

No. **5**
Febrero 2020



GOBERNANZA, VIVIENDA Y
CONSERVACIÓN DE ÁREAS DE
VALOR AMBIENTAL FRENTE A
**LOS OBJETIVOS DEL
DESARROLLO SOSTENIBLE.
UNA REFLEXIÓN PARA CINCO
CIUDADES LATINOAMERICANAS.**

Diego Isaías Peña Porras

Profesor del Instituto de Estudios Urbanos
de la Universidad Nacional de Colombia

Doctor en derecho de la Universidad
de los Andes

diegoisaiasp@gmail.com

ISSN 2665-6655

COMITÉ EDITORIAL

Ximena Rueda Fajardo

Germán Andrade Pérez

Felipe Castro Pachón

EQUIPO DE APOYO EDITORIAL

Carla Panyella Medrano

Edición mensual
Bogotá, Colombia



Los documentos CODS abordan temas de desarrollo sostenible en el ámbito latinoamericano y del caribe. Están dirigidos tanto a académicos como a tomadores de decisiones en el sector público y privado. No tienen un énfasis único. Los documentos pueden ser conceptuales, empíricos o contener reflexiones generales sobre el desarrollo sostenible. Pretenden promover un enfoque multidisciplinario y contribuir con ideas al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la región.

Este documento fue realizado con el importante apoyo de Laura Stella Moreno Rodríguez, Martín Emiliano García Parra y Miller Steven Arévalo Páez.

Contenido

1.	Introducción	3
2.	Gobernanza, vivienda y preservación ambiental en el contexto urbano: presupuestos para el desarrollo de ciudades más incluyentes y sostenibles.	4
	2.1. La vivienda: supuesto de inclusión.	4
	2.2. La conservaciónn de áreas de valor ambiental en el contexto urbano para un desarrollo sostenible.	4
	2.3. La gobernanza como supuesto fundamental para el alcance de los ods.	5
3.	Vivienda e inclusión en cinco ciudades latinoamericanas	
	3.1. La situación de la vivienda.	7
	3.2. La gobernanza de las políticas de vivienda.	8
	3.2.1. Política de vivienda y entramado institucional.	11
	3.2.2. Conclusiones	15
4.	Preservación ambiental para el desarrollo urbano sostenible	
	4.1. Las áreas de preservación ambiental.	17
	4.2. La gobernanza de la preservación ambiental urbana.	19
	4.2.1. Bases constitucionales y marcos regulatorios de la preservación ambiental.	19
	4.2.2. El entramado institucional de la política de conservación en el contexto urbano.	22
	4.3. Conclusiones.	26
	Referencias	27

Índice de tablas

Tabla 1 Déficit Cuantitativo de Vivienda	8
Tabla 2 Marco Constitucional Política de Vivienda en cinco ciudades latinoamericanas.	9
Tabla 3 Marco Legal Política de Vivienda en cinco ciudades latinoamericanas.	10
Tabla 4 Instituciones públicas con competencias en materia de vivienda.	12
Tabla 5 Áreas de preservación ambiental por ciudad.	18
Tabla 6 Marco Constitucional de la preservación de áreas protegidas.	20
Tabla 7 Marcos regulatorios de la preservación ambiental.	21
Tabla 8 Instituciones públicas de la preservación de áreas protegidas	23

1. Introducción¹

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, plantea un conjunto de metas dentro de las cuales cuatro resultan relevantes para este documento. La 11.1 y 11.3 proponen como derrotero para el año 2030, por un lado, asegurar el acceso de todas las personas a vivienda y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales y, por otro, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para desarrollar una planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles.

Las metas 11.4 y 11.6, por su parte, proponen como objetivo proporcionar un acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros y reducir el impacto ambiental negativo de las ciudades. Éstas metas, asociadas a las relacionadas con el ODS 15 sobre conservación de los bosques y lucha contra la degradación ambiental y de la biodiversidad, adoptan un valor esencial para el objetivo de sostenibilidad y el impacto de las ciudades sobre el medio ambiente.

Estos objetivos y metas conducen a dos temas esenciales que serán objeto de análisis aquí. Por una parte, los aspectos relacionados con las políticas de vivienda dirigidas a la población de menores recursos económicos, elemento imprescindible para alcanzar ciudades incluyentes, y por otra, los relativos a la declaración, delimitación y gestión de zonas de conservación ambiental en las ciudades como supuesto para el desarrollo urbano sostenible.

Dado que estos temas se tornan especialmente relevantes para el contexto latinoamericano se han escogido como ejes de análisis las experiencias de cinco ciudades de la región: Ciudad de México, Bogotá, São Paulo, Santiago de Chile y Buenos Aires. Ellas tienen en común el hecho de constituirse como los principales centros económicos de sus respectivos países y presentar realidades metropolitanas determinadas por grandes cantidades de población y una expansión muy fuerte de la mancha urbana.

El análisis de estos temas se intenta realizar aquí a partir de una aproximación a la gobernanza de cada sector en las ciudades indicadas. En consecuencia, el documento trata de indagar las bases de acción sobre las que los actores encargados de direccionar la materia operan, los principales organismos públicos encargados de su manejo y el tipo de interrelación que se entreteje con agentes privados.

Para tales efectos, en primer lugar se hace una reflexión sobre la importancia de los dos temas mencionados respecto a los objetivos de desarrollo sostenible. Segundo se trata el concepto de gobernanza como supuesto esencial para el avance hacia dichos objetivos. En tercer lugar se analizan las condiciones principales de la gobernanza en el sector de vivienda y, finalmente, se estudia el tema de la preservación de zonas ambientales en los contextos urbanos tratando de presentar los principales retos de nuestras ciudades en ambas materias.

¹ Este documento fue realizado con el importante apoyo de Laura Stella Moreno Rodríguez, Martín Emiliano García Parra y Miller Steven Arévalo Páez.

2. Gobernanza, vivienda y conservación ambiental en el contexto urbano: presupuestos para el desarrollo de ciudades más incluyentes y sostenibles.

2.1. La vivienda: supuesto de inclusión

Desde los inicios de la ciudad capitalista moderna resultó claro que uno de los principales problemas que enfrenta el proceso de aglomeración urbana se relaciona con la provisión de habitación para las familias de menores recursos. Comenzando en los años de la revolución industrial hasta los recientes de globalización económica y expansión de los sectores de servicios y financieros en las ciudades, éste se ha manifestado como uno de los principales desafíos de carácter social y espacial especialmente en regiones como la latinoamericana donde los procesos de concentración e incremento poblacional en la ciudades se tornó intenso a partir de mediados del siglo XX (Forrest and Williams 2001; Angotti 1996).

En el contexto internacional el reconocimiento de este tema procede no solo desde la adopción de los ODS en septiembre del año 2015. Desde 1966 el derecho a la vivienda fue reconocido en el ámbito internacional a partir de la suscripción del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Además de ello, la Organización de Naciones Unidas ha promovido desde hace varias décadas reuniones multilaterales con foco en los problemas habitacionales existentes en los países en vía de desarrollo con miras a concretar compromisos de los estados para mejorar progresivamente las condiciones de habitabilidad de los ciudadanos.

Del conjunto de tratados, pronunciamientos y manifestaciones realizadas en estos contextos y aprobados de manera uniforme por los países latinoamericanos es posible extraer algunas consideraciones en torno a la vivienda. Esas consideraciones resultan determinantes para la orientación de la política de vivienda en cualquier

contexto latinoamericano y en particular en función del objetivo de inclusión planteado en los ODS.

En tal sentido, es importante indicar que no puede considerarse suplida la necesidad de la vivienda con el simple hecho de contar con un espacio cerrado destinado al desarrollo de la vida privada de una familia. La vivienda, en tanto espacio vital para el desarrollo de las necesidades más básicas del ser humano, debe ser adecuada y por tanto cumplir con unos estándares básicos referidos a su accesibilidad, habitabilidad y conexión con bienes y servicios públicos, así como con mecanismos suficientes para garantizar la seguridad de su tenencia (Comité DESC -ONU- 2015; HABITAT III 2016). Esta condición hace más explícita la relación de dicho derecho con los propósitos de inclusión de los ODS. Claramente se trata no solo de procurar soluciones habitacionales masivas sino de lograr que ellas permitan superar los problemas crónicos de desigualdad que existen en regiones como la latinoamericana.

2.2. La conservación de áreas de valor ambiental en el contexto urbano para un desarrollo sostenible.

A diferencia del tema mencionado en la sección anterior, la conservación de áreas de valor ambiental con capacidad de ofrecer servicios ecosistémicos en el contexto urbano no aparece mencionado de manera explícita dentro del ODS 11. No obstante, para el logro de las metas mencionadas 11.4 y 11.6, es indudable que se constituye como un elemento fundamental para garantizar un disfrute del espacio natural para el habitante urbano.

El proceso de construcción de la ciudad constituye una de las manifestaciones modernas más evidentes de transformación de los usos del suelo. De una u otra forma la adecuación de la naturaleza a las condiciones urbanas tiene como consecuencia la conversión de los territorios naturales en espacios superficiales creados por obra humana. Dicha transformación en principio ofrece oportunidades a los ciudadanos para el desarrollo de actividades propias de la aglomeración. Sin embargo, tal como evidencia la situación actual de las principales ciudades del mundo, también genera consecuencias negativas y riesgos para la vida y salud del ser humano, así como una disminución en la posibilidad de encontrar áreas que ofrezcan servicios ecosistémicos regulatorios necesarios para garantizar un mayor equilibrio (Millennium Ecosystem Assesment 2005).

Esta condición reafirma la importancia de generar espacios de protección del territorio natural al interior o adyacente a las ciudades. La presencia de suelos libres de intervención es necesaria para ofrecer servicios ecosistémicos ambientales como la regulación del escurrimiento superficial de las aguas, la recarga de acuíferos, la retención de partículas contaminantes y regulación de la temperatura (Romero and Vásquez 2004; Casas Castillo and Gómez López 2008; Pellin et al. 2014). En consecuencia, en sentido similar al tema de la vivienda, existe un estrecho vínculo entre el ODS 11 y el 15 con el deber de proveer ese tipo de servicios mediante la conservación de zonas ambientales para garantizar la existencia de ciudades incluyentes y sostenibles.

2.3. La gobernanza como supuesto fundamental para el alcance de los ods.

Las metas ligadas al objetivo de construir ciudades incluyentes, sostenibles y resilientes como las relacionadas con los temas de vivienda y conservación de zonas ambientales urbanas, así como aquellas orientadas al cumplimiento de cualquiera de los objetivos de desarrollo sostenible, requieren además de declaraciones e incorporación en los órdenes

jurídicos internos de compromisos relativos a las mismas, de conjuntos de agentes, organizaciones, instituciones y procedimientos encargados de llevar adelante las tareas necesarias para su alcance.

Hasta hace un tiempo se entendía que dicha tarea correspondía primordialmente a las instituciones públicas en tanto depositarias de la obligación de conducir las tareas colectivas. En consecuencia, el fracaso en el avance de dichas metas podría ser visto como problemas de ingobernabilidad, es decir, como la imposibilidad de los gobiernos de dirigir correctamente el destino de la sociedad (Aguilar 2007). Sin embargo, especialmente a partir de las últimas décadas del siglo XX, cuando se enfatizó la necesidad de la descentralización del Estado, la participación de la ciudadanía en la gestión pública y la privatización de amplios sectores previamente dominados por la agencia pública, se ha dado paso a la idea de la gobernanza, expresión adecuada para designar una forma de conducir las cuestiones de interés colectivo no solo a partir de la iniciativa y gestión pública estatal sino del juego de interrelaciones entre agentes públicos y privados (Kooiman 2004; Montero 2015; Aguilar 2007).

La tesis de la gobernanza urbana puede ser vista desde diferentes perspectivas razón por la cual resulta necesario clarificar a cuál de ella nos referimos para los efectos de este trabajo (Pierre 2005). Existe una visión prescriptiva del concepto que acuñada en las tesis del libre mercado y la necesidad de la reducción del Estado como fórmula para mejorar la eficiencia de los asuntos públicos, procuró especialmente desde finales de los años 80 promover la idea de que resultaba necesario abrir espacio a las lógicas privadas en la gestión pública.

Existe, sin embargo, una aproximación más descriptiva a dicha noción que más que un modelo a seguir lo considera una característica de la operación de los asuntos colectivos. La característica principal de la gobernanza desde esta perspectiva parte de la base de que en cualquier momento de la historia

ha existido una participación público privada en la gestión de dichos asuntos, aunque el balance de participación en uno u otro sector haya podido ser distinto (Pierre 2005).

El presente documento se acerca más a la segunda de estas acepciones. Se entiende así por gobernanza urbana la dirección de los asuntos públicos y colectivos de una urbe por parte de agentes de gobierno públicos vinculados, asociados o influenciados por intereses y sujetos privados. Desde tal perspectiva, se asume que los gobiernos locales y nacionales que tienen a su cargo la administración de una ciudad constituyen piezas claves para el direccionamiento de los asuntos colectivos, pero son solo un factor dentro de otros que participan efectivamente en la orientación de ellos (Pierre 2005; Aguilar 2007; Kooiman 2004).

La primera pregunta que suele aparecer al preguntarse por el tipo de gobernanza presente en un espacio territorial o en un sector de la gestión tiene que ver con los valores y objetivos colectivos que dirigen las acciones de quienes participan en él. En sociedades democráticas sometidas a principios del Estado de Derecho, los valores y objetivos más generales suelen estar presentes en normas constitucionales y en las formulaciones generales de algunas leyes.

Identificados estos aspectos, la siguiente pregunta que vale la pena responder tiene que ver con las herramientas y medios existentes para avanzar en dichas direcciones que implica determinar la forma de intervención para la prestación de un servicio o la provisión de algún tipo de bien.

Finalmente, resulta necesario preguntarse por un aspecto más ligado a algunas de las ideas planteadas previamente. ¿A quién corresponde la dirección y gestión de los esfuerzos para la aplicación de dichos instrumentos y la búsqueda de los objetivos y valores planteados? Allí aparece la cuestión sobre el tipo de agente encargado de las tareas que desde una perspectiva de gobernanza puede ser de carácter público, privado o mixto, y la discusión sobre los tipos

de relación que se establecen entre ellos.

La tarea consistirá en lo que sigue en tratar de caracterizar e identificar algunos de estos aspectos en las cinco ciudades latinoamericanas mencionadas en la introducción para identificar similitudes y deficiencias y proponer espacios de reflexión en torno a la efectividad posible en relación con el ODS 11.

3. Vivienda e inclusión en cinco ciudades latinoamericanas

3.1. a situación de la vivienda

América Latina observó a lo largo del siglo XX un incremento sostenido de la población urbana que se hizo especialmente notorio entre las décadas del 30 y el 60, aunque de manera diferenciada en los diferentes países. En general se puede sostener que el proceso inició más rápidamente en los países del cono sur y de manera más tardía en los países de centro américa, salvo en México, y el arco andino (Almandoz Marte 2013). Independientemente de estas diferencias lo cierto es que dicho incremento provocó, particularmente en la principales ciudades latinoamericanas, una tremenda presión para la ocupación de suelo para usos de vivienda. Tanto la reacción estatal como la del sector inmobiliario dieron muestras desde temprano de la incapacidad para responder al crecimiento sostenido del déficit habitacional lo que derivó en la mayoría de las grandes ciudades de la región en el surgimiento y el crecimiento de las urbanizaciones de origen informal.

Desde finales de siglo XX y principios del presente el ritmo de crecimiento poblacional ha bajado de manera importante en las grandes metrópolis latinoamericanas. Frente a tasas de crecimiento de la población urbana que llegaron a 4 o 5 por ciento entre los 30' s y los 70' s, el inicio de siglo viene determinado por la presencia de tasas inferiores al 2 por ciento y en algunos casos tasas negativas. Esta disminución refleja una tendencia demográfica consistente en la disminución del número de miembros del hogar, más no necesariamente del número de hogares lo implica que la presión por soluciones habitacionales en realidad no ha bajado ostensiblemente (Peña Porras 2019; SIDRA - IBGE, n.d.; Ferrando 2008; Prefeitura de Sao Paulo - IBGE, n.d.; Dirección Nacional de Estadística y Censos 2013; Castro Martínez 2013; Sanchez Almanza 2012).

Infortunadamente, el análisis comparativo de la dimensión del problema habitacional para las grandes ciudades en la región se torna complejo debido a la disparidad de sistemas de información y la discontinuidad del registro de datos. A pesar de ello, se ofrecen a continuación algunos datos extraídos de diferentes fuentes a efectos de dar idea de los órdenes de magnitud del problema. Se hace énfasis en el déficit cuantitativo que corresponde al número de familias que requieren una vivienda porque se encuentra viviendo en espacios totalmente inadecuados o en condición allegados. Esa población es la que en primer lugar debiera ser objeto de atención prioritaria con miras a dar cumplimiento al ODS 11 en su componente de inclusión.

Tabla 1. Deficit de vivienda¹

	NUMERO DE HOGARES	Déficit Cuantitativo Vivienda Núcleo	% por hogares
CIUDAD DE MÉXICO 2010	2.388.534	300000	12,6
BOGOTÁ 2010	2.185.000	117000	5,4
SAO PAULO 2010	3.576.148	360000	10,1
SANTIAGO DE CHILE (PROVINCIA 2017)	1.694.607	139000	8,2
BUENOS AIRES 2010	1.150.134	71900	6,3

¹ Fuente propia con base en datos de INEGI, 2010; DANE Encuesta Multipropósito 2014; Instituto de Vivienda Buenos Aires, (2013); IBGE (Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística), 2010

El déficit cuantitativo en las cinco ciudades oscila entre el 5% y el 12% de la población, cifras que en términos absolutos proponen grandes retos para las ciudades en producción de vivienda nueva.²

A este indicador, hace falta agregar el correspondiente al déficit cualitativo que corresponde a viviendas en condición de deterioro y que requieren de readecuaciones para garantizar óptimos de habitabilidad. En promedio la tercera parte de las áreas urbanas de las ciudades objetivo de estudio, salvo el caso de Santiago, son de origen informal lo que implica la existencia de grandes asentamientos con carencias urbanísticas ubicadas en general en zonas periféricas alejadas de los principales centros de empleo y servicios.

Esto implica que existe un porcentaje importante de déficit cualitativo. Los datos en la materia, sin embargo, son menos uniformes y no es fácil de encontrar en todas las ciudades. Para el año 2010 en la Ciudad de México se calculaba en 178.808 viviendas, en Bogotá 142,000 viviendas y en Buenos Aires 60.651 (Instituto

de Vivienda 2013; Comisión Nacional de Vivienda 2014; DANE 2019). Es más difícil encontrar datos fiables para el Gran Santiago y el municipio de São Paulo.

De cualquier forma, parece claro que tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo nuestras ciudades presentan importantes carencias y por tanto los desafíos para el logro del ODS 11 en esta dimensión son enormes.

3.2. La gobernanza de las políticas de vivienda

Como se mencionó anteriormente, el primer paso para identificar las formas de agenciamiento de las políticas de vivienda y analizar sus efectos e implicaciones parte de la observación de los valores y objetivos colectivos. En consecuencia se realizará aquí como primera medida un análisis de los marcos constitucionales y legales que rigen cada una de las ciudades de estudio para efectos de determinar si es posible encontrar un alineamiento de principios con las metas del ODS 11 en relación con el tema de vivienda.

² Las dimensiones del problema en Bogotá no son realmente menores. La razón de la presencia de un índice relativamente bajo parece obedecer más bien a que los sistemas de recolección de información conducen a una cifra realmente inferior a las necesidades reales de la ciudad.

Un análisis general de las constituciones que rigen los destinos de los países de las ciudades objeto de este estudio ha permitido construir el panorama general de los articulados relativos a la vivienda en dichos contextos:

Tabla 2. Marco Constitucional Política de Vivienda en cinco ciudades latinoamericanas¹

CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA				
MÉXICO	COLOMBIA	CHILE	BRASIL	ARGENTINA
"2. Título Primero – Capítulo 1 De los Derechos Humanos y sus Garantías – Artículo 4º (...) Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. ..."	Constitución de 1991 "Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda."	No tiene una consagración constitucional. En principio se considera incorporado al orden interno por vía del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.	Constitución de 1988 "Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, (...) na forma desta Constituição." ³	Constitución de la Nación Argentina – Ley 24430 de 1994. Artículo 14 : (...) El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: (...) el acceso a una vivienda digna.

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar, en los ordenamientos constitucionales se menciona la vivienda en todos los casos salvo en Chile. En México, Colombia y Brasil es concebida claramente como un derecho, mientras en Argentina se dispone como una obligación del Estado que deberá ser desarrollada a través de una ley. El caso chileno es interesante en la medida en que nunca ha adoptado expresamente el derecho a la vivienda. Hasta años relativamente recientes incorporó a su orden interno el Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el que por vía del artículo 5 de la Constitución se entiende incorporado al orden constitucional (Navarro Moll 2012). Solo por esta vía, dado que el PIDESC consagra el derecho a la vivienda en su artículo 11, se puede considerar incluido el mismo dentro del marco jurídico chileno.

³ "Art. 6º Son derechos sociales la educación, la salud, la alimentación, el trabajo y la vivienda, (...) en la forma establecida por esta Constitución. (Traducción propia)

Un aspecto que vale la pena tener en cuenta en todos los países es que a pesar de que la explosión demográfica en las ciudades empezó hacia mediados del siglo XX, la incorporación del derecho a la vivienda en los marcos constitucionales es parcialmente reciente salvo en Argentina donde se encuentra desde el año 1957. En el caso mexicano entra en la Constitución en el año 1983, en Colombia en 1991, en Brasil en 2000, en Argentina en el año 1994, y en Chile en el año 1989 con la incorporación del PIDESC.

Adicional a lo anterior, en países de configuración federal como México, Brasil y Argentina, es posible también encontrar la consagración del derecho a la vivienda en constituciones estatales o regionales: Ciudad de México (Art. 6 Constitución de la Ciudad de México), Buenos Aires (Art. 7 Constitución Provincia de Buenos Aires) y São Paulo (Art. 182).

Con todo, parece claro que aunque reciente existe correspondencia entre la formulación de principios y valores constitucionales relativos a la vivienda en los cinco países y la meta planteada en el objetivo

11 de ODS. Los países mencionados y dentro de ellos sus principales ciudades tienen planteado un objetivo expreso en sus principios constitucionales relacionado con la responsabilidad de agenciar acciones para mejorar la inclusión social por medio de la generación de soluciones habitacionales.

Esta condición ha conducido a que exista en estos contextos leyes relacionadas con la política de vivienda que constituyen la base para la política del sector lo que se configura de alguna forma como el segundo supuesto necesario en estados democráticos para impulsar acciones hacia el logro de metas como las vinculadas al ODS 11. En el marco de estas se configuran los otros componentes esenciales de la gobernanza del sector. Por una parte, se crean las bases de la política y de los programas orientados a atacar los déficits y, por otra, se estructuran las instituciones y organizaciones públicas encargadas de agenciar la materia. A continuación se relacionan los principales marcos legales dentro de los cuales se encuentran establecidos estos parámetros en cada una de las ciudades.

Tabla 3. Marco Legal Política de Vivienda en cinco ciudades latinoamericanas

LEYES ESTRUCTURANTES DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA				
CIUDAD DE MEXICO	BOGOTÁ	S. DE CHILE	SÃO PAULO	BUENOS AIRES
Ley de Vivienda Nueva. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2006.	LEY 3 DE 1991 "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones." LEY 1537 DE 2012 "Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones."	Ley 16391 de 1965 Crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. (Última modificación octubre 2014).	Ley 11.124 de 2005. Dispone sobre el Sistema Nacional de Habitación de Interés Social, crea el Fondo Nacional de Habitación de Interés Social e instituye el Consejo Gestión de éste Fondo. Ley 11.199 de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.	Ley 24464 de 1995. Sistema Federal de Vivienda. La ley 1251 de 2003. (Transforma e la Antigua Comisión Municipal de Vivienda -organo nacional- en el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires.

Fuente: elaboración propia

A partir de la información relacionada en el cuadro, vale la pena destacar que esas regulaciones resultan relativamente recientes, salvo en Chile donde hace presencia desde el año 65. Si bien en todos los casos es posible encontrar antecedentes legislativos que daban soporte a políticas de vivienda con anterioridad, desde los años 90 se inició un nuevo momento de regulación sobre la materia que daba un enfoque distinto a una política que entre los años 50's y 80's se caracterizó por el énfasis del papel de las instituciones públicas y el centralismo.

Con base en este soporte legal es posible identificar varios aspectos relativos a la gobernanza del sector vivienda en nuestras ciudades vinculado a las estrategias existentes para combatir los déficits y la interrelación de actores involucrados en las mismas. A continuación se tratará este tema.

3.2.1 Política de vivienda y entramado institucional.

Un elemento central de la política de vivienda de los años recientes en las ciudades de estudio tiene

que ver con la apertura de un espacio explícito a la participación de agentes privados en su provisión e, igualmente, como parte de la ola de descentralización que influenció a nuestros países desde finales del siglo anterior, el nacimiento de instituciones municipales con funciones explícitamente referidas al mismo tema (Jordana 2001).

La única excepción en relación con este último aspecto es Santiago de Chile. A pesar de que en los últimos años Chile ha observado cambios orientados a la descentralización del poder político y administrativo, el sector de la vivienda sigue siendo dominado y determinado allí por el sector central. En tal medida no existen regulaciones locales sobre la materia como tampoco entidades de los gobiernos regionales o municipales con competencias amplias en el asunto.

El cuadro siguiente menciona en relación con la cada ciudad los órganos competentes tanto en el nivel nacional como el local de impulsar estas políticas.

Tabla 4. Instituciones públicas con competencias en materia de vivienda

	ENTIDADES DEL NIVEL NACIONAL	ENTIDADES DEL NIVEL LOCAL
CIUDAD DE MÉXICO	<p>Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda –CONOREVI</p> <p>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.</p> <p>Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).</p> <p>Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado – FOVISSSTE.</p>	<p>Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.</p>
BOGOTÁ	<p>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.</p> <p>Fondo Nacional de Vivienda.</p> <p>Fondo Nacional del Ahorro.</p>	<p>Secretaría Distrital de Hábitat (2006)</p> <p>Caja de Vivienda Popular</p> <p>Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano.</p>
SÃO PAULO	<p>Ministerio de la Ciudad.</p> <p>Caja Económica Federal.</p>	<p>Secretaría de Vivienda(1977)</p> <p>Compañía Metropolitana de Habitación de São Paulo (Cohab).</p>
SANTIAGO DE CHILE	<p>Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.</p> <p>Secretaría Regional Ministerial metropolitana.</p> <p>Servicios de Vivienda y Urbanismo (SERVIUS).</p>	<p>No cuenta con entidades del nivel local con responsabilidades en los temas de vivienda.</p>
BUENOS AIRES	<p>Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.</p> <p>Secretaría de Vivienda.</p> <p>Consejo Nacional de Vivienda (CNV).</p> <p>Fondo Nacional de Vivienda FONAVI.</p>	<p>Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano.</p> <p>Instituto de Vivienda de la ciudad de Buenos Aires – IVC.</p> <p>Subsecretaría de Hábitat e Inclusión.</p>

Fuente: elaboración propia

A pesar de la diversidad de organismos presentes en cada contexto es posible identificar una estructura similar en cada ciudad. Por un lado, se encuentran órganos del nivel nacional, básicamente ministerios, a los que por regla general corresponde la formulación de la política. En tal medida, el diseño de las acciones del sector sigue siendo monopolio de la iniciativa pública con un protagonismo especial de los gobiernos nacionales. Esta condición se repite ahora en relación con las instituciones locales que se han visto nacer en recientes años. En la mayoría de las ciudades existe un ente rector de la política de vivienda encargado de direccionar el accionar del municipio o la ciudad.

Además de ese tipo de instituciones, en todos los casos se ha generalizado la presencia de fondos de financiamiento que reciben recursos de diferentes fuentes y tienen como objeto servir como músculo financiero para el sector. La presencia de bancos estatales establecidos como medio para la financiación de la vivienda han dado paso por regla general a la constitución de este tipo de fondos. A este tipo de instituciones se suman en algunos contextos locales algunos órganos descentralizados con funciones de ejecución tales como la Empresa de Desarrollo y Renovación Urbana en Bogotá, el Instituto de Vivienda en Buenos Aires y Compañía Metropolitana de Habitación de São Paulo. Santiago de Chile vuelve aquí a ser la excepción en la medida en que las funciones del nivel local en materia de vivienda son escasas.

Además de la dirección y formulación de la política existen dos áreas esenciales en el sector de la vivienda que con las reformas de finales del siglo XX han dado lugar a la ampliación de la participación del sector privado con resultados que pueden resultar disímiles y dar lugar a diferente tipo de interpretaciones. De ello se desatarán aquí dos facetas principalmente: la financiación y su producción.

3.2.1.1 Los sistemas de financiación: entre la necesidad y la carencia de recursos

Uno de los temas fundamentales de cualquier política de vivienda tiene que ver con la financiación de unidades habitacionales para aquellas capas de población que cuentan con menores recursos económicos. Entre los años 50´ s y 60´ s surgieron las primeras instituciones en América Latina encargadas de brindar algún tipo de apoyo a las familias para la consecución de vivienda. Se trató por regla general de instituciones financieras de carácter estatal del nivel nacional que atendían esencialmente a la población trabajadora con niveles intermedios de ingresos y bajo sistemas crediticios. Entre esas instituciones encontramos el Banco Central Hipotecario en Colombia y el Banco Nacional de Habitación en Brasil.

Los años 80 y 90 significaron un cambio en esa política especialmente en algunas de las ciudades estudio. Muchas de las instituciones mencionadas desaparecieron bajo el estigma de la centralización, la burocratización, el clientelismo y la corrupción, lo que implicó en unos casos un bache temporal en las políticas de vivienda y en otros, el giro a otro modelo basado en lógicas de mercado (Puebla 2002; Cuervo and Jaramillo 2010; Ministerio de Vivienda y Urbanismo 2004).

En casos como Chile y Colombia surgió un sistema que atribuyó una parte sustancial del financiamiento a entidades financieras de carácter privado y creó esquemas de subsidios estatales destinados a complementar, junto con el ahorro particular de las familias y el crédito financiero, el valor de la vivienda. El resultado de esa política, sin embargo, ha sido dispar en los dos países lo que se ha visto reflejado en sus principales ciudades: Santiago y Bogotá. Mientras en el primer caso, especialmente desde el inicio de los gobiernos de la concertación el modelo contó con una cantidad muy importante de recursos para subsidios que permitió la producción masiva de vivienda con un impacto importante en el déficit cuantitativo -que se redujo en cerca de 200 mil unidades entre 1990 y 2000-, en el segundo los

recursos han resultado escasos para las fajas más pobres de la población (Tokman 2006). Solo hasta recientes años en Colombia y en Bogotá se abrió la posibilidad tanto a nivel nacional como local de financiar la oferta de vivienda de los más pobres hasta en un ciento por ciento. Sin embargo, los recursos para estas modalidades de provisión han sido escasos y han tenido un impacto reducido frente al déficit de la ciudad.

En el caso chileno, como se mencionó, la producción de vivienda social especialmente entre los años 90 y la primera década del 2000 fue muy importante aunque a partir de un modelo desregulado en relación con el mercado del suelo que ha dado lugar a la reproducción de un patrón de segregación socioespecial muy fuerte y la producción de un urbanismo precario (López-Morales 2013).

En Ciudad de México y São Paulo el giro al sistema de subsidios no ha sido tan claro. Si bien en uno y otro contexto se reconoce el subsidio como una forma de financiación de la vivienda para la población más pobre en ninguno de ellos se ha aplicado directamente sino en estrecho vínculo con sistemas de crédito. Ahora bien, estas dos ciudades tienen de particular que con el agotamiento de los modelos más estatistas dominantes entre los 60' s y 80' s se dio paso a un período de estancamiento de las políticas estatales de vivienda sin intervención estatal (Puebla 2002; Holz and De Andrade Monteiro 2008).

En el caso de Brasil, liquidado el Banco Nacional de Habitación en los años 80, sólo hasta principios del 2000 surgieron nuevas iniciativas gubernamentales que daban paso a la asistencia estatal en materia de vivienda. En Ciudad de México, aun cuando la Comisión Nacional de Vivienda no fue liquidada, su accionar se vio seriamente limitado por la ausencia de apoyo y recursos hasta el año cuando se impulsa la política del Bando 2 (Tamayo 2007). En ambos casos, la situación sigue siendo difícil para las franjas de población de menores recursos en la medida en que los programas diseñados o han tenido un alcance limitado, como el caso de Ciudad de México, o no han

sido orientados de manera contundente hacia las poblaciones con mayores dificultades económicas en programas como Mi casa, mi vida de São Paulo.

En el caso de Buenos Aires desde mediados del siglo XX en Argentina y hasta los años 80, al igual que en los casos anteriores, se desarrollaron programas de iniciativa estatal para la construcción de barrios para trabajadores así como también programas de carácter transitorio como el alojamiento en hoteles (Cravino, Fernández, and Varela 2008; Royo, n.d.). Posteriormente, a partir de los años 90 la política de vivienda Argentina se caracteriza por la incorporación de políticas neoliberales. Ello implicó el abandono de la política de vivienda social como centro de la discusión de la política y el paso a criterios de relaciones de Mercado en la política (Cravino, Fernández, and Varela 2008).

A partir del año 2000 aproximadamente la política se ha centrado en otorgar subsidios o créditos hipotecarios en beneficio especialmente de las clases medias que han dejado una baja producción y un impacto reducido sobre el déficit. (Rodríguez et al. 2015)

3.2.1.2 La oferta de vivienda: la tendencia al monopolio de la provisión privada

Otro de los aspectos determinantes para el avance en temas de vivienda tiene que ver con la producción misma de las unidades habitacionales. A lo largo de la historia de la región se han producido diferentes expresiones con diversos protagonistas que pueden intervenir en esta fase. Los años transcurridos entre la década del 50 y el 80 nuevamente marcan una diferencia importante frente al presente. Durante aquellas décadas hubo iniciativas de producción estatal directa y también algunas pretensiones de apoyo a sistemas de autoconstrucción. Fueron los años de incubación y crecimiento del sector inmobiliario empresarial que para entonces competía con los modelos de loteamiento y autogestión de la vivienda. Paralelo a esta alternativa apareció con particular ímpetu desde esos años el fenómeno de

la urbanización informal como alternativa para los sectores populares que optaron bien por la invasión de tierras o por la compra de lote ilegalmente fragmentado para la autoconstrucción.

El giro de los años 80' s condujo a prácticamente la eliminación de las alternativas de autoconstrucción legal en estas ciudades salvo las ubicadas en asentamientos informales. El énfasis en el mercado y el retiro de la participación del sector público de su participación en la oferta de vivienda condujo a la generalización del modelo provisión por parte del empresario inmobiliario especialmente durante los primeros años del nuevo siglo.

Esa tendencia ha variado levemente con programas que admiten la participación de órganos del estado en la contratación de la construcción de viviendas destinadas a población pobre como el de vivienda gratuita en Colombia, Mi casa Mi vida en Brasil o el programa de vivienda progresiva en México. Sin embargo, la oferta de vivienda en las cinco ciudades, incluidas la de carácter social, se encuentran a cargo de promotores privados y sin participación ni direccionamiento público.

3.2.1.3 Los espacios para la ciudadanía

Como se mencionó en su momento, la gobernanza puede ser entendida como la articulación entre el direccionamiento y la gestión de instituciones públicas con la acción de agentes e intereses privados. Esta conjunción implica no solamente la participación de los sectores empresariales en el desarrollo de tareas colectivas sino también la de sectores sociales y de la ciudadanía directamente interesados en el desarrollo de esos mismos asuntos. Desde esa perspectiva, la presencia de organizaciones sociales y la existencia de medios que permitan a los ciudadanos una mayor incidencia en políticas como las de vivienda se constituye como uno de los aspectos importantes a tener en cuenta en relación con la gobernabilidad de determinado sector. El espacio no permite un desarrollo muy profundo de este tema pero, por su relevancia, es importante hacer una breve mención al

mismo respecto a nuestras cinco ciudades.

Como primera medida es importante destacar que existen casos como el Ciudad de México, Buenos Aires y São Paulo en los cuales existe la opción de participación en la gestión de proyectos de vivienda por parte de organizaciones sociales. Buenos Aires en su regulación local prevé sistemas de crédito para organizaciones sociales con asignación de lote para efectos de que ellas desarrollen proyectos de vivienda para su asociados. En la misma dirección, la Ley de Vivienda para la Ciudad México establece la posibilidad de promover proyectos gestionados por organizaciones de vivienda, en igual sentido que lo hace la Ley de São Paulo.

No obstante, a pesar de que las leyes establecen estas opciones como alternativas para la producción con participación social de la vivienda, existe pocas iniciativas reales con impacto sobre las cifras que puedan ser consideradas. En este sentido, existe un gran camino por recorrer en la promoción de formas asociativas de producción de vivienda en estos contextos.

En Santiago de Chile y Bogotá, la presencia de organizaciones viviendistas se ha reducido sustancialmente a lo largo de las últimas décadas. En el primer caso, porque desde hace años el modelo pretendió hacer énfasis en la protección y promoción del sector empresarial con exclusión explícita de sistemas asociativos. En el caso colombiano, a pesar de que la Ley no ha dejado de admitir la posibilidad de la participación de organizaciones sociales en la producción de la vivienda, los programas efectivamente ejecutados y el sistema de subsidios creado ha conducido a la misa dirección, es decir, a la predilección por sistemas empresariales de producción.

3.2.2 Conclusiones

A partir de las reflexiones anteriores en torno a la gobernanza en el sector de la vivienda de nuestras

cinco metrópolis latinoamericanas se puede concluir con algunas ideas en torno a las ventajas y avances que se han producido en la materia y los desafíos para alcanzar dicho objetivo.

En primer lugar es necesario destacar que a partir del marco internacional y la acción de organismos multilaterales así como de los desarrollos políticos internos en cada país existe hoy una coincidencia entre los objetivos y fines que se desprenden de las metas del ODS 11 con los ordenamientos jurídicos internos de cada país, aspecto que constituye una ventaja sustancial en la medida en que existen instrumentos vinculantes al nivel interno que exigen la generación de soluciones de vivienda para la población más pobre y marginada. Esta misma condición ha conducido, en ocasiones a partir de organismos preexistentes, a la consolidación de un cuerpo organizacional público en las ciudades expresamente establecido para alcanzar dicho propósito. Esta se constituye como otra ventaja en la medida en que, aunque defectuosamente, ya existen agentes del sector público con la obligación de obrar en esa dirección.

Las dificultades parecen proceder de varias direcciones y es allí donde se encuentran los mayores retos. De una parte, el contenido de la política de vivienda en ninguno de los contextos ha conducido de manera efectiva y contundente a revertir los procesos de segregación socioespacial que lastiman especialmente a los sectores de menores recursos. Todavía hoy los hogares de estos sectores en las cinco ciudades deben soportar las peores condiciones urbanísticas en términos de transporte, acceso a lugares de trabajo y características urbanísticas de los asentamientos. Esta situación no solo tiene que ver con la política de financiamiento y construcción de vivienda sino también con la de gestión de suelo, aspecto que no fue objeto de análisis en este documento, pero que representa uno de los componentes más importantes en relación con la necesidad de contrarrestar los problemas de localización de la vivienda social.

Ciudades como São Paulo y Bogotá cuentan con importantes herramientas de planificación y gestión

de suelo que permitirían avanzar en el objetivo de lograr mejores localizaciones de la vivienda social. No obstante, enfrentan obstáculos institucionales importantes que han impedido una aplicación consistente y efectiva de esas herramientas. Las otras ciudades tienen camino por recorrer en la formulación de herramientas de gestión del suelo para esos efectos y su aplicación.

Por otra parte, parece claro que salvo el caso de Santiago de Chile, los esfuerzos en materia fiscal dirigidos a promover sistemas de provisión de vivienda para la población más necesitada tanto desde niveles nacionales como locales ha sido realmente insuficiente lo que ha conducido de un lado al incremento de los déficits y por otro al incremento de la urbanización informal. Es claro hoy que la operación del mercado inmobiliario de iniciativa privada por sí sola no genera soluciones para los rangos de población de más baja renta. Esta franja constituye una demanda inefectiva que requiere de la asistencia pública para tener la capacidad de acceder a una vivienda en condiciones de dignidad. En tal sentido, las ciudades y sus gobiernos nacionales deben comprometer mayores recursos si desean contribuir al objetivo de inclusión.

Y finalmente, existen sin duda aspectos de tipo institucional por superar en la gestión de la vivienda. Durante los últimos años se ha visto crecer la importancia de los gremios de construcción en todos los países y la generalización de sistemas empresariales de producción. Al lado de este proceso no ha sido posible evidenciar en las cinco ciudades un proceso de fortalecimiento de las instituciones públicas en materia de regulación y gestión de recursos que permita equilibrar las fuerzas que operan en el sector. En consecuencia, resulta necesario analizar el avance la configuración de las instituciones públicas en la materia y su capacidad para promover políticas adecuadas para alcanzar dichos objetivos sin llevar al traste la producción inmobiliaria como elemento importante para el desarrollo económico, pero con capacidad de incidir en la generación de oferta para la población más necesitada.

4. Preservación ambiental para el desarrollo urbano sostenible

4.1. Las áreas de preservación ambiental.

Un aspecto que se contrapone en cierto sentido a las necesidades de suelo para vivienda tiene que ver con el otro de los elementos mencionado al inicio de este documento: la gestión ambiental. Como se indicó, el proceso de aglomeración en las ciudades latinoamericanas ha implicado la ocupación de grandes espacios rurales para su disposición para la vida urbana buena parte de los cuales justamente tienen que ver con el uso residencial. En nuestras cinco ciudades de estudio esta dinámica condujo a lo largo del siglo XX a fenómenos de deforestación, resecamiento de fuentes hídricas y transformación de ecosistemas. El proceso inició más rápido en unos casos que en otros pero el resultado ha sido muy similar. En cada ciudad es posible encontrar distintas evidencias en datos sobre esta situación, aunque no todas referidas a un mismo aspecto. Por ejemplo, el territorio correspondiente hoy a Ciudad de México estaba ocupado en un 60% por bosques a mediados del siglo XIX. Para la segunda década del siglo XX esa proporción se había reducido en un 70% (Meza Aguilar and Moncada Maya 2010).

En Bogotá se estima que a principios del siglo XX el área ocupada por lagos y humedales alcanzaba cerca de 50.000 hectáreas. Hoy quedan 727 declaradas como Parques Ecológicos Distritales de Humedal que corresponden aproximadamente el 1.45% del área original (Escobar 2018). En el caso de Santiago, asentamiento que se encuentra localizado cerca de un área de montaña (Precordillera Andina) el crecimiento desordenado y la alta demanda de bienes naturales ha significado el deterioro ambiental de esta zona al punto que hoy a nivel regional solo es posible encontrar 5% de espacios con vegetación silvestre. São Paulo, con datos más reciente, entre los años 1991 y 2000 perdió 5.345 hectáreas de cobertura vegetal y la ciudad mantiene tan solo el 18% de su área de Mata

Atlántica preservada (Equipo Akatu 2015).

Sin bien es cierto los fenómenos de deforestación y transformación de áreas silvestres son un resultado frecuente del crecimiento urbano, también lo es que resulta posible y necesario encontrar mecanismos de gestión de servicios ecosistémicos que permitan contrarrestar dichas amenazas y equilibrar el territorio. Solo mediante este tipo de estrategias es posible evitar la profundización de amenazas para el ambiente y la vida humana como la contaminación de las fuentes hídricas, las inundaciones, la contaminación por emisiones gas carbono, el incremento de las temperaturas y la contaminación auditiva (Sorensen, Keipi, and Jhon 1998).

En relación con lo anterior es posible evidenciar en las ciudades aquí analizadas la presencia de al menos algún porcentaje de suelo destinado a la protección. A continuación se presenta un cuadro con referencia al área y al porcentaje de suelo de conservación con que cuenta cada ciudad, así como la mención de las principales áreas sometidos a este régimen.

Tabla 5. Áreas de conservación ambiental por ciudad

	HECTÁREAS Y PORCENTAJE DE SUELO DE CONSERVACIÓN	ÁREAS PROTEGIDAS
CIUDAD DE MÉXICO	87.700 Has. (58.66% del área de Ciudad de México)	Cerro de la Estrella. Cumbres del Ajusco. Desierto de los Leones. El Tepeyac. Fuentes Brotantes de Tlalpan. Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla. Lomas de Padierna. Parque Histórico Coyoacán Zona Protectora Forestal de Los Bosques de la Cañada de Contreras. Zonas Sujetas a Conservación Ecológica (9) Zonas ecológicas y culturales (2) Reservas ecológicas comunitarias (4) Zona de protección hidrológica y ecológica (1) Área comunitaria sujeta a un régimen especial de protección (1)
BOGOTÁ	83.764 Has (47.1% del área del Distrito Capital)	Parque Nacional Natural Sumapaz Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá "Thomas Van Der Hammen" Santuarios de Fauna y Flora (3) Áreas Forestales Distritales (42) Parques Ecológicos Distritales de Montaña (5) Parques Ecológicos Distritales de Humedal (12)
SÃO PAULO	36.065,32 (23.63% del área de Municipio)	Área de Protección Ambiental. (APA) Capivari-Monos Bororé-Colonia (APA) Parque Natural Municipal Fazenda do Carmo Parque Natural Municipal Cratera de Colonia Parque Natural Municipal Bororé Parque Natural Municipal Varginha Parque Natural Municipal Itaim Parque Natural Municipal Jaceguava RPPN Mutinga
SANTIAGO DE CHILE	5.800 Has (7.01% del área correspondiente al Gran Santiago)	Parques Metropolitanos: Cerros de Renca, Colorado y San Cristóbal Áreas de Protección Ecológica con Desarrollo Controlado: Pie del cerro de Lo Aguirre Áreas de Rehabilitación Ecológica: Cerros de Los Morros, Negro, Chena y Lo Aguirre Zonas de Derrumbes y Asentamiento del Suelo: Los cerros de Chena, Hasbún y Las Cabras de San Miguel Sin categoría: Cerros de Adasme, El Manzano, San Luís (S/I) y Loma Larga (S/L)
BUENOS AIRES	368 Has. (1.84% de la Ciudad de Buenos Aires)	Reserva Ecológica Costanera Sur Reserva Ecológica Costanera Norte

Fuente: elaboración propia

Como se observa en la tabla, Ciudad México, Bogotá y São Paulo tienen en términos porcentuales áreas importantes destinadas a la conservación ambiental. Este hecho se torna especialmente relevante si se tiene que cuenta que las tres ciudades, como núcleo de lo que sería su área metropolitana, son bastante grandes y presentan serios problemas ambientales y de contaminación ambiental.

A partir de sus instrumentos de planeación estas urbes han determinado diferentes categorías de gestión dando lugar a los porcentajes indicados que van desde el 58% para Ciudad de México hasta el 23.63% de São Paulo, pasando por Bogotá que cuenta con un 47%. Vale la pena indicar que en los tres casos las zonas de conservación se ubican hacia los extremos de los municipios lo que reduce su impacto directo en términos de sus servicios ecosistémicos urbanos. En todas ellas buena parte de estas áreas se encuentran al sur de la ciudad. En el caso de São Paulo se ubican además algunas pocas en el norte, y en el de Bogotá es posible evidenciar también en el norte y en el oriente.

En relación con Santiago de Chile vale la pena hacer varias apreciaciones. Por una parte, el cálculo registrado en la tabla se ha realizado en relación con el Gran Santiago, aun cuando esta figura no existe formalmente en el país. Sin embargo, dado que la comuna de Santiago es demasiado pequeña, es la mejor forma de dimensionar este aspecto en la ciudad. Por otro lado, las infraestructuras verdes relacionadas no son áreas de conservación forestal sino, más bien, espacios verdes que admiten diferentes usos recreacionales. Los cerros de la ciudad tienen un papel esencial por el servicio ecosistémico que prestan a la ciudad pero se pueden asimilar a los parques recreativos de las otras ciudades. Si se tiene en cuenta que la suma de estas áreas, sin descontar los espacios urbanizados llegan al 7%, podemos

concluir que su situación en esta materia parece bastante deficitaria.

La situación de Buenos Aires resulta más inquietante. Su porcentaje de áreas protegidas es el más bajo de todas las ciudades estudiadas (1.84%) y si se analiza la cuestión respecto al área metropolitana el resultado parece peor. En total se pueden identificar 10.428 Has que corresponden a un 0.8% de lo que cubre dicha área.

Vistas estas condiciones es posible sostener a nivel general y teniendo en cuenta la proporciones que la situación de las áreas de protección parece ser más favorable en las tres primeras ciudades mencionadas y que aquellas que se encuentran en el cono sur enfrentan déficits importantes. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la presencia de grandes extensiones de suelo de protección en la periferia de las primeras ciudades, a pesar de ser un aspecto innegablemente positivo, choca con la poca presencia de este tipo de suelo al interior de la mancha urbana y como soporte ambiental para las mismas.

4.2. La gobernanza de la preservación ambiental urbana.

4.2.1 Bases constitucionales y marcos regulatorios de la conservación de áreas con valor ambiental

El análisis de la gobernanza en relación con la conservación de zonas de valor ambiental en las ciudades debe empezar, así como se planteó respecto al tema de vivienda, por el análisis de los principios y valores constitucionales, los que se constituyen como punto de referencia fundamental para el desarrollo de acciones colectivas por parte de instituciones públicas y privadas. Dadas estas condiciones, a continuación se reseñan las partes de los artículos constitucionales relacionados con la materia no sin antes advertir que nuestras constituciones

son bastante generosas en términos de la protección del medio ambiente. Se intenta aquí acotar esa dimensión a los aspectos estrictamente relacionados con las zonas de preservación ambiental.

Tabla 6. Marco Constitucional de la preservación de áreas protegidas

CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE Y PRESERVACIÓN AMBIENTAL				
CIUDAD DE MEXICO	BOGOTÁ	S. DE CHILE	SÃO PAULO	BUENOS AIRES
<p>Constitución de 1917 México</p> <p>"Artículo 4º [...] Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. (...)</p> <p>Artículo 27. [...] La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de (...) cuidar de su conservación... En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ... preservar y restaurar el equilibrio ecológico; ..."</p>	<p>Constitución Política de 1991 Colombia</p> <p>"Artículo No. 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano (...)</p> <p>Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines."</p> <p>"Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. ..."</p>	<p>Constitución 1980 Chile</p> <p>"Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas: [...] 8º. El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente;..."</p>	<p>Constitución de 1988 Brasil Art. 225. Todos tienen derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial a la sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público ya la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones. 1º Para asegurar la efectividad de ese derecho, incumbe al Poder Público I - preservar y restaurar los procesos ecológicos esenciales y proveer el manejo ecológico de las especies y ecosistemas; (...) III - definir, en todas las unidades de la Federación, espacios territoriales y sus componentes a ser especialmente protegidos, siendo la alteración y la supresión permitidas solamente a través de ley, vedada cualquier utilización que comprometa la integridad de los atributos que justifiquen su protección;..."</p>	<p>Constitución Política de Argentina (Ley 24430 de 1994)</p> <p>"Artículo 41. Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. (...) Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. (...)</p>

De acuerdo con los extractos de los artículos constitucionales presentados en la tabla, en los cinco países existe un reconocimiento explícito del medio ambiente como derecho de todas las personas. Ello demuestra un primer ámbito de articulación entre los órdenes internos de los Estados y las metas 11.4 y 11.6 de los ODS, e igualmente con las metas vinculadas al ODS 15. Ahora bien, aunque la obligación de preservar zonas de especial valor ecológico puede deducirse de todos los ordenamientos constitucionales mencionados en tanto todos ellos establecen el deber

de conservación de la naturaleza, en Brasil y Colombia aparece más explícita la obligación en relación con determinadas áreas del territorio de especial valor ambiental.

A partir del soporte constitucional indicado es posible también encontrar en los cinco contextos una base legal que hace referencia explícita a políticas de conservación y que plantea distintas categorías y herramientas que permiten este proceso.

Tabla 7. Marcos regulatorios de la preservación ambiental

	MARCO JURÍDICO NACIONAL	MARCO JURÍDICO LOCAL
CIUDAD DE MÉXICO	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente (1988).	Ley Ambiental del Distrito Federal del 2000.
BOGOTÁ	Ley 99 de 1993. Crea el ministerio del medioambiente y organiza el Sistema Nacional Ambiental SINA. Decreto 2811 de 1974. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.	Decreto 462 de 2008. Adopta la "Política para el Manejo del Suelo de Protección del Distrito Capital. Proteger para un Mejor Futuro".
SÃO PAULO	Ley 9.985 de 2000 . Ley 6938 del 31 de agosto de 1981. Política Nacional de Medio Ambiente. Decreto 5.758 del 13 de abril de 2006. Política Nacional de Áreas Protegidas.	Decreto 58.107 de 2012. Agenda para contribuir al desarrollo sostenible del estado de São Paulo. Ley 16.050 de 2014. Política de Desarrollo Urbano y el Plan Director Estratégico del Municipio de Sao Paulo. Ordenanza de la Secretaría Verde y de Medio Ambiente N° 90 de 2015 .
SANTIAGO DE CHILE	La ley 19.300 de 1994 o Ley de Bases Generales del Medio Ambiente. A pesar de sus modificaciones, esta ley configura el actual marco legal e institucional para el medio ambiente del país.	Plan Regulador Metropolitano (No es una norma de carácter ambiental).
BUENOS AIRES	Ley 22351 de 1980. Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Ley 25675 de 2002. Ley General de Ambiente. Ley 1687 de 2005: Ley de Educación Ambiental.	Ley 12704 de 2001: Establece y regula las condiciones para las áreas que sean declaradas "Paisaje Protegido de Interés Provincial" o "Espacio Verde de Interés Provincial", con la finalidad de protegerlas y conservarlas.

Salvo el caso de Santiago, que no cuenta con regulaciones de carácter local específicas sobre materia, es posible identificar cuerpos normativos en todas las ciudades tanto en el nivel nacional como local relativos a la regulación del medio ambiente y, en particular, a la conservación de áreas de especial valor ecológico.

Así, en el caso de México se encuentra la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente de 1988 que establece, entre otras, disposiciones para la protección de áreas naturales (Micheli, 2002). Ciudad de México cuenta con la Ley Ambiental del Distrito Federal del 2000 relativa expresamente al Suelo de Conservación y las Áreas Naturales Protegidas (ANP). Esta ley regula las Áreas Naturales Protegidas de la ciudad y reglamenta los recursos naturales del Suelo de Conservación y de las Áreas Naturales Protegidas. Otras leyes que la apoyan en este ámbito son la Ley Forestal sobre recursos forestales (Schteingart & Salazar, 2005).

En el caso de Bogotá a nivel nacional se encuentran la Ley 99 de 1993 que crea el Ministerio del Medioambiente y organiza el Sistema Nacional Ambiental SINA dentro del cual se establece como principio y orientación básica la conservación y protección de zonas de páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos, paisaje. Asimismo, se encuentra el Decreto 2811 de 1974 -Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente- que incorpora todas las categorías de conservación de carácter nacional y en conjunto con él se constituyen como la base de la reglamentación del sistema nacional de áreas protegidas. A nivel local se encuentra el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá que establece la estructura ecológica principal de la ciudad.

A nivel federal en Brasil existe la Ley 9.985 de 2000 que reglamenta el artículo 225 de la Constitución y establece el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza -SNUC. En desarrollo de estas disposiciones el Decreto 5.758 de 2006

instituye el Plan Estratégico Nacional de Áreas Protegidas PNAP donde se establecen las diferentes categorías de conservación. (Estación Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refugio de Vida Silvestre). A nivel municipal en Sao Paulo tiene especial importancia el Plan Director Estratégico, Ley 16.050 de 2014, que determina las diferentes zonas de conservación del municipio.

La característica centralista del estado chileno se refleja igualmente en la materia ambiental. El eje de la actuación pública y privada en la materia desde el punto de vista legal es la Ley 19.300 de 1994, Ley de Bases Generales del Medio. Santiago no posee una regulación específica local al respecto. La única referencia relevante es el principal instrumento de planificación territorial con que cuenta a nivel regional y que viene representado por el Plan Regulador Metropolitano. Este plan incluye dentro de sus disposiciones la referencia a las áreas de protección y, en general, a los espacios verdes de importancia regional.

Finalmente, en el caso de Buenos Aires, la Ley 22351 de 1980 establece el Sistema Nacional de Áreas Protegidas dentro de la cual se adoptan como categorías de protección los parques nacionales, los monumentos naturales o reservas nacionales. En el nivel local cuenta con el Plan Urbano Ambiental que se constituye como el soporte del proceso de planeamiento y gestión de la Ciudad.

4.2.2 El entramado institucional de la conservación de zonas de valor ambiental en el contexto urbano.

El conjunto de normas relacionadas anteriormente cuenta en las diferentes ciudades con un conjunto agentes e instituciones públicas con responsabilidades en la materia y determina las posibles vías de participación de la sociedad civil y personas privadas en la misma. En la presente sección se pretende ofrecer un panorama general de esta cuestión para a partir de allí sacar algunas

conclusiones respecto a sus semejanzas y diferencias y plantear algunos de los retos que impone la materia en función de las metas del ODS 11.

El primer paso en esta dirección consiste en identificar si existen actores públicos responsables de impulsar

los objetivos constitucionales en la materia y aplicar las políticas, estrategias y reglamentaciones establecidas en el marco regulatorio del país y la ciudad. El siguiente cuadro ofrece una visión general al respecto.

Tabla 8. Instituciones públicas de la preservación de áreas protegidas

	ÓRGANOS NACIONALES	ÓRGANOS LOCALES
CIUDAD DE MÉXICO	Instituto Nacional de Ecología (INE) -1992). Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas - CONANP- (2000) Desconcentrada del SEMARNAT.	La Secretaría del Medio Ambiente (SEDE-MA): Dirección General de Áreas Naturales Protegidas y Áreas de Valor Ambiental La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT)
BOGOTÁ	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Unidad Administrativa Especial - Parques Nacionales Naturales de Colombia Entidades del orden regional.	Entidades regionales: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR Entidades distritales: Secretaría Distrital de Ambiente
SÃO PAULO	Consejo Nacional de Medio Ambiente - CONAMA Ministerio de Medio Ambiente Instituto Chico Mendes I Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables -Ibama (esfera federal) Consejos Gestores	Secretaría Verde y del Medio Ambiente
SANTIAGO DE CHILE	Ministerio del Medio Ambiente (Ley 20.417 de 2010) Corporación Nacional Forestal (CONAF) Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) (la Ley 20.417).	Plan Regulador Metropolitano (No es una norma de carácter ambiental).
BUENOS AIRES	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Parques Nacionales de Argentina.	Ministerio de Ambiente y Espacio Público (Municipio).

Fuente: elaboración propia

Como se observa, tanto a nivel nacional como local, es posible encontrar organizaciones responsables de promover acciones de protección del medio ambiente. A nivel nacional en todos los casos existe un Ministerio encargado de coordinar y dirigir la política ambiental. Sin embargo, resulta menos fácil encontrar coincidencia en la presencia de entidades específicas encargadas de la gestión y protección de zonas de conservación ambiental al interior de las ciudades.

Si bien en los niveles nacionales encontramos organizaciones encargadas de esta materia, ellas se ocupan de áreas de preservación de carácter e importancia nacional. Esta condición choca con el hecho de que, salvo en una de las ciudades, son pocas las zonas de esta naturaleza que se ubican dentro de los perímetros de las ciudades indicadas. Así, mientras que Ciudad de México cuenta con ocho áreas nacionales protegidas bajo la administración de la SEMARNAT, entidad del gobierno federal, Bogotá sólo tiene una bajo la vigilancia de la Unidad Nacional de Parques. En São Paulo, Santiago y Buenos Aires no existe ninguna.

En el nivel local la situación es distinta. Ciudad México, Bogotá y São Paulo cuentan en los niveles municipales con secretarías de ambiente que tienen direcciones especiales encargadas de la administración de las zonas de preservación locales. Esta situación permite evidenciar que el proceso de descentralización poco a poco ha dado lugar al surgimiento de entidades con competencias importantes que cada día toman más relevancia en la gestión de los asuntos locales. De hecho las Secretarías de Ambiente recientemente mencionadas datan de años relativamente recientes. En el caso de Ciudad de México es del año 1994, en Bogotá del año 2006 (aun cuando su antecesora, el departamento administrativo del medio ambiente fue creado en 1990), la Secretaría Verde y de Medio Ambiente de São Paulo es del año 1993 y el Ministerio de Ambiente de Buenos Aires es del año 2015.

Un tema adicional que vale la pena mencionar en relación con este entramado institucional tiene que ver con las competencias para declarar zonas de conservación ambiental en las ciudades. Al observar las legislaciones de los países y las ciudades se concluye que, por regla general, el suelo de conservación puede ser declarado en tres niveles de gobierno. El nacional, el regional y el local. Bogotá parece ser el único caso donde existen reservas en tres niveles jurisdiccionales: una de carácter nacional administrada por entidades del mismo nivel, reservas regionales declaradas y administradas por las Corporaciones Autónomas Regionales, y zonas de preservación distrital declaradas en el marco de la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial por el Concejo de la Ciudad o mediante Decreto del Alcalde y gestionadas por la Secretaría de Ambiente.

Ciudad de México, por su parte y como se mencionó anteriormente, posee áreas del nivel Federal administradas por órganos del mismo nivel y zonas de reserva pertenecientes a la ciudad administradas por algunas delegaciones y organismos locales. En Brasil es posible tener zonas de reserva en los tres niveles, sin embargo, solo han sido declaradas áreas en el ámbito del municipio por parte de la Cámara Municipal o por decreto del alcalde. Por tanto, son entidades vinculadas a la Secretaría Verde y Ambiente de São Paulo las encargadas de su administración.

En el caso de Buenos Aires también el protagonismo en materia de declaración de las zonas de preservación de la ciudad ha sido de las autoridades locales. A partir de la presión ciudadana, la Reserva Ecológica Costanera Sur fue declarada por el Consejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires en el año 1982 y la Reserva Ecológica Costanera Norte por la Legislatura Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2012. En Santiago la presencia de las escasas áreas de preservación obedece a su reconocimiento en el Plan Metropolitano del año 1994 y su administración corresponde a autoridades locales.

En suma, es importante señalar que en materia de declaración de zonas al interior de la ciudad han tomado especial importancia en las últimas décadas las entidades del nivel local. Sin embargo, la labor de entidades de carácter nacional en el caso de Ciudad de México en los años 30 y de Bogotá en los años 70, resultaron vitales para crear las áreas de preservación principales con las que cuentan hoy estas urbes.

4.2.2.1 La participación de agentes privados en la tarea de la conservación

Como se señaló inicialmente, característica esencial del concepto de gobernanza es el reconocimiento de la participación de agentes privados en la búsqueda de intereses colectivos. En relación con la gestión de las áreas de preservación ambiental es posible encontrar en las cinco ciudades distintas formas de articulación del sector privado a esta tarea. La primera dimensión tiene que ver con un tema fundamental: la propiedad del suelo. Un principio importante para el desarrollo de territorio urbano tiene que ver con el reconocimiento en todos nuestros países de la función social de la propiedad. La incorporación de este principio implica en la mayoría de los casos abrir la posibilidad de que zonas de propiedad privada puedan ser sometidas a limitaciones que impidan su urbanización.

Observando este tema más detenidamente es posible evidenciar en nuestras ciudades diferentes situaciones. En el caso de Bogotá y Santiago de Chile, por ejemplo, es usual encontrar zonas de preservación ambiental de propiedad de privada. Naturalmente existen espacios también de propiedad pública pero no es un requisito que sea así. En São Paulo ciertas categorías de conservación como los parques naturales municipales corresponden a terrenos de propiedad pública. Sin embargo, existen otras categorías que admiten propiedad pública o privada como sucede con las áreas de protección ambiental. Adicionalmente, se encuentra una categoría de

conservación vinculada al interés privado en destinar suelo a la conservación caso en el cual la reserva se mantiene en propiedad privada e igualmente su administración. De ellas São Paulo tiene una. En el caso de Argentina, al contrario de los anteriores, las áreas de conservación de carácter nacional para ser declaradas deben ser cedidas al Estado lo que implica que la propiedad de esta debe ser pública.

Resulta interesante de todo lo anterior anotar que no es extraño a nuestros contextos la coparticipación en la protección de zonas ambientales tanto de agentes públicos como privados a partir de la aceptación de una noción de la propiedad que admite limitaciones sustanciales al uso del suelo. Es por supuesto una discusión y escenario de disputa permanente pero que cuenta con una base conceptual que favorece la preservación.

La otra dimensión importante en relación con la participación de particulares en la gestión de áreas de preservación ambiental tiene que ver con la posibilidad de injerencia de organizaciones sociales y ciudadanía en la administración de la áreas. En esta materia São Paulo resulta ser el caso más abierto aun cuando con dificultades. La administración de las áreas de protección ambiental de esta ciudad corresponde en parte a Consejos Gestores compuestos por miembros de la sociedad civil (Secretaría del Medio Ambiente 2019). La legislación nacional y local de Ciudad de México también admite la creación de Consejos Asesores de Áreas Protegidas con participación de la ciudadanía. Sin embargo, solo una de las zonas de reserva en dicha ciudad cuenta con un comité de esa naturaleza (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas – CONANP 2018). Bogotá no tiene una figura similar a los Consejos Gestores brasileños o los Consejos Asesores mexicanos. Existen el Consejo Consultivo de Ambiente y las Comisiones Ambientales Locales (CAL) con participación de diferentes integrantes de la sociedad civil, pero se trata de instancias relacionadas con diferentes temas

ambientales y no centradas concretamente en los asuntos de conservación de áreas ambientales. En el caso de Buenos Aires existe un Consejo Gestor para el caso de la Reserva Ambiental Costanera Sur compuesto por organizaciones no gubernamentales y la administración de Costanera Sur corresponde en parte a la Universidad de Buenos Aires. Santiago no cuenta con estancias de esta naturaleza.

4.3 Conclusiones

Para concluir es importante señalar como primera medida que la situación del suelo conservación en las ciudades estudiadas es más diversa que la situación del déficit de vivienda. Santiago de Chile y Buenos Aires son las ciudades que presentan una situación más deficitaria en la materia. Ciudad de México, Bogotá y São Paulo presentan áreas muy superiores pero con la dificultad que implica el hecho de concentrarse en la periferia.

En relación con el soporte constitucional, legal y organizacional de la política de preservación existen herramientas en todas las ciudades que permitirían avanzar hacia la creación y consolidación de zonas de esta naturaleza. En todos los contextos existen categorías de conservación y entidades con competencias para su declaración. En materia de administración de las áreas, sin embargo, justamente las ciudades con mayores déficits son las que aparecen con mayores debilidades. En esos casos no fue posible identificar entidades al nivel local claramente encargadas de esa materia. En los otros tres casos, por el contrario, especialmente desde la década de los 90 se viene consolidando un entramado institucional que en el marco de las dificultades brinda soporte a la existencia y permanencia de dichas áreas.

Por otra parte, es posible observar que en este sector, al menos en algunas de las ciudades, existe más apertura a la participación de sociedad civil y organizaciones sociales en la gestión y administración

que lo visto en relación con el sector de vivienda. De un lado, existe una aceptación general de la posibilidad de declarar zonas de preservación en suelo particular y asignar responsabilidades a los propietarios en la materia. Adicionalmente, en ciudades como São Paulo y Ciudad de México se puede verificar la existencia de órganos previstos en el sistema legal de composición mixta y con representación de sociedad civil y responsabilidades en la conservación de determinadas áreas. No obstante, el alcance de estas figuras, su efectividad y alcance constituyen todavía un espacio necesario para avanzar en la medida en que aún son pocos ejemplos y en todos ellos se han verificado dificultades.

Finalmente, y para concluir brevemente estas reflexiones, es importante señalar que el tema de gobernanza para el logro de los ODS requiere una profunda exploración. Superada una etapa que procuró homogeneizar la gestión pública en América Latina durante los años 80 y 90 a partir de las teorías de la gobernanza que hicieron énfasis en la necesidad de incluir la lógica del mercado en política pública, resulta ahora pertinente señalar que no parece razonable ofrecer recetas únicas para todos los contextos en relación a los balances en la participación público privada para el logro de objetivos colectivos. Es necesario hacer análisis concretos y puntuales en cada contexto y en relación con cada sector con el fin de determinar qué modelo resulta más provechoso para alcanzar objetivos comunes tales como los de proveer vivienda digna e inclusiva para todos los habitantes y dotar a las ciudades de espacios de amortiguación y conservación ambiental.

REFERENCIAS

- Aguilar, Luis F. 2007. "El Aporte de La Política Pública y de La Nueva Gestión Pública a La Gobernanza." *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, no. 37: 5-32.
- Almandoz Marte, Arturo. 2013. "Industrialización, Urbanización y Modernización Sin Desarrollo." In *Historiografía y Planificación Urbana En América Latina*, edited by Isabel Duque Franco. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Angotti, Thomas. 1996. "Latin American Urbanization and Planning: Inequality and Unsustainability in North and South." *Latin American Perspectives* 23 (4).
- Casas Castillo, Ángela, and Daniel Gómez López. 2008. "La Relevancia de Las Zonas Verdes En El Espacio Público Urbano: La Necesidad de Su Revaloración Para La Ciudad Capital." In VII Seminario Nacional de Investigación Urbano Regional. Medellín.
- Castro Martínez, María Eugenia. 2013. "¿Ecología Urbana? Interpretación Crítica Del Pensamiento Ambiental Latinoamericano." In *Teorías Sobre La Ciudad En América Latina*, edited by Blanca Ramírez Velásquez and Emilio Padrilla, 743-76. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas - CONANP. 2018. *Reglamento Interno Del Consejo Asesor Del Área Natural Protegida Parque Nacional Desierto de Los Leones*.
- Comisión Nacional de Vivienda. 2014. "Reporte." *Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda*. 2014. <http://sniiv.conavi.gob.mx/reports/inegi/rezago.aspx>.
- Comité DESC -ONU-. 2015. "Observación General No 4 : El Derecho a Una Vivienda Adecuada (Párrafo 1 Del Artículo 11 Del Pacto)."
- Cravino, María, Raúl Fernández, and Omar Varela. 2008. "Notas Sobre La Política Habitacional En El AMBA En Los Años '90." In , 14. Universidad Nacional de Quilmes.
- Cuervo, Nicolas, and Samuel Jaramillo. 2010. "Dos Décadas de Política de Vivienda En Bogotá Apostando Por El Mercado." In *Bogotá En El Cambio de Siglo: Promesas y Realidades*, edited by Samuel Jaramillo. Bogotá: Olacchi.
- Dirección Nacional de Estadística y Censos. 2013. "Dinámica y Envejecimiento Demográfico En La Ciudad de Buenos Aires. Evolución Histórica y Situación Reciente." Buenos Aires.
- Equipo Akatu. 2015. "Atlas Da Mata Atlântica Mostra Situação Do Desmatamento Em São Paulo." 2015.
- Escobar, Jorge. 2018. "Los Humedales de Bogotá ¿Cuántos Nos Quedan?" Fundación Humedales Bogotá. 2018.
- Ferrando, Francisco. 2008. "Santiago de Chile: Antecedentes Demográficos, Expansión Urbana y Conflictos." *Revista de Urbanismo*.
- Forrest, Ray, and Peter Williams. 2001. "Housing in the Twentieth Century." In *Hand Book of Urban Studies*, edited by Ronan Paddison. London, Thousand Oaks, New Deli: SAGE Publications.
- HABITAT III. 2016. "Nueva Agenda Urbana."
- Holz, Sheila, and Tatiana De Andrade Monteiro. 2008. "Política de Habitacão Social e o Direito a Moradia No Brasil." In *X Coloquio Internacional de Geocrítica. Diez Años de Cambios En El Mundo, En La Geografía y En Las Ciencias Sociales, 1999-2008*. Barcelona: Universidad de Barcelona.

- Instituto de Vivienda. 2013. "Documento No. 1 Diagnostico Déficit Habitacional En CABA." Buenos Aires.
- Jordana, Jacint. 2001. "Relaciones Intergubernamentales y Descentralización En América Latina: Una Perspectiva Institucional."
- Kooiman, Jan. 2004. "Gobernar En Gobernanza." *Instituciones y Desarrollo*, no. 16: 171-94.
- López-Morales, Ernesto José. 2013. "Gentrificación En Chile: Aportes Conceptuales y Evidencias Para Una Discusión Necesaria." *Revista de Geografía Norte Grande* 56: 31-52.
- Meza Aguilar, María del Carmen, and José Omar Moncada Maya. 2010. "Las Áreas Verdes de La Ciudad de México. Un Reto Actual." *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* XIV (331 (56)).
- Millennium Ecosystem Assesment. 2005. "Ecosystems and Human Weel-Being." Washington D.C. <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. 2004. Chile, Un Siglo de Políticas En Vivienda y Barrio.
- Montero, Sergio. 2015. "Planeación y Gobernanza Regional En América Latina." *Estudios Jaliscienses*, no. 101: 6-19.
- Navarro Moll, Catalina. 2012. "El Derecho a La Vivienda Digna y Roll Del Estado Chileno." Universidad Austral de Chile.
- Pellin, Angela, Gislaïne De Carvahlo, Jussara Christina Reis, and Andrea Pellin. 2014. "Gestão Do Uso Público Em Unidades de Conservação Urbanas: O Caso Do Parque Estadual Da Pedra Branca (RJ)." *Revista Brasileira de Ecoturismo* 7 (2).
- Peña Porras, Diego Isaías. 2019. "El Derecho Al Territorio Urbano y Sistemas Urbanísticos En América Latina: Entre La Ausencia de Políticas y El Autoinmunitarismo Institucional." Universidad de los Andes.
- Pierre, Jon. 2005. "Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities." *Urban Affairs Review* 40 (4).
- Prefeitura de Sao Paulo - IBGE. n.d. "História Demográfica Do Município de São Paulo."
- Puebla, Claudia. 2002. *Del Intervencionismo Estatal a Las Estrategias Facilitadoras. Cambios En La Política de Vivienda En México.* Ciudad de México: Colegio de México.
- Rodríguez, María, María Di Virgilio, Soledad Arqueros, María Rodríguez, and María Zapata. 2015. "Contradiendo La Constitución de La Ciudad. Un Análisis de Los Programas Habitacionales En La Ciudad de Buenos Aires En El Período 2003-2013." *Documentos de Trabajo No. 72.* Instituto de Investigación Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales . CLACSO, 63.
- Romero, Hugo, and Alexis Vásquez. 2004. "Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable a Escala Regional, Ciudad de Santiago y Ciudades Intermedias En Chile." In *Globalización y Biodiversidad: Oportunidad y Desafíos Para La Sociedad Chilena.* Santiago de Chile: Editorial Universitaria S.A.
- Royo, Laura. n.d. "Las Políticas de Vivienda En La Ciudad de Buenos Aires Desde Una Perspectiva de Derechos Humanos."
- Sanchez Almanza, Adolfo. 2012. *La Evolución de La Ciudad de México. Factores Para El Desarrollo Social.* Ciudad de México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

Secretaría del Medio Ambiente. 2019. "Áreas Naturales Protegidas." 2019.

SIDRA - IBGE. n.d. "População e Distribuição Da População Pelas Grandes Regiões e Unidades Da Federação Nos Censos Demográficos."

Sorensen, Mark, Kari Keipi, and William Jhon. 1998. "Manejo de Las Áreas Verdes Urbanas." Washington.

Tamayo, Sergio. 2007. "La Política Del Bando 2 y El Debate Público." In *Los Desafíos Del Bando 2. Evaluación Multidimensional de Las Políticas Habitacionales En El Distrito Federal 2000-2006.*, edited by Sergio Tamayo. México: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C.

Tokman, Andrea. 2006. "El Minvu, La Política Habitacional y La Expansión Excesiva de Santiago." In *Santiago. Dónde Estamos y Para Dónde Vamos.*, edited by Alexander Galetovic. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

DIEGO ISAIAS PEÑA PORRAS

Profesor del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad de Colombia -Sede Bogotá-. Doctor en derecho de la Universidad de los Andes con maestría en derecho de la misma Universidad.

Máster en Derecho Público de la Universidad Complutense de Madrid y especialista en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina de la Universidad Nacional de Colombia. Ha sido docente de la Universidad de los Andes y de la Universidad del Rosario, y ha trabajado con diferentes instituciones públicas como funcionario y asesor en temas de gobierno, ordenamiento territorial, movilidad y políticas de vivienda y seguridad urbana.





cods

CENTRO DE LOS OBJETIVOS
DE DESARROLLO SOSTENIBLE
PARA AMÉRICA LATINA

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

Cr. 1 # 18a - 12, RGA 201

Bogotá, Colombia

Tel +57 (1) 3394949 Ext. 5469