

Hacia el desarrollo integral de ciudades

Gabriel Lanfranchi

El Programa de Ciudades de CIPPEC propone el desarrollo integral de ciudades (DeIC) como un enfoque innovador que promueve la articulación intersectorial, interjurisdiccional e interdisciplinar en el territorio. El objetivo del DeIC es incidir en la mejora de las condiciones de equidad, promover procesos que incrementen la resiliencia urbana, propiciar el empleo de las nuevas tecnologías en la gestión urbana, y fortalecer la gobernanza metropolitana en las principales urbes de nuestro país y del continente.

El DeIC otorga un lugar primordial a la planificación para la acción, a través de una metodología que favorece la articulación del diagnóstico ba-

sado en información cuali-cuantitativa -apoyado en los diagnósticos pre-existentes- y que incorpora además el análisis de la dimensión territorial. Asimismo, prioriza el empoderamiento de líderes locales a partir de la co-creación de propuestas concretas de política pública fundamentadas en evidencia.

De esta manera, el Programa de Ciudades busca definir y ofrecer a los principales tomadores de decisión una agenda de desarrollo urbano para el diseño de políticas públicas actualizado con los principales desafíos contemporáneos, promoviendo la conformación y el fortalecimiento de los ecosistemas de actores sociales capaces de incidir en la producción del espacio urbano.

RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC 

Centro de Implementación
de Políticas Públicas para
la Equidad y el Crecimiento

La urbanización es actualmente una de las tendencias más transformadoras en el mundo, tanto por la población que vive en los principales centros urbanos y el número creciente de megaciudades globales, como por la concentración de actividades económicas y de interacciones sociales y culturales que se dan en las metrópolis. Mientras el 54% de la población mundial vive en ciudades, el 80% del PBI mundial es generado en aglomeraciones urbanas y alrededor de dos tercios de la energía mundial es consumida en ellas (ONU Hábitat, 2016).

Actualmente 3.500 millones de personas residen en ciudades y se estima que para 2030 la población urbana represente el 65% de la población del mundo. Más llamativo aún, se estima que en los próximos 15 años se construya en el mundo tanta área urbanizada como en los últimos 6.000 años, dado el patrón de crecimiento expansivo que se ha consolidado a escala global. Las ciudades tienden cada vez más a actuar como polos de atracción para un número creciente de personas, al tiempo que se han transformado en usinas de innovación, conocimiento y creatividad.

De acuerdo a ONU Hábitat (2013), el crecimiento de la población urbana y el ingreso per cápita del mundo en su totalidad van de la mano. Es decir que, a medida que los países se urbanizan, la productividad de las áreas urbanas y de las naciones crecen por igual, generando una mejora de los niveles de vida de su población. En este sentido, el patrón de urbanización y el rol de las ciudades está teniendo un impacto trascendental en la economía mundial en relación a las economías nacionales: actualmente, 46 de los 100 mayores Productos Brutos Internos y/o geográficos del mundo corresponden a aglomerados metropolitanos, mientras que 54 corresponden a naciones (Ortiz, 2015).

No obstante, el crecimiento urbano acelerado ha planteado grandes problemas. Estos se relacionan con la equidad en el acceso a la ciudad, los riesgos emergentes del Cambio Climático (CC), las formas tradicionales de gestión urbana frente a una ciudadanía crecientemente informada y comunicada, y la necesidad de coordinación inter-jurisdiccional de los grandes aglomerados metropolitanos.

En primer lugar, en términos de equidad aún subsisten problemas estructurales que afectan a una parte importante de la población. Según ONU Hábitat cerca de 1 billón de personas aún carecen de acceso al agua limpia y segura, y más de 2.6 billones de personas no tienen acceso a sanitarios y otras instalaciones de saneamiento básico adecuadas. En este contexto, más de 860 millones de personas viven en asentamientos informales o villas. Se estima que de acuerdo a la actual tasa de urbanización, en 2030 el 40% de la población del mundo precisará tener acceso a vi-

viendas, infraestructura y servicios básicos (2013).

En segundo lugar, debido al rol preponderante de las ciudades en la actividad económica mundial y en el consumo de bienes y servicios, es allí donde se genera cerca de 67% de las emisiones Gases de Efecto Invernadero (GEIs) provenientes del consumo energético. Asimismo, el aumento sostenido de la inequidad urbana hace de las ciudades lugares de alta vulnerabilidad frente a las amenazas emergentes del CC. Una parte importante de esa vulnerabilidad está explicada por un patrón de crecimiento urbano no sostenible, de acuerdo al cual las ciudades avanzan sobre suelo con función ambiental (como por ejemplo, terrenos inundables en las riberas de los ríos). Este contexto convierte a las ciudades en escenario clave para el impulso de políticas de mitigación que permitan reducir los impactos negativos del CC. En la reciente Asamblea de Resiliencia Urbana 2017, el presidente de *100 Resilient Cities*, Michael Berkowitz, afirmó que en los próximos diez años las ciudades requerirán una inversión de 78 billones de dólares en infraestructura para mejorar la resiliencia de las ciudades. Esto plantea no sólo un desafío financiero sino de capacidad técnica y política.

Asimismo, el creciente desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) podría impulsar un cambio de paradigma en los procesos de gobierno y de interacción con la ciudadanía. Según el Índice de Desarrollo de las TICs (2016), el 95% de la población mundial vive en zonas cubiertas por señales de telefonía celular y 4 de cada 10 personas posee conexión a Internet. La llegada de las nuevas tecnologías y la generación de datos se presentan como una oportunidad única para favorecer el achicamiento de la brecha entre ciudadanía y gobierno. Al mismo tiempo, representan un importante reto y una oportunidad para la modernización de la gestión de ciudades, avanzando hacia la definición de políticas públicas innovadoras que incorporen al ciudadano como protagonista de las soluciones para su comunidad.

Finalmente, en este contexto de rápida urbanización, tienen lugar procesos de conurbación que implican que las propias ciudades trascienden sus fronteras jurisdiccionales originales. Esta expansión por fuera de los límites político-administrativos requiere que las autoridades de las jurisdicciones involucradas -que muchas veces poseen capacidades presupuestarias, técnicas y de gestión desiguales - cumplan funciones en conjunto, interrelacionándose. Esto supone sortear dificultades políticos-administrativas e inter-sectoriales y demanda la construcción de acuerdos y consensos, que otorguen un marco de estabilidad a estas decisiones (Klink, 2005). La implementación de gobernanza metropolitana está relacionada con la productividad económica y con el modelo de crecimiento urbano: mientras en ciudades que cuentan con una autoridad metropolitana, la densidad de población aumenta

Urbanización

TICs

Cambio climático

en las zonas urbanas consolidadas, en aquellos sin dicha autoridad se verifican un mayor crecimiento urbano expansivo (Ahrend et al., 2017). Cabe destacar que, de acuerdo a la OECD (2015), ninguna de las 275 áreas metropolitanas de sus países miembro está administrada por un gobierno local único. Los modelos de gobernanza buscan reconocer la diversidad política y cultural, al tiempo que contribuyen a una forma más eficiente y equitativa de gestión del territorio.

Este panorama plantea enormes desafíos para el desarrollo urbano, fundamentalmente en términos de sustentabilidad social y ambiental. Facilitar el acceso al suelo y a la vivienda digna, proveer infraestructura, servicios básicos y equipamientos colectivos, así como garantizar un ambiente saludable basado en un uso sostenible de los recursos naturales, son temas centrales en la agenda mundial de las ciudades, y por lo tanto requieren que el Estado Nacional comience a tener injerencia en el tema.

En el marco de HÁBITAT 3, 167 países firman la Nueva Agenda Urbana -NAU- (ONU-Hábitat, 2016). En ella se declara que frente a este fenómeno histórico de urbanización mundial es preciso resolver las históricas problemáticas de pobreza, desigualdad y degradación ambiental. La NAU es una iniciativa que recoge las metas establecidas en los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS, 2015) y plantea los lineamientos hacia ciudades sostenibles, culturalmente diversas, participativas, que cumplan con su función social y respeten la igualdad de género. En la NAU, se afirma la importancia del rol de los gobiernos nacionales para establecer marcos de políticas y legislación hacia el desarrollo urbano integral, entendiendo que la organización del espacio es clave para promover la igualdad social, la equidad y la inclusión (ONU-Hábitat, 2016).

Objetivos de Desarrollo Sostenible – “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2015

Definición del Objetivo 11 “Ciudades y Comunidades Sostenibles”: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Meta 11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales

Meta 11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.

Frente a estos compromisos, Argentina, como otros países de América Latina, enfrenta hoy problemas estructurales para avanzar hacia una gestión sostenible, eficiente y equitativa del territorio. Los desafíos incluyen revertir un modelo de crecimiento disperso, desorganizado y discontinuo, que eleva el consumo de tierra por habitante y encarece los costos de infraestructura y equipamiento; las crecientes restricciones de acceso al suelo por dinámicas de mercado que elevan el precio de la tierra; la necesidad de políticas integrales de hábitat y de planificación urbana que vayan más allá de las urbanizaciones emergentes; los problemas de gestión entre las competencias de esferas nacionales, provinciales y municipales y el rol que juegan otros sectores sociales que también producen el hábitat -como las organizaciones civiles y las empresas- y, finalmente, la dispersión y superposición de instrumentos de planificación, tanto en sus usos y alcances, como en relación al financiamiento urbano.

Resulta necesario considerar, por lo tanto, que para alcanzar un desarrollo sostenible es importante transformar radicalmente la forma en que construimos y administramos los espacios urbanos. El enfoque del Desarrollo Integral de Ciudades (DeIC) promueve la planificación y la gestión urbano-territorial incorporando las tres dimensiones del desarrollo sostenible priorizadas por las Naciones Unidas en los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) en la Agenda 2030: **la económico-productiva, la social y la ambiental. A estas dimensiones, que interactúan entre sí, el DeIC agrega el componente del sistema urbano y el territorio, dado que sobre él tienen impacto esta tríada de dimensiones a la vez que se produce una permanente interacción e influencias mutuas.**

Por ello, es fundamental que estas dimensiones inter-relacionadas de las ciudades sean abordadas de manera integral. La integralidad es la forma de concebir y abordar de manera articulada la complejidad de las urbes, a fin de buscar las respuestas de política más eficaces a corto, mediano y largo plazo.

La planificación urbana en Argentina

El país ha experimentado un sostenido proceso de urbanización desde principios del siglo XX. Según el Censo Nacional de 2010, el 92% de la población argentina es urbana, considerando como urbano a cualquier urbanización de más de 2.000 habitantes.

Argentina no es solamente un país altamente urbanizado sino que concentra la mayor parte de su población en la principales ciudades: 66% de los argentinos residen en los 31 mayores aglomerados urbanos (Lanfranchi et al, 2017). En este contexto, el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) concentra el 31% de la población total del país.

Hábitat

Desarrollo sostenible

¿Cómo ha sido el abordaje de este crecimiento desde la planificación urbana? Podemos distinguir tres grandes etapas a partir de estudiar la evolución de las políticas habitacionales vinculadas a los procesos socioeconómicos y políticos que les dieron marco. Estas etapas han variado en cuanto a la preponderancia del actor que ha motorizado iniciativas para abordar la planificación urba-

na. Asimismo, el paradigma desde el cual se han pensado soluciones y programas de acción ha ido variando con el tiempo, así como también el ecosistema de actores que han sido parte en la producción del espacio urbano, los instrumentos de planificación y el perfil profesional predominante. En la **tabla 1** a continuación, podemos observar las caracterizaciones de los tres periodos.

Tabla 1.
Periodización y caracterización de la planificación urbana en Argentina

Período (contexto socio-económico y político)	Actor prioritario	Paradigma del problema urbano	Otros actores	Instrumento priorizado	Perfiles profesionales
1950-1975	El Estado rol centralizado	Restringido al acceso a la vivienda	-	Planes-libro	Altamente tecnocrático y sectorizado. Se prioriza la planificación. La gestión pertenecía con límites claros al ámbito de la política
1976-1999	El mercado adquiere un rol preponderante como asignador de prioridades. El Estado facilita y promueve iniciativas	Se amplía la visión, incorporando otras dimensiones habitacionales	Se incorpora la sociedad civil y las organizaciones sociales como aliadas. / Apoyo de las entidades multilaterales de crédito	Proyectos autónomos	-
Desde 2000	El Estado retoma su rol en la agenda de las políticas territoriales	Visión integral del problema habitacional	Sociedad civil y las organizaciones sociales como aliadas/ productoras del espacio urbano	Plan-proceso	Incorpora el enfoque de la participación ciudadana y la visión de la planificación y gestión urbana integral: actividad técnico-política
	Suma a su tarea de mediador, la articulación del equilibrio social y ambiental	Incorpora al territorio como variable prioritaria		Articulación entre plan, proyectos y normas	Incorpora la dimensión ambiental y la construcción de escenarios de planificación-gestión multi-actorales

Fuente: Elaboración propia en base a Reese (2006), Rodulfo (2008) y Subsecretaría de Planificación Territorial (2012).

En los últimos años se observa que el Estado ha recuperado su rol activo en la responsabilidad de planificar y gestionar soluciones para la regulación y organización del proceso urbano-territorial, asumiendo el papel de instancia articuladora, capaz de asegurar el equilibrio social y ambiental.

La ausencia u omisión en la planificación, gestión y normativa territorial ha sido, en sí misma, una forma de política, y ha repercutido en las características del crecimiento de las ciudades argentinas. Esta escasez de planificación ha contribuido en el empeoramiento del déficit de vivienda, infraestructuras, servicios y equipamientos que sufren amplios sectores sociales y ha favorecido procesos de encarecimiento del

suelo urbano, con la consecuente fragmentación y conflictividad social. Es por ello que **la promoción de políticas públicas que regulen y organicen los procesos territoriales es particularmente relevante.**

Si entendemos que la inadecuada planificación territorial es también una forma de política que resulta en una ocupación del suelo desigual, discontinua, fragmentada y poco sustentable, es impostergable la reflexión y la formulación de nuevas propuestas que potencien la capacidad de los gobiernos para intervenir positiva e integralmente en las cuestiones de hábitat. De esta manera, urge comenzar a abordar las problemáticas de las ciudades con un enfoque integral.

Hacia otra manera de planificar el hábitat: el Desarrollo Integral de Ciudades

El desarrollo integral de ciudades busca ofrecer una visión transformadora de la planificación urbana tradicional, en tanto supone la comprensión profunda de las dimensiones implicadas en la producción del espacio urbano.

El objetivo es brindar a los tomadores de decisión una agenda de desarrollo urbano integral, basada en información cualitativa, cuantitativa, perceptiva y con un análisis profundo de la dimensión territorial. Para ello, es necesario el diseño de políticas públicas robustas que faciliten el acercamiento de los líderes a las problemáticas que de manera cotidiana vivencian los residentes de las ciudades del país y la región.

Así, este enfoque da lugar también a la conformación y el fortalecimiento de los ecosistemas de actores sociales que son capaces de incidir en la producción del espacio urbano y en el sostenimiento de las políticas públicas a largo plazo. Esto es un esfuerzo por poner en común saberes generados a partir de la experiencia y conocimientos, y por potenciar, a través de la participación, la apropiación y construcción colaborativa de los diagnósticos y soluciones.

El Desarrollo Integral de Ciudades (DeIC) otorga un lugar primordial a la planificación para la acción. Prioriza el trabajo con los actores sociales a partir de propuestas de soluciones concretas y fundamentadas en evidencia.

La metodología, se concentra entonces en el trabajo en simultaneo de planificación + acción: la **PlanificACCIÓN**. Aborda un doble desafío: por un lado, busca aportar a la definición general el rumbo del desarrollo de las ciudades, y por el otro pretende intervenir en su evolución, junto a otras fuerzas sociales y comunitarias que actúan en el territorio.

La **PlanificACCIÓN** combina asimismo la utilización de estrategias de gestión participativa a lo largo de todo el proceso metodológico: puesta en común con actores interesados, validación colaborativa de resultados, consultas y talleres participativos.

A través de este planteo metodológico, el Programa de Ciudades de CIPPEC intenta sumar a la visión del DeIC, la complejidad y diversidad de los procesos, conocimientos, valores y recursos que se ponen en juego en la planificación y gestión de las ciudades. El Programa impulsa el trabajo sobre propuestas de acción concretas (proyectos prioritarios y factibles) como catalizadoras de futuras propuestas más complejas e integrales, tanto a mediano como a largo plazo.

Esta metodología fomenta y posibilita la conformación de los ecosistemas de actores sociales, favoreciendo su empoderamiento como elemento clave que puede brindar continuidad y sostenimiento a las políticas públicas definidas, a través de diversas gestiones de gobierno.

Lineamientos claves para un Desarrollo Integral

El enfoque de Desarrollo Integral del Programa de Ciudades de CIPPEC propone fundamentalmente el trabajo sobre cuatro ejes o lineamientos para orientar e inspirar la toma de decisiones. En primer lugar, el DeIC se apoya en el conocimiento consolidado de la planificación urbana sobre el abordaje de los temas urbano-habitacionales, con foco en la equidad en el acceso a la ciudad. Adicionalmente, sobre esta agenda, el DeIC incorpora tres ejes que toman los nuevos desafíos contemporáneos: la resiliencia urbana, el desarrollo tecnológico y la gobernanza metropolitana.

Ciudades más equitativas

En Argentina, como en toda la región, gran parte del hábitat es un producto social fuertemente condicionado por las dinámicas del mercado inmobiliario. En este marco donde las opciones provistas por el Estado han sido limitadas, los sectores más vulnerables logran acceder al hábitat, en general, en condiciones de alta precariedad e informalidad.

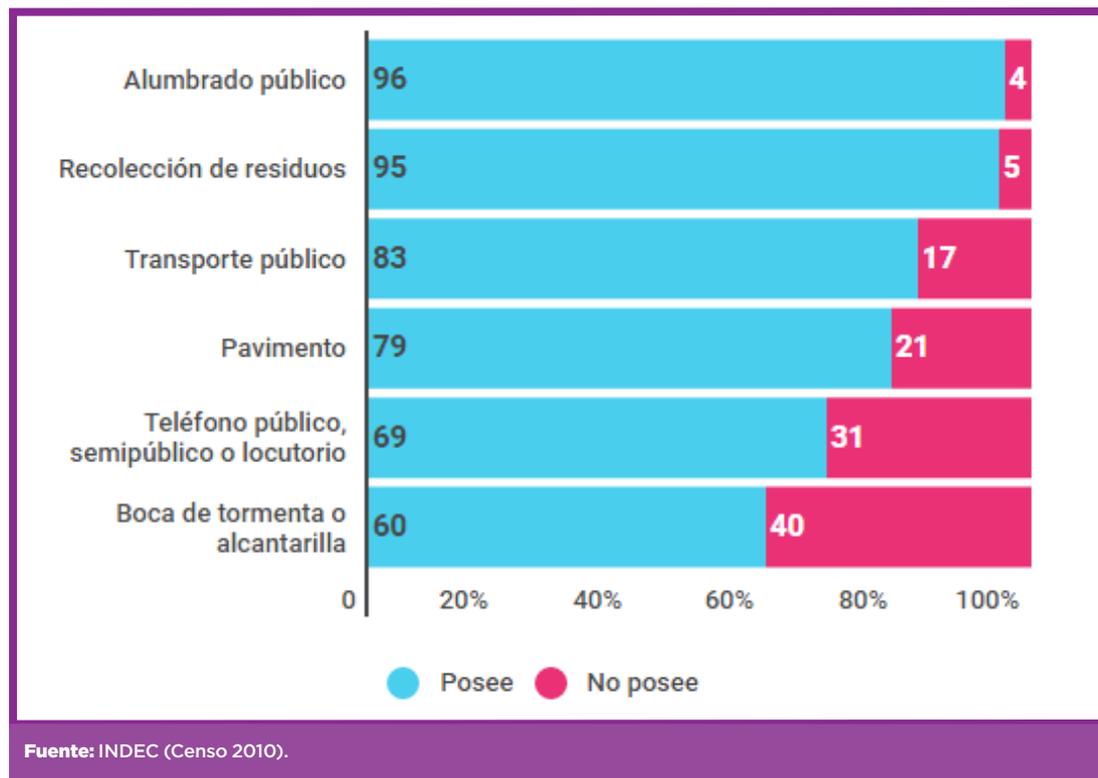
De acuerdo al Censo Nacional del 2010, el 17% de los hogares argentinos reside en una vivienda con tenencia irregular y el 20% reside en *barrios vulnerables*, denominados así por la presencia de algún tipo de déficit habitacional (CIPPEC, 2016). Esta situación compromete el equilibrio y desarrollo social del país, por lo que su atención debe tornarse prioritaria frente al desafío de promover un desarrollo y ordenamiento equilibrado, integrado, equitativo y sostenible.

Equidad

DeIC

PlanificACCIÓN

Gráfico 1.
Hogares urbanos argentinos, por presencia de servicios en el entorno. Total nacional.
Año 2010



Servicios

A nivel nacional, en el periodo 2001-2010 se ha observado una disminución del porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), que pasó del 14,3% de los hogares al 9,1% en ese periodo (INDEC, Censo 2001 y 2010). Sin embargo, es importante destacar que este proceso no se produjo de manera similar en todo el país y sus aglomerados urbanos. De acuerdo al *ADN Urbano*¹, las zonas más densas, de bajo acceso a infraestructuras y alto nivel de NBI fueron las que más mejoraron su situación en el conjunto de los 31 aglomerados urbanos del país.

ADN urbano

Las conclusiones del *ADN Urbano*, obtenidas a partir del análisis detallado de tipologías de la configuración socio-territorial urbana, evidencian que las ciudades argentinas crecen fundamentalmente siguiendo patrones de baja densidad (Lanfranchi et al., 2017). Por lo que aun cuando en el último decenio se produjeron mejoras, sobre todo vinculadas a la provisión de servicios, urge poner atención sobre la situación de la regulación de usos del suelo, revisando y fortaleciendo los procesos de planificación y gestión urbano-territorial.

Resiliencia

Por ello, una ciudad equitativa debe favorecer la integración e inclusión de todas las personas, independientemente de su nivel socioeconómico, género, edad y capacidades relativas, a fin de que puedan desarrollar su vida plenamente, con altos estándares de calidad, seguridad y promoviendo la concreción de sus derechos ciudadanos.

En este sentido resulta importante rescatar la definición propuesta por el Consenso Nacional para un Hábitat Digno (Programa de Ciudades, 2016b), que resume la visión del presente eje. Un “Hábitat Digno” implica el acceso universal a la tierra, la vivienda, las infraestructuras básicas y los equipamientos sociales, los servicios, y los espacios de trabajo y producción, en un marco de respeto de los rasgos culturales y simbólicos de la comunidad y de la preservación del ambiente, según las particularidades del medio urbano y del rural.

Ciudades más resilientes

El cambio climático es una realidad² que urge afrontar: en las últimas décadas el factor antrópico ha profundizado la peligrosidad de sus impactos. La atmósfera y los océanos se están calentando, los niveles del mar se elevan y los patrones climáticos están cambiando (IPCC, 2014).

El histórico Acuerdo de París, firmado por 195 países³ en 2015, constituye una oportunidad única para que las naciones fortalezcan la respuesta a la amenaza del cambio climático. El Acuerdo se centra en la transparencia y el compromiso por parte de los países para definir estándares públicos comunes de emisiones de gases de efecto invernadero; la

¹ El ADN Urbano integra la evolución de la densidad poblacional, la dimensión del crecimiento urbano e indicadores acerca del déficit de acceso a infraestructuras urbanas básicas. Para ampliar: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/970.pdf>

² Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC AR5).

³ En 2016, Estados Unidos anunció que se retirará del Acuerdo de París contra el cambio climático. Si bien la decisión está tomada, según el artículo 28 del Acuerdo un país podrá solicitar su retiro tres años después de entrar en vigencia y que se hará efectiva un año después de esa fecha (<http://www.cima.fcen.uba.ar/CambioClimatico.php>).

responsabilidad de los países hacia un escenario de emisiones cero (de no exceder los 2°C); y objetivos claros para lograr la resiliencia.

A nivel nacional, la Argentina cuenta desde 1993 con un marco normativo integral que incorpora específicamente el abordaje del cambio climático: la Ley N° 24.295, que aprueba la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Recientemente, se destacan la adhesión al Acuerdo, mediante la Ley N° 27.270 y el Decreto 891/2016, por el cual se crea el Gabinete Nacional de Cambio Climático. Asimismo, a nivel institucional, la relevancia política otorgada a esta materia se consolida con la creación en 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, que anteriormente poseía rango de Secretaría.

De acuerdo con el Índice de Vulnerabilidad Social frente a Desastres (IVSD), que analiza las situaciones sociales en Argentina sobre la base de datos de la estructura socioeconómica de la población, el cambio climático ha impactado de manera profunda en todas las regiones del país en los últimos años (Natenzon, 2015). Esta información permite evaluar con qué recursos materiales y no materiales cuentan las personas

para enfrentar los riesgos de desastre climático (inundaciones, sequías, tornados, etc.), que en muchos casos serán más severos en el futuro.

Según el IVSD, a nivel provincial, se observa que Chaco, Tucumán, Santiago del Estero, Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires son las provincias que presentan los índices de vulnerabilidad social (IVSD) más elevados. A nivel departamental, las situaciones más críticas se dan en 17 departamentos del segundo y tercer cordón de la Región Metropolitana de Buenos Aires y en departamentos de las provincias del centro y norte del país (CIPPEC, 2016). Esto demuestra que es necesario coordinar los esfuerzos de los municipios del conurbano para lograr avances en la mitigación y adaptación al cambio climático y especialmente en reducción de vulnerabilidad y riesgos.

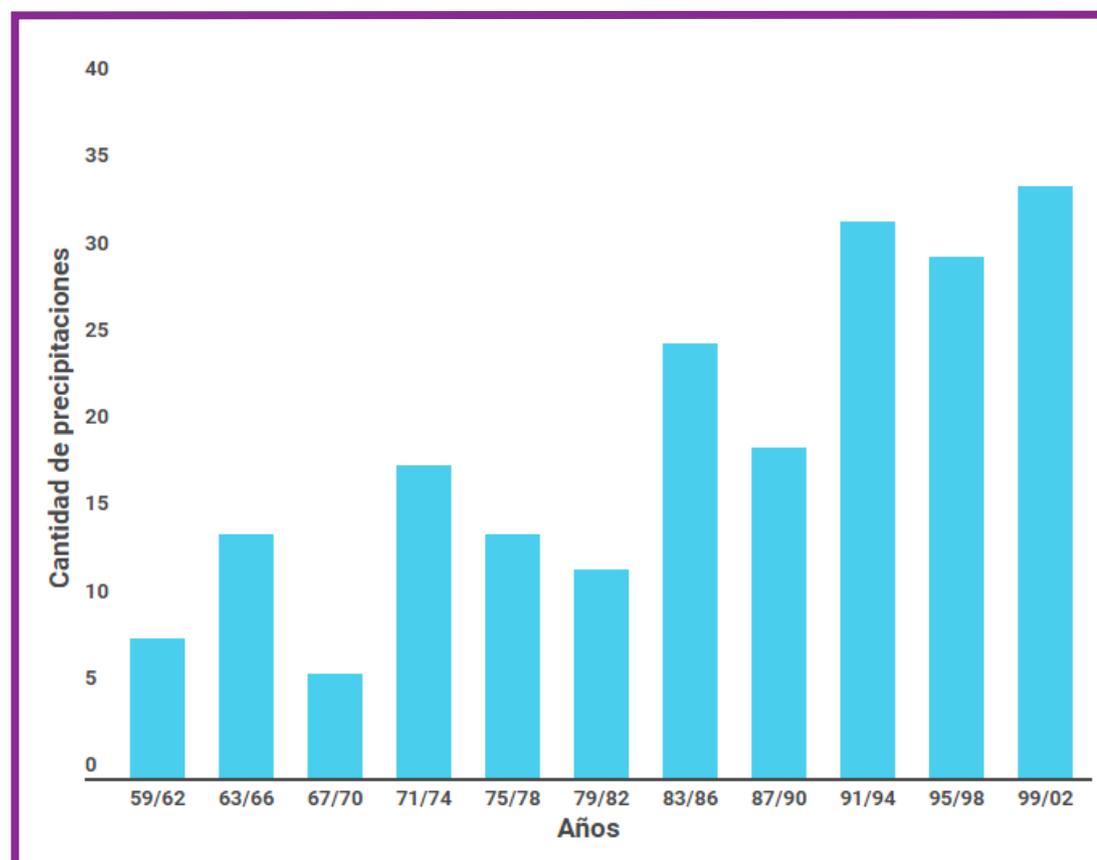
De acuerdo a recientes declaraciones de Catalina Ramírez, especialista de Agua y Saneamiento del Banco Mundial, las inundaciones son el mayor desastre natural que amenaza al país y representan el 60% de los desastres naturales y el 95% de los daños económicos. Las precipitaciones de 2015, sólo en la provincia de Buenos Aires, implicaron pérdidas por 652 millones de dólares (Banco Mundial, 2016).

IVSD

Región Metropolitana

Gráfico 2.

Número de precipitaciones mayores a 100 mm, en no más de dos días. Tomada en 16 estaciones de la región Centro y Este de Argentina: provincias de Chaco, Corrientes, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y Santiago del Estero



Fuente: Barros et al 2005.

SINAGIR

Conectividad

Sin embargo, hasta la sanción de la ley 27.287 en 2016, la Argentina no contaba con una ley de protección civil, que se ocupara de prevenir o reducir el impacto de amenazas que pudieran afectar a la población, sus bienes, el ambiente y la infraestructura productiva y de servicios. En 2017, a través del decreto 383 que reglamenta dicha ley, se crea el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR) y se establecen los objetivos, principios y responsabilidades de cada nivel de gobierno. Esta normativa incluye, además, un llamado a la integración de las acciones desarrolladas por el Estado en todos sus niveles y poderes, y aquellas implementadas por las ONG y la sociedad civil, a fin de fortalecer y optimizar la reducción del riesgo, el manejo de las crisis y la capacidad de recuperación.

En este contexto, el desafío para la región es pensar en una agenda de adaptación a las nuevas condiciones climáticas que aborde las consecuencias del cambio climático y reduzca la vulnerabilidad de la población e implementarla a la mayor brevedad.

Ciudades más inteligentes

Asistimos a un contexto de creciente importancia del rol de la tecnología en la competitividad

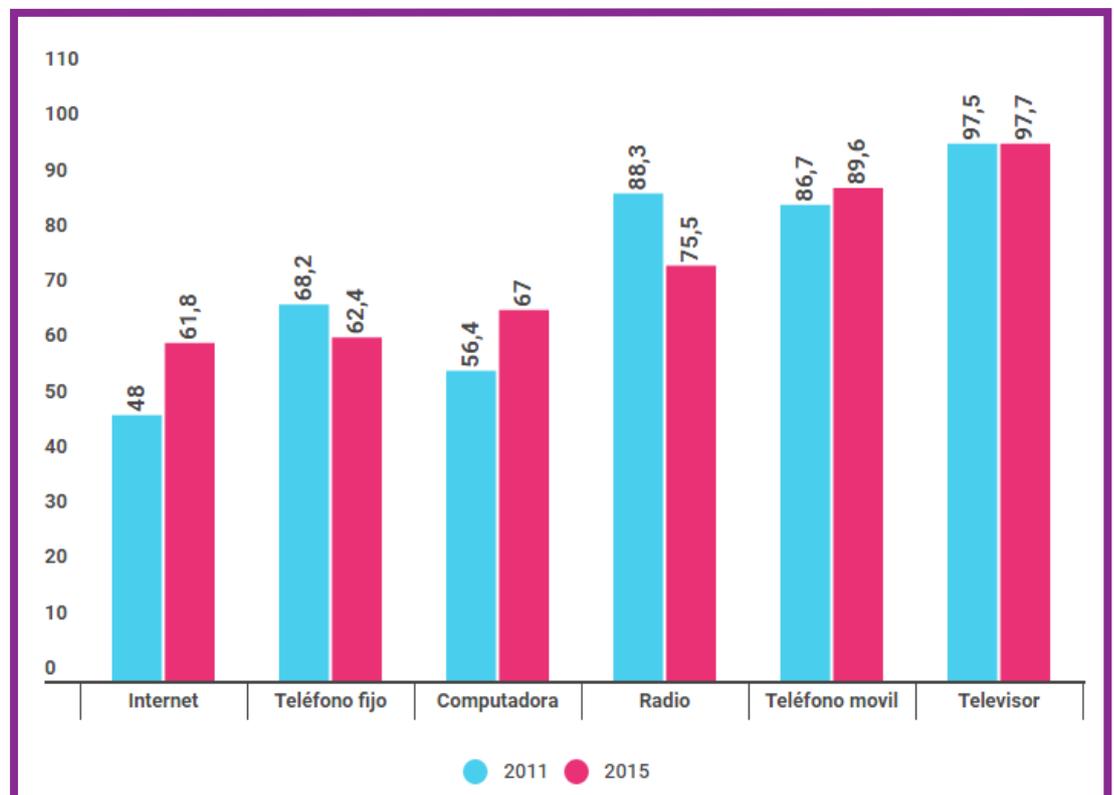
de las ciudades a nivel global, repercutiendo en mayores retornos económicos del capital humano y la innovación. Las ciudades se enfrentan así a una creciente competencia global por atraer y generar capitales e iniciativas innovadoras y mano de obra calificada, capaz de responder y adaptarse a estas nuevas tendencias (Moretti en Muzzini et al, 2017).

En este sentido, y dado que no hay recetas únicas sobre qué es y cómo llegar a una ciudad inteligente, es importante recuperar como factor destacable de una ciudad inteligente o "smart city" la importancia dada al aprovechamiento creativo de las nuevas tecnologías de la información, la comunicación y la participación ciudadana.

La proporción de usuarios de Internet en el mundo creció exponencialmente en los últimos años. Según el Global Internet Report (Internet Society, 2015) el porcentaje de usuarios conectados a nivel mundial pasó de ser 23,2% en 2008 a 38,1% en 2013. En Argentina, la tendencia es aún más acentuada. Según la última Encuesta Nacional de Tecnologías de la Información y la Comunicación (INDEC, 2015) la tasa de uso de Internet en los 31 aglomerados urbano del país pasó de 48% en 2011 a 61,8% en 2015. En el gráfico 3 podemos observar el aumento en el acceso a bienes ligados a las TICs.

Gráfico 3.

Hogares por disponibilidad de bienes Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). En porcentaje. Total 31 Aglomerados EPH. Comparación años 2011 y 2015



Fuente: INDEC. Encuesta Nacional sobre Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (ENTIC) 2011 y 2015.

La reflexión sobre la ciudad inteligente abre interrogantes acerca del potencial del trabajo colaborativo (de base digital) y coordinado entre el ecosistema de actores sociales con injerencia sobre la propia ciudad: ciudadanía, gobierno, empresas, academia y organizaciones de la sociedad civil. Este esfuerzo ayuda a visibilizar requerimientos, necesidades y prioridades que podrían servir como impulsores de propuestas novedosas de inversión en las ciudades.

El concepto de inteligencia no se reduce a una cuestión meramente tecnológica sino que implica que cada ciudad sepa aprovechar los propios recursos y potencial para obtener lo mejor de sí misma. Una ciudad inteligente supone, por un lado, aprovechar los beneficios de la promoción del gobierno abierto, reconociendo la apertura como un valor político. Asimismo dicha apertura articulada con las potencialidades del análisis de la información generada en tiempo real, puede ser el camino hacia soluciones eficientes para los problemas de las ciudades. El 90% de los datos disponibles a nivel mundial fue generado durante los últimos 4 años (IBM, 2015), por ello la capacidad de análisis de grandes volúmenes de datos para comprender los fenómenos urbanos, emerge como un desafío clave para el desarrollo de ciudades inteligentes.

Por otro lado, al asumir la complejidad del sistema urbano y las diversas dimensiones con las que interactúa y que lo impactan, la idea de ciudad inteligente implica también incorporar el análisis de la interdependencia de los impactos. Es decir, las nuevas tecnologías y la valiosa información que genera a través de sensores y dispositivos, ayudarían a comprender los impactos ocurridos a partir de la intervención en un área y cómo esto repercute sobre el resto del sistema urbano. Además, se vuelve posible identificar las medidas que pueden ser accionadas desde cada subsistema, para ofrecer respuestas sensibles a la ciudadanía.

Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)

Desde 2012, Argentina integra la AGA, que cuenta con la adhesión de 70 países del mundo. Pertenecer a esta alianza requiere incorporar la colaboración y la participación de la sociedad civil en la co-creación de compromisos que se espera se conviertan en políticas públicas.

En 2016 la fundación Open Knowledge International (OKI) promovió a la Argentina en la calificación del Índice Global de Datos Abiertos, ubicándola en el puesto 20. Esto implicó una importante mejora respecto de 2015, cuando el país se encontraba en el puesto 54.

En 2017 la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, del Ministerio de Modernización de la Nación, lideró junto a organizaciones de la sociedad civil y con la participación de los tres poderes del Gobierno Nacional, la elaboración del 3º *Plan de Acción Nacional 2017-2019*. El mismo cuenta con 44 compromisos: 33 de los cuales son nacionales y 11 corresponden a los gobiernos provinciales.

Gobierno Abierto

Ciudades metropolitanas más integradas

En contextos de aglomerados urbanos que crecieron de manera no planificada, por fuera de sus límites originales, y trascienden sus fronteras jurisdiccionales, resulta importante la coordinación tanto de los organismos e instituciones como de las propias políticas públicas, para viabilizar la gobernabilidad sobre estos ámbitos territoriales de relaciones y límites difusos. Estos ámbitos con realidades heterogéneas, pero que a su vez están fuertemente interrelacionadas por las dinámicas cotidianas, requieren de la articulación de nivel metropolitano para reducir la inequidad, incrementar la resiliencia y fortalecer su capital social.

En algunos países existen limitaciones a la conformación de este tipo de gobiernos de nivel metropolitano, por lo que, al prever este tipo de esquemas, se ponen en juego diversos factores vinculados a la fortalezas y debilidades de los gobiernos de nivel local y nacional. Al mismo tiempo, se ven afectados equilibrios inestables basados en la voluntad, pero que no constituyen acuerdos de poder y control del territorio necesariamente sostenibles en el tiempo. También entran en consideración cuestiones vinculadas a la influencia y capacidad de financiamiento de los diversos niveles de gobierno intervinientes en estos esquemas metropolitanos.

La gobernanza metropolitana efectiva pue-

Gobernanza metropolitana

Integración

de mejorar la productividad de los aglomerados, o por lo menos paliar hasta en un 50% la pérdida de productividad causada por la fragmentación administrativa (OECD 2015). De los 64 aglomerados más populosos de América Latina, el 50% tiene alguna instancia de gobernanza metropolitana (CIPPEC, 2015).

Algunos aglomerados de Argentina han avanzado en la definición territorial y legal de áreas metropolitanas a través del programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo. El BID está fomentando la coordinación intermunicipal en aglomerados como Rosario, Tucumán, Mendoza, Salta, Neuquén-Cipolletti y Puerto Madryn.

Es importante destacar que desde 2016 la provincia de Santa Fe cuenta con la Ley Provincial N° 13532 de Creación de Áreas Metropolitanas. Sin embargo, aún está pendiente crear alguna instancia de gobernanza metropolitana más integral para la Región metropolitana de Buenos Aires, la más poblada del país, que por el momento cuenta con organismos sectoriales y no existe capacidad de coordinar temas como el uso del suelo, el espacio público, el desarrollo económico o la salud.

Conclusiones

Las ciudades están atravesando tendencias que requieren reflexiones innovadoras sobre cómo es posible desarrollarlas y administrarlas: desde la forma en que se produce su crecimiento desordenado por fuera de sus límites originales, así como por los impactos socio-espaciales y ambientales que afectan mayormente a los sectores más vulnerables. A esto

se suman las nuevas demandas ciudadanas que, atravesadas por el acceso masivo a las nuevas tecnologías de la información y comunicación, implican un nuevo rol por parte de la ciudadanía como actor capaz de involucrarse e incidir en la producción del espacio urbano y la política pública.

Frente a este contexto donde la ciudad es el escenario de fenómenos cambiantes y donde las voces multi-actorales se hacen presentes, la perspectiva del Desarrollo Integral de Ciudades se propone como un enfoque que posibilita un sólido abordaje.

El enfoque del DeIC propone trabajar sobre propuestas de solución concretas y fundamentadas en evidencia, que apuntan al largo plazo, pero dan también respuestas rápidas que premian al gestor local que lo ejecuta. Recupera la fortaleza del trabajo de diagnóstico, y suma la potencialidad de integrar metodologías cualitativas y la perspectiva del análisis territorial. Y otorga énfasis al involucramiento del ecosistema de actores sociales desde la instancia de diagnóstico, poniendo en común conocimientos y construyendo consensos que permitan el sostenimiento de políticas públicas más allá de las gestiones de gobierno.

A través del DeIC, el Programa de Ciudades busca ofrecer una visión superadora de la planificación y de la gestión tradicional de las ciudades, que se caracteriza por ser de corte sectorialista, proponiendo la elaboración de una agenda que incluya un abordaje basado en la evidencia de las dimensiones económico-productiva, social y ambiental, implicadas en la producción del espacio urbano. El DeIC pretende ser un aporte, además, al trabajo de construcción y empoderamiento del ecosistema de actores sociales urbanos, fortaleciendo la capacidad de los líderes para impulsar las políticas públicas de las ciudades, más allá del plazo de gestión de los gobiernos locales.

Ahrend, Rudiger; Soo Jin Kim; Alexander C. Lembcke; Abel Schumann (2017) "Why Metropolitan Governance Matters and How to Achieve Itz" en *Steering the Metropolis* (2017).

Anapolsky, S. y Pereyra, L. (2012). "Desafíos de la gestión y la planificación del transporte urbano y la movilidad en ciudades argentinas", *Revista Transporte y Territorio* No 7, Universidad de Buenos Aires. pp. 57-75. Disponible en: <http://www.rtt.filo.uba.ar/RTT00704057.pdf>

Banco Mundial (2016) Análisis Ambiental de País: Argentina Informe N°11996 Mayo de 2016.

Barros, V.; Bejarán, R. (2005). "Adaptación al cambio climático en Argentina: ¿dónde estamos?" Disponible en: <http://www.cima.fcen.uba.ar/~lcr/wp/intruccin.pdf>

Cámara Argentina de la Construcción (2015). *Informe Estimación de la evolución del Déficit Habitacional en la Argentina a partir de los datos censales (2001-2010) y de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)*.

CIPPEC, BID (2015): Gobierno digital y gestión local: diagnóstico y experiencias recientes en ciudades del Cono Sur.

Decreto Reglamentario 383/2017. Poder Ejecutivo Nacional.

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático –IPCC- (2014) *Climate Change. Synthesis Report*.

IBM (2015 "Big Data Analytics". En: <http://www.ibm.com/software/data/bigdata/what-is-big-data.html>

INDEC (2015): Encuesta Nacional de Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación. En http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/entic_10_15.pdf

Internet Society (2015): *Global Internet Report*. En http://www.internetsociety.org/globalinternetreport/2015/assets/download/IS_web.pdf

Klink, J. (2005). "Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad", en ROJAS, Eduardo, CUADRADO-ROURA, Juan, FERNANDEZ GUELL, José Miguel (editores). *Gobernar las metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares. Washington DC.

Lanfranchi, G. y Bidart, M. (2016). *Gobernanza Metropolitana en América Latina y el Caribe*. Documento de Trabajo N°151. Buenos Aires: CIPPEC.

Lanfranchi, G. Verdecchia, C. y Bidart, M. (2017). ADN Urbano - Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA). Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°183. Buenos Aires: CIPPEC.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana*. Buenos Aires.

Muzzini, E.; Eraso Puig, B.; Anapolsky, S.; Lonnberg, T. y Mora, V. (2017). *Leveraging the Potential of Argentine Cities. A Framework for Policy Action*.

Natenzon C. *2015) En TCN (Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático). SAyDS.

OECD (2015) *The Metropolitan Century*. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/the-metropolitan-century-9789264228733-en.htm>

ONU-Hábitat (2013). *State of The World´s Cities 2012/1013*.

ONU-Hábitat (2017) *Nueva Agenda Urbana*. Disponible en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, Ministerio de Modernización de la Nación. (2017). *3º Plan de Acción Nacional 2017-2019*. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tercer_plan_accion_nacional_gobierno_abierto_argentina_2017.pdf

Programa de fortalecimiento institucional de la subsecretaría de planificación territorial de la inversión pública. (2012). Informe Final del Estudio sobre el estado actual de la planificación en Argentina. Buenos Aires.

Programa de Ciudades (2016) A. *Ciudad Inteligente: Diálogos institucionales*. Buenos Aires: CIPPEC.

Programa de Ciudades (2016) B. *Hábitat: Diálogos institucionales*. Buenos Aires: CIPPEC.

Programa de Ciudades (2016) C. *Resiliencia urbana: Diálogos institucionales*. Buenos Aires: CIPPEC.

Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. En: Medio Ambiente y Urbanización, Año 22, N° 65. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina. Buenos Aires (Argentina). pp. 3-22.

Rodulfo, Miriam (2008) "Políticas habitacionales en Argentina. Estrategias y desafíos".

Sánchez Rodríguez, R. (2013) Respuestas urbanas al cambio climático en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. En: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36622/1/S2013813_es.pdf

Acerca del autor

Gabriel Lanfranchi: director del programa de Ciudades de CIPPEC. Arquitecto (Universidad de Buenos Aires) y Magister en Economía Urbana (Universidad Di Tella). También SPURS Fellow del Massachusetts Institute of Technology.

La opinión del autor no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org. CIPPEC alienta el uso y la divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Lanfranchi, G. (Septiembre de 2017). Hacia el desarrollo integral de ciudades. **Documento de Políticas Públicas/Análisis N°190**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta recomendaciones propias.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, **CIPPEC** aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Estado y Gobierno** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia y Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.