del tipo de cambio, los distintos niveles de ingreso y el costo relativo de todos los bienes y servicios de una canasta de consumo.

Creado con la intención de promover comparaciones internacionales más precisas, el Programa de Comparación Internacional (PCI) es una iniciativa estadística global liderada por el Banco Mundial para estimar el tamaño real de las economías. Coordinado por la CEPAL en América Latina y el Caribe, el programa calcula las Paridades de Poder Adquisitivo, que substituyen la conversión basada en el tipo

de cambio oficial por una relación estimada a partir de los precios de una amplia canasta de bienes y servicios, representativa de la totalidad de la economía, que son ponderados por la información de cuentas nacionales por el lado del gasto, reflejando el consumo nacional.

Además de permitir estimar el real volumen productivo de las economías, las informaciones recolectadas por los Institutos Nacionales de Estadística y por los Bancos Centrales para el PCI forman un extenso banco de datos sobre consumo y precios. Esta información también posibilita, por ejemplo, la estimación de Índices de Nivel de Precio para cada uno de los grandes rubros de consumo, indicando cuáles países son relativamente más caros o baratos[6]. En el caso de la vivienda, ese índice considera informaciones de precios de alquiler para 13 tipologías de casas y departamentos; informaciones del volumen de viviendas desglosadas por características; costos de agua, electricidad, gas y otros combustibles de uso doméstico (Collinao y otros, 2021).

Los resultados de las últimas rondas del PCI indican que los países del Caribe tienen un costo de vivienda sensiblemente superior al promedio mundial, mientras generalmente los países latinoamericanos se encuentran abajo del promedio. Sin embargo, como ha sido comentado anteriormente, aunque el nivel de precios sea un primer referencial para comparación internacional, aisladamente presenta un panorama incompleto del peso real de la vivienda en los gastos de los hogares, una vez que los niveles de productividad, de remuneración, y el costo de todos los otros bienes y servicios de la economía también difieren enormemente entre los países.

En ese sentido, el gráfico 22 presenta la relación entre el gasto en vivienda (considerando alquiler real o imputado, agua, electricidad y combustibles para el hogar) y la totalidad del Consumo Individual Efectivo. Este último representa el valor de todos los bienes y servicios consumidos por los hogares, sean pagados por ellos mismos, por el Estado o por instituciones sin fines de lucro.

Gráfico 22
Participación del gasto en "vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles" sobre el Consumo Individual Efectivo, año 2021
(En porcentajes)

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial (s.f), Databank ICP 2021. Consulta en 01/08/2024.

[6] El Índice de Nivel de Precios se define como la relación PPA/TCO, donde PPA es la Paridad de Poder Adquisitivo y TCO el tipo de cambio oficial.

Claramente, la participación de los gastos en vivienda en la canasta de consumo de los hogares del Caribe se encuentra en un nivel sensiblemente superior, pues la subregión abriga todos los 11 países donde la vivienda tiene participación superior al 20% del consumo individual efectivo. Por su parte, en la mayoría de los países de América Latina el valor destinado a la vivienda se encuentra entre los 10% y los 15% del consumo individual efectivo.

Los resultados completos del PCI sobre consumo y precios pueden ser revisados en publicación de la CEPAL sobre la ronda 2017 (Collinao y otros, 2021) y en el banco de datos del Banco Mundial, con informaciones estadísticas globales de todas las rondas del programa, incluso los más reciente resultados de 2021 (Banco Mundial, s.f.).

N. Las carteras hipotecarias crecen a pesar de las condiciones de crédito más restrictivas

La irrupción de la pandemia del Covid-19 desató una serie de restricciones sin precedentes a la actividad económica global. Para mitigar los efectos en la demanda agregada, los gobiernos adoptaron políticas monetarias expansivas, incluyendo recortes en las tasas de interés que se reflejaran en los mercados de crédito hipotecario. En América Latina, las tasas nominales de los créditos hipotecarios presentaban relativa estabilidad en los años prepandemia, caracterizados por inflación relativamente baja y controlada en los países de la región. A partir de marzo de 2020, las tasas se vieron reducidas de manera generalizada (véase el cuadro 6), en procesos que tuvieron distinta duración entre los países. En general, a partir de la pandemia, las tasas encontraron su mínimo durante el año de 2021 y, desde entonces, se inician procesos de estrechamiento de las condiciones monetarias, que vuelven a elevarlas. En efecto, al cierre del año 2023, los mercados hipotecarios de todos los países compilados por la CEPAL, con excepción del Perú, operaban con tasas de interés nominales superiores a las observadas antes de la pandemia.

Cuadro 6
América Latina: tasa de interés anual nominal de los créditos hipotecarios durante la pandemia COVID-19
(En tasa nominal anual)

País	Indicador	Febrero de 2020	Mínimo durante pandemia	Diciembre de 2023
Argentina	Hipotecario en moneda nacional, totales	38,34	25,30 (may-20)	111,46
Bolivia (Est. Plur. de)	Tasa de interés activas hipotecas de vivienda	9,21	8,13 (sep-22)	9,45
Brasil	Hipotecario en moneda nacional, personas físicas	7,34	6,63 (may-21)	9,16
Chile (+UF)	Tasas de interés de colocaciones de vivienda sobre UF	2,50	2,31 (mar-21)	5,21
Colombia	Tasas de colocación, adquisición de vivienda diferente de VIS (colocación en pesos)	10,41	8,88 (jun-21)	16,80
México	Tasa ponderada por destino, adquisición vivienda nueva	10,13	8,10 (ene-21)	10,29
Panamá	Tasa de referencia del mercado local hipotecario	5,75	5,75 (mar-20 a jun-23)	6,00
Perú	Tasas de interés activas promedio hipotecario	7,82	6,60 (mar-22)	7,25

Fuente: Elaboración propia en base a información de los bancos centrales.

La intensidad y velocidad de los cambios de las tasas nominales fue influenciada por factores económicos específicos de cada país, tales como: la variación de la inflación general; medidas de alto impacto en la liquidez y en la disponibilidad de recursos para los mercados de capitales, como los retiros de fondos de pensiones; la asignación direccionada de recursos para crédito; el desempeño de la política fiscal; entre otros.

Cabe subrayar que los cambios en los valores nominales deben ser interpretados considerando el aumento de la inflación durante el período, lo que puede implicar tasas reales menos elevadas. Asimismo, dado la característica de largo plazo de los contratos hipotecarios, las tasas nominales más elevadas podrán representar una dificultad de acceso al crédito y de cumplimiento de compromisos financieros a largo plazo.

Respecto al tamaño del mercado de crédito hipotecario, el cuadro 7 explicita diferencias importantes entre los países seleccionados. Comparado al Producto Interno Bruto, se destaca el tamaño de las carteras de crédito en Panamá y Chile, que superan un cuarto del PIB. Por su parte, Brasil, México y Colombia tienen carteras proporcionalmente similares, cercana a una décima del PIB, con oscilaciones que no permiten establecer una tendencia clara de crecimiento. En situación bastante distinta el restante de la muestra, se encuentra el volumen de crédito a la vivienda de Argentina, que no solamente se encuentra con un tamaño relativo bastante inferior al de los otros países de la región, sino que, además, presenta una paulatina tendencia de contracción, explicada en gran medida por el impacto de la elevada inflación en el mercado hipotecario durante este período.

Cuadro 7
América Latina: relación entre saldo de la cartera de crédito hipotecario al fin de año y Producto Interno Bruto anual
(En porcentajes)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Argentina	1,3	0,9	0,7	0,6	0,4	0,3
Brasil	9,2	9,1	9,7	9,4	9,6	10,0
Chile	25,1	27,0	28,4	27,1	28,2	28,3
Colombia	8,1	8,3	9,3	8,7	7,7	8,1
México	9,7	9,9	11,5	11,2	10,9	10,7[a]
Panamá	25,2	25,6	31,5	27,8	25,9	24,7
Perú	6,6	6,9	7,8	6,7	6,7	6,7

Fuente: Elaboración propia en base a información de CEPALSTAT (PIB) y de los bancos centrales.
[a] Dato de noviembre 2023.

La evolución de estas participaciones debe ser tomada con cuidado. Por una parte, la disminución del PIB a raíz de la pandemia altera la relación entre las dos variables, sobre todo porque los balances de las instituciones bancarias no habrían disminuido en la misma proporción. Por otra parte, no se cuenta con la información de las nuevas operaciones concedidas. Si bien numerosos créditos hipotecarios pueden haber sido sujetos de una renovación de plazos o reestructuración, es muy complejo el acceso a información comparativa de los nuevos créditos concedidos.

O. Los costos de construcción se estabilizan en niveles elevados

La irrupción de la pandemia del COVID-19 desató una serie de quiebres en las cadenas de suministros globales que, sumada a los paquetes de estímulos fiscales y monetarios adoptados por los gobiernos para mitigar los impactos económicos de la crisis sanitaria, cambiaron los patrones de consumo y presionaron los precios de muchos bienes y servicios. El inicio del conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania en 2022 agregó nuevas disrupciones en el comercio internacional, que exacerbaron presiones inflacionarias y configuran una secuencia de cuatro años de fuertes perturbaciones en las cadenas de suministro (CEPAL, 2023d).

Ese contexto global ha tenido importante impacto sobre los costos relacionados con la vivienda. En nueve de los diez países compilados por la CEPAL, el incremento de los costos de construcción acumulado

en el periodo 2020-2023 ha sido superior a la evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC) nacional durante el mismo periodo (véase el cuadro 8). Proporcionalmente, se destaca la diferencia observada en el Ecuador (el incremento de 19,1% del costo de construcción triplica los 6,2% del IPC general), Chile (54,6% construcción, contra 29,4% IPC) y Brasil (48,6% construcción contra 27,3% IPC).

Cuadro 8
Variación anual y acumulado 2020-2023 de los índices de costo de construcción y de los índices de precios al consumidor, 10 países
(En porcentajes)

País	2020		2021		2022		2023		Acumulado 2020-2024	
	IPC	Construcción	IPC	Construcción	IPC	Construcción	IPC	Construcción	IPC	Construcción
Argentina	36,1	42,3	50,9	48,5	94,8	97,6	211,4	222,8	1 145,8	1 247,9
Brasil	4,5	10,2	10,1	18,7	5,8	10,9	4,6	2,6	27,3	48,6
Chile	3,0	7,0	7,2	31,6	12,8	13,0	3,9	-2,9	29,4	54,6
Colombia	1,6	4,4	5,6	6,9	13,1	10,0	9,3	7,3	32,7	31,6
Costa Rica	0,9	1,9	3,3	12,8	7,9	6,1	-1,8	-5,0	10,4	15,9
Ecuador	-0,9	0,8	1,9	11,5	3,7	3,5	1,3	2,4	6,2	19,1
México	3,2	6,3	7,4	12,7	7,8	10,1	4,7	3,9	25,0	37,2
Perú	2,2	5,0	7,0	15,4	8,6	4,8	3,4	-1,4	22,7	25,2
República Dominicana	3,8	10,2	8,2	15,0	8,8	10,1	4,8	-1,8	28,1	37,0
Uruguay	9,4	8,6	8,0	8,7	8,3	7,9	5,1	6,2	34,5	35,1
América Latina (mediana)	3,1	6,7	7,3	13,9	8,4	10,0	4,6	2,5	27,7	36,0

Fuente: Elaboración propia con base en los índices de precios al consumidor de cada país y de los índices constructivos de Argentina: Índice del costo de la construcción en el Gran Buenos Aires (ICC); Brasil: costo promedio del m2 de construcción civil en el sitio de obras (IBGE); Chile: Índice de Precios de Materiales e Insumos de Construcción (IPMIC); Colombia: Índice de Costos de Construcción de Vivienda (hasta 2021), Índice de Costos de la Construcción de Edificaciones – ICOCED (desde 2022); Costa Rica: Índice de precios de insumos para la construcción (IPi-CTR); Ecuador: Índice de Precios de la Construcción (IPCO); México: Índice de Precios al Productor, Construcción residencial; Perú: Índice de Precios de Materiales de Construcción de Lima Metropolitana; República Dominicana: Índice de Costos Directos de la Construcción de Viviendas (ICDV); Uruguay: Índice de Costo de la Construcción de Vivienda (ICCVPu).

La distribución temporal demarca periodos con características distintas. En los años 2020 y 2021, el incremento de los costos de construcción superó la inflación general en 9 de los 10 países de América Latina. En 2022, hubo mayor equilibrio, con la mitad de los países presentando mayor alza en costo de construcción y la otra mitad en el IPC general. En 2023, 7 de los 10 países tuvieron inflación general superior al avance de los costos de construcción. De hecho, en ese año cuatro países llegaron a registrar deflación en los costos de construcción. En términos generales, el explosivo alza de los costos de construcción durante el período más crítico de la pandemia está siendo gradualmente atenuado, pero todavía permanece una diferencia acumulada significativa, comparado a la evolución general de los precios al consumidor. El encarecimiento relativo del costo de la vivienda continúa siendo un desafío generalizado en la región. Ese factor ha limitado los resultados de los estímulos económicos que rebajaron tasas de interés y facilitaran crédito como estrategia para reactivar las economías mientras se aplicaban las restricciones sanitarias.

P. La construcción pierde participación en el PIB regional

El sector de la construcción cumple un papel central en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de América Latina y el Caribe. Por un lado, agrega actividades económicas fundamentales para la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, garantizando el acceso a vivienda adecuada. Además, posee elevada capacidad de generación de empleo local y activación de la cadena de valores.

La incorporación de prácticas y materiales más sostenibles tiene potencial de contribuir significativamente para la mitigación del cambio climático, por medio de la valoración del uso de materiales locales/tradicionales y consecuente desarrollo económico local. Por fin, en lo referente a las obras de ingeniería civil, las obras de infraestructura permiten mayor productividad, desarrollo económico e inclusión.

Un estudio de la CEPAL realizado en seis países latinoamericanos (Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Republica Dominicana) estima que el aumento de un millón de dólares en el sector de la construcción genera entre 35 y 85 empleos adicionales en la economía. Además, cada millón de dólares de aumento de la demanda de productos de la construcción induce a un gasto total entre 1,48 y 2,26 millones de dólares, al considerar las interrelaciones con el resto de los sectores de la economía durante el proceso productivo (Livert, 2022).

Pese la importancia del sector de construcción, tanto residencial como infraestructura, América Latina y el Caribe han observado una gradual reducción de la participación del sector en el Producto Interno Bruto. Desde el año 2012, cuando había alcanzado el 7,2% del PIB latinoamericano, la participación de la construcción ha gradualmente disminuido hasta alcanzar el mínimo de la serie histórica en 2020, desde entonces oscilando próximo al 5%. En el Caribe, se observa una tendencia similar de disminución de la importancia relativa del sector, desde un máximo de 7,9% de participación en el año 2005, hasta el mínimo histórico registrado en el último año de la serie histórica, cuando se ubicó en solamente 5,6% del PIB (véase el gráfico 23).

Gráfico 23
Participación de la actividad económica, construcción en el Producto Interno Bruto
(En porcentajes)

Fuente: CEPAL: estimaciones propias con base en fuentes oficiales, CEPALSTAT.
Nota: Los datos de 2020, 2021 y 2022 no incluyen a Venezuela.
Por indisponibilidad de datos actualizados del desglose del PIB, los promedios subregionales no consideran los siguientes países para los años entre paréntesis: Barbados (2021, 2022), Bolivia (2022), Cuba (2022), Guatemala (2022), Guyana (2022), Haití (2021,2022), Suriname (2021,2022), Trinidad y Tabago (2022) y Venezuela (entre 2019, 2020, 2021,2022).

A pesar de estímulos económicos que rebajaron tasas de interés y facilitaran crédito como estrategia para reactivar las economías mientras vigoraban restricciones sanitarias de la pandemia del Covid-19, la perdida relativa de participación indica que otros factores, como el alza de los costos de materiales e insumo y la indisponibilidad de recursos fiscales, limitaron los impactos positivos para el sector de construcción.

El desglose de la información para cada país revela diferencias importantes entre los países de la región (véase el gráfico 24). Los países con mayor participación de la construcción son Saint Kitts y Nevis (19,2%), Panamá (14,1%) y Antigua y Barbuda (12,9%). En contraste, las menores participaciones del sector de construcción se encuentran en Costa Rica, Bolivia y en las dos principales economías sudamericanas, Brasil y Argentina, donde no superan el 4% del PIB.

Gráfico 24
Participación del sector construcción en el Producto Interno Bruto, año 2022
(En porcentajes)

Fuente: CEPAL: estimaciones propias con base en fuentes oficiales, CEPALSTAT.

Q. Acción climática y contaminación urbana

Aunque las ciudades solo ocupan el 3% de la superficie total del planeta (UN, s.f), las mismas contribuyen en alrededor del 70% a las emisiones globales de CO_2-eq (Lwasa et al., 2022), y en ellas se consume entre el 67-76% de la energía producida a nivel mundial (Seto et al., 2014). La contaminación urbana está referida a la contaminación de los componentes agua, aire y suelo, la cual suele verse exacerbada debido a la concentración de la población y de las actividades humanas que se llevan a cabo en las ciudades, como el uso de transporte basado en combustibles fósiles, el manejo de los residuos y de las aguas residuales, entre otros[7] (UN-Hábitat, 2022). A su vez, las ciudades se enfrentan a los impactos causados por el cambio climático, planteando desafíos aún más evidentes (UNDRR, 2022).

[7] Con base en datos de los planes de acción climática de la región de América Latina y el Caribe las acciones de mitigación planteadas en los mismos se encuentran orientadas a distintos sectores, en donde el sector transporte, residuos y energía serían los prioritarios. Para más detalle véase el recuadro 2.

Recuadro 2
Sectores priorizados de mitigación presentes en los Planes de Acción Climática de las ciudades de América Latina y el Caribe

Con base en una metodología de análisis cualitativo, se analizan diez planes de acción climática (PAC) de ciudades de América Latina y el Caribe para construir un diagnóstico regional de las estrategias climáticas y generar reflexiones de cara a la implementación de las acciones de mitigación y adaptación postuladas en los planes. La aproximación metodológica facilita la comprensión holística de los PAC, desde una visión ambiental, económica y social, y ofrece una guía para identificar fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora, de cara al diseño futuro de planes climáticos.

Con relación a las acciones de mitigación, el gráfico 25 muestra la participación relativa de cada sector en las acciones climáticas de los PAC analizados, teniendo en cuenta el total de medidas de mitigación de todos los documentos.

Sectores priorizados de mitigación presentes en los PAC
(En porcentajes)

Fuente: Elaboración propia con base en Rondón Toro, E., Reyes, M. y Herrera, J. (2022).

En los resultados del gráfico anterior, se indica que la mayor participación de las acciones de mitigación se concentra en los sectores transporte (23%), residuos (23%) y energía (18%). Seguidamente, las acciones referidas a vivienda e infraestructura muestran una contribución destacada.

En los diez documentos analizados, el sector transporte se refleja como uno de los dos mayormente tratados en cuanto a acciones de mitigación. Proyectos acerca de la utilización de bicicletas e implementación de mayor movilidad a pie, mejora tecnológica para reducir emisiones en automóviles, electromovilidad, ordenamiento urbano para la reducción de distancias y aumento de la eficiencia en el transporte público son algunas de las actividades más preponderantes. En el cuadro a continuación, se resumen las iniciativas en los tres sectores con más acciones postuladas en los diez PAC de las ciudades bajo análisis.

Resumen de acciones priorizadas según sector

Sector	Acciones de mayor priorización
Transporte	Utilización de la bicicleta - Movilidad a pie - Transporte público eléctrico - Mejora de rutas, caminos y ciclovías - Desarrollo urbano compacto
Residuos	Reutilización - Separación en origen - Mejoras en la recolección - Instalación de Plantas de reciclaje - Implementación de tecnologías con biodigestores (materia orgánica)
Energía	Ajuste de tarifas - Eficiencia en el consumo - Implementación de energías renovables - Generación de energía a partir de residuos (energías renovables no convencionales)

Fuente: Elaboración propia con base en Rondón Toro, E., Reyes, M. y Herrera, J. (2022).

Fuente: Elaboración propia con base en Rondón Toro, E., Reyes, M. y Herrera, J. (2022).

1. Contaminación del aire

Se estima que 4,2 millones de muertes en todo el mundo están relacionadas con la contaminación del aire. Los contaminantes con mayor evidencia de preocupación para la salud pública incluyen material particulado (MP), monóxido de carbono (CO), ozono (O_3), dióxido de nitrógeno (NO_2) y dióxido de azufre (SO_2). Los problemas de salud pueden ocurrir como resultado de la exposición a diversos de estos contaminantes al corto y al largo plazo (WHO, s.f.).

En este sentido, actualmente casi un 99% de la población mundial respira un aire que supera los límites[8] de calidad recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Unas 6.000 ciudades de 117 países monitorean actualmente la calidad del aire, pero las personas que viven en ellas siguen respirando niveles insalubres de materia particulada fina (MP2,5) y dióxido de nitrógeno (NO_2), siendo las personas que viven en los países de ingresos bajos y medianos quienes sufren las exposiciones más altas (WHO, 2022). En ALC, ningún área urbana tiene una calidad del aire que se ajusta a los umbrales recomendados por la OMS para MP2,5 (gráfico 25).

Gráfico 25
Concentración de material particulado fino (MP2,5), media anual, área urbana, 2019
(En µg/m³)

Fuente: Elaboración propia con base en WHO (2023).
Nota: La línea sobre 5 µg/m³ indica el límite de concentración medio anual recomendado por la OMS para MP2,5 (WHO, 2021).

2. Contaminación por el manejo inadecuado de las aguas residuales

En 2020, el 45% de las aguas residuales domésticas generadas en el mundo se vertieron sin aplicar un tratamiento seguro. Cerca de 829.000 personas de países de ingresos bajos y medianos mueren cada año como consecuencia de la insalubridad del agua y de un saneamiento y una higiene deficientes. Estas muertes representan el 60% del total de muertes por diarrea. La mejora de la calidad del agua, de las

[8] Las últimas directrices de la OMS sobre la calidad del aire en 2021 (WHO, 2021) recomiendan los siguientes límites de concentración para estos contaminantes: para el MP2,5, una media anual de 5 µg/m³, y media de 24 horas de 15 µg/m³. Para el MP10, una media anual de 15 µg/m³ y media de 24 horas de 45 µg/m³ (para conocer los límites de todos los contaminantes, ver Tabla O.1 en resumen ejecutivo de WHO, 2021).

instalaciones de saneamiento y de la higiene podría prevenir cada año la muerte de unos 297.000 niños menores de 5 años. Los beneficios de la mejora del saneamiento se extienden más allá de la reducción del riesgo de diarrea, como, por ejemplo, el potencial para mitigar la escasez de agua mediante el uso seguro de las aguas residuales para el riego, especialmente en las zonas más afectadas por el cambio climático (OMS, 2022). Por eso, y para la protección del medioambiente y la salud humana, se requiere garantizar un correcto seguimiento y control de las fuentes y vertidos que contaminan los recursos hídricos. Con base en datos disponibles, en 2022, 54% de las aguas residuales domésticas se vertieron sin un tratamiento seguro en América Latina y el Caribe (UN Water, 2022).

3. Contaminación debido al manejo inadecuado de los residuos sólidos

La gestión de los residuos sólidos es un servicio fundamental, tanto en las ciudades como en el entorno rural, ya que protege la salud pública, promueve la higiene, a la vez que reduce la contaminación. Los impactos ambientales relacionados con un mal manejo de los residuos se relacionan mayoritariamente con la disposición inadecuada de los mismos. El sector de residuos es una fuente significativa de emisiones de GEI, particularmente del gas metano (CH_4). Este gas tiene un potencial de calentamiento global entre 56 y 21 veces mayor que el del dióxido de carbono (CO_2) (UNFCCC, s.f). Actualmente, el sector sigue siendo el mayor contribuyente a las emisiones de GEI urbanas después del sector energético, incluso en ciudades con bajas emisiones de carbono (Lu y Li, 2019).

A parte de contribuir al calentamiento global, una disposición inadecuada o a cielo abierto de los residuos genera malos olores, que son molestos para las poblaciones aledañas, disminuyendo su calidad de vida. Así mismo, este tipo de manejo contamina el agua y el suelo (Rondón Toro et al., 2016). La materia orgánica descompuesta genera líquidos percolados que se infiltran a las napas subterráneas, a la vez que otros tipos de residuos son arrastrados hacia los ríos y lagos, depositándose posteriormente en el océano.

La región de América Latina y el Caribe generó en 2021 alrededor de 231 millones de toneladas (Mton) de residuos sólidos municipales (RSM) (BID, 2021), lo que equivale a una producción per cápita de 1 kilogramo por habitante por día (Kg/hab./día)[9] (Kaza et al, 2018). La composición de los residuos en la región es de origen mayoritariamente orgánico (52%), y una tercera parte corresponde a materiales reciclables (papel y cartón 13%; plástico 12%; metal 3%; vidrio 4%; cuero y goma 1%; madera 1%), y un 14% a otros tipos (celulosa sanitaria, suciedad, cenizas, etc.) (Kaza et al, 2018). Con relación a la cantidad de RSM generados en la región, un 84,75% fueron recolectados, aprovechando solo el 4,39% (a partir de operaciones como el reciclaje, compostaje y co-procesamiento), y el 46,06% se depositaron en algún tipo de relleno sanitario; el 40,83% tuvieron una disposición final inadecuada, y el 8,72% restante un destino final desconocido (BID, 2021) (diagrama 1).

Diagrama 1
Estado de la gestión de residuos en América Latina y el Caribe, 2021

Fuente: Elaboración propia con base en BID, 2021.

[9] Datos variables por país.

R. La violencia urbana como obstáculo para el desarrollo sostenible en la región

América Latina y el Caribe es una región urbana, donde más de 80 por ciento de la población ha elegido la ciudad para vivir, buscando mejores oportunidades laborales, culturales y sociales, así como acceso a distintos servicios. Sin embargo, el alto grado de las violencias, delitos y temor en la región, desde los años 1990 a la fecha, han obstaculizado el cumplimiento de la promesa de la ciudad, restringiendo su oferta para la mayoría de los latinoamericanos y caribeños. Esto se observa en el aumento del malestar y desconfianza ciudadana hacia las instituciones del Estado, de la policía, el poder judicial, el congreso y los partidos políticos[10]. Producto de la cultura de la inseguridad y el miedo, nuestras ciudades se caracterizan por una alta segregación urbana, amurallamiento o cercamiento con rejas, crecimiento de policía privada, abandono progresivo de los espacios públicos —que a la vez pierden calidad—, así como cambios de conductas sociales en ciertos sitios urbanos y horarios. En América Latina y el Caribe, cuando los ciudadanos piden más seguridad están solicitando recuperar la ciudad. Ellos quieren más luz y menos rayados y basura, mejor transporte urbano, menos sitios eriazos, menos propiedades deterioradas y abandonadas, más policías para el cuidado de todas y todos, más áreas verdes, mejores accesos a bienes y servicios urbanos en general.

América Latina y el Caribe tiene casi un tercio de los homicidios del mundo con solo un 9% de la población mundial. Mientras la región presenta una tasa de 20 homicidios por cada 100.000 habitantes, Asia y Europa alcanzan una tasa de 2,3, Oceanía 3, Norteamérica 6,3 y África 12,7 por 100.000 habitantes (ver cuadro 9). Asimismo, los países de América Latina y el Caribe registran la más alta proporción de homicidios relacionados con armas de fuego a escala mundial —con tasas específicas por 100.000 habitantes de 9,3 en el Caribe, 16,9 América Central y 12,7 América del Sur (UNODC, 2023 en CEPAL, 2024b). El número de homicidios[11] convive con otros delitos, como los hurtos, robos con fuerza y violencia que generan gran malestar y temor en la sociedad y la violencia en contra de la mujer que, en la región, es un tema de gran magnitud.

Cuadro 9
Víctimas de homicidio intencional, regiones del mundo
(Tasa por cada 100.000 habitantes)

	África	Asia	Europa	Oceanía	América Latina y el Caribe	Norteamérica	Mundo
2000	13,65	3,37	7,77	3,09	21,66	5,15	6,90
2005	12,71	2,97	6,52	3,05	20,35	5,38	6,34
2010	12,23	2,68	3,49	2,90	23,75	4,43	6,07
2015	12,37	2,40	3,46	2,91	22,55	4,58	5,92
2020	12,07	2,02	2,37	2,95	20,30	5,98	5,51
2021	12,66	2,33	2,24	2,90	19,91	6,32	5,79

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UNODC (2024a), *United Nations Crime Trends Survey*.

Asimismo, existe un fuerte crecimiento de la población carcelaria y hacinamiento, así como una proporción importante de presos sin sentencia. La población carcelaria en las Américas —sin las cifras de Estados Unidos— habría aumentado un 138% desde 2000-2021, el mayor incremento en el mundo que considera un aumento marcado del número de mujeres y niñas en prisión (*Fair y Walmsley*, 2021 y 2022).

[10] De acuerdo con datos de 2020 de Latinobarómetro (2021), sólo un 36% confía en la policía, 25% en el poder judicial, 20% en el Congreso y los partidos políticos son las instituciones peor evaluadas de las democracias latinoamericanas.

[11] El análisis comparativo de la violencia en la región y el mundo enfrenta dificultades por la variación de las definiciones jurídicas y clasificaciones de los tipos delictuales. Esto ha llevado a que, generalmente, la comparación entre países se realice respecto de la tasa de homicidios que representa el grado más extremo de utilización de la violencia, es difícil de ocultar y se presume que es un indicador *proxi* del clima general de violencias, así como de la concomitancia entre distintos tipos de actos violentos, delictivos, así como temor ciudadano.

La asociación entre ciudad, violencias y delitos es recurrente en estudios en países desarrollados, así como en América Latina y el Caribe. La violencia y el crimen se relacionarían al crecimiento urbano, los procesos de urbanización inorgánicos y acelerados, la destrucción de estructuras valóricas, normativas y conductuales, así como la polarización de la convivencia. Los cambios económicos y sociales bruscos, como la migración, las diferencias generacionales y los cambios tecnológicos, distancian las expectativas de la población respecto de la realidad, y podrían provocar desesperanza y como efecto no deseado, conductas carentes de normas sociales o que manifiestan la degradación de éstas.

En la región cuando se habla de violencias y crimen, implícitamente se piensa en la gran ciudad[12]. Se asume que son problemas de la metrópoli, sin embargo, son problemas sociales que nacen y se reproducen socialmente tanto en la ciudad como en el campo (Oviedo, 1993). En contra de las creencias comunes, las grandes ciudades no siempre concentran las mayores tasas de homicidios del país. De acuerdo con la estadística disponible entre 2009-2017 es posible observar que hay ciudades capitales con tasas de homicidios para cada 100.000 habitantes, iguales o menores que las tasas nacionales. Luego, existen ciudades grandes o intermedias que superan a la capital en violencia (ver cuadro 10). Por ejemplo, en Brasil la mayor prevalencia se ubica, sobre todo, en las regiones Norte y Noreste del país (Cerqueira y otros, 2018). Finalmente, en cada ciudad existen municipios y barrios donde se concentran los homicidios. En las ciudades latinoamericanas, caracterizadas por una alta segregación espacial, los problemas de violencia contribuyen a la estigmatización de los barrios más pobres.

Cuadro 10
América Latina y el Caribe: tasas de homicidio en ciudades capitales y otras, respecto de tasa del país
(Tasa por cada 100.000 habitantes)

Año	Tasa de la ciudad, respecto del país		
	Tasa más alta	**Igual tasa**	**Tasa más baja**
2009	Caracas, Venezuela (República Bolivariana de)		
2010	Nasáu, Bahamas; La Paz, Bolivia (Estado Plurinacional de); Puerto Príncipe, Haití; Managua, Nicaragua; Basseterre, Saint Kitts y Nevis	Castries, Santa Lucía	
2014	San José, Costa Rica; Quito y Guayaquil[a], Ecuador	Santo Domingo, República Dominicana	
2015	Bridgetown, Barbados; Santiago, Chile; Cali[a], Colombia; El Salvador, San Salvador; Georgetown, Guyana		Ciudad de Belice, Belice; São Paulo[a], Brasil; Bogotá y Medellín[a], Colombia; Ciudad de México, México; Asunción, Paraguay; Puerto España, Trinidad y Tabago
2016	Saint George, Granada; San Pedro Sula[a] y La Ceiba[a], Honduras; Kingston, Jamaica; Ciudad de Panamá, Panamá; Montevideo, Uruguay	Lima, Perú	Tegucigalpa, Honduras
2017			Buenos Aires, Argentina

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UNODC (2024b), *United Nations Crime Trends Survey*.
[a] Ciudades no capitales.

En la extensa literatura sobre la economía del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe, se sugiere que las causas y los impulsores de la violencia urbana son múltiples. Ningún factor por sí solo podría explicar el aumento del crimen y la violencia variaría entre y dentro de los países, así como al interior de las ciudades. Los factores socioeconómicos comprenderían la desigualdad de ingresos, la falta de oportunidades económicas y movilidad social, así como la mala urbanización, la ausencia de bienes y servicios urbanos para todos. Esto en contraste con las oportunidades que ofrecería el mercado ilegal que, una vez que se consolidan las conductas, implican cambios culturales.

[12] Estudios realizados en América Latina indican que los delitos característicos de las ciudades serían aquellos contra la propiedad, en tanto el espacio rural se concentraría aquellos contra las personas, la familia y la moral (Rico, 1985).

De acuerdo con UNODC (2023) las mayores tasas de homicidios en los países de América Latina y el Caribe —sostenidas por décadas— serían, principalmente, el resultado de la creciente producción y distribución de drogas, la mayor posesión de armas de fuego, la selección de respuestas violentas relacionadas a conflictos entre grupos criminales organizados que compiten por el control de los mercados ilegales. Asimismo, serían el resultado de problemas estructurales representados en una cultura de la impunidad, alta corrupción, debilidad de las instituciones, de la seguridad y fragilidad del Estado de Derecho (UNODC, 2023).

Los grandes intereses económicos ayudarían a la organización criminal tanto a escala local, como regional y global. La división del trabajo encadenaría delitos comunes con los de cuello y corbata, así como la absurda violencia de la calle con el uso de tecnología avanzada, entre otros. Las ciudades pertenecerían a sistemas económicos, nacionales, regionales y globales de violencias y delitos. El crimen organizado se beneficiaría de las conexiones y sistemas internos, aéreos, marítimos y terrestres, así como de la conectividad digital y del sistema financiero. La solución a la criminalidad hoy requiere de políticas públicas de fortalecimiento, institucional, prevención, control, información y tecnología, entre otros, encadenadas local, regional y globalmente. Ningún país, ninguna ciudad, puede resolver los desafíos actuales del crimen por sí solo: se requiere integración regional y cooperación internacional para lograr avances significativos.

S. Las Políticas Nacionales Urbanas en América Latina y el Caribe

Las Políticas Nacionales Urbanas (PNUs) son marcos normativos del gobierno, en coordinación con otros actores, para guiar la planificación y el desarrollo urbano. Estas buscan alinear políticas sectoriales, subnacionales y locales para enfrentar diversos desafíos como el crecimiento poblacional y el cambio climático, generar mayor acceso a servicios públicos y sociales y lograr una configuración y crecimiento más compacto de las ciudades. Las PNUs se definen como: "Un conjunto coherente de decisiones derivadas de un proceso deliberado dirigido por el gobierno para coordinar y reunir a varios actores para una visión y un objetivo común que promoverá un desarrollo urbano más transformador, productivo, inclusivo y resiliente para el largo plazo" (UN-Habitat, 2020).

A nivel global y regional, las PNUs han sido reconocidas como un instrumento para la localización e implementación de las agendas globales como lo son la Nueva Agenda Urbana, la dimensión urbana de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el ODS 11, el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos y Desastres y el Acuerdo de París sobre cambio climático. (OCDE, ONU Hábitat & UNOPS, 2021).

A nivel nacional y subnacional, son clave para lograr procesos de gobernanza urbana y para articular vertical (niveles de gobierno) y horizontalmente (sectores y ministerios) los procesos urbanos de manera integral. De esta manera, promueven una planificación ordenada acorde a las tendencias demográficas, a las necesidades de sus habitantes y con un enfoque territorial que tenga en cuenta la diversidad del territorio y el fortalecimiento de vínculos y conectividad urbano-rural.

Las PNUs resultan ser instrumentos esenciales para garantizar una descentralización adecuada en los planos fiscales, políticos y administrativos. La participación y acción de los gobiernos subnacionales y locales son fundamentales para que estas políticas se diseñen e implementen de manera exitosa y con enfoque territorial.

1. Panorama de las PNUs en América Latina y el Caribe

De acuerdo con OCDE, ONU Hábitat & UNOPS (2021) la clasificación de las PNUs puede categorizarse en políticas explícitas o parciales. Una PNU explícita corresponde a una política que tenga el título de Política Urbana Nacional o alguna de sus variantes (Estrategia Urbana Nacional, Política Nacional de

Desarrollo Urbano, entre otras) y que su visión estratégica permita guiar el desarrollo urbano de manera integral. Por su parte, una PNU parcial corresponde a una política que toma elementos claves para el desarrollo urbano pero que no los integra en su totalidad. Estas pueden ser políticas generales como las políticas nacionales de desarrollo, o bien políticas sectoriales como aquellas de vivienda y hábitat, o leyes de ordenamiento territorial y suelo.

Siguiendo esta clasificación aplicada en los análisis que se realizan en la Plataforma Urbana y de Ciudades para América Latina y el Caribe de la CEPAL, de los 33 países de la región, se han identificado 30 países con PNUs, de las cuales solo 11 PNUs son explícitas, mientras que la mayoría, 19 de ellas, son parciales. Para 3 países no se identificó ninguna PNU. Cabe destacar que el mayor número de PNUs explícitas se encuentra en América del Sur, mientras que en Centroamérica y el Caribe hay solo una PNU explícita respectivamente (véase el gráfico 26). En general, se observa que las políticas parciales, si bien abordan componentes importantes de la dimensión urbana, no desarrollan una visión única e integrada del desarrollo urbano con los diferentes sectores. Además, estas tienden a tener menor coherencia entre la articulación de políticas y estrategias de los diferentes niveles de gobierno.

Gráfico 26
Tipo de PNUs según subregiones de América Latina y el Caribe
(En cantidad)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe, CEPAL.

Respecto al enfoque de las PNUs de la región y teniendo en cuenta la clasificación de subtemas desarrollados por ONU-Habitat y OCDE (2018 & 2021) para las políticas urbanas, se observa una importante tendencia a desarrollar enfoques de desarrollo humano (el 83% de los países que cuentan con una PNU incluyen este enfoque), de desarrollo económico (53%), de gobernanza y articulación[13] (47%) y de sostenibilidad ambiental (43%). Por su parte, los enfoques de estructura espacial y resiliencia climática (enfocado en prevención de riesgos y desastres) se incluyen como enfoques principales en menos del 26% de los países de la región que cuentan con PNUs.

En cuanto a la integración de temas y sectores claves para alcanzar un desarrollo urbano más sostenible, inclusivo y productivo, se observa lo siguiente:

[13] El subtema de gobernanza y articulación fue incluído por CEPAL en los análisis de la Plataforma Urbana y de Ciudades. Originalmente no se encuentra dentro de los subtemas propuestos por ONU-Hábitat/OCDE.

- **Cambio Climático**: 21 de las 30 PNUs identificadas en la región incorporan acciones y estrategias explícitas frente al cambio climático, mientras otras 5 las incluyen parcialmente. La mayoría de las acciones se centran en la resiliencia y adaptación del territorio para la prevención y atención de riesgos de desastres. Esto ha generado que temas como la vivienda resiliente a riesgos de desastres sean recurrentes en las PNU de ALC. Acciones concretas de planificación contra el cambio climático y de mitigación tienen un menor tratamiento, y se limitan en gran parte a reducciones de emisiones de transporte.
- **Movilidad y transporte**: La movilidad y el transporte urbano es un sector clave que puede generar un triple impacto de inclusión social, desarrollo económico y sostenibilidad ambiental. Esto convierte a la movilidad en un pilar que debe ser integrado a la planificación y el desarrollo urbano. A pesar de esto, pocos países en la región articulan a este sector en sus PNUs, pues si bien varias de ellas (18) nombran a la movilidad o el transporte para reconocer su importancia dentro del contexto de la política, solo 6 cuentan con ejes de acción y lineamientos concretos sobre este tema. Se observa una tendencia de las PNUs por articular a la movilidad y al transporte urbano con la reducción de las emisiones de carbono, y en menor medida con la planificación urbana o Desarrollo Orientado por el Transporte (DOT). Esto puede atribuirse en parte a que la movilidad, el transporte y la planificación urbana han sido desarrollados históricamente de manera sectorial en la región.
- **Género**: 11 de las 30 PNUs en la región presentan ejes y/o acciones explícitas para superar las brechas de género. Entre las acciones y abordajes se proponen: i) mayor participación y vocería de las mujeres en la planificación urbana y el diseño del hábitat, ii) efectos en la calidad de vida de las mujeres, iii) la lucha contra la violencia de género y la seguridad, iv) acceso equitativo a los servicios y recursos urbanos, con especial énfasis al acceso de la vivienda para jefaturas femeninas del hogar, v) eliminación de brechas en el acceso laboral, vi) empoderamiento y autonomía económica. Costa Rica y Bolivia incorporan articulaciones entre género, movilidad y transporte. Este último país, junto a Perú, hacen mención a temas del cuidado.
- **Monitoreo y evaluación**: Tener datos suficientes y marcos de monitoreo y evaluación definidos es esencial para generar evidencias sobre el progreso e impactos de las PNUs. Se observa que varias políticas consideran la evaluación como un paso final; sin embargo, es muy importante que el seguimiento sea aplicado a lo largo de las diferentes etapas de las PNUs, con el fin de identificar deficiencias y logros y poder diseñar políticas basadas en evidencia. En la región 12 de las 30 PNUs proponen un marco de evaluación y monitoreo con indicadores bien definidos. En otros 7 países se observa que, a pesar de no definir indicadores dentro de las políticas, estos cuentan con observatorios y repositorios nacionales que apoyan la generación de datos y seguimiento.

2. Institucionalidad del desarrollo urbano y la vivienda en América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe cuenta con una institucionalidad amplia frente al desarrollo urbano, el hábitat y la vivienda. De los 33 países que componen la región de América Latina y el Caribe, 28 cuentan con ministerios especializados y existe una fuerte tendencia a articular a la vivienda con el desarrollo urbano. Los nombres más comunes de estas instituciones son: Ministerios/Institutos de Vivienda y Urbanismo o de Desarrollo Urbano, Vivienda, Hábitat y Asentamientos Humanos, Ministerios de Ciudades o de Vivienda, Ciudad y Territorio, Planificación y Ordenamiento Territorial, Tierras y Renovación Urbana.

Si analizamos las responsabilidades y objetivos de estos ministerios o instituciones y de cómo se ha venido implementado el desarrollo y la planificación urbana junto a sus políticas y estrategias, se observa que hay un gran reto de integralidad vertical y sobre todo entre sectores. Por ejemplo, solo 9 de los 28 ministerios/instituciones de desarrollo urbano y vivienda integran dentro sus funciones a otros sectores clave como transporte/movilidad, Agua y saneamiento o ambiente. A pesar de que en las PNUs se desarrollen importantes avances para formular y promover un trabajo y visión intersectorial y multinivel, a la ahora de implementar y de observar las prácticas institucionales, la integralidad sigue siendo un gran desafío.

Diagrama 2
Ministerios/Instituciones especializadas en desarrollo urbano vivienda en América Latina y el Caribe

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y El Caribe, CEPAL.

Otro reto importante es que los ministerios o institutos de vivienda y de desarrollo urbano no contemplan, en su mayoría, temas de gestión de suelo y de ordenamiento territorial en sus objetivos y/o misiones institucionales. Es de vital importancia fortalecer la integración de los sectores de vivienda y desarrollo urbano con la gestión y políticas de suelo, sin estas no será posible prevenir la expansión urbana desordenada, la prevención de la formación de nuevos asentamientos humanos informales, la mitigación de riesgos, así como el desarrollo y promoción de la vivienda social con buena localización. En ese sentido, se observa que las políticas de vivienda y las prácticas en la región siguen enfocadas en construir vivienda social en las periferias. Finalmente, cabe resaltar que el suelo es uno de los activos más valiosos que tienen las ciudades y que de él también depende la sostenibilidad del financiamiento para la planificación y desarrollo urbano sostenible.

Diagrama 3
Comparación de la misión y/u objetivo de las agencias responsables de la vivienda y el desarrollo urbano en América Latina y el Caribe

Resumen de palabras más utilizadas en la misión y/u objetivo de las agencias[a] responsables de la vivienda y el desarrollo urbano en América Latina

Resumen de palabras más utilizadas en la misión y/u objetivo de las agencias[a] responsables de la vivienda y el desarrollo urbano en el Caribe

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe con base en la información recogida de la Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe.
[a] Agencias hace referencia a ministerios, secretarías y demás instituciones responsables.

T. Retos en la participación y representación política de las mujeres en las ciudades

De acuerdo con datos de la CEPAL y de su Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, la región se encuentra lejos de alcanzar la paridad de género en términos de la adopción de decisiones y de representación política en las ciudades y gobiernos locales.

Para diciembre del año 2021 el porcentaje de mujeres electas en cargos de máxima autoridad de los gobiernos locales (mujeres alcaldesas electas) alcanzó un promedio de tan solo el 15,4%. Los países de la región que lideran la mayor proporción de alcaldesas electas son Cuba (47%) y Nicaragua (42,5%). El comportamiento histórico de este indicador, indica que en 1998 el porcentaje promedio de alcaldesas electas era de 5,2%, el cual creció de manera constante pero lento para alcanzar la paridad de género en la toma de decisiones, lo que afecta a su vez el alcance de ciudades inclusivas y sostenibles en la región.

Gráfico 27
Mujeres alcaldesas electas en América Latina y el Caribe, 2021
(En porcentajes)

Fuente: CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.
Nota: Basado en datos de 21 países de ALC.

Por su parte, el indicador de seguimiento del ODS 5.5.1b, que mide la proporción de escaños de mujeres en los gobiernos locales, presenta un promedio superior al indicador de alcaldesas electas, pero aún dista de alcanzar la paridad de género en la representación política de las ciudades de la región con un promedio del 27,2% al año 2023. El indicador toma en cuenta los cargos electos ocupados por mujeres en los cuerpos legislativos o deliberativos del gobierno local y deja en evidencia que hay una gran variedad en la representación de las mujeres en estos órganos. Por ejemplo, algunos países como Antigua y Barbuda (67%) y Bolivia (50%) han alcanzado la paridad de género mientras que países como Panamá (9%), Guatemala (11%) y Brasil (16%) quedan muy atrás.

Gráfico 28
Proporción de escaños ocupados por mujeres en los gobiernos locales de América Latina y el Caribe
(Indicador ODS 5.5.1b, en porcentaje)

Fuente: CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.
Nota: Se tomó el dato del año más reciente registrado para cada país, los últimos años recientes varían entre cada país y oscilan entre 2019 y 2023. Basado en datos de 21 países de ALC.

II. Tema central: movilidad urbana sostenible

La movilidad urbana es clave para la inclusión social y para un acceso más equitativo a los servicios y a las oportunidades de trabajo en las ciudades. En virtud de su importancia, se configura como una verdadera política social, primordial para la calidad de vida y el goce del derecho a la ciudad.

Los retos sociales, económicos y ambientales de América Latina y el Caribe indican un futuro con inevitables cambios estructurales en la movilidad urbana. Dada la participación del sector de transportes en las emisiones de gases efecto invernadero de las ciudades, el enfrentamiento de la emergencia climática exigirá la reducción del consumo de combustibles fósiles, sea por la substitución de modos privados por el transporte colectivo, sea por el cambio tecnológico de los sistemas de transporte motorizados. En ese sentido, los gobiernos nacionales, por medio de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas, y los gobiernos locales, por medio de instrumentos como los Planes de Acción Climática y planes de movilidad, vienen asumiendo compromisos ambiciosos para remplazo de las actuales flotas de transporte colectivo por tecnologías de cero emisiones.

Los compromisos climáticos requerirán elevados montos de inversión, en un momento en el cual la sostenibilidad financiera de los sistemas de transporte colectivo ha sido duramente impactada por la pandemia del COVID-19. La lenta recuperación de los sistemas de transporte colectivo, muchos de ellos todavía operando en niveles inferiores al periodo prepandemia, permite inferir la existencia de algunos cambios estructurales en los patrones de viaje urbanos. La disminución de la demanda de viajes ha incrementado la necesidad de subsidios públicos hacia la operación y pone en riesgo la viabilidad de las inversiones en renovación de flotas, en mejorías y en la expansión de los sistemas de transporte público. Ese complejo panorama evidencia la necesidad de considerar fuentes alternativas de financiamiento para la movilidad urbana, en las cuales instrumentos de planificación urbana y regulación del uso del suelo podrían jugar un rol fundamental.

A. Las desigualdades de la movilidad urbana en América Latina y el Caribe

Los modos activos y los sistemas públicos de transporte representan el 68% de los viajes realizados en las ciudades[14] de América Latina (Estupiñan et al, 2018). El patrón general se reproduce en cada una de las

[14] Observatorio de Movilidad Urbana de la CAF para 29 ciudades de América Latina.

seis ciudades cuyas últimas encuestas origen-destino fueron analizadas por la CEPAL en el marco de un proyecto de movilidad[15], cuyo detalle está ilustrado en el gráfico 29. Sin embargo, la prevalencia de los modos más sostenibles sobre la utilización de vehículos privados, que pudiera indicar alguna consciencia ambiental, está más bien influenciada por limitaciones de ingreso de las familias. En la región, como en todo el mundo, se observa una fuerte asociación entre el incremento de los ingresos de los hogares con mayores tasas de motorización. Por ende, históricamente el crecimiento económico de los países de América Latina y el Caribe está asociado al incremento de la posesión de vehículos privados.

Gráfico 29
Distribución de viajes por modo, último año disponible (día hábil), ciudades seleccionadas
(En porcentajes)

Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas de movilidad de las ciudades. Bogotá (2019), Buenos Aires (2010), Montevideo (2016), Santiago (2012), São Paulo (2017), Ciudad de México, ZMVM (2017).
Nota: Los modos reportados en las encuestas fueron agrupados para una mejor comparación entre ciudades.

De hecho, en tan solo 10 años, entre 2005 y 2015, la tasa de motorización de la región pasó de 124 para 196 vehículos por mil habitantes, un incremento de 58%. El sector de transporte representa casi un tercio de las emisiones regionales (31%), superando otras regiones en desarrollo como África (23%) y Asia (12%) (SLoCaT, 2021). Como región de ingresos medios, sin políticas que incentiven un cambio estructural en el patrón de movilidad, todavía existe un amplio margen de crecimiento tendencial de la motorización y de las emisiones a ella asociadas.

La influencia de los niveles de ingreso de los hogares en la utilización de los distintos modos de transporte también está demostrada por las encuestas origen-destino (gráfico 30). Se observan diferencias acentuadas de uso del automóvil privado para viajes por motivos laborales entre el estrato socioeconómico más bajo y el más alto de cada ciudad, destacándose los 5% vs 76% en Santiago; los 12% vs 70% en Montevideo; los 7% vs 56% en São Paulo; y los 8% vs 54% en Ciudad de México. Solamente la ciudad de Buenos Aires presenta un patrón más equitativo.

[15] Proyecto "Ciudades inclusivas, sostenibles e inteligentes en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe" implementado por la CEPAL bajo el Marco de Cooperación CEPAL-BMZ/GIZ.

Gráfico 30
Viajes por motivos laborales distribuidos por modo según estrato socioeconómico (día hábil)
(En porcentajes)

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de movilidad de las ciudades. Bogotá (2019), Buenos Aires (2010), Montevideo (2016), Santiago (2012), São Paulo (2017), Ciudad de México - ZMVM (2017).
Nota: Se utilizan los estratos socioeconómicos definidos para cada país , en orden decrecente.

Un motivo de la preferencia de la población por modos de transporte privados son los tiempos de viaje del transporte público. Según las mismas encuestas, los desplazamientos en modos públicos son siempre varios minutos más largos que los viajes por modos privados. En algunas ciudades, como

São Paulo, Buenos Aires y Montevideo, el viaje entre la residencia y el trabajo llega a tomar el doble del tiempo cuando es hecha por transporte público. En cinco de las seis ciudades, ese viaje en transporte público hacia el trabajo dura en promedio más de una hora (gráfico 31).

Las diferencias de tiempo de viaje desvelan un fuerte carácter regresivo, dado que el viaje de las personas de menor ingreso es impactado tanto por la menor velocidad promedio de la movilidad pública cuanto por las mayores distancias recorridas por sus usuarios, sin considerar el confort en el viaje. La población de mayor ingreso, además de poder optar por modos privados, posee mejores condiciones financieras de elegir la ubicación de su vivienda, optando por barrios mejor servidos y cercanos a los servicios y empleos, lo que disminuye sus necesidades de desplazamiento. El gráfico 32 exhibe como en todas las ciudades se observa una relación fuerte entre el estrato socioeconómico, tiempos y distancias de viaje.

Gráfico 31
Tiempo promedio de viaje de ida al trabajo en transporte público y en automóvil privado en un día hábil
(En minutos)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de movilidad de Bogotá (2019), Buenos Aires (2010), Montevideo (2016), Santiago (2012), São Paulo (2017), Ciudad de México - ZMVM (2017).

Gráfico 32
Distancias y tiempos de viaje por motivos laborales en transporte público, por estrato socioeconómico
(En metros y minutos)

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de movilidad de las ciudades. Bogotá (2019), Buenos Aires (2010), Montevideo (2016), Santiago (2012), São Paulo (2017), Ciudad de México - ZMVM (2017).

Respecto de los viajes relacionados con las tareas de cuidado, las encuestas de Origen-Destino indican que las mujeres responden por alrededor de dos tercios de los viajes en días hábiles por motivo de compras, trámites y asuntos personales, y dejar, recoger o acompañar a alguien. Las diferencias son más acentuadas en la Ciudad de México, donde el 77% de los viajes con esas características son realizadas por mujeres, mientras en Montevideo y São Paulo la participación se acerca más a una distribución equilibrada, con 56%. Relacionado a este dato, en Ciudad de México se encuentra la mayor diferencia entre el tiempo promedio de viajes entre mujeres y hombres (37 minutos y 49 minutos, respectivamente), reflejando un patrón de movilidad asociado a cuidados y al menor acceso a vehículo privado, que implica viajes de menor distancia y en mayor cantidad. Además, los viajes de las mujeres se distribuyen de manera más uniforme durante el día, con menor concentración en los horarios de mayor congestión.

Otro aspecto relacionado a horarios es la menor accesibilidad de las mujeres debido a percepciones de falta de seguridad, que las excluyen marcadamente en los viajes nocturnos. En todas las seis ciudades analizadas, a partir del anochecer los hombres pasan a representar la mayoría de los viajes en el transporte público. Durante la madrugada, en algunas ciudades latinoamericanas llega a registrarse de 3 a 5 veces más pasajeros hombres que pasajeras mujeres en el transporte público.

Sumado a las deficientes y desiguales condiciones del servicio de transporte público, América Latina y el Caribe se destacan negativamente por el elevado costo del transporte, comparativamente al nivel de ingresos de la región. Según Encuesta de Gastos e Ingresos de 13 países de la región, los cuatro primeros quintiles de distribución de ingresos destinan en promedio 4,7% del gasto de sus hogares al transporte público. Solamente el último quintil, de mayores ingresos, dedica proporción mayor de los gastos hacia el transporte privado (CEPAL, 2023b). La proporción de gastos en servicios de transporte, cercana a los 5%, es la más alta entre todas las regiones en vías de desarrollo, y especialmente alta para los estratos de menor ingreso (Rivas et al, 2019).

Gráfico 33
Seis (6) ciudades de estudio: porcentaje de viajes que realizan hombres y mujeres en relación con el total de viajes por motivo de compras, trámites y asuntos personales y dejar, recoger o acompañar a alguien (día hábil)
(En porcentajes)

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de movilidad de las ciudades. Bogotá (2019), Buenos Aires (2010), Montevideo (2016), Santiago (2012), São Paulo (2017), Ciudad de México - ZMVM (2017).

Recuadro 3
La ciudad de 15 minutos

Una ciudad de "15 minutos" resume una idea de ciudad de proximidades, en la cual los ciudadanos tienen acceso a los servicios y necesidades primordiales (como una farmacia, un mercado o una panadería, inclusive empleo) en una distancia/tiempo de 15 minutos, accesibles a pie o en bicicleta, privilegiando la calidad de vida de sus habitantes y la calidad ambiental de la ciudad. El concepto cuestiona el modelo dominante de desarrollo urbano a partir de grandes inversiones en infraestructura que han generado ciudades expandidas y de largas distancias.

Esta agenda prioriza el desarrollo de políticas orientadas a favorecer la proximidad entre las personas y las actividades que generan los viajes, como educación, empleo, servicios y comercios. Esta propuesta fortalece iniciativas de desarrollo sustentable y acción climática tales como: prioridad a movilidad activa; dispersión de equipamientos urbanos y de actividades de empleo en el territorio; mezcla de usos; y redistribución del espacio público, reduciendo el dedicado a circulación y estacionamiento de automóviles, en beneficio de más calzadas, ciclorrutas, plazas y arborización (FGV Cidades, 2023).

Aunque la ciudad de 15 minutos sea un anhelo todavía distante de la realidad de la mayoría de los habitantes de las principales ciudades de ALC, se encuentran diferencias relevantes en la proporción de viajes inferiores a 15 minutos en las principales ciudades de la región. En Montevideo, el porcentaje de viajes cortos (39%) es el doble del observado en Bogotá y Ciudad de México (20%).

Ciudad de 15 minutos: proporción de desplazamientos con tiempo inferior a 15 minutos, último año disponible
(En porcentajes)

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de movilidad de las ciudades. Bogotá (2019), Buenos Aires (2010), Montevideo (2016), Santiago (2012), São Paulo (2017), Ciudad de México - ZMVM (2017).

Fuente: Elaboración propia con base en FGV Cidades, 2023.

B. Los impactos de la pandemia en la movilidad urbana

El enfrentamiento de la pandemia del COVID-19 fue marcada por intervenciones gubernamentales que buscaron reducir la movilidad de las personas. Tales acciones, sumadas a cambios comportamentales voluntarios influenciados por la situación sanitaria, redujeron bruscamente la demanda por los servicios de transporte público, comprometiendo aún más la sostenibilidad financiera de sistemas que ya enfrentaban dificultades para mantener la base de usuarios y, por ende, requerían subsidios y aportes crecientes de los gobiernos.

La reactivación económica de las ciudades a partir del año 2021 no fue seguida por una recuperación completa de los sistemas de movilidad pública, indicando cambios más persistentes en los comportamientos y en las preferencias de transporte de los habitantes de las ciudades. El gráfico 34 muestra la evolución de la demanda de pasajeros de algunos sistemas de transporte público colectivo representativos de América Latina, en formato de índice que considera el promedio de pasajeros de 2019 como valor 100. La emergencia sanitaria provocó una caída entre el 40% y el 80% de la demanda de movilidad urbana colectiva en el año 2020, con distintos ritmos de recuperación en los tres años subsecuentes. Se nota una recuperación más lenta en los sistemas de transporte masivo como metro, que cerraron el año de 2023 con un volumen de pasajeros todavía entre quince a treinta por ciento inferior a los registrados prepandemia. Asimismo, la desaceleración del ritmo de recuperación de algunos sistemas durante el año 2023 indica cambios estructurales en la demanda.

Gráfico 34
Índice de cantidad de pasajeros anuales de los sistemas de transporte colectivo, ciudades seleccionadas
(Promedio 2019 = 100)

Fuente: Elaboración propia con base a Transmilenio (s.f.), Buenos Aires (s.f), INEGI (s.f.), INE (s.f), Metro SP (s.f.) y São Paulo (s.f.).

La persistencia de niveles reducidos de demanda dejados por la pandemia se sumó a tensiones preexistentes en la movilidad urbana, ya que los sistemas formales ya enfrentaban dificultades para ampliarse y mantener la calidad de servicio. En la región, las manchas urbanas se expanden más rápido que la red de arterias viales esenciales para el transporte colectivo (Rivas et al, 2019), generando desigualdades territoriales y estimulando la concentración de servicios y empleos en pocos núcleos de la ciudad. Además, los sistemas enfrentan la tensión entre el creciente peso de los subsidios en el presupuesto general de los gobiernos y el desafío político y social de buscar el equilibrio financiero con incremento de tarifas.

El abrupto desplome de la demanda de pasajeros durante 2020 hizo disparar la necesidad de subsidios estatales para la mantención y la operación de los servicios, tanto en sistemas de transporte público históricamente más dependentes de subsidios, como el de Buenos Aires (Goytia, 2022) y Ciudad México (Marín, 2022), cuanto en sistemas relativamente equilibrados financieramente, como el metro de São Paulo (Ramos, 2022) y el TransMilenio de Bogotá (Sandoval, 2022).

En conjunto, el panorama financiero implica un reto para las ciudades de América Latina, en un momento en el cual la movilidad urbana requiere grandes inversiones para substitución de las flotas basadas en combustibles fósiles y para estimular al uso de los modos colectivos. Las restricciones resaltan la importancia de una planificación urbana integral que considere conjuntamente la localización de la vivienda, la regulación y uso del suelo, y la movilidad urbana, haciendo con que las necesidades de viajes de los ciudadanos confluyan hacía la preferencia por modos más sostenibles.

C. El potencial ambiental y económico de la movilidad sostenible

El acelerado incremento de la motorización en América Latina y el Caribe no se limita a los vehículos privados. La flota de buses y microbuses de la región se expandió a una tasa cercana a los 4% anuales en las últimas dos décadas, superando largamente el crecimiento poblacional en la mayor parte de los países (cuadro 11). La dinámica demográfica y económica de la región continuará impulsando la demanda por movilidad, lo que significaría un crecimiento tendencial de hasta 6% anual de la flota hasta el año 2030 (Biderman et al, 2023).

Cuadro 11
Tasas de crecimiento geométrico del *stock* de buses y afines en América Latina y el Caribe
(En porcentajes)

Países	Tasa geométrica de crecimiento				
	Período	Población	Buses	Microbuses	Buses + Microbuses
Argentina	2006-2020	1,0	-	-	2,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2003-2020	1,6	5,4	8,0	7,7
Brasil	2001-2021	1,0	4,6	5,7	5,0
Chile	2001-2019	1,1	3,2	4,5	3,9
Colombia	2001-2019	1,3	3,1	4,6	3,9
Costa Rica	2011-2019	1,1	-	-	2,4
Ecuador	2008-2020	1,6	-	-	9,7
El Salvador	2015-2020	0,5	-0,6	1,7	1,0
Guatemala	2011-2021	2,0	1,1	2,9	2,4
Honduras	2011-2020	1,8	-	-	2,0
México	2001-2020	1,3	-	-	2,8
Nicaragua	2011-2020	1,3	2,8	5,0	4,1
Panamá	2002-2019	1,8	2,2	5,9	4,6
Paraguay	2012-2019	1,3	3,9	1,4	2,3
Perú	2011-2018	1,3	-	-	6,9

Fuente: Biderman et al (2023).

La tendencia de incremento de la tasa de motorización agrega presión sobre el cumplimiento de los compromisos de acción climática asumidos por los gobiernos de la región. Actualmente, el sector de transporte lidera la participación en emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) relacionadas con la

matriz energética en América Latina y el Caribe, donde representa aproximadamente un tercio del total (Samaniego et al, 2022). En las zonas urbanas, el sector de transporte es generalmente el responsable por la mayoría de las emisiones de GEI. Por lo tanto, el cambio tecnológico en las flotas de transporte público, reduciendo el consumo de combustibles fósiles y estimulando la movilidad colectiva, ocupa un papel central entre las acciones de mitigación previstas en los Planes de Acción Climática de gobiernos locales y en las Contribuciones Nacionalmente Determinadas de los gobiernos nacionales. Se estima que ese cambio estructural requerirá inversiones significativas en renovación y compra de flota, además de ajustes regulatorios y adopción de nuevos modelos de negocios.

En las ciudades con sistemas de transporte colectivo más consolidado, se observan los primeros señales de este nuevo paradigma de la movilidad urbana: la substitución de flotas con motores basados en combustibles fósiles por unidades eléctricas movidas a batería. La rápida expansión de la electromovilidad, ilustrada en el gráfico 35 (que considera también las flotas tradicionales de trolebús) se explican por el reciente despegue de la tecnología a batería, que un período de tan solo seis años pasó de ninguna unidad a más de tres mil vehículos en operación. Con el avance de la electrificación, se estima que las emisiones evitadas en la región en el año 2023 superarán las 403 kilotoneladas de CO_2 en (E-bus Radar, s.f.).

Gráfico 35
América Latina: flota de buses eléctricos, por tipo (trolebús o batería)
(En unidades)

Fuente: E-Bus Radar (ebusradar.org), datos de mayo de 2023.

Hasta ahora, la expansión de la electromovilidad estuvo concentrada en pocos países (véase el gráfico 36) y, dentro de ellos, muy concentrada en una ciudad principal. Efectivamente, en una sola ciudad, Santiago de Chile, circula la mitad de la flota de buses eléctricos a batería de América Latina. Junto a Bogotá, las dos capitales superan el 80% de la flota regional y son consideradas las ciudades con mayores flotas eléctricas fuera de China (El Tiempo, 2022). Aunque la concentración indique que la implementación de la electromovilidad no está diseminada por toda la región, de igual manera comprueba la viabilidad técnica de la adopción de la tecnología a gran escala en un corto plazo de tiempo.

Gráfico 36
América Latina: principales flotas de buses eléctricos, por país y ciudad
(En unidades)

Fuente: E-Bus Radar (consulta en 15/06/2024).

Si los compromisos ambientales de las ciudades se cumplen, la tendencia es que la flota de buses eléctricos continue expandiéndose rápidamente por toda la región. El cuadro 12 presenta las metas relacionadas a flotas de sistemas de transporte colectivo presentes en los Planes de Acción Climática de ciudades seleccionadas, que establecen una casi universalización de los buses eléctricos hasta 2050 y son representativas de una tendencia de metas ambiciosas plasmadas en instrumentos de planificación de toda la región.

Cuadro 12
América Latina (6 ciudades): metas de electrificación de los buses de transporte público en los Planes de Acción Climática

	2030	2050
Bogotá	50% de los buses BRT eléctricos	100% de los buses BRT eléctricos
Lima	35% de los buses eléctricos	90% de los buses y 100% de los buses BRT eléctricos
Buenos Aires	50% colectivos cero emisiones	100% colectivos cero emisiones
Río de Janeiro	20% colectivos cero emisiones	100% colectivos cero emisiones
São Paulo	50% colectivos cero emisiones	100% colectivos cero emisiones
Quito	52% de la flota de autobuses eléctricos	100% de buses eléctricos (desde 2040)

Fuente: Elaboración propia a partir de planes de acción climática de los municipios.

Si bien los elevados compromisos observados en los instrumentos de planificación, en especial de acción climática, indican un reconocimiento a la movilidad como área clave para alcanzar las metas de mitigación de emisiones, las inversiones requeridas para implementarlas alcanzan montos significativos y generan dudas sobre su factibilidad financiera, sobre todo considerando las dificultades dejadas por la pandemia. En una ciudad con flota de tamaño similar a Quito (3.400 buses), la necesidad de inversión para financiar la substitución completa de los buses a diésel superaría los 1.100 millones de dólares. En ciudades con flotas cercanas a 15 mil vehículos, como Lima y São Paulo, la inversión total se acerca a los 5 mil millones de dólares[16].

[16] Estimación de la CEPAL basada en tamaño actual de la flota de las ciudades, constantes durante el periodo, y costo unitario de 327.000 dólares por vehículo. No incluye costo de infraestructura de carga u otras inversiones necesarias para adaptar el sistema de transportes. Tampoco considera la vida útil de los vehículos nuevos y la necesidad de reemplazarlos antes de 2050.

Aunado a los significativos montos, las ciudades están asumiendo metas intermedias ambiciosas para un plazo relativamente corto: la mayor parte está comprometida a ejecutar la mitad de la transición en tan solo 6 años, hasta 2030, lo que requeriría acciones inmediatas para concretarlas. El elevado costo financiero resalta la importancia de considerar caminos alternativos y acciones simultáneas para una movilidad sostenible, que contemplen medidas tales como: el retrofit o conversión de las flotas actuales a un menor costo; nuevos modelos de negocios; planificación urbana y de uso del suelo que reduzca las necesidades de viajes; el fortalecimiento de la movilidad activa y sus infraestructuras; la recuperación de la propia valorización generada por las inversiones públicas en movilidad para cofinanciar la movilidad sostenible.

III. Conclusiones

Este Informe presenta la situación de las principales dimensiones constituyentes de la realidad urbana de América Latina y el Caribe. Se destacan tanto los avances como los retrocesos, y hace evidente los retos que enfrentan los países de la región en el proceso de urbanización. Los temas analizados comprenden un amplio arco, desde vivienda, expansión de servicios básicos, la situación ambiental y, en esta edición, se destaca la importancia y rol de la movilidad urbana. Las ciudades de la región avanzaron, pero el ritmo no es suficiente y se identifican algunas señales de retroceso.

En el mundo en desarrollo, América Latina y el Caribe destacan por tener la mayor proporción de residentes en zonas urbanas. Durante el auge del proceso de urbanización y migración rural-urbana, en la segunda mitad del siglo XX, sus ciudades enfrentaron serias dificultades para expandir adecuadamente la infraestructura y proveer servicios urbanos básicos al mismo ritmo que la expansión de la población. Ello, sumado a factores estructurales como bajo dinamismo económico, limitada expansión del empleo, insuficientes niveles de inversión, inequidad y débil financiamiento de largo plazo a los hogares, resultó en la proliferación de asentamientos informales y periféricos.

Si bien el ritmo de crecimiento poblacional de las ciudades se ha atenuado y se observan avances en áreas como la conectividad digital urbana y la expansión de servicios básicos, nuevos desafíos se suman, como los cambios en la estructura de los hogares y el envejecimiento de la población, así como los riesgos e impactos derivados del cambio climático. Los sectores de la población con menos recursos siguen enfrentando dificultades para acceder a viviendas adecuadas, a servicios de agua y saneamiento de calidad, a movilidad eficiente y a oportunidades económicas. Las tendencias negativas en la reducción de barrios marginales vuelven urgentes la necesidad de reforzar las políticas públicas —tanto del nivel nacional como local— orientadas a combatir la pobreza urbana y mejorar la política habitacional.

El crecimiento de tipologías de hogares no tradicionales y la consecuente reducción del número de personas por hogar incrementa la demanda por más y distintos tipos de vivienda. Esa nueva configuración demográfica también implica distintas necesidades en el cotidiano, como mayor provisión de servicios de cuidado, mayor proximidad de locales comerciales/servicios y mejor accesibilidad. La continua reducción de la tenencia de vivienda observada en la mayor parte de los países de la región seguramente es influenciada por el enorme peso de la vivienda en la canasta de consumo de los hogares, agudizada por el reciente choque inflacionario en los insumos de construcción y por la limitada penetración del crédito hipotecario. Por otra parte, no se puede ignorar una posible preferencia por el arriendo en algunos contextos y segmentos sociales, lo que también sugiere que se debe incorporarlo como componente relevante de la política habitacional, como una opción adicional ofrecida a la ciudadanía.

En ciudades con una fuerte tendencia de desindustrialización y cada vez más especializadas en sector de servicios, sobresale la incapacidad de eliminar la pobreza extrema, estancada en el mismo nivel desde el inicio del siglo XXI. Son claves políticas de desarrollo productivo para incrementar la productividad a la vez que reducir las desigualdades y alcanzar los sectores de población más vulnerable. Como se presenta en este Informe, resaltan tanto las desigualdades internas de cada país, que fomentan un nivel de violencia urbana sin paralelo con otras regiones del planeta, como la desigualdad entre los países de nuestra región, donde los niveles de privación crítica de la vivienda difieren enormemente. En ese contexto, llama la atención que el gasto social en desarrollo urbano no logre acompañar el crecimiento de otros gastos sociales, que se expandieron considerablemente en las últimas décadas. Análogamente, que el sector de construcción, que incluye también la infraestructura tan necesaria para el bien vivir, esté perdiendo participación en la actividad económica nacional.

Otro elemento para resaltar son los desafíos enfrentados por la movilidad urbana, elegida como tema destacado en esta edición del informe por su impacto integral. La inversión en movilidad urbana favorece a segmentos sociales de mayor vulnerabilidad, mejora la calidad ambiental y abre interesantes oportunidades de desarrollo productivo en la medida que se adopte una mirada más integral que vuelva evidente la necesidad de coordinar política pública, inversiones y regulación. Con el incremento de los desequilibrios financieros en los sistemas de transporte público, se refuerza la importancia de integrarlos con las políticas de planificación y desarrollo urbano, direccionando el crecimiento de la ciudad para los lugares dotados de mejor infraestructura, lo que aumenta la demanda por modos colectivos de transporte y genera oportunidades de financiación no tarifaria por medio de la captura de valor del suelo.

En conjunto, todos los temas abordados en este informe exigen repensar la necesidad de una planificación urbana amplia y comprehensiva, de modo de incorporar diversos factores que impactan, por ejemplo, sobre las distintas demandas por vivienda o la necesidad de incrementar la resiliencia a desastres de origen climático. No sería exagerado decir que las condiciones de vivienda son el mejor reflejo de las condiciones de vida de una ciudad, ya que una vivienda digna va mucho más allá de su materialidad y del no hacinamiento. La vivienda adecuada debe ser atendida por todos los servicios públicos esenciales, insertarse en un ambiente limpio y seguro, contar con acceso a transporte público de calidad, ubicarse cercana a servicios públicos y oportunidades de empleo, proporcionar las condiciones adecuadas para estudio o descanso. Luego, con esos parámetros, también se define una buena ciudad.

Finalmente, es importante destacar que las políticas públicas integradas y orientadas hacia un desarrollo sostenible a largo plazo deben responder a las necesidades de la población. En este sentido, la representatividad en los espacios de liderazgo resulta clave. La creciente participación de las mujeres en los cargos electos a nivel local es simbólica de los avances en la región, a pesar de estar lejos aún de alcanzar los niveles deseables.

El enfrentamiento de los numerosos y entrelazados desafíos del desarrollo fue abordado durante el Cuadragésimo período de sesiones de la CEPAL, realizado en octubre de 2024, mediante una propuesta presentada por la comisión regional (CEPAL, 2024c). El documento resalta la importancia de la planificación y gestión urbana para reducir la desigualdad y fortalecer la cohesión social en los países de la región, así como la necesidad de desarrollar las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones encargadas de dichas transformaciones.

Frente a ese escenario, América Latina y el Caribe cuenta con una riqueza de datos estadísticos, sin embargo, no siempre bien sistematizados o armonizados, especialmente a nivel local. Este informe busca consolidarlos en una visión objetiva y concisa, facilitando la comparabilidad, la visibilidad y seguimiento de la información sobre áreas urbanas. Contar con información sólida y actualizada es esencial para guiar la formulación de políticas públicas basadas en evidencias, para identificar debilidades en los sistemas urbanos, monitorear el progreso y el impacto de políticas implementas, y mejorar la eficiencia y efectividad en la toma de decisiones. En resumen, la información generada en este informe provee insumos clave para orientar las políticas públicas hacia la construcción de ciudades más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

Bibliografía

Banco Mundial (s.f.) Databank Internacional Comparison Program 2021, disponible em https://databank.worldbank.org/source/icp-2021 Consulta en: 01/08/2024.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2021), "HUB Residuos y Economía Circular", [En línea] [fecha de consulta: 07 de Julio, 2023] Hub de residuos circulares (hubresiduoscirculares.org).

Biderman, C. y otros (2023), "Estimação da demanda por ônibus na América Latina e no Caribe", Documentos de Projetos (LC/TS.2023/9), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

BIS (2024). Bank for International Settlements database. Disponible en: https://data.bis.org/topics/RPP/tables-and-dashboards. Consulta en 20/08/2024.

Bogotá (2019), Alcaldía Mayor de Bogotá, Sistema integrado de información sobre Movilidad Urbana Regional, Encuesta de Movilidad Bogotá 2019.

Buenos Aires (2010), Ministerio de Transporte de Argentina, Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales del Ministerio de Transporte, ENMODO 2009.

_____(s.f) "Pasajeras y pasajeros pagos transportados por línea de subterráneo y premetro. Ciudad de Buenos Aires". Disponible en: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=46559. Consulta en 13/07/2023.

Bustillo, G., & Ures, M. (2020). Inmuebles vacantes. conocimiento y políticas públicas: aproximación al conocimiento académico internacional sobre inmuebles vacantes y políticas públicas en ejecución. In XII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, São Paulo-Lisboa, 2020. Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa.

CEPAL (2024a) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2024 (LC/PUB.2024/10-P), Santiago, 2024.

_____(2024b) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS 16), Paz, justicia e instituciones sólidas. Obtenido desde: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3c41a3af-c83f-4fa4-a839-1734cc40e3b5/content.

_____(2024c) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas (LC/SES.40/3-P/-*), Santiago.

_____(2023a) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2023 (LC/PUB.2023/22-P), Santiago, 2023.

_____(2023b) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023 (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago, 2023.

_____(2023c) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración (LC/FDS.6/3/Rev.1), Santiago.

_____(2023d) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2022 (LC/PUB.2022/23-P), Santiago.

_____(2022a) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad (LC/SES.39/3-P), Santiago.

_____(2022b) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Un camino digital para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe (LC/CMSI.8/3), Santiago.

_____(2022c) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022 (LC/PUB.2022/15-P), Santiago, 2022.

Cerqueira y otros (2018), Atlas da violência 2018 – Políticas públicas e retratos dos municípios brasileiros, Río de Janeiro, IPEA E FBSP. Obtenido desde: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/6831-atlasmunicipios2018comp.pdf.

Ciudad de México (ZMVM) (2017), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México, Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México (EOD) 2017.

Collinao, M. P. y otros (2021) "Programa de Comparación Internacional: ronda 2017 para América Latina y el Caribe. Documento metodológico y principales resultados", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/178), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

De Paula, J y Hosein, T. (2024) "An assessment of urban expansion in Caribbean small island developing States: the cases of Jamaica and Trinidad and Tobago", Studies and Perspectives series-ECLAC Subregional Headquarters for the Caribbean, No. 126 (LC/TS.2024/20-LC/CAR/TS.2024/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024.

Departamento de Finanzas de Canadá (2024). "Government announces two-year extension to ban on foreign ownership of Canadian housing", 4 de febrero de 2024. Artículo disponible en: https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2024/02/government-announces-two-year-extension-to-ban-on-foreign-ownership-of-canadian-housing.html.

Díaz, M., Dorin, F. y Collinao, M.P. (2022) "Cuentas subnacionales en América Latina y el Caribe: diagnóstico y propuestas de estandarización según tipo de actividad económica", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/219), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

El Tiempo (2022). Bogotá, con la flota de e-buses más grande del mundo, fuera de China. Darío Higaldo. Artículo publicado en 18/04/2022. https://www.eltiempo.com/bogota/bogota-con-flota-de-buses-electricos-mas-grande-del-mundo-fuera-de-china-665939.

Estupiñan, N. y otros (2018), Transporte y Desarrollo en América Latina, Caracas, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

E-Bus Radar (s.f.) "Buses eléctricos en América Latina". Actualización mayo de 2023, disponible en: https://www.ebusradar.org/es/#analisis Fecha de consulta: 14/07/2023.

Fair, H.; Walmsley R. (2022), World Female Imprisonment List (5th edition). Obtenido desde: https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_female_imprisonment_list_5th_edition.pdf.

_____(2021), World Prison Population List thirteenth edition, visto en: https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_13th_edition.pdf .

Fariña Tojo, J., & Naredo, J. M. (2010). Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español.

Fernández Rodríguez, J. F., Manuel Jerez, E. D., Gutiérrez Barbarrusa, V., & Barragán Robles, V. (2019). Activación del vacío en los planes municipales de vivienda: estrategias desde la participación. Revista INVI, 34(95), 135-165.

Fernández, D., S. Saravia Matus y M. Gil (2021), "Políticas regulatorias y tarifarias en el sector de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe", serie Recursos Naturales y Desarrollo, N° 205 (LC/TS.2021/81), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

FGV Cidades (2023). Analysis of Shared Streets. Task F: Executive Summary. Disponible en: https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099050223201017669/p1734140dc76b105509b6f074cc8fe0f3a1.

Financial Times (2024). "Harris's economic plan : grocery prices, housing credits and tax rises". 20 de agosto de 2024, disponible en: https://www.ft.com/content/ca77e41d-225d-4240-a0f7-303d3938f597.

FMI (2024). Fondo Monetario Internacional, "Actualización de las Perspectivas de la Economía Mundial, Enero 2024". Disponible en: https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2024/01/30/world-economic-outlook-update-january-2024.

Gentili, M., & Hoekstra, J. (2019). "Houses without people and people without houses a cultural and institutional exploration of an Italian paradox". Recuperado en: https://pure.tudelft.nl/portal/files/51444246/Housing_Studies_paper.pdf(Consulta 27/02/2020).

Goytia, C. (2022) "Situación financiera de la movilidad urbana en Buenos Aires, 2015-2021", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/160), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Hossain, M. U., & Ng, S. T. (2018). Critical consideration of buildings' environmental impact assessment towards adoption of circular economy: An analytical review. Journal of Cleaner Production, 205, 763-780.

INE (s.f.) Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. Cuadros de Transporte y Comunicaciones, Serie Transporte de pasajeros en metro. Disponible en: https://www.ine.gob.cl/estadisticas/economia/transporte-y-comunicaciones/transporte-y-comunicaciones Consulta en 13/07/2023.

INEGI (s.f.) "Transporte de pasajeros". Disponible en: https://www.inegi.org.mx/temas/transporteurb/#Tabulados Consulta en 23/06/2023.

Joint Center for Housing Studies (2024). "The State of Nation's Housing 2024", Harvard University. Disponible en: https://www.jchs.harvard.edu/sites/default/files/reports/files/Harvard_JCHS_The_State_of_the_Nations_Housing_2024.pdf.

Jordán Fuchs, R., Riffo Pérez, L., & Prado, A. (2017). Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe Ricardo Dinámicas y desafíos para el cambio estructura. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, septiembre de 2017. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42141/1/S1700701_es.pdf.

Kaza , S., L. C. Yao, P. Bhada-Tata y F. Van Woerden. (2018), "What a Waste 2.0. A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050", Colección Desarrollo Urbano, Banco Mundial, [En línea], Washington, D.C., What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050 (worldbank.org).

Komives, K., Foster, V., & Wodon, J. H. (2006), "Agua, electricidad y pobreza. Quién se beneficia de los subsidios a los servicios públicos". Bogotá: Banco Mundial.

Latinobarómetro (2021), Informe 2021. Obtenido desde: file:///C:/Users/eoviedo1/Downloads/F00011665-Latinobarometro_Informe_2021%20(3).pdf.

Lentini, E. (2022). Hacia una agenda de seguridad hídrica para América Latina y el Caribe 2030. Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF).

Livert, F. (2022) "Efectos socioeconómicos de la construcción de viviendas en la reactivación pos-COVID-19: inversión y empleo sectorial en Chile, Colombia, el Ecuador, México, el Perú y la República Dominicana", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/157), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Lu, C. y Li, W., (2019), "A comprehensive city-level GHGs inventory accounting quantitative estimation with an empirical case of Baoding". *Sci. Total Environ*., 651, 601–613, doi:10.1016/j.scitotenv.2018.09.223.

Lwasa, S., et al., (2022), "Urban systems and other settlements. In IPCC, 2022: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA. doi: 10.1017/9781009157926.010.

Marchesi, M., Tweed, C., & Gerber, D. (2020, November). Applying circular economy principles to urban housing. In IOP Conference Series: Earth and Environmental Science (Vol. 588, No. 5, p. 052065). IOP Publishing.

Marín, A. (2022) "Situación financiera de la movilidad urbana en Ciudad de México", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/212), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

Metro SP (s.f.) Portal da Transparencia do Metrô de São Paulo. Disponible en: https://transparencia.metrosp.com.br/dataset/demanda . Consulta em 13/07/2023.

Montevideo (2016), Intendencia de Montevideo, Observatorio de Movilidad, Encuesta de movilidad del Área Metropolitana de Montevideo 2016.

OECD/UN-HABITAT/UNOPS (2021), Global State of National Urban Policy 2021: Achieving Sustainable Development Goals and Delivering Climate Action, OECD Publishing, Paris.

OMS (Organización Mundial de la Salud) (2022), "Saneamiento", [En línea] [fecha de consulta: 30 de Junio, 2023], https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/sanitation.

OMS/UNICEF (2024) Organización Mundial de la Salud/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, "JMP Global Database" [base de datos en línea], https://washdata.org/data/.

Oviedo, Enrique (2023). Violencia delictual y ciudad. Evolución histórica de hurtos y robos en siete ciudades chilenas y análisis de su distribución intercomunal en el Gran Santiago. En Proposiciones Vol.22. Santiago de Chile: Ediciones SUR, agosto, 1993. Obtenido desde: http://www.sitiosur.cl/r.php?id=208. Peixoto, A. P. M. (2011).

Peixoto, A. P. M. (2011). Vacância residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte: mobilização do estoque vago para a promoção de habitação de interesse social.

Peña, H. (2016), "Desafíos de la seguridad hídrica en América Latina y el Caribe", serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 178 (LC/L.4169/Rev.1), Santiago de Chile, junio.

PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2021), "De la contaminación a la solución: Una evaluación global de la basura marina y la contaminación por plásticos. Síntesis", [En línea], Nairobi, Kenya, POLSOLSum_SP.pdf (unep.org).

Ramos, F. R. (2022) "Situación financiera de la movilidad urbana en São Paulo", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/209), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Revert Esteve, T. (2022). La cuestión de la vivienda vacía. Un diálogo entre Montevideo y Valencia (Doctoral dissertation, Universitat Politècnica de València).

Reuters (2024) "China considers local government purchases of unsold homes, Bloomberg News says". Disponible en: https://www.reuters.com/world/china/china-considers-government-purchases-unsold-homes-bloomberg-news-reports-2024-05-15/.

Rivas, M. E, Suárez-Alemán, A., Serebrisky, T. (2019). Hechos Estilizados del Transporte Urbano en América Latina y el Caribe. Nota técnica del Banco Interamericano de Desarrollo, 1640. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Hechos_estilizados_de_transporte_urbano_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_es_es.pdf.

Rondón Toro, E., Reyes Pontet, M., y Herrera Jiménez, J., (2022) "Panorama de los planes de acción climática en ciudades de América Latina y el Caribe", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/128), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Rondón Toro, E., Szantó N., M., Pacheco, J.F., Contreras E., Galvéz, A., (2016), "Guía general para la gestión de residuos sólidos domiciliarios", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile, julio.

Samaniego, J., Alatorre, J.E., Van der Borght, R. & Ferrer, J. (2022), "Panorama de las actualizaciones de las contribuciones determinadas a nivel nacional de cara a la COP 26", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/190), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Sandoval, E. (2022) "Situación financiera de la movilidad urbana en Bogotá", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/151), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Santiago (2012), Subsecretaría de Transportes del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile Programa de Vialidad y Transporte Urbano SECTRA, Encuesta Origen Destino Santiago 2012.

São Paulo (2017), Companhia do Metropolitano de São Paulo - Metrô, Brasil, Pesquisa Origem e Destino Região Metropolitana de São Paulo 2017.

São Paulo (s.f.) Prefeitura da cidade de São Paulo, Acesso à Informação, série Passageiros Transportados. Disponible en: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/mobilidade/institucional/sptrans/acesso_a_informacao/index.php?p=152416 . Consulta en 27/06/2023.

Saravia Matus, S. y otros (2023), Necesidades de inversión en agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe: Efectos en empleo verde y y valor agregado bruto. Serie Recursos Naturales y Desarrollo (218).

Seto, K.C. et al., (2014), "Human Settlements, Infrastructure and Spatial Planning", In Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change, Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

SLoCaT (2021). Transport and Climate Change Global Status Report – 2nd Edition. Disponible en: http://slocat.net/tcc-gsr.

Transmilenio (s.f.) "Estadísticas de oferta y demanda del Sistema Integrado de Transporte Público SITP". En línea: https://www.transmilenio.gov.co/publicaciones/149180/estadisticas-de-oferta-y-demanda-del-sistema-integrado-de-transporte-publico-sitp/ Consulta en 15/06/2023.

UN (2018) Naciones Unidas: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Panorama de Urbanización Mundial. Revisión 2018.

_____(s.f), "Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles", Naciones Unidas, [En línea] [fecha de consulta: 03 de Julio, 2023], Ciudades - Desarrollo Sostenible (un.org).

UN Water (2022), "Progresos en el tratamiento de las aguas residuales (meta 6.3 de los ODS)", United Nations, [En línea] [fecha de consulta: 30 de Junio, 2023], https://www.sdg6data.org/es/indicator/6.3.1 .

UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) (2020). Nueva agenda urbana ilustrada. Versión Online: https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Nueva-Agenda-Urbana-Ilustrada.pdf.

UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) (2022), "World Cities Report 2022. Envisaging the Future of Cities", [En línea], Nairobi, Kenya, https://onuhabitat.org.mx/WCR/.

UN-Habitat and OECD (2018), Global State of National Urban Policy, United Nations Human Settlements Programme, Nairobi.

UNDRR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction) (2022), "Global assessment report on disaster risk reduction. Our work at risk: transforming governance for a resilient future", [En línea], Ginebra, undrr.org/media/79595/download?startDownload=true.

UNEP (2022). 2022 Global Status Report for Buildings and Construction: Towards a Zeroemission, Efficient and Resilient Buildings and Construction Sector. Nairobi.

UNFCCC (s.f), "Global Warming Potentials (IPCC Second Assessment Report)", [En línea] [fecha de consulta: 07 de Julio, 2023], Global Warming Potentials (IPCC Second Assessment Report) | UNFCCC.

UNODC (2024a), United Nations Crime Trends Survey (UN-CTS) Obtenido desde https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims-est.

_____(2024b), United Nations Crime Trends Survey (UN-CTS) Obtenido desde https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-city.

_____(2023), Global study on homicide 2023 / Viena, New York, Obtenido desde: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf.

White House (2024). "FACT SHEET: President Biden Announces Major New Actions to Lower Housing Costs by Limiting Rent Increases and Building More Homes". 16 de julio de 2024, disponible en: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/07/16/fact-sheet-president-biden-announces-major-new-actions-to-lower-housing-costs-by-limiting-rent-increases-and-building-more-homes/.

_____(2023). "FACT SHEET: Biden-Harris Administration Takes Action to Create More Affordable Housing by Converting Commercial Properties to Residential Use". 27 de octubre de 2023, disponible en: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/10/27/fact-sheet-biden-harris-administration-takes-action-to-create-more-affordable-housing-by-converting-commercial-properties-to-residential-use/.

WHO (World Health Organization) (2023), "SDG Indicator 11.6.2 Concentrations of fine particulate matter (PM2.5)", [En línea] [fecha de consulta: 19 de Junio, 2023] SDG Indicator 11.6.2 Concentrations of fine particulate matter (PM2.5) (who.int).

_____(s.f.), "Air quality and health", [En línea] [fecha de consulta: 30 de Junio, 2023] https://www.who.int/teams/environment-climate-change-and-health/air-quality-and-health/health-impacts/types-of-pollutants.

_____(2022), "World health statistics 2022: monitoring health for the SDGs, sustainable development goals", [En línea], Ginebra, https://www.who.int/publications/i/item/9789240051157.

_____(2021), "WHO global air quality guidelines. Particulate matter (PM 2.5 and PM 10), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide", [En línea], Ginebra, https://www.who.int/publications/i/item/9789240034228.

Este documento presenta un panorama de la situación urbana de América Latina y el Caribe en múltiples dimensiones relevantes para los encargados de formular políticas públicas, académicos e investigadores, organizaciones de la sociedad civil y dirigentes sociales. Entre los temas tratados se incluyen el acceso a la vivienda, la expansión de los servicios básicos, la movilidad urbana y la situación ambiental de las ciudades.

El diagnóstico resalta tanto los avances como los retos que enfrenta la región en su proceso de urbanización. A problemas comunes, como el acceso a vivienda adecuada, la cobertura deficiente de los servicios básicos y la falta de oportunidades económicas, se suman nuevos retos, como los cambios en la estructura de los hogares, el envejecimiento de la población y los riesgos e impactos asociados al cambio climático. Este escenario exige repensar la planificación urbana y el diseño de nuestras ciudades, con mayor integración entre las políticas de vivienda, movilidad, desarrollo productivo y planeación, entre otras.

La información presentada en este informe provee insumos clave para orientar las políticas públicas hacia la construcción de ciudades más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

LC/TS.2024/109