METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS URBANAS
El caso de las Buenas Prácticas latinoamericanas

Susana SIMÓN TENORIO
Universidad Politécnica de Madrid
Director: Agustín Hernández Aja
Email: susana.simon.tenorio@gmail.com

RESUMEN

La escala y el rápido proceso de urbanización de América Latina suponen un reto para las políticas urbanas. En los últimos años las ciudades parecen haber experimentado una mejora en los indicadores sociales y económicos pero esta no ha estado acompañada de la reducción de la desigualdad ni del cese de los movimientos sociales urbanos. Se ve necesario establecer de una metodología de análisis las políticas urbanas para determinar su verdadero impacto. El trabajo analiza la tipología, los agentes implicados y los resultados de las políticas urbanas desarrolladas desde la Conferencia de Estambul (1996) en Latinoamérica bajo el marco del Programa Hábitat. Para ello se han identificado las ciudades más exitosas en el Concurso de Buenas Prácticas y se ha analizado el impacto de las experiencias y su adecuación con los problemas urbanos.

Palabras clave: Programa Hábitat, indicadores urbanos, políticas urbanas, Belo Horizonte, Córdoba, Medellín, Montevideo, Santiago de Chile.

ABSTRACT

The size, as well as the fast urbanisation process in Latin-America, means a challenge for Urban Policies. In the last years the cities seem to have improved their economical and social indicators. However, this progress has not meant less inequity and urban social movement's reduction. It is necessary to design a methodology which analyses the Urban Policies in order to determinate their real impact.
This paper analyses the typology, the skate-holders involved and the results of the developed urban policies since "The Istanbul Conference" in 1996. To that effect, the most successful cities from the Good Practices Competition have been analyzed as well as the impact of these experiences and their adequacy to the urban problems.

Keywords: Habitat Program, urban indicator, urban policies, Belo Horizonte, Córdoba, Medellín, Montevideo, Santiago de Chile.

1. INTRODUCCIÓN

El siglo XX se ha caracterizado por el rápido proceso de urbanización de un mundo cada vez más globalizado. Este fenómeno adquiere mayor importancia en América Latina por tratarse de una de las regiones más urbanizadas del mundo, al concentrar más del 85% de la población en ciudades (Un-Habitat, 2010).

En 1971 Castells definió el proceso de urbanización latinoamericano como "urbanización dependiente", al entender que es el resultado de las formas espaciales derivadas de las relaciones de dependencia y dominación de esta región primero con sus colonias y más tarde con las élites imperialistas. El análisis de estas relaciones permitirían comprender las características fundamentales de la urbanización en América Latina que podrían resumirse en un alto nivel de urbanización; un tejido urbano desarticulado con una gran separación entre el mundo rural y urbano y una gran concentración de la urbanización en grandes regiones; y una fuerte segregación intra-urbana (Castells, 1971).

Han transcurrido cuatro décadas desde este trabajo. Cuarenta años en los que los países del continente han sido partícipes de dos periodos de Reforma del Estado. El primero de ellos, apoyado en las políticas neoliberales, buscaba la reducción de la presencia del Estado en las instituciones con el fin de permitir la liberalización económica y la entrada de capitales extranjeros. Estas iniciativas no tuvieron el éxito económico y social esperado por lo que se optó por un segundo proceso de reforma encaminado a la revitalización de las instituciones y a la inversión en servicios sociales y de infraestructuras básicos, todo ello apoyado en un proceso de descentralización administrativa y un fortalecimiento del rol de las autoridades locales como facilitadores y canalizadores del desarrollo local. Este proceso fue apoyado por los principales organismos internacionales, que cambiaron su discurso y enfocaron sus programas hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad y los programas sociales[1] y hacia el impulso del capital social[2] .

En las dos últimas décadas el continente ha experimentado una aparente recuperación económica y una mejora de los indicadores sociales. Sin embargo, este panorama queda empañado por informes oficiales que hablan de la continuidad de un mismo modelo de urbanización marcado por la fuerte desigualdad, la segregación socioespacial y la desarticulación del tejido urbano (UN-Habitat, 2014). Por otro lado, continúa la presencia de movimientos sociales urbanos con reclamaciones similares en uno u otro lado del continente[3]. Estas reclamaciones, ancladas en la reivindicación del "derecho a la ciudad", se han visto en ocasiones escuchadas por instituciones que las han incorporado parcialmente a sus textos principales (*Estatuto de la Ciudad* y *Carta Mundial del Derecho a la Ciudad*, por ejemplo). Lamentablemente, y de acuerdo con Deneulin (2014), este reconocimiento no se ha visto acompañado de herramientas eficaces que permitan el monitoreo y la evaluación de sus políticas lo que, lo que puede haber permitido una fácil convivencia de estos textos con los intereses propios de las grandes élites económicas.

1.1. Objetivo

El objetivo principal de este trabajo es elaborar una metodología que permita analizar el impacto de las políticas urbanas presumiblemente encaminadas a la consecución del "derecho a la ciudad". Se propone primero identificar y analizar actuaciones de oportunidad desarrolladas en las ciudades para posteriormente comprender los procesos que han permitido el éxito (o no) de estas experiencias.

Este trabajo se ha apoyado en la *Base de datos de Buenas Prácticas de UN-Habitat*, instrumento creado tras la II Conferencia de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos celebrada en Estambul en junio de 1996 con el objetivo de identificar y recoger experiencias exitosas en materia de asentamientos humanos que permitieran aportar ideas para la redacción de los planes de acción que cada país firmante debía llevar a cabo para lograr los objetivos de "vivienda adecuada para todos" y "desarrollo sostenible de los asentamientos humanos" (Un-Habitat, 1996).
La *Base de datos de buenas prácticas* recoge aquellas experiencias premiadas en el concurso bianual *Premio Internacional de Buenas Prácticas para la mejora de las condiciones de vida*. Se trata de

[1] Ejemplo de ellos han sido las campañas llevadas a cabo por UN-Habitat desde la aprobación del Programa Hábitat. Entre ellas destaca la Campaña global por la buena gobernanza urbana.

[2] El *Informe de desarrollo mundial 1997: El estado del mundo en transformación* del Banco Mundial es un ejemplo del cambio de visión de las instituciones internacionales.

[3] Ejemplo actuales de estas movilizaciones son el Foro Urbano Alternativo de Medellín o las propuestas ciudadanas brasileños contra el Mundial de 2014 o los Juegos Olímpicos de 2016.

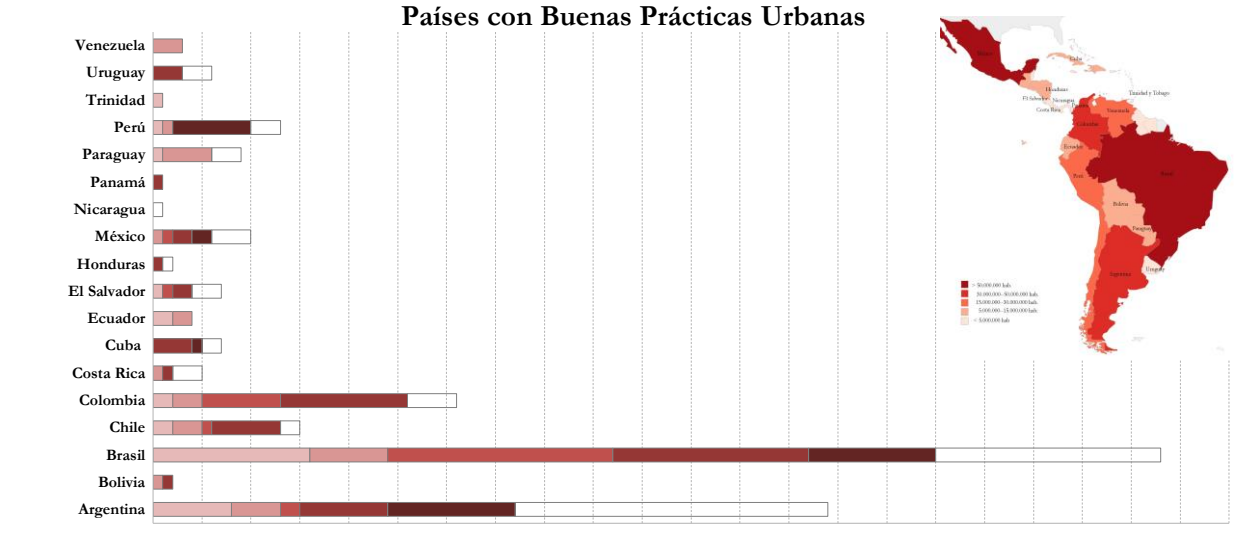
experiencias que han sido analizadas por un jurado internacional que ha constatado el cumplimiento de los criterios básicos establecidos en el concurso: Impacto demostrado; sostenibilidad de la experiencia en el tiempo; fomento del liderazgo y del fortalecimiento de la comunidad; coordinación de diferentes agentes de la sociedad; innovación y capacidad de transferencia; y tratamiento de las cuestiones de género e inclusión social (Riezkin, 2005).

La hipótesis de la que se parte es que estas actuaciones han impactado positivamente sobre el ámbito donde se han desarrollado. Se entiende que el impacto de estas actuaciones se ha producido en los tres vértices del triángulo de la sostenibilidad (ambiental, social y económica), lo que ha permitido el avance de estas ciudades en la consecución del "derecho a la ciudad" de sus habitantes.

1.2. Selección de casos de estudio

El estudio se ha realizado sobre el total de las prácticas latinoamericanas presentadas al Premio Internacional de Buenas Prácticas para la mejora de las condiciones de vida del 2000 al 2012 y recogidas en su base de datos[4].

El proceso de selección de los casos de estudio comprendió varios pasos. El primero de ellos consistió en identificar aquellos países con mayor número de prácticas presentadas. Dado el volumen de experiencias existentes en la base de datos, se optó por realizar este filtro sobre las prácticas catalogadas como *award* (10 mejores de cada concurso) o *best* (100 mejores) que han actuado sobre la escala de ciudad. Además de identificar el país, se estudió el tamaño del municipio sobre el que se actúo Los resultados sobre un total de 300 prácticas analizadas muestran que el 77\% de las prácticas premiadas se han llevado a cabo en municipios de más de 250.000 habitantes, siendo Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Perú y Uruguay los países con mayor participación por habitante (Gráfico 1).



	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Trinidad	Uruguay	Venezuela
<50.000	8	0	16	2	2	0	0	2	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0
50.000-250.000	5	1	8	3	3	1	0	2	0	0	1	0	0	5	1	0	0	3
250.000-1.000.000	2	0	23	1	8	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
1.000.000-7.500.000	9	1	20	7	13	1	4	0	2	1	2	0	1	0	0	0	3	0
>7.500.000	13	0	13	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	8	0	0	0
No escala ciudad	32	0	23	2	5	3	2	0	3	1	4	1	0	3	3	0	3	0

Gráfico 1. Prácticas catalogadas como *award* o *best* por país durante los concursos 2000-2012
Elaboración propia a partir base de datos de Buenas Prácticas

[4] La base de datos está disponible en versión castellana en la Biblioteca CF+S (http://habitat.aq.upm.es/lbbpp.html)y en versión inglesa en la página oficial del concurso (http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=34)

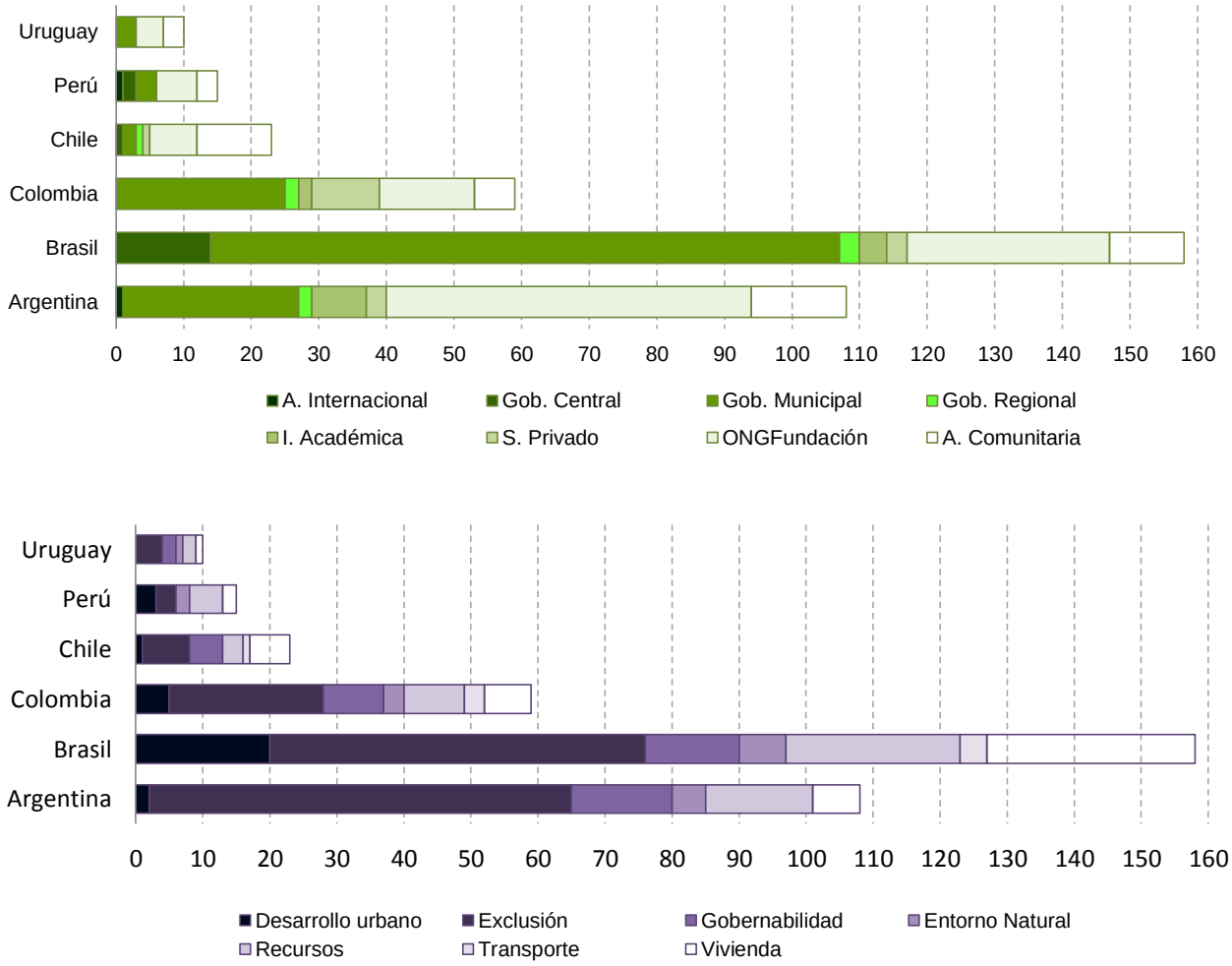


Gráfico 2. Prácticas premiadas por país clasificadas por tipo de agente principal y por área temática
Elaboración propia a partir base de datos de Buenas Prácticas

Una vez identificados los países con mayor participación, se ha procedido a realizar un análisis de todas las prácticas (*good, best y award*) presentadas en municipios de más de 250.000 habitantes, identificando la ciudad donde se ha llevado a cabo, el año de participación, la temática y su agente principal con el doble objetivo de conocer la tendencia de cada país y seleccionar las ciudades más exitosas en cada uno de ellos.

Se han clasificado más de 370 experiencias. El análisis por área temática muestra una tendencia similar en todos los países de impulsar en mayor medida las prácticas relacionadas con la exclusión social frente al transporte o los recursos naturales. Existen mayores diferencias por país en lo relativo al agente impulsor de la iniciativa, aunque en todos los casos destaca el peso de las organizaciones no gubernamentales y las autoridades municipales (Gráfico 2).

25 ciudades de más de 1.000.000 habitantes concentran el 81\% de las prácticas analizadas. Los cinco casos de estudio seleccionados, que se corresponden con las ciudades con mayor número de prácticas por habitantes, tienen una población metropolitana comprendida entre 1 y 7,5 millones y más de tres prácticas premiadas por cada millón de habitante. En los casos de Argentina y Brasil, con más de una ciudad, se ha seleccionado la más exitosa. Finalmente, las ciudades analizadas son Belo Horizonte, Córdoba, Medellín, Montevideo y Santiago de Chile (Gráfico 3).

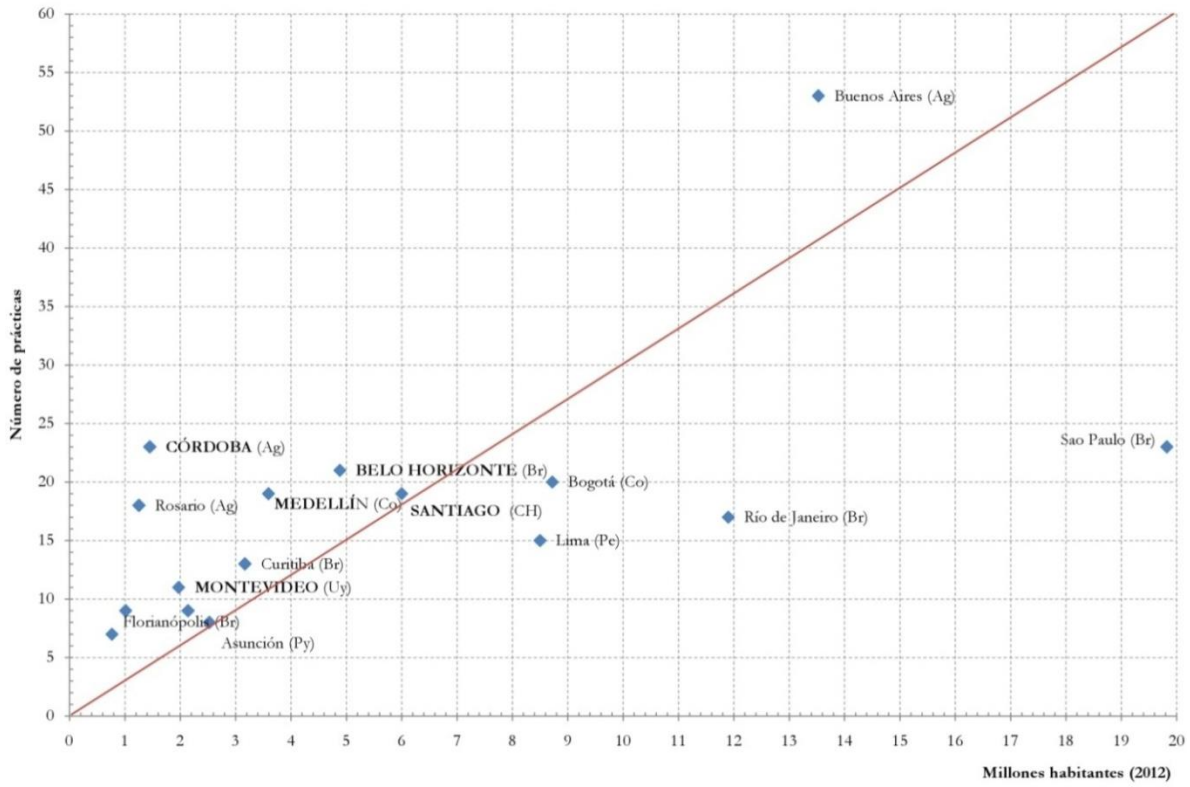


Gráfico 3. Ciudades con mayor número de prácticas por cada millón de habitantes
Elaboración propia a partir base de datos de Buenas Prácticas

2. METODOLOGÍA

2.1. Análisis de los casos de estudio

Para comprender el impacto de cada una de las experiencias es necesario conocer la situación final y de partida de los casos de estudio. Ante la diversidad de situaciones existentes en las ciudades seleccionadas, se ha optado por aproximarse a través de indicadores contrastables anteriores y posteriores a la aplicación de estas políticas. Estos indicadores se han agrupado en cuatro áreas temáticas con tres sub-áreas cada una; esta clasificación se ha realizado con el objetivo de permitir una fácil correlación con las experiencias del concurso, precalificadas por los organizadores en categorías similares.

Debido a la dificultad para encontrar indicadores urbanos fiables y comparables entre sí, se han utilizado indicadores internacionales extraídos de las bases de datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)[5] y de los informes de desarrollo humano publicados periódicamente por Naciones Unidas[6]. Se han escogido indicadores cuantitativos comparables en cada uno de los países de los casos de estudio y con datos anteriores y posteriores a la aplicación de las políticas. Para establecer un estándar de desarrollo a partir de los indicadores cuantitativos, se han comparado los datos de cada caso de estudio con la situación media existente en los países de la OCDE, valorando su situación como muy alta, alta, media, baja o muy baja. Posteriormente se ha valorado la situación con respecto a la media latinoamericana. (Gráfico 3). Una vez analizada la situación final y de partida de cada uno de los países se ha buscado una metodología para aproximarse al estado real de la ciudad. Para ello se han utilizado los informes de desarrollo humano de cada uno de los países[7], en los que se analiza cada una de las variables del índice de desarrollo humano (sanidad, educación e ingresos) por regiones. De nuevo, se ha valorado el estado de cada región con respecto a la media nacional. Dado que las ciudades de estudio se corresponden con capitales nacionales o regionales dentro de un contexto altamente urbanizado, se ha entendido que la situación de la región con respecto al país coincide con la situación de la ciudad de estudio.

[5] Disponible en http://estadisticas.cepal.org/
[6] Disponible en http://hdrstats.undp.org/en/tables/
[7] Informes nacionales del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para Argentina (2010), Brasil (1998), Colombia (2005), Chile (2000) y Uruguay (2005).

Desarrollo Social			Situación 2000				Situación 2012			
Educación										
[1]	Índice		*0,702*	OCDE	MB		*0,764*	OCDE	MB	
[2]	Analfabetismo	(%>15)	*2,1*	AL	A	3	*1,7*	AL	A	3
[2]	Con educación superior	(%>15)	*16*	País	MA		27,3	País	MA	
Sanidad										
[1]	Índice		*0,863*	OCDE	B		*0,902*	OCDE	A	
[2]	Esperanza de vida al nacer	(años)	75,3	AL	A	3	*77,2*	AL	MA	4
[2]	Mortalidad infantil	(x/1000)	*14,8*	País	A		*8,7*	País	A	
Género										
[1]	Índice		*0,403*	OCDE	MB		*0,367*	OCDE	MB	
[2]	Parlamentarias		*12,1*	AL	A	2	*12,1*	AL	MA	3
[2]	Relación de salarios urbanos	(%)	*83,6*	País	A		*83,6*	País	A	
Desarrollo Económico										
Ingresos										
[1]	Índice		*0,674*	OCDE	MB		*0,722*	OCDE	MB	
[2]	GNI	(USD)	*9.581*	AL	ME	2	*13315*	AL	MA	4
[2]	Desempleo urbano	(%)	*13,5*	País	MA		*6,2*	País	MA	
Exclusión										
[2]	Índice GINI		*0,447*	OCDE	MB		*0,402*	OCDE	MB	
[2]	Diferencia quintiles		*9,9*	AL	MA	3	*8*	AL	MA	3
				País	B			País	B	
Pobreza										
[2]	Línea Pobreza	(USD)	*113,1*	OCDE	ME		*185,8*	OCDE	ME	
[2]	% < LP	%	*9,4*	AL	MA	4	*10,7*	AL	A	3º
				País	ME			País	ME	
Hábitat										
Planificación										
[1]	Población urbana	(%)	*85,9*	OCDE	B		*92,6*	OCDE	B	
[3]	Concentración	(%)	*41*	AL	ME	2	40	AL	B	1
[2]	Tasa de crecimiento	(%)	*0,04*	País	B		*0,34*	País	MB	
Asentamientos informales										
[4]	Población urbana en slums	(%)	*8*	OCDE	B		*10*	OCDE	B	
[5]	Programa mejoramiento		*Si*	AL	MA	3		AL	A	2
				País	B			País	B	
Vivienda										
[3]	Hacinamiento	(>3hab)	*11,8*	OCDE	ME	3		OCDE	ME	3
[2]	Acceso saneamiento	%	*97*	AL	MA		100	AL	MA	
				País	MB			País	MB	
Gobernabilidad										
Violencia										
[2]	Tasa homicidios	x/10000	0,54	OCDE	B		*0,59*	OCDE	B	
				AL	A	4		AL	ME	3
				País	ME			País	ME	
Descentralización										
[2]	Desaconfianza	(%)	*45*	OCDE	B		*35*	OCDE	B	
				AL	A	3		AL	MA	4
				País	A			País	A	
Capital social										
[2]	Índice de democracia		*1,5*	OCDE	ME		1	OCDE	A	
				AL	A	4		AL	MA	5
				País	A			País	A	

		nº		Val
[1]	Indicadores estadísticos CEPAL, http://estadisticas.cepal.org/	5	MA	Muy alto
[2]	Indicadores desarrollo humano PNUD, http://hdr.undp.org	4	A	Alto
[3]	Elaboración propia a partir datos del censo nacional	3	ME	Medio
[4]	Indicadores estadísticos UN-Habitat, http://www.onuhabitat.org/	2	B	Bajo
[5]	Indicadores democracia Freedom House http://www.freedomhouse.org/	1	MB	Muy bajo

Gráfico 4. Ficha de indicadores para Montevideo
Elaboración propia a a partir de los datos de CEPAL, PNUD, Un-Habitat y Freedom House

Por último, se han contrastado los indicadores con bibliografía especializada (Portes (2005), Batista (2008) y Monayar (2011). Una vez comparados los indicadores respecto a la media de la OCDE, la media latinoamericana y la media nacional, se ha procedido a una valoración numérica de la situación de cada ciudad en cada sub-área, correspondiendo el 1 a un nivel muy bajo de desarrollo y el 5 a un nivel muy alto de desarrollo. La falta de datos fiables y comparables en materia medioambiental ha impedido analizar las ciudades en dicha materia.

En el Gráfico 5 se resumen, para cada uno de los casos estudiados, la valoración de la situación en el año 2000 y su evolución en los años de aplicación del programa (en verde evolución positiva, en amarillo sin cambios y en rojo evolución negativa). En él se observa una dualidad entre los países del Cono Sur y el resto.

	Córdoba			Santiago			Montevideo			Medellín			B. Horizonte		
	2000	2012	Ev	2000	2012	Ev	2000	2012	Ev	2000	2012	Ev	2000	2012	Ev
D. Social															
Educación	4	4	=	3	4	▲	3	3	=	1	2	▲	1	4	▲
Sanidad	2	3	▲	5	5	=	3	2	▲	1	2	▲	2	3	▲
Género	1	3	▲	1	3	▲	2	3	▲	1	2	▲	1	1	=
D. Económico															
Ingresos	2	3	▲	3	4	▲	2	4	▲	1	2	▲	1	2	▲
Exclusión	1	2	▲	1	1	=	3	3	=	1	1	=	1	1	=
Pobreza	2	3	▲	2	3	▲	4	3	▼	1	1	=	2	2	=
Hábitat															
Planificación	1	1	=	2	1	▼	2	1	▼	1	2	▲	1	2	▲
Slums	1	1	=	3	2	▼	3	2	▼	1	2	▲	1	2	▲
Vivienda	2	2	=	2	3		3	3	=	1	2	▲	1	2	▲
Gobernabilidad															
Violencia	3	4	▲	4	4	=	4	3	▼	1	1	=	2	1	▼
Descentralización	1	2	▲	2	1	▼	3	4	▲	1	2	▲	2	2	=
Capital social	5	4	▼	3	4	▲	4	5	▲	2	2	=	3	4	▲

Gráfico 5. Situación final y de partida y evolución de los indicadores urbanos
Elaboración propia a partir de datos estadísticos CEPAL y ONU

El estudio del estado de las ciudades se ha completado con una aproximación a su estructura socio-espacial. A partir de los datos oficiales sobre calidad de vida extraídos de las instituciones locales[8], se ha realizado un mapa de desigualdad por barrios o distritos en cada una de las ciudades. Dicho mapa nos permitirá posteriormente analizar la pertinencia y eficacia de las políticas desarrolladas. (Gráfico 6).

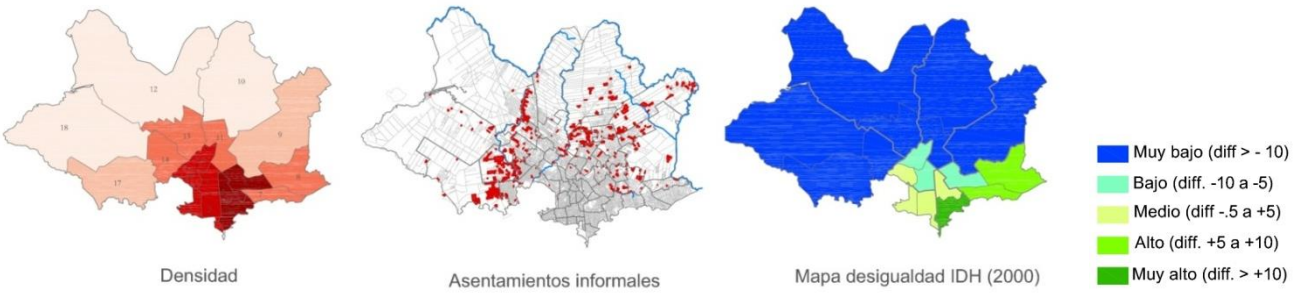


Gráfico 6. Mapas de estructura socio-espacial de Montevideo
Elaboración propia a partir de datos estadísticos

2.2. Análisis de las experiencias

2.2.1. Categorías principales

Las experiencias recogidas en la base de datos de las cinco ciudades seleccionadas superan la centena. Se han analizado estas experiencias y se han clasificado por áreas temáticas (Desarrollo Social; Desarrollo Económico; Hábitat; Gobernabilidad y Medio Ambiente). Una primera aproximación nos permite valorar el impacto potencia de las políticas urbanas en cada caso de estudio (Gráfico 7).

[8] Datos estadísticos extraídos de PNUD-Chile (2000), PNUD-Uruguay (2005), PNUD-Brasil(1998), INDEC (2000) y MCV (2007)

	DS-G _00-998	DS-E _02-044	DS-E _08-2169	DE-E _08-2175	DE-E 10_1020	DE-E 12_4510	V-V _06-787	V-V _06-758	G-C _00-096	MA-R _06-1763
Categoría										
Award										
Best		●							●	●
Good	●		●	●		●	●	●		
Área Temática										
Desarrollo Social(DS)										
Educación				●	●	●			●	
Sanidad				●		●			●	
Género					●		●		●	
Desarrollo Económico (DE)										
Ingresos				●	●	●			●	
Exclusión	●	●	●				●			
NBI		●		●		●				
Vivienda e infraestrucutras (VeI)										
Planificación	●		●						●	●
Slmus									●	
Vivienda							●	●		
Gobernabilidad (G)										
Violencia	●									
Descentralización	●									●
Capital social	●		●				●	●	●	
Medio ambiente										
Residuos		●								
Accesibilidad			●				●			
Aprop. espacio							●			
Agentes										
Nominadora								●		
A. Municipal (AL)	P		C	F		F	F		P	P
A. Regional (CA)										
A. Central (AC)	F	C	C	F		F	F	F	C	C
ONG y Fundaciónes (OF)	C	P	C	P	C	P	C		C	C
Asociación civil (VV)	C	C		C		C	P	P	C	C
Sector privado (LB)	F	C	F	F	P	F		F		C
Institución Académica (IA)			P							C
Asocaciación internacional (AI)				F		F		F		
Media			C							
Ámbito de actuación	MU	CO	SU	CO	CO	CO	SU	SU	MU	CO
Innovación										
Convenio										
Programa	●		●	●			●		●	●
Transferencia		●					●	●		
Difusión		●	●		●			●		●

Ámbito	Agentes
CO	P Principal
MU	CN Convenio
SU	C Colaborador
	F Financiador

_00-998	Programa Comuna Mujer - Comisión de la Mujer (Uruguay)
_02-044	Repapel: Proyecto de recogida y reciclaje de papel en las escuelas de Montevideo
_08-2169	Proyecto de educación vial Andando Bajito (Colonia Nicolich ...
_08-2175	Por una vida y un mundo de solidaridad (Montevideo, Uruguay)
10_1020	Chalona cultura Charrúa ethnical creations
12_4510(CON_08-2175)	POSSIBLE HUMAN SOLIDARITY
_06-787	Cooperativa Ufama al Sur (Montevideo, Uruguay)
_06-758	VICMAN: Cooperativa Matriz de Vivienda Malvín Norte (Uruguay)
_00-096	Descentralización en Montevideo: Intendencia municipal de Montevideo (Uruguay)
_06-1763	Unidad de Efluentes Industriales (Monteviedeo, Uruguay)

Gráfico 7. Listado de prácticas analizadas en Montevideo
Elaboración propia a partir de base de datos de Buenas Prácticas

El Gráfico 8 muestra el número de prácticas presentadas al concurso en cada ciudad por sub-área temática. A través de colores se ha evaluado su impacto potencial entendiendo que una ausencia de prácticas puede significar un empeoramiento de los problemas de cada una de las sub-áreas y más de dos o tres prácticas un esfuerzo por cambiar la tendencia. La comparación entre el Gráfico 5 y el Gráfico 8 permite hacer una aproximación al impacto y la eficacia de las experiencias (Gráfico 9).

	Córdoba		Santiago		Montevideo		Medellín		B. Horizonte	
D. Social										
Educación	8	▲	2	=	2	=	4	▲	0	▼
Sanidad	4	▲	3	▲	0	▼	1	=	2	=
Género	1	=	0	▼	1	=	0	▼	0	▼
D. Económico										
Ingresos	1	=	1	=	0	▼	3	▲	4	▲
Exclusión	2	=	2	=	3	▲	2	=	2	=
Pobreza	0	▼	0	▼	0	▼	1	=	1	=
Hábitat										
Planificación	0	=	2	=	0	▼	3	▲	3	▲
Slums	1	=	0	▼	0	▼	1	=	2	=
Vivienda	4	▲	1	=	2	=	1	=	1	=
Gobernabilidad										
Violencia	1	=	0	▼	0	▼	1	=	1	=
Descentralización	2	=	1	=	1	=	0	▼	2	=
Capital social	0	▼	3	▲	0	▼	0	▼	0	▼
Medio Ambiente										
Recursos	0	▼	1	=	1	=	1	=	1	=
Movilidad	1	=	1	=	0	▼	0	▼	1	=
Aprop. espacio	1	=	3	▲	0	▼	0	▼	0	▼

Gráfico 8. Número de prácticas presentadas por áreas temáticas
Elaboración propia a partir de datos Buenas Prácticas

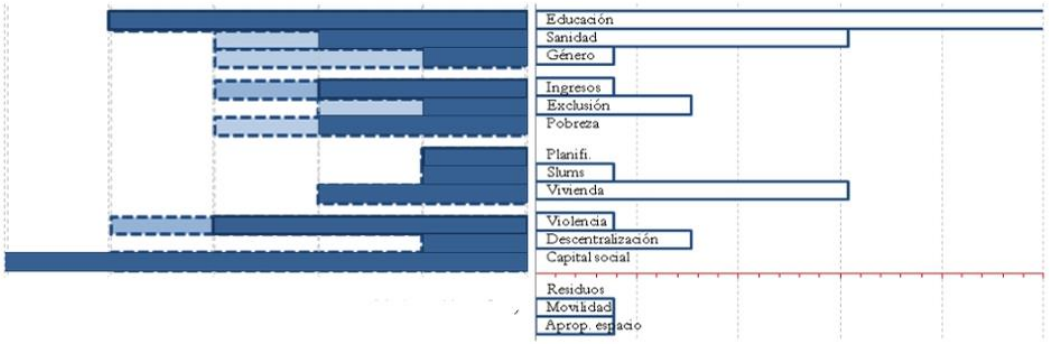


Gráfico 9. Distribución de prácticas por categoría principal y secundaria en Córdoba (derecha). Comparación con indicadores anteriores y posteriores (izquierda)
Elaboración propia a partir base datos Buenas Prácticas e indicadores urbanos

2.2.2. Categorías secundarias

Aunque se han clasificado cada una de las experiencias según su categoría principal, gran parte de las prácticas estudiadas actúan sobre más de un área temática. El Gráfico 10 muestra el número de experiencias y su porcentaje relativo que actúan de manera principal o secundaria sobre cada uno de los aspectos. Su análisis permite analizar el grado de diversidad y sostenibilidad de las prácticas, entendiendo que una experiencia tiene mayores posibilidades de éxito si incide sobre más de una variable.
El reparto final por áreas temáticas nos indica también el equilibrio o desequilibrio en la distribución de las actuaciones.

Los datos también permiten analizar la relación de variables que tienden a agruparse bajo una misma experiencia. De esta manera se pueden identificar los tipos de variables que funcionan como satisfactores sinérgicos, es decir aquellos que colaboran en el cumplimiento de otras necesidades (Gráfico 11).

	Belo Horizonte				Córdoba				Medellín				Motevideo				Santiago de Chile			
	Ppal.		Sdaria.		Ppal.		Sdaria.		Ppal.		Sdaria.		Ppal.		Sdaria.		Ppal.		Sdaria.	
D. Social																				
DS-E	0	0 %	12	60 %	2	20 %	4	40 %	4	21 %	12	63 %	2	20 %	4	40 %	2	11 %	7	39 %
DS-S	2	10 %	3	15 %	0	0 %	3	30 %	1	5 %	6	32 %	0	0 %	3	30 %	3	17 %	1	6 %
DS-G	0	0 %	1	5 %	1	10 %	3	30 %	0	0 %	10	52 %	1	10 %	3	30 %	0	0 %	6	33 %
D. Económico																				
DE-I	4	20 %	4	20 %	0	0 %	4	40 %	3	16 %	8	42 %	0	0 %	4	40 %	1	6 %	5	28 %
DE-E	2	10 %	11	55 %	3	30 %	4	40 %	2	11 %	7	37 %	3	30 %	4	40 %	2	11 %	8	44 %
DE-P	1	5 %	5	25 %	0	0 %	3	30 %	1	5 %	7	37 %	0	0 %	3	30 %	0	0 %	4	22 %
Habitat																				
V-P	3	15 %	6	30 %	0	0 %	4	40 %	3	16 %	2	11 %	0	0 %	4	40 %	2	11 %	2	11 %
V.S	2	10 %	6	30 %	0	0 %	1	10 %	1	5 %	5	32 %	0	0 %	1	10 %	0	0 %	3	17 %
V-V	1	5 %	6	30 %	2	20 %	0	0 %	1	5 %	3	16 %	2	20 %	0	0 %	1	6 %	3	17 %
Gobernabilidad																				
G-V	1	5 %	1	5 %	0	0 %	1	10 %	1	5 %	8	42 %	0	0 %	1	10 %	0	0 %	3	17 %
G-D	2	10 %	8	40 %	1	10 %	2	20 %	0	0 %	9	47 %	1	10 %	2	20 %	1	6 %	4	22 %
G-C	0	0 %	11	55 %	0	0 %	5	50 %	0	0 %	8	42 %	0	0 %	5	50 %	3	17 %	10	56 %
M. Ambiente																				
MA-R	1	5 %	6	30 %	1	10 %	1	10 %	1	5 %	0	0 %	1	10 %	1	10 %	0	0 %	2	11 %
MA-C	1	5 %	2	10 %	0	0 %	2	20 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	2	20 %	0	0 %	1	6 %
MA-P	0	0 %	1	5 %	0	0 %	1	10 %	0	0 %	1	5 %	0	0 %	1	10 %	3	17 %	2	11 %

Gráfico 10. Distribución de prácticas por categoría principal y secundaria por ciudad
Elaboración propia a partir base datos Buenas Prácticas

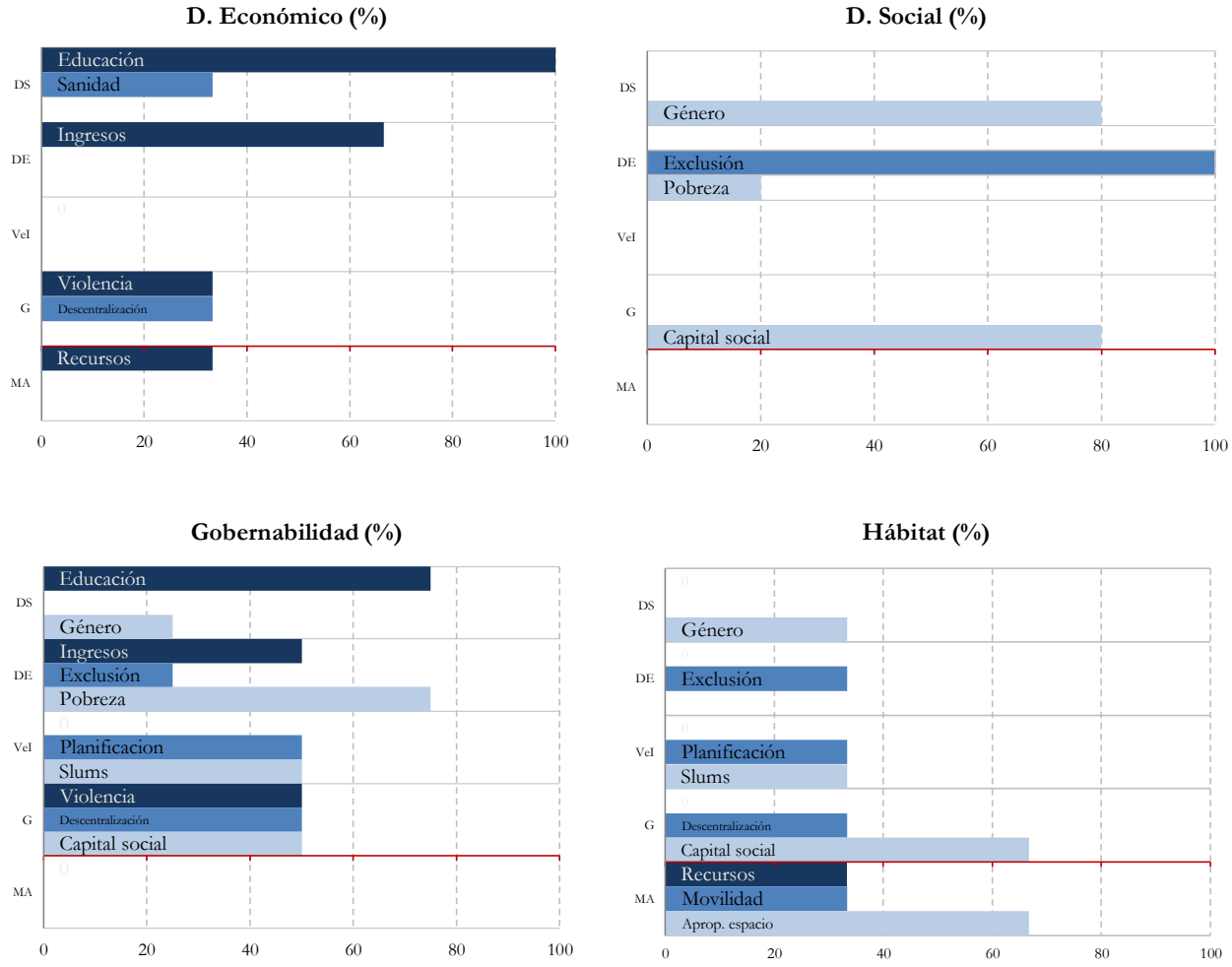
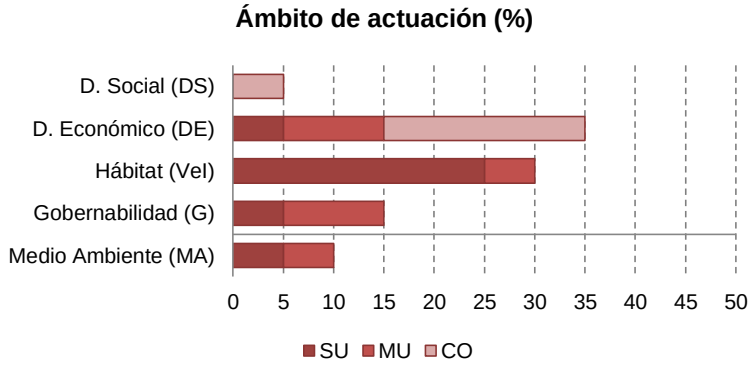


Gráfico 11. Actuación en otras áreas temáticas en Santiago. Porcentaje de presencia como categoría secundaria.
Elaboración propia de la base de datos de Buenas Prácticas

2.2.3. Ámbito de actuación

Se han clasificado las experiencias por ámbito de actuación, identificando aquellas que actuaban a nivel metropolitano, a escala de ciudad o sobre un sector urbano en concreto. En aquellas experiencias en las que se actuaba de manera localizada, se ha posicionado sobre un mapa de barrios con la intención de contrastarlo con el mapa de desigualdades sociales realizado en el análisis de la situación de partida.
Esta comparación permite aproximarnos, además de al impacto de las experiencias, a la pertinencia de su puesta en práctica ya que a través de estos mapas se pueden identificar tanto sectores abandonados por los agentes que intervienen en la ciudad como sectores urbanos favorecidos (Gráfico 13).



B. HORIZONTE	SU	MU	CO
D. Social	0	0	1
D. Económico	1	2	4
Hábitat	5	1	0
Gobernabilidad	1	2	0
M. Ambiente	1	1	0

Gráfico 12. Distribución de prácticas por ámbito de actuación en Belo Horizonte
Elaboración propia de la base de datos de Buenas Prácticas

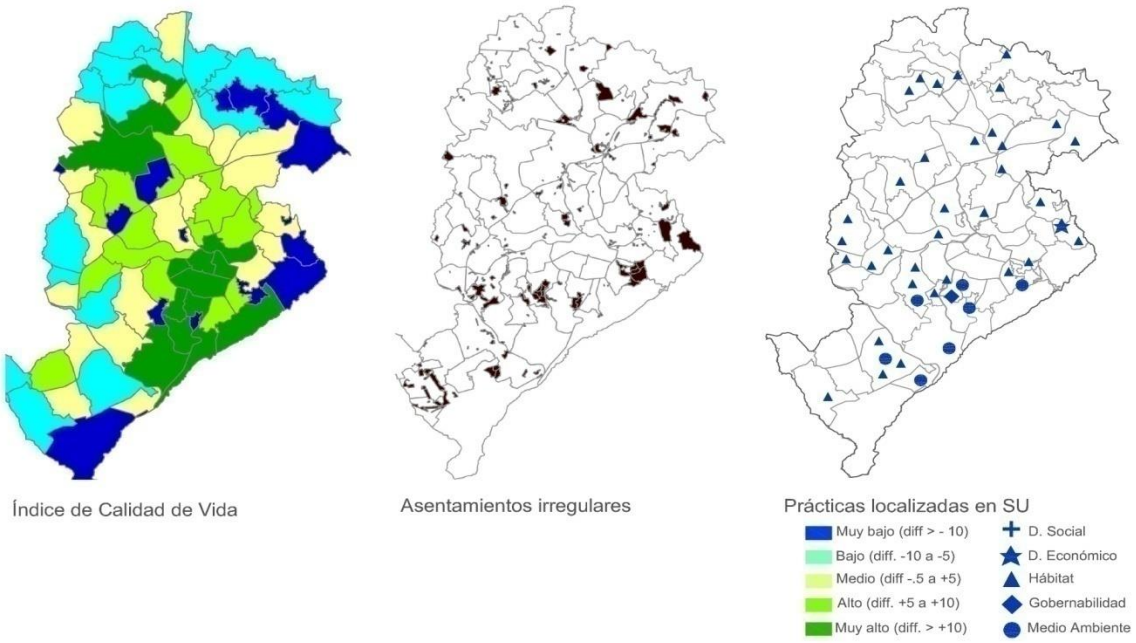


Gráfico 13. Localización de las prácticas en Belo Horizonte. Comparación con mapas de desigualdades
Elaboración propia de la base de datos de Buenas Prácticas y datos estadísticos

3.4. Agentes

Se han identificado los tipos de agentes que han intervenido en el desarrollo de la práctica, clasificándolos en función de su grado de participación en actor principal, colaborador y financiador. Con este estudio se pretende analizar la relación de las experiencias con los programas desarrollados desde la administración y su vinculación con el capital social de cada una de las ciudades. Su comparación con los otros análisis permite comprender qué tipo de agente predomina en cada área temática o ámbito de actuación e identificar posibles vulnerabilidades derivadas de la dependencia de un tipo de agente en una determinada tipología de práctica (Gráfico 14).

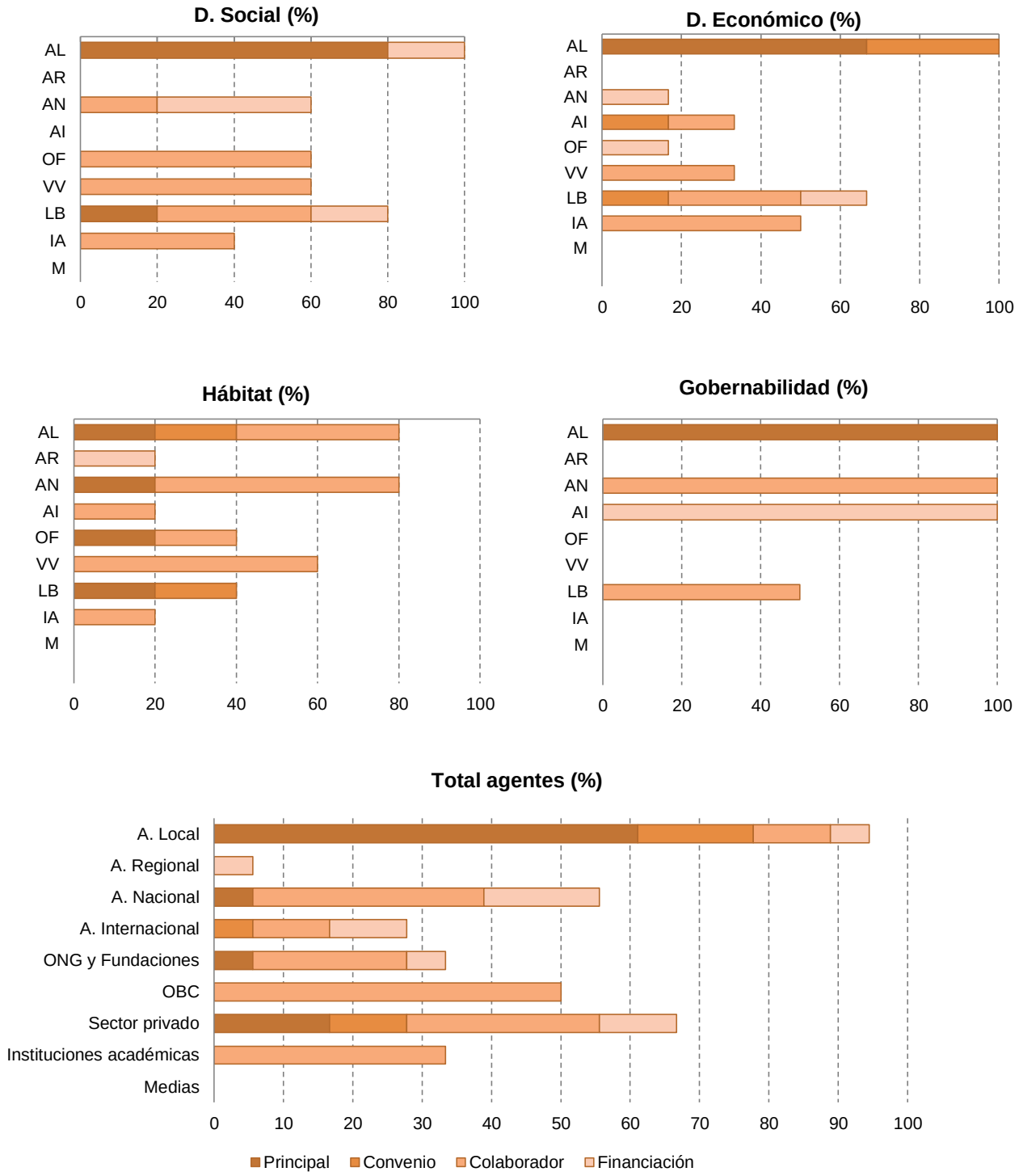


Gráfico 14. Participación de agentes en Medellín. Distribución por tipo de colaboración y área temática
Elaboración propia de la base de datos de Buenas Prácticas

3.5 Evolución temporal

La clasificación de las prácticas en función del año y de su catalogación (*award, best y good*) permite ver la evolución en la participación de las ciudades (Gráfico 15).
Este análisis se ha completado con el estudio de sus posibilidades de innovación y transferencia, analizando aquellas experiencias que han sido actualizadas en años posteriores, que tienen relación con otras prácticas presentadas o que mencionan una coordinación con programas institucionales. Se han anotado también las experiencias que ya se han trasferido a otras localidades o que están haciendo un esfuerzo de difusión mediante publicaciones o participación en concursos y congresos.

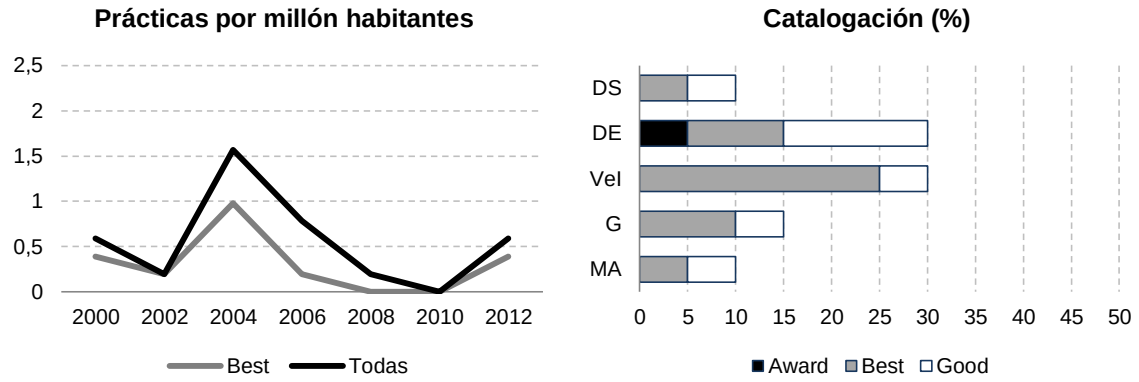


Gráfico 15. Participación en el concurso de la ciudad de Belo Horizonte. Evolución temporal y catalogación por área temática
Elaboración propia a partir de la base de datos de Buenas Prácticas

4. ESTUDIO DE CASOS

Aunque este análisis se ha llevado a cabo para todos los casos de estudio, en este artículo se presentan conclusiones de Córdoba y Belo Horizonte por considerarse representativos de las dos situaciones encontradas.

4.1. Córdoba

4.1.1. Situación de partida y políticas desarrolladas

Segunda ciudad en población de Argentina (1.329.600 habitantes en 2012), es la capital de la provincia de Córdoba y el centro de la región metropolitana del Gran Córdoba. Durante la época del modelo ISI y hasta la llegada de la dictadura militar (1976) la sociedad cordobesa experimentó un desarrollo de la clase media. Sin embargo, a finales de siglo Córdoba era una ciudad con altos índices de pobreza (el 30% de la población) y desigualdad social. Se trata de una ciudad con un alto nivel educativo, con unos índices por encima de la media nacional, pero con graves problemas de cobertura sanitaria y de distribución equitativa de los equipamientos; un problema acentuado por la baja calidad de su sistema de saneamiento (con una cobertura del 50%). Su segregación socio-espacial es relativamente reciente, pero no la formación de villas miserias, que data de la época de mayor crecimiento urbano, aunque se han incrementado en las últimas décadas. La ciudad ha experimentado un deterioro generalizado del centro urbano y los barrios populares, que se han convertido por el desempleo estructural en "barrios de desocupados" (Portes, 2005:75).

Argentina inició el proceso de descentralización en 1994. Actualmente funciona como un estado federal donde las entidades regionales adquieren gran importancia, sin embargo los datos muestran una elevada desconfianza hacia sus representantes de la población civil (alcanzando un 79% en el año 2000). La ciudad tiene una tradición histórica de movilización social, siendo sede de acontecimientos importantes, entre los que destaca la Reforma Universitaria (1918), el Cordobazo (1969) o la formación de Asambleas Ciudadanas en 2001. A nivel medioambiental destaca la excesiva extensión de la mancha urbana, la mala gestión de la movilidad derivada del incremento de sus necesidades, el mal estado de las infraestructuras, el deterioro del trasporte público y la escasez y mala distribución de las zonas verdes (Español, 2012). Durante la década analizada los programas sociales han adolecido de una excesiva fragmentación y dispersión y, en algunos casos, de cierto clientelismo. El descontento ciudadano hacia esta situación impulsó al Gobierno Nacional a la puesta en marcha del programa de *Jefes de Hogar* de mejora de las condiciones económicas y de desempleo, con un carácter descentralizado (Portes, 2005:75-148). Durante los años noventa la mala gestión de los recursos sociales en Córdoba derivó en la constitución de una *Mesa de Concertación*[9] entre autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil para mejorar la eficiencia de la inversión social. La ciudad ha contado con varios programas de erradicación de los asentamientos irregulares, como el *Programa de Mejoramiento de Barrios*, impulsado a nivel nacional pero focalizado en la provincia a través del subprograma *Mi Casa, Mi Vida*. Sin embargo, no han conseguido poner fin al fenómeno por su apuesta por relocalizar los asentamientos en barrios periféricos provistos con mínima infraestructura (Monayar, 2011).

[9] La Mesa de Concertación de Políticas Sociales es una de las prácticas analizadas en Córdoba.

Indicadores Córdoba

Descripción		2000	2012
Densidad	(hab/km2)	2308	
Población estatal	(hab)	36230160 (3%)	42192500 (3%)
provincial		3066801 (41%)	3308876 (40%)
metropolitana		1366301 (91%)	1378000 (96%)
ciudad		1248582 (100%)	1329604 (100%)
Índice de Desarrollo Humano		0,755	0,811

Desarrollo Social		Situación 2000				Situación 2012			
Educación									
[1] Índice		0,748	OCDE	B		0,815	OCDE	B	
[2] Analfabetismo	(%>15)	2,8	AL	A	4	2,2	AL	A	4
[2] Con educación superior	(%>15)	24,9	País	A		34,6	País	A	
Sanidad									
[1] Índice		0,848	OCDE	B		0,884	OCDE	M	
[2] Esperanza de vida al nacer	(años)	74,4	AL	ME	2	76,1	AL	MA	3
[2] Mortalidad infantil	(x1000)	18,1	País	MB		12,6	País	MB	
Género									
[1] Índice		0,525	OCDE	MB		0,38	OCDE	MB	
[2] Parlamentarias		26,5	AL	MB	1	37,4	AL	A	3
[2] Relación de salarios urbanos	(%)	88,5	País	ME		89,2	País	ME	
Desarrollo Económico									
Ingresos									
[1] Índice		0,68	OCDE	MB		0,743	OCDE	MB	
[2] GNI	(USD)	10010	AL	A	2	15347	AL	MA	3
[2] Desempleo urbano	(%)	15,1	País	ME		7,3	País	ME	
Exclusión									
[2] Índice GINI		0,544	OCDE	MB		0,492	OCDE	MB	
[2] Diferencia quintiles		17,8	AL	MB	1	14,7	AL	A	2
			País	B			País	ME	
Pobreza									
[2] Línea Pobreza	(USD)	146,1	OCDE	B		101,2	OCDE	ME	
[2] % < LP	%	23,7	AL	ME	2	11,4	AL	A	3
			País	B			País	ME	
Hábitat									
Planificación									
[1] Población urbana	(%)	92,7	OCDE	MB		92,7	OCDE	MB	
[3] Concentración	(%)	41	AL	B	1	40	AL	B	1
[3] Tasa de crecimiento	(%)	1,15	País	B		0,93	País	B	
Asentamientos informales									
[4] Población urbana en slums	(%)	30,5	OCDE	MB		23,5	OCDE	MB	
[5] Programa mejoramiento		SI	AL	B	1		AL	ME	1
			País	B			País	B	
Vivienda									
[3] Hacinamiento	(>3hab)	4,21	OCDE	B			OCDE	B	
[2] Acceso saneamiento	%	81	AL	A	2	90	AL	A	2
			País	B			País	B	
Gobernabilidad									
Violencia									
[2] Tasa homicidios	x/10000	0,75	OCDE	B		0,34	OCDE	ME	
			AL	A	3		AL	A	4
			País	ME			País	ME	
Descentralización									
[2] Desconfianza	(%)	79	OCDE	MB		55	OCDE	B	
			AL	MB	1		AL	B	2
			País	B			País	B	
Capital social									
[2] Índice de democracia		1,5	OCDE	ME			OCDE	ME	
			AL	A	5	2	AL	ME	4
			País	A			País	A	

[1] Indicadores estadísticos CEPAL, http://estadisticas.cepal.org/
[2] Indicadores desarrollo humano PNUD, http://hdr.undp.org
[3] Elaboración propia a partir datos del censo nacional
[4] Indicadores estadísticos UN-Habitat, http://www.onuhabitat.org/
[5] Indicadores democracia Freedom House http://www.freedomhouse.org/

MA Muy alto
A Alto
ME Medio
B Bajo
MB Muy bajo

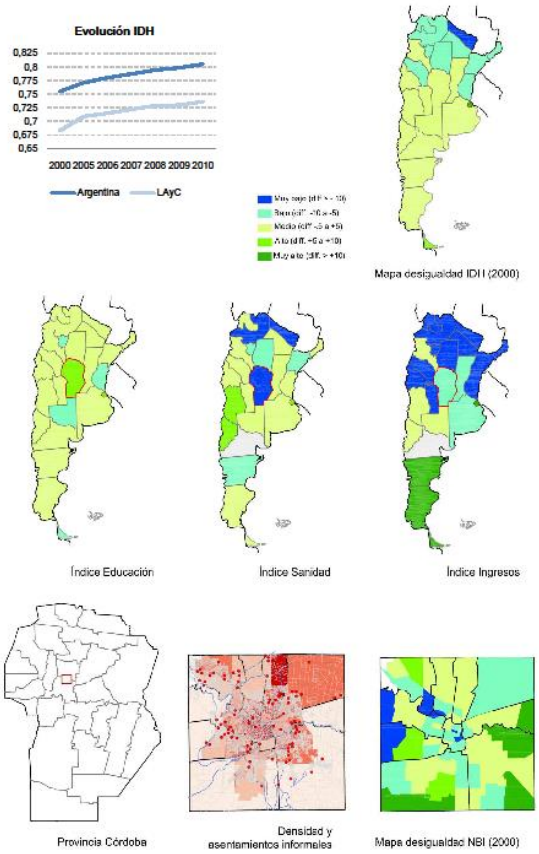


Gráfico 16. Indicadores urbanos en la ciudad de Córdoba
Elaboración propia

4.1.2. Análisis de las experiencias

Argentina muestra unos altos índices de participación en el concurso, índices que se ven incrementados en Córdoba, la ciudad con mayor número de prácticas por habitante (19 prácticas por millón de habitantes). En este trabajo se han identificado 26 prácticas que se han repartido a lo largo de los concursos con una tendencia ascendente, hasta llegar a las 8 presentadas en 2012. Sin embargo, la catalogación de estas prácticas tiende a ser *good*, sólo 2 de las prácticas presentadas (7,7%) han alcanzado la categoría de *best*. De las 26 prácticas, 4 son actualizaciones de experiencias anteriores y 5 tienen relación con otras experiencias presentadas.

Las prácticas de Córdoba actúan principalmente sobre aspectos sociales (el 50% en la categoría principal), enfocando la mayoría de sus esfuerzos en la educación. También se ha trabajado en la mejora de la vivienda y en la lucha contra la exclusión pero en menor proporción (16 y 7,5 % respectivamente). Estos indicadores se corresponden con la tendencia de las prácticas argentinas de enfocar sus esfuerzos en la mejora del desarrollo social y la exclusión (el 59% de las prácticas argentinas analizadas tienen como categoría principal estas temáticas). El análisis en profundidad de la diversidad de las experiencias muestra que las prácticas relacionadas con la mejora del Hábitat son las que mayor impacto tienen en otros aspectos de la ciudad, seguidas por las prácticas de Desarrollo Social y de Gobernabilidad.

La mayor parte de estas prácticas han hecho esfuerzos por mejorar los indicadores de ingresos, pobreza y educación. Como punto negativo, encontramos la casi nula actuación sobre aspectos medioambientales. Más del 50% de las prácticas están focalizadas en un sector concreto de la ciudad: la totalidad de las prácticas de mejora del Hábitat y el 40% de las prácticas de Desarrollo Social. Sin embargo estas actuaciones puntales no tienen una correspondencia directa con las áreas de asentamientos irregulares o las de mayor número de necesidades básicas insatisfechas.

Listado prácticas analizadas Córdoba

	DS-E _04-2489	DS-E _04-2473	DS-E _06-1583	DS-G _06-1570	DS-E 08-1469	DS-S _08-2160	DS-S 10_2289	DS-E _12-4374	DS-S _12-4372(	DS-E _12-4363	DS-S 12_4369	DS-E 10_965	DS-E 10_806	DE-I 00-718	DE-E _12-4368	DE-E 10_4361	V-s 04_2470	V-V _08-1328	V-V _08-1416	V-V 10_2324 (	V-V _12-4341	G-D 00-715	G-D _0-81439	G-V 12_4382	MA-AC _08-2113	MA-AP 12_4362
Categoría																										
Award																										
Best																										
Good																										
Área Temática																										
Desarrollo Social(DS)																										
Educación						1	1		1		1			1	1	1	1	1		1				1	1	
Sanidad	1	1								1		1		1			1					1				
Género	1	1	1					1		1	1	1								1			1		1	
Desarrollo Económico (DE)																										
Ingresos	1												1													
Exclusión	1		1	1	1	1		1					1				1		1	1						
NBI				1					1		1			1			1		1			1	1	1	1	
Vivienda e Infraestructuras (Vel)														1			1		1	1	1					
Planificación																										
Slums									1	1																
Vivienda																	1					1			1	1
Gobernabilidad (G)																		1		1	1	1				
Violencia		1		1								1					1									
Descentralización				1																						
Capital social	1	1		1						1		1														
Medio ambiente (MA)														1												
Residuos																	1								1	1
Accesibilidad														1					1		1	1			1	1
Apropiación																										
Agentes																										
Nominadora			1		1		1																1			1
A. Municipal (AL)							CO				C			F			F			C	CO		C	C	C	
A. Regional (CA)						C			C	F			F		C	C	F			F	C		P			
A. Central (AC)	F	F		F								F	F					CO	F	CO	F	F		C	C	
ONG y Fundaciones (OF)	P	P	P	CO		P	C	P	P		P	P	P	P			F	CO	P	CO	F	CO	C	P		
Asociación civil (VV)				CO						C							P	C		C	C	CO		F	P	
Sector privado (LB)	C	F			C				C		C	F	F		C	C	F						F		F	
Institución Académica (IA)					P	C			C	P	C		1	F	P	P	C	C			P			C		
Asociación Internacional (AI)		F					CO					F									F		P			
Media														C												
Ámbito de actuación	CO	SU	MU	CO	CO	CO	CO	CO	SU	SU	SU	SU	CO	MU	CO	CO	SU	SU	SU	SU	SU	MU	SU	SU	MU	SU
Innovación																										
Convenio				1			1											1			1		1			
Programa				1																				1	1	
Transferencia		1							1			1		1				1	1		1	1			1	
Difusión																		1		1						

_04-2489	Programa de Integración Laboral de personas con discapacidad Intelectual (Córdoba, Argentina)
_04-2473	Hacia una comunidad de aprendizaje (Córdoba, Argentina)
_06-1583	Fundación Manos Creadoras (Argentina)
_06-1570	Reconocimiento y fortalecimiento de los derechos de la mujer en los centros comunitarios (Córdoba, Argentina)
_08_1469	The workshop in the garage. Collective construction of the transmission processes of knowledge.
_08-2160	Proyecto Crecer del Centro de Asistencia al Suicida y a la Persona
10_2289	Botiquín de Primeros Auxilios Culturales (Córdoba, Argentina)
_12-4374(CON_06-1583)	CREATIVE HANDS FOUNDATION FULLNESS LIFE YOUTH WITH DISABILITIES
_12-4372	Tercer Tiempo
_12-4363	Training of community nurses in unfavourable urban contexts
12_4369	YOUTH TO YOUTH PREVENTION - A joint network between Health-Education and the Third Sector – The use of condoms on the prevention of unwanted pregnancies, HIV / AIDS and STIs
10_965	Biblioteca Popular de Bella Vista
10_806	FON-BEC A grow to the local development
_00-718	Proyecto para los niños de la calle de la ciudad de Córdoba (Argentina)
_12-4368	Cultura para Todos Proyecto de Inclusión Social(Culture for All: Social Inclusion Project)
10_4361	Cultura para Todos Proyecto de Inclusión Social(Culture for All: Social Inclusion Project)
04_2470	Transformación de la pobreza estructural en los asentamientos urbanos: Capullo de la Esperanza, Santa Bárbara y Santa Rita (Córdoba, Argentina)
_08-1328	Experimental Center of Economical Housing - Transferences
_08-1416(RELAC-1328)	HOUSING IMPROVEMENT WITH MICROCREDIT
_10_2324 (CON_08-1328)	Procesos de transferencias tecnológicas para el hábitat popular (Córdoba, Argentina)
_12-4341	RESIDENTIAL SOCIAL SERVICES: architecture for the ignored city
_00-715	Mesa de Concertación de Políticas Sociales de la Ciudad de Córdoba (Argentina)
_08-1439	The workshop in the garage. Collective construction of the transmission processes of knowledge.
_12_4382	Twisted Rights
_08-2113	Acceso Ya Córdoba (Argentina)

Ámbito	
CO	
MU	
SU	

Agentes	
P	Principal
CN	Convenio
C	Colaborador
F	Financiador

Gráfico 17.Listado de prácticas analizadas en la ciudad de Córdoba
Elaboración propia

El estudio de los agentes que han intervenido revela una elevada participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las fundaciones (con presencia en más del 90% de las prácticas) y una participación inferior a la de otros casos de estudio de las autoridades nacionales, regionales y locales, siendo además una colaboración mayoritariamente de tipo financiero. Hay una elevada participación como agentes principales o colaboradores de las instituciones académicas, impulsadas por enseñanzas medias o relacionadas con la investigación. El análisis del tipo de agente en función de las áreas temáticas muestra un excesivo protagonismo de las ONG como agentes principales del Desarrollo Social (el 77% de las prácticas han sido impulsadas por ellos).

Destacan los agentes intervinientes en la mejora del Habitat y el Medio Ambiente, áreas temáticas tradicionalmente fomentadas por las instituciones pero que en este caso tienen como agentes principales mayoritarios a ONG, asociaciones civiles e instituciones académicas. La elevada presencia de instituciones académicas y de ONG, que requieren de un proceso de transferencia y difusión de resultados para garantizar la renovación de subvenciones y donaciones puede ser la razón de los elevados índices de transferencia y comunicación de las experiencias presentadas. El 40% de las prácticas de Hábitat, el 33% de Desarrollo Económico y el 22 % de Desarrollo Social han sido transferidas. Destacan las prácticas impulsadas por el Centro Experimental de Vivienda Económica (CEVE), relacionadas con el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), que tienen como uno de sus objetivos principales la transferencia de sus conocimientos.

4.2. Belo Horizonte

4.2.1. Situación de partida y políticas desarrolladas

Quinta ciudad en importancia en un país con 190 millones de habitantes y centro principal de la tercera región metropolitana, fue fundada en 1894 como capital del Estado de Minas Gerais. Brasil se caracteriza por una tardía urbanización que se ha desarrollado bajo unas condiciones de alta desigualdad, si bien la

aplicación parcial de las políticas neoliberales y el fortalecimiento del rol del Estado han hecho que en los últimos años se haya mejorado la equidistribución de la riqueza (Portes, 2005:179-216).

En Belo Horizonte la desigualdad social adquirió desde un primer momento una segregación socio-espacial. La planificación de la ciudad ha estado tradicionalmente manejada por las élites económicas, que han excluido del proceso de construcción de la ciudad a la población más desfavorecida, lo que ha derivado en un elevado déficit de viviendas e infraestructuras para las clases populares. Los primeros asentamientos informales surgieron durante la construcción de la ciudad, localizándose en vacíos urbanos o zonas de riesgo. Desde su formación ha habido continuos procesos de expulsión y relocalización, si bien en los años noventa el Estado brasileño impulsó un programa de mejora y dotación de infraestructuras de las favelas[10].

La Constitución brasileña de 1988 dota de gran autonomía local a los municipios. Durante la década de los años noventa la Prefectura de Belo Horizonte llevó a cabo un despliegue de su estructura administrativa que ha supuesto un aumento de su presencia en la sociedad civil. La sociedad brasileña se caracteriza por tener una "sociabilidad violenta" que hace que sus ciudades tengan mayores índices de criminalidad y victimización que la media de América Latina. Durante la década analizada se puso en práctica el programa *Stay Alive!*[11] que ha reducido el descenso de los niveles de criminalidad en los ámbitos donde se ha desarrollado (Batista, 2008).

El principal problema ambiental de Belo Horizonte es la ocupación de áreas sensibles, algunas de ellas irrecuperables, que están teniendo como consecuencia un aumento de los niveles de erosión y deforestación. Otro de los problemas destacables es la contaminación hídrica y atmosférica producida por la industria y los altos niveles de congestión. En la actualidad existe un plan de movilidad que debe poner solución al progresivo aumento del índice de motorización, que ya se encuentra entre los más altos del país (PBH, 2010).

Indicadores Belo Horizonte

Descripción		2000				2012			
Densidad	(hab/km2)	7177							
Población estatal	(hab)	170000000 (1,5%)				192376496 (1,2%)			
provincial		17905134 (13,4%)				19855332 (12,0%)			
metropolitana		5106469(46,9%)				4882977 (48,6%)			
ciudad		2395785 (100%)				2375444 (100%)			
Índice de Desarrollo Humano		0,669				0,73	0,811		
Desarrollo Social		**Situación 2000**				**Situación 2012**			
Educación									
[1] Índice		0,593	OCDE	MB		0,674	OCDE	MB	
[2] Analfabetismo	(%>15)	12,4	AL	MB	1	8,6	AL	ME	2
[2] Con educación superior	(%>15)	10,6	País	ME		17,7	País	A	
Sanidad									
[1] Índice		0,791	OCDE	MB		0,848	OCDE	B	
[2] Esperanza de vida al nacer	(años)	71,1	AL	MB	2	73,8	AL	ME	3
[3] Mortalidad infantil	(x1000)	31	País	A		13,9	País	A	
Género									
[1] Índice		0,516	OCDE	MB		0,447	OCDE	MB	
[2] Parlamentarias		5,7	AL	B	1	8,6	AL	B	1
[2] Relación de salarios urbanos	(%)	76,1	País	ME		81,6	País	ME	
Desarrollo Económico									
Ingresos									
[1] Índice		0,641	OCDE	MB		0,682	OCDE	MB	
[2] GNI	(USD)	7688	AL	B	1	10278	AL	A	3
[3] Desempleo urbano	(%)	7,6	País	ME		5,5	País	A	
Exclusión									
[2] Índice GINI		0,628	OCDE	MB		0,55	OCDE	MB	
[2] Diferencia quintiles		33,7	AL	MB	1	20,2	AL	B	1
			País	ME			País	ME	
Pobreza									
[2] Línea Pobreza	(USD)	66,2	OCDE	MB		150	OCDE	MB	
[2] % < LP	%	33,1	AL	ME	2	22,9	AL	ME	2
			País	ME			País	ME	
Hábitat									
Planificación									
[1] Población urbana	(%)	84,9	OCDE	MB		84,9	OCDE	MB	
[3] Concentración	(%)	41	AL	B	1		AL	ME	2
[3] Tasa de crecimiento	(%)	1,5	País	B		0,75	País	A	
Asentamientos informales									
[4] Población urbana en slums	(%)	45	OCDE	MB		28	OCDE	MB	
[5] Programa mejoramiento		SI	AL	MB	1		AL	B	2
			País	B			País	ME	
Vivienda									
[3] Hacinamiento	(>3hab)	13,7	OCDE	MB			OCDE	MB	
[3] Acceso saneamiento	%	71	AL	B	1	80	AL	ME	2
			País	B			País	B	
Gobernabilidad									
Violencia									
[2] Tasa homicidios	x10000	1,1	OCDE	MB		2,1	OCDE	MB	
			AL	B	2		AL	MB	1
			País	ME			País	ME	
Descentralización									
[3] Desconfianza	(%)	72	OCDE	MB		60	OCDE	MB	
			AL	B	2		AL	B	2
			País	A			País	A	
Capital social									
[3] Índice de democracia		3	OCDE	B		2	OCDE	B	
			AL	B	3		AL	ME	4
			País	A			País	A	

[1] Indicadores estadísticos CEPAL, http://estadisticas.cepal.org/
[2] Indicadores desarrollo humano PNUD, http://hdr.undp.org
[3] Elaboración propia a partir datos del censo nacional
[4] Indicadores estadísticos UN-Habitat, http://www.onuhabitat.org/
[5] Indicadores democracia Freedom House http://www.freedomhouse.org/

MA Muy alto
A Alto
ME Medio
B Bajo
MB Muy bajo

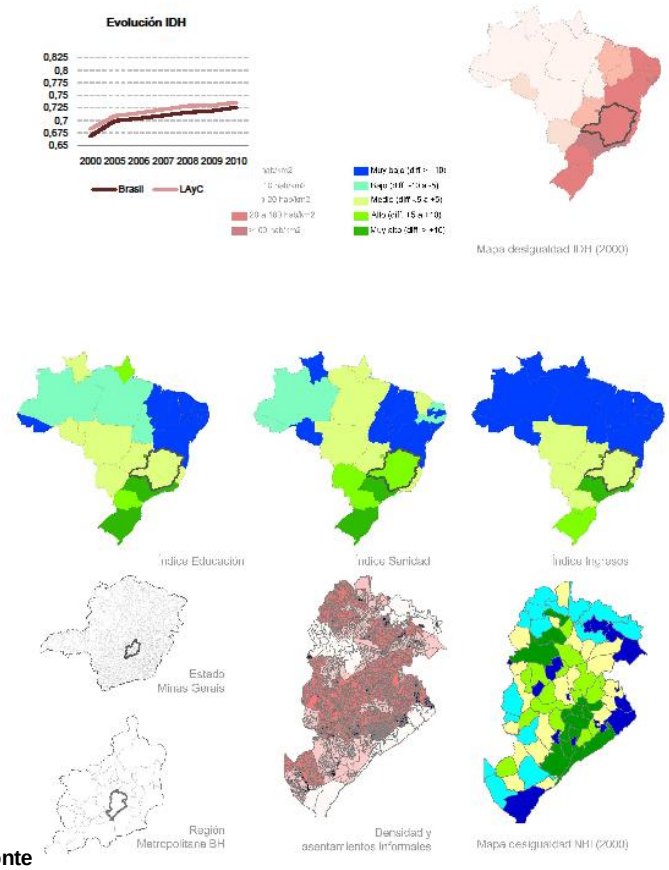


Gráfico 18. Indicadores urbanos en la ciudad de Belo Horizonte
Elaboración propia

[10] Las prácticas de Hábitat desarrolladas en la ciudad se enmarcan dentro del programa estatal.

[11] El programa Stay Alive! se encuentra entre las prácticas analizadas.

4.2.2. Análisis de las experiencias

La elevada población de Brasil hace que las tasas de participación en el concurso por habitante sean inferiores a las de los otros casos estudiados. La ciudad de Belo Horizonte supera en número de prácticas a ciudades como Río de Janeiro, Porto Alegre o Curitiba.

En este trabajo se han identificado 20 prácticas distribuidas de forma desigual a lo largo de los concursos, con una participación masiva en 2004, cuando se presentaron 8 prácticas. La ciudad muestra buenos resultados en las prácticas presentadas, con un alto porcentaje de experiencias catalogadas como *best* (el 60%) y 1 práctica que ha obtenido la máxima calificación (*award*). De las 20 prácticas identificadas, 3 son actualizaciones de prácticas anteriores y 8 están relacionadas entre sí.

La distribución por áreas temáticas de las actuaciones es más homogénea que en el caso de Córdoba, aunque existe una fuerte concentración de prácticas enfocadas al desarrollo económico y a la mejora del Hábitat (más del 30% en ambos casos). Destaca el esfuerzo realizado en la mejora de la descentralización, con una presencia del 10% en categoría principal y el 40% en categoría secundaria; y las actuaciones relacionadas con la gestión de residuos y la mejora de la movilidad. Su comparación con la media nacional indica un mayor esfuerzo en la mejora del Hábitat (sólo el 15% de las prácticas brasileñas analizadas están enfocadas a ello) y una tendencia similar en las prácticas relacionadas con la descentralización y la puesta en marcha de presupuestos participativos. Por otro lado, el análisis de la diversidad de las experiencias revela que aquellas relacionadas con la mejora del Hábitat y la Gobernabilidad son las que mayor variedad de aspectos abordan. Destaca la relación entre las prácticas de Gobernabilidad y mejora del Hábitat y el esfuerzo común de mejora de los niveles de ingresos y de las necesidades básicas insatisfechas. Por el contrario, las prácticas relacionadas con el Desarrollo Social y el Desarrollo Económico adolecen de una excesiva especialización.

El 40% de las prácticas actúan sobre un sector urbano concreto. La comparación de estos sectores con el mapa de asentamientos informales y con los de Índice de Calidad de Vida (IQV) muestra una correspondencia entre necesidades y actuaciones.

Listado prácticas analizadas Belo Horizonte

	DS-S _00491	DS-S _04-2519	DE-I _00-630	DE-I _04-2517	DE-E _06-0895	DE-P _06-709	DE-I _12-4515	DE-E _12-4403	DE-I _04-2571	V-V _04-1862	V-P _04-1404	V-P _04-1403	V-S _04-1383	V-S _08-2038	V-P _12-4404	G-D _00-475	G-D _04-1406	G-V _06-1259	MA-R _02-358	MA-AC _06-1368
Categoría																				
Award					1															
Best	1		1				1		1	1	1	1		1		1	1	1	1	
Good		1		1		1		G					1		1					1
Area Temática																				
Desarrollo Social(DS)																				
Educación		1	1	1	1		1	1	1		1			1		1	1	1		
Sanidad						1										1	1			
Género										1										
Desarrollo Económico (DE)																				
Ingresos					1			1	1					1					1	
Exclusión	1	1	1	1			1		1			1	1		1			1	1	
NBI			1							1						1	1			1
Vivienda e Infraestrucutras (Vel)																				
Planificación										1			1	1		1	1			1
Slums											1	1			1	1	1			1
Vivienda											1		1	1	1	1	1			
Gobernabilidad (G)																				
Violencia																		1		1
Descentralización	1	1								1		1	1	1	1			1		
Capital social			1		1	1	1	1	1		1	1				1	1			1
Medio ambiente (MA)																				
Residuos			1			1	1	1			1				1					
Accesibilidad				1																
Aprop. espacio											1									
Agentes																				
Nominadora									1			1		1	1					
A. Municipal (AL)	F	CN	C	CN	C	P	C	CN	F	P	P	P	P	P	CN	P	P	C	P	P
A. Regional (CA)		C		C						C	C				CN			CN		
A. Central (AC)	F	C		C	C			F		C		F	F	C	CN			C		
ONG y Fundaciones (OF)	C		C		CN	C	CN		P						C					
Asociación civil (VV)	P	CN	P	CN	CN		CN	CN		C	C	C	C	C	C	C	C	C		C
Sector privado (LB)	F				F	F	F		C	C		C	F	C		F	F	C		F
Institución Académica (IA)	C	C		C	C		C				C		C	C		C		CN	C	
Asociación Internacional (AI)															C	C				
Media									C											
Ámbito actuación	CO	CO	MU	CO	CO	MU	CO	CO	SU	MU	SU	SU	SU	SU	CO	MU	MU	SU	MU	SU
Innovación																				
Convenio		1		1	1			1	1						1			1		
Programa	1	1	1		1	1		1		1	1	1	1	1		1	1		1	1
Transferencia	1							1			1		1		1			1	1	
Difusión	1	1	1		1		1	1				1	1	1				1	1	1

_00491	Foro de Salud Mental de Minas Gerais, Belo Horizonte (Brasil)
_04-2519(CON_00-491)	Proyecto de Salud Mental de Belo Horizonte (Brasil)
_00-630	Asociación de recogedores de papel, cartones y materiales reciclables de Belo Horizonte (Brasil)
_04-2571	CIUDADANOS GLOBALES - Jóvenes Empresarios (Belo Horizonte, Brasil)
_06-0895	Red Joven de Ciudadanía (Belo Horizonte, Brasil)
_06-709	Eco-ciudadanía: recogida selectiva de desechos orgánicos (Belo Horizonte,Brasil)
_12-4515	CATAUNIDOS: Together for Solidarity Recycling
_12-4403	Training Program for Workers in the Associations and Cooperatives related to the Fórum Municipal Lixo e Cidadania (Garbage and Active Citizenship Municipal Forum) of Belo Horizonte, Brazil.
_04_2517	Primer Empleo: la Profesionalización del Investigador de BHTRANS (Belo Horizonte, Brasil)
_04-1862	Programa de Realojos por Obras Públicas y Catástrofes (Belo Horizonte, Brasil)
_04-1404	PEAR: Programa Estructural en Áreas de Riesgo (Belo Horizonte, Brasil)
_04-1403	Intervención estructural en Zonas de Especial Interés Social-Plan Global Específico (Belo Horizonte, Brasil)
_04-1383	Programa Municipal para la Regularización de Asentamientos Precarios de Belo Horizonte (Brasil)
_08-2038	Programa Vila Viva para Aglomerado da Serra (Belo Horizonte, Brasil)
_12-4404	Arrudas Creek Urban and Environmental Requalification Program - Contagem, Brazil
_00-475	Avance ciudadano y Presupuesto Participativo en Belo Horizonte, Brasil
_04-1406(CON_00-475)	Presupuesto Participativo (Belo Horizonte, Brasil)
_06-1259	Staying Alive: Programa de Control de Homicidio (Brasil)
_02-358	Rehabilitación de Vertederos Incontrolados a Través del Reciclaje. Proyecto Carretero (Belo Horizonte, Brasil)
_06-1368	Programa de Mejora de la Movilidad para los habitantes de las favelas de Belo Horizonte (Brasil)

Ambito	
CO	
MU	
CN	
SU	

Agentes	
P	Principal
C	Convenio
F	Colaborador
	Financiador

Gráfico 19.Listado de prácticas analizadas en la ciudad de Belo Horizonte
Elaboración propia

El estudio de los agentes participantes indica una fuerte presencia de las autoridades locales (100% de las prácticas) seguidas por las instituciones académicas, las ONG y el Gobierno Nacional. El sector privado, en el que están incluidas las empresas públicas, participa como colaborador o financiador en el 60% de las experiencias.

El análisis del tipo de agente en función del área temática muestra una fuerte dependencia de las autoridades locales en la mejora del Hábitat (impulsores de la totalidad de las prácticas), de la Gobernabilidad y del Medio ambiente. La política municipal de aumentar su presencia en todos los sectores de la sociedad se ve reflejada en la fuerte relación, a través de convenios o colaboraciones, de las organizaciones de la sociedad civil con las autoridades locales. Algunos autores (Portes, 2005: 179-216) avanzan que este fenómeno puede producir a la larga una desmovilización social, un hecho que puede perjudicar la sostenibilidad de las prácticas con una presencia exclusiva de estos actores.

5. CONCLUSIONES

El objetivo principal del trabajo ha sido la elaboración de una metodología de análisis del impacto de las políticas urbanas. El estudio se ha centrado en las actuaciones impulsadas durante el periodo de aplicación del Programa Hábitat en América Latina y concretamente sobre aquellas que se presentaron al *Premio Internacional de Buenas Prácticas para los asentamientos humanos.*

La metodología propuesta ha permitido identificar las ciudades que han realizado un mayor esfuerzo para mejorar el "derecho a la ciudad". Se ha observado que existe una desigualdad en la distribución de estas experiencias a lo largo del continente, concentrándose las prácticas principalmente en ciudades argentinas y brasileñas y existiendo una escasa participación de países como México, Ecuador y Venezuela. Destaca el hecho de que las ciudades con mayor número de experiencias por habitante no siempre se corresponden con las ciudades reconocidas internacionalmente por su innovación en la gestión urbana (como son el caso de Porto Alegre y Curitiba).

La base de datos de Buenas Prácticas para los asentamientos humanos recoge experiencias internacionales desarrolladas bajo un contexto muy diferente. Para hacer una aproximación al impacto de cada experiencia se requiere conocer la situación final y de partida de cada ciudad. En las últimas décadas se ha realizado un esfuerzo por elaborar indicadores que comparen las diferentes situaciones de desarrollo de cada país; sin embargo todavía no existen datos que permitan realizarlo en la escala de ciudad. La aproximación propuesta en el estudio ha permitido comparar entre sí la situación de las ciudades seleccionadas y detectar al menos dos realidades en el continente: el Cono Sur y el resto. Esta diferencia, derivada de su proceso histórico, es visible en su estructura social y en los niveles de los indicadores económicos y sociales pero no tanto en los problemas medioambientales o relacionados con vivienda e infraestructura. La dualidad se ha visto reflejada también en el concurso en el diferente enfoque de las prácticas presentadas, tanto en su modelo de actuación, con prácticas más ambiciosas en el caso de Medellín y Belo Horizonte, como en el tipo de agente (predominio en el Cono Sur de las asociaciones de la sociedad civil frente a la fuerte presencia de las autoridades locales en las otras dos ciudades) y en su estrategia de colaboración con otros agentes.

La ordenación de los diferentes indicadores con la misma estructura utilizada para clasificar las experiencias ha permitido una correlación entre necesidades y esfuerzos realizados. Del análisis de los casos de estudio se revela que no siempre se actúa sobre las áreas más necesitadas o los sectores urbanos más vulnerables, sino que existe una cierta especialización de las ciudades por áreas temáticas (educación en el caso de Córdoba) y un abandono generalizado en áreas menos vistosas como el medio ambiente o la mejora de la gobernabilidad. En estos dos ámbitos también hay deficiencias en los indicadores; situación que es más grave en los indicadores medioambientales cuya falta de datos contrastables ha impedido analizar la situación de cada ciudad en este aspecto.

La metodología ha buscado un acercamiento al impacto de las experiencias pero la ausencia de trabajo de campo y de datos ha hecho muy difícil su valoración. Con los datos disponibles podemos concluir que el impacto es mayor cuando se actúa de forma intensiva en un área con bajos indicadores y menor cuando el indicador es más elevado. Los resultados del estudio indican también que para garantizar un mayor impacto se requiere una actuación diversificada, que complemente la categoría principal con intervenciones en otras áreas temáticas, siendo este modo de actuación más frecuente en las ciudades con mayor presencia de

autoridades locales. Se ha observado, por ejemplo, que el impacto en la mejora del hábitat es mayor en las prácticas que lo han complementado con la mejora del capital social y los indicadores de exclusión.
La coordinación de los agentes es un elemento clave para el éxito de las experiencias. En todas las ciudades seleccionadas ha existido un apoyo institucional, a través de las autoridades locales o del Foro Iberoamericano, que ha promovido la participación en el concurso. Es representativa también la alta participación de las instituciones académicas, fundamentalmente de las universidades localizadas en su entorno. El estudio de casos muestra que es mayor el impacto y la eficacia de las actuaciones en aquellos municipios donde ha existido un órgano, en este caso las autoridades locales, que ha realizado un esfuerzo por analizar y evaluar la ciudad en su conjunto. También revela que la presencia de estas instituciones debe estar complementada con otros agentes que eviten la excesiva dependencia de las iniciativas públicas, su falta de continuidad y la dificultad de transferencia y difusión detectada en ciudades como Belo Horizonte o Medellín.

El *Premio Internacional de Buenas Prácticas para los asentamientos humanos* ha recogido a lo largo de estos años más de un millar de prácticas latinoamericanas. El concurso ha permitido su identificación y la base de datos su transferencia puntual. Sin embargo, la falta de un análisis de estas actuaciones que contemple su inclusión dentro de la política de la ciudad en su conjunto ha impedido detectar su verdadero impacto e identificar posibles desequilibrios o incompatibilidades de las actuaciones sobre la ciudad. Este trabajo ha buscado iniciar esta aproximación y, aunque no se ha podido llegar a conclusiones definitivas, si se han identificado desequilibrio en las actuaciones por áreas temáticas, una excesiva especialización de las ciudades y una cierta dependencia del tipo de agente impulsor. También se han identificado una relación entre el tipo de experiencia y la realidad de cada ciudad, lo que nos hace avanzar sobre la necesidad de que un proceso de transferencia se deba llevar a cabo entre similares condiciones de partida. Por último, hemos podido detectar que no siempre las ciudades con mayor número de prácticas o con mejor difusión de resultados son las que han conseguido un mayor acercamiento al objetivo del “derecho a la ciudad”.

Ante esta situación podemos concluir que, pese a que no se ha podido verificar la hipótesis de partida, sí se ha demostrado la necesidad de desarrollar una metodología de análisis de las políticas urbanas que contemple cada una de las actuaciones dentro de la ciudad en su conjunto y no como intervenciones puntuales fácilmente difundibles y transferibles.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, N (2008) *Estructura urbana y su relación con el proceso de segregación socio-espacial: un análisis de Maceió-Brasil*. Tesis de Master en Gestión y Valoración Urbana, Universidad Politécnica de Cataluña.

CASTELLS, M et all (1971) *Imperialismo y Urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili.

ESPAÑOL, G. (coord.) (2012) *Pre diagnóstico de movilidad Comisión de elaboración del plan estratégico de movilidad de Córdoba.*
GAVIRIA, A. (2010) *Cambio social en Colombia durante la segunda mitad del siglo XX*. Documento Cede, nº 2010.

JORDAN, P. (1992) *Ciudades medias y gestión urbana en América Latina*. en PUNCEL (ed) (1994) *Las ciudades de América Latina: problemas y oportunidades*. Valencia: Universitat de Vàlencia, pp-35-72.

MARTIN et MÚSCAR (1992) *Procesos de urbanización en América del Sur. Modelos de ocupación del espacio.* Madrid: Editorial Mapfre, 315pp.

MONAYAR, V. (2011) Informalidad *urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba.* “Territorios”, nº 24.

PORTES, ROBERTS et GRIMSON (ed) (2005) *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo.* Buenos Aires: Prometeo.

RIEZNIK et HERNÁNDEZ AJA (2005) *Buena Práctica*. “Temas de Sostenibilidad”. Biblioteca CF+S. Disponible en http://habitat.aq.upm.es/temas/a-buena-practica.html

UN-Habitat (2010) *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe.* Río de Janeiro: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 208pp.

UN-Habitat (1996) *II Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos*. Estambul. Disponible en http://habitat.aq.upm.es/aghab/

6.1. Fuentes

CEPAL (2013) *Indicadores estadísticos*. Comisión Económica para América Latina. http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/

INDEC (2000) *Censo Nacional de Población y Vivienda de Argentina*.

MCV (2007) *Medellín cómo Vamos*.

PNUD_ Argentina (2009) *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano*.

PNUD_Brasil (1998) *Atlas de Desenvolvimiento Humano no Brasil*.

PNUD_Chile (2000) *Desarrollo Humano en las comunas de Chile*.

PNUD_Colombia (2005) *Informe Nacional de Desarrollo Humano*.

PNUD_Uruguay (2005) *Desarrollo Humano en Uruguay*.

UN_(2013) *Indicadores de desarrollo humano internacionales*. http://hdrstats.undp.org/en/tables/