

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.2107  
27 de octubre de 2003

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT)  
Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC)

**DIAGNÓSTICO REGIONAL Y LINEAMIENTOS PRIORITARIOS  
PARA POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LOS  
ASENTAMIENTOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE,  
A LA LUZ DE LA CUMBRE DE JOHANNESBURGO**

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL, con el apoyo de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC) del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT). Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

03-10-741

52003/0

**INDICE**

	<b>Página</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>I. PANORAMA DE LA SITUACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE .....</b>	<b>3</b>
<b>II. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES .....</b>	<b>13</b>

## INTRODUCCIÓN

Este informe presenta los lineamientos principales del documento regional que se presentará al proceso preparatorio de la duodécima sesión de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (CDS 12) prevista para mayo de 2004, donde se revisará el progreso en el cumplimiento de las metas y compromisos derivados de los planes y programas de implementación de los acuerdos principales de la Cumbre de Johannesburgo y de la Agenda 21 en las áreas de Agua, Saneamiento y Asentamientos Humanos. Se espera que en el diagnóstico de la situación regional en los aspectos sociales, económicos y del medio ambiente y en los desafíos y oportunidades que se presentan para el desarrollo sostenible en la región, los Ministros y Autoridades Máximas del sector de la Vivienda y el Urbanismo vean reflejados sus prioridades regionales, permitiendo incorporar el respaldo de MINURVI al proceso regional para la preparación de la CDS 12.

## I. PANORAMA DE LA SITUACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina y el Caribe es la región más urbanizada en el mundo en desarrollo y su nivel de urbanización es a la par de muchos países industrializados. El nivel de urbanización en la región pasó del 71% en 1990 al 75% en el 2000<sup>1</sup> y en esta fecha se cuenta con una población urbana de 380 millones y 127 millones de habitantes rurales. Las cifras regionales esconden una gran heterogeneidad entre países —y en los espacios subnacionales, al nivel de sus provincias o departamentos—, tanto en los grados de urbanización alcanzados como en la velocidad actual del proceso. Asimismo, América Latina y el Caribe se caracteriza por la gran proporción de población urbana que reside en ciudades de tamaño importante. Aunque la región representa apenas el 8,4% de la población mundial, más o menos el 15% de todas las personas viviendo en asentamientos de más de un millón de habitantes pertenecen a la región.

La forma predominante de desplazamiento de la población en la región es la migración entre ciudades. La migración rural-urbana, cuya importancia se ha reducido en valores absolutos, tiene nuevas expresiones, particularmente por parte de los adultos jóvenes de mayor escolaridad y en edad de trabajar, y por situaciones de violencia civil generalizada. La región también comienza a convertirse en una región de migración internacional hacia fuera, fundamentalmente hacia los Estados Unidos, y en mucho menor grado a Canadá, Europa y Oceanía.<sup>2</sup>

Los aportes económicos que los emigrantes remiten a sus familiares en sus países de origen se han convertido en una variable macroeconómica de primera magnitud para muchas áreas, e incluso países de la región: en especial, México (cerca de 7 000 millones de dólares anuales), Centroamérica (en países pequeños como El Salvador, República Dominicana, Ecuador y Jamaica representan entre 8% y 14% del PIB) y el Caribe.

Persisten grandes carencias habitacionales en la región, especialmente entre los sectores más pobres de la población: el 45% de las carencias son de tipo cuantitativo y el resto, necesidades de mejoramiento. CEPAL ha estimado las necesidades de nueva vivienda en aproximadamente 38 millones de unidades. Se anticipa que las necesidades anuales de nuevas viviendas seguirán aumentando, pese a la desaceleración del crecimiento demográfico en la región por la diversificación de la demanda habitacional en la región: al típico patrón de familia nuclear predominante en décadas anteriores se agregan las tendencias a la formación de hogares de menor tamaño, compuesto por personas mayores, y una mayor presencia de hogares con jefatura femenina. Existe una demanda importante por reposición, sobre todo del parque de vivienda social construido a

---

<sup>1</sup> Durante las últimas tres décadas, la población urbana creció en un 240 por ciento, mientras su población rural aumentó en apenas un 6,5%. En el decenio de 1990 se consolidó la tendencia a la desaceleración del ritmo de crecimiento de la población urbana en los países en la región.

<sup>2</sup> En América Central, hay indicios de que las redes que se tejen entre quienes salen y quienes se quedan están uniendo zonas urbanas, y que la emigración hacia los Estados Unidos estaría afectando significativamente el cambio demográfico y sociocultural del conjunto de ciudades centroamericanas. En el Caribe, la migración internacional es con frecuencia el componente más relevante de la dinámica poblacional, la estructura social y demográfica y la distribución espacial de la población.

partir del decenio de 1950 en la región, por falta de adecuadas especificaciones técnicas y por la carencia histórica de medidas y programas para su mantenimiento que aceleran el término de la vida útil de muchos conjuntos habitacionales.

La región de América Latina y el Caribe contaba con aproximadamente 128 millones de personas viviendo en asentamientos precarios en el 2001; esto representa el 32% de la población urbana de la región. Los asentamientos precarios, desde los tugurios en áreas centrales deterioradas hasta asentamientos irregulares con viviendas hacinadas, servicios e infraestructura inadecuadas, en zonas de riesgo y con distintas formas de tenencia, son en muchas ciudades la única opción para el pobre urbano. En este contexto, se prevé que el número de habitantes en asentamientos precarios continuará en aumento si no se toman medidas preventivas y de regularización de la situación actual, complementadas con políticas que den acceso ordenado a la tierra urbana. Las políticas nacionales para los asentamientos precarios han evolucionado de posturas negativas (los desalojos, los reasentamientos involuntarios, una negligencia benigna) hacia políticas más positivas como el mejoramiento de los asentamientos, la movilización de recursos locales para las mejoras y políticas basadas en el derecho.

Respecto a los tipos de carencias más generalizadas entre los hogares pobres se destaca la carencia de saneamiento, seguido por falta de acceso a la tenencia, y la exclusión de las redes de agua potable. Sigue en menor grado las personas que viven en casas de materialidad precaria. Por último, el hacinamiento en los hogares pobres sigue siendo una característica urbana predominante. La precariedad urbana<sup>3</sup> no afecta solo a los hogares pobres, sino también está presente, aunque en menor grado, en los hogares que se encuentran sobre la línea de pobreza por ingresos.

En los aspectos físicos del hábitat, los hogares encabezados por mujeres demostraban en los años noventa una notable desventaja, que se atenúa hacia el año 2000. En materia de servicios, estos hogares tenían una mejor situación que el total de hogares pobres a comienzos de la década, pero hacia finales de ese período, la ampliación de cobertura no favoreció a este grupo. Si a ello se agrega que también se perdieron las ventajas en materia de seguridad de la tenencia, se puede concluir que la evolución ha acentuado la precariedad del hábitat de los hogares, particularmente de los indigentes, encabezados por mujeres.

La segregación constituye hoy una característica altamente negativa de las ciudades de la región. Al interior de las ciudades la segmentación socioespacial también se ha acentuado, en la medida en que la acción del Estado en materia de vivienda ha favorecido la radicación de los estratos bajos en zonas de la periferia de las ciudades, por el menor costo del suelo, y los requerimientos de exclusividad residencial de los grupos de altos ingresos han conducido a la expulsión de grupos pobres desde zonas urbanas privilegiadas. La formación de asentamientos precarios en grandes ciudades ha reforzado los procesos de exclusión urbana y social, ha estimulado los conflictos en el uso del suelo en los planes de desarrollo urbano y ha obstaculizado los procesos de mejoramiento. La

---

<sup>3</sup> Entendida como la proporción de los hogares que no tienen cubierta sus necesidades habitacionales, tales como, la materialidad de la vivienda, acceso a servicios (agua, saneamiento) y la tenencia.

exclusión a menudo no se limita al acceso a los beneficios que la ciudad ofrece, pero también a la participación en las decisiones que afectan a la ciudad.

La segregación socioespacial y la inequidad también están presentes en el ámbito nacional y los sistemas de asentamientos. Varios países en la región muestran patrones de concentración de hasta 50% del PIB en una ciudad o región. En las últimas décadas se ha experimentado una disminución en la atención al desarrollo de los ámbitos subnacionales, regionales, así como a la gestión de las áreas metropolitanas. La emergencia de América Latina y el Caribe como una región competitiva en los mercados mundiales necesitará una revisión de las políticas y demandas actuales en esta material.

Aunque se desacelera el aumento poblacional en las ciudades de la región, se mantiene una fuerte presión sobre el suelo, dada la expansión de la demanda de viviendas, servicios, equipamientos, espacios para la recreación, terrenos industriales y redes viales.<sup>4</sup> Las ciudades están expandiendo sus límites urbanos a expensas del suelo rural. Las modalidades de acceso al suelo afectan de manera diferente a los sectores acomodados y a aquellos de menos recursos. Para los primeros, existe en el mercado una oferta de suelos adecuados, legales y seguros. Las familias de ingreso bajo y muy bajo, por otro parte, desarrollan estrategias de supervivencia, accediendo a un mercado de suelo informal, como también ocupando terrenos de alto riesgo.

La oferta pública y privada de vivienda no ha podido ampliarse sustancialmente durante la década, manteniéndose por debajo, incluso de las necesidades por concepto de formación de nuevos hogares. Las realidades macroeconómicas no han permitido a la mayoría de los países de la región sostener políticas habitacionales basadas en la producción convencional. Los nuevos enfoques de las políticas han incorporado estándares más realistas en cuanto a las características técnicas de vivienda, dentro de programas que consideran una consolidación integral, progresiva y participativa de los asentamientos. Además, se ha diversificado los tipos de financiamiento para permitir el acceso a la vivienda por parte de los hogares de menores ingresos, recorriendo a esquemas basados en el subsidio estatal, el ahorro previo y el crédito hipotecario. Queda pendiente la incorporación de otras alternativas como el mejoramiento o la ampliación de viviendas, y la movilidad habitacional.

El rasgo más importante del desarrollo económico de América Latina y el Caribe durante la última década, ha sido la recuperación de niveles positivos de crecimiento, dentro de un marco de mayor preocupación por los balances macroeconómicos nacionales. Sin embargo, la región ha experimentado un estancamiento en su economía en los años 2001 y 2002, lo cual, sumado a una baja en la economía mundial, levanta interrogantes sobre el futuro. En algunos países, se ha presentado una mayor inestabilidad

---

<sup>4</sup> La restricción de suelo urbano para la extensión de los asentamientos humanos es particularmente aguda en el Caribe, debido a la reducida extensión territorial de las islas más pequeñas y a las limitaciones topográficas. La disponibilidad de suelo se reduce además por otros factores, como la ausencia o debilidad de mecanismos que aseguren una distribución racional entre usos distintos y competitivos, la escasez de suelo equipado y localizado en áreas no vulnerables (particularmente para familias de ingreso bajo y medio), los patrones de propiedad del suelo y sus ocupaciones, en especial cuando existen propietarios extranjeros o latifundios, o sistemas poco efectivos de titulación de propiedad.

económica que ha exacerbado las condiciones adversas en los mercados de trabajo. Sin embargo, el crecimiento promedio en la mayoría de los países de la región es menor de lo que sería necesario para superar los problemas de pobreza. Los bajos niveles de crecimiento han tenido efectos adversos sobre el empleo y la creación de nuevos puestos de trabajo. La región aun tiene que desarrollar su capacidad de participar en la economía mundial. Con el 8.4% de la población, ella representa solamente el 5% del comercio mundial.

La fuerte reducción de la capacidad de absorción de empleo de las industrias y del sector público en un contexto de acelerada incorporación de tecnología y de ajuste fiscal ha tenido al menos tres efectos: i) destrucción de puestos de trabajo de baja calificación, con aumento del desempleo y de la informalidad, ii) aumento de la brecha de salarios entre calificados y no calificados y iii) disminución de la proporción de ocupaciones protegidas y estables, particularmente de los puestos de trabajo de baja calificación y aumento de los diferenciales entre calificados y no calificados en cuanto a los derechos asociados al trabajo.

La mayor estabilidad y apertura de los mercados ha potenciado el rol económico de muchas ciudades y ha reconocido la importancia de la funcionalidad urbana desde la perspectiva de la globalización. El crecimiento urbano se ha traducido en cuantiosas inversiones inmobiliarias y de infraestructura, aunque sujetas a ciclos económicos en el interior de los países. El avance de las tecnologías de información y el crecimiento de un sector de servicios heterogéneo y complejo contribuye a una nueva dinámica entre las ciudades y sus territorios de influencia. Sin embargo, las políticas de ordenamiento territorial y urbano no han aprovechado plenamente la oportunidad de liderar o acompañar los procesos de crecimiento, apertura y transformación productiva ocurridos en la región.

De acuerdo con las estimaciones de CEPAL, a fines de la década de los noventa más de 134 millones de habitantes de ciudades eran pobres, de los cuales 43 millones eran indigentes. Aun cuando la pobreza en las ciudades sea proporcionalmente menor que en las áreas rurales,<sup>5</sup> la elevada urbanización del continente ha concentrado a la mayoría de la población en los centros urbanos, por lo que dos de cada tres pobres en la región viven en áreas urbanas. La pobreza urbana se expresa a través de bajos ingresos laborales, relacionados con el empleo precario y el déficit de capital educativo, incluidos con inequidades de género. La jefatura de hogar femenina, más que estar sobre representada en la pobreza, se asocia a mayor vulnerabilidad económica y social, como consecuencia del menor número de ocupados por hogar, lo que significa una mayor exposición a caer bajo la línea de pobreza en momentos de crisis.

Si bien el crecimiento económico y el aumento del gasto social en todos los países permitieron avanzar en la reducción porcentual de la pobreza, los índices nacionales de desigualdad se mantuvieron en niveles altos o directamente deterioraron. Los análisis

---

<sup>5</sup> La incidencia de la pobreza en el nivel regional es del 37,1% en el área urbana, y 63,7% en el área rural. Los altos niveles de pobreza rural y su lenta reducción conllevan el riesgo de un nuevo empobrecimiento urbano en los países en transición urbana rezagada, a causa de una nueva migración campo-ciudad.

realizados por CEPAL muestran que, al igual que para la pobreza, en la inequidad inciden factores patrimoniales.

Durante la década continuaron manifestándose los procesos de urbanización de la fuerza de trabajo y de la PEA, de aumento de la cantidad de personas en edad de trabajar y de alza de las tasas de actividad económica de la mujer. Pese al aumento masivo de la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, las tasas de participación laboral continúan mostrando un sesgo a favor de los hombres. Todos los indicadores económicos, como empleo, desempleo, ingresos (50% de los ingresos masculinos), propiedad y puestos administrativos presentan una situación de desventaja para las mujeres.

Ha continuado el desplazamiento de empleos desde el sector de producción de bienes hacia el área de servicios: 9,6 de cada diez nuevos empleos fueron creados por los sectores de servicios desde 1990. También, se acentúa la precariedad laboral: las contrataciones de corta duración (temporal, estacional o a tiempo parcial), la ampliación de las causales de término de contrato, la reducción de las indemnizaciones por despido, la limitación del derecho a huelga, poco acceso a los servicios de la seguridad social.

Actualmente, la desocupación urbana alcanza a 17 millones de trabajadores en la región. La tasa actual del 9,2% de desempleo urbano es la más alta que se ha registrado en América Latina y el Caribe en los últimos 22 años. Su impacto es generalizado, porque afecta a los trabajadores adultos y jóvenes (cerca de doble del promedio nacional de desocupación), hombres y mujeres.

La totalidad del aumento del empleo correspondió al sector informal. De cada 10 empleos generados desde 1990, 7 han sido informales. A fines del decenio, un mayor porcentaje de trabajadores labora en el sector informal de supervivencia (cuenta propia y empleo doméstico), que en la microempresa informal, lo que indica la reducida importancia relativa que aun tiene el segmento de mejor productividad e ingreso al interior del empleo informal. Sin embargo, durante la década de los noventa un tercio del aumento del empleo informal urbano se explica por las microempresas, y éstas han ganado importancia como proporción del empleo urbano si se las compara con la década anterior. La informalidad laboral es más extendida entre los hogares pobres e indigentes que en los hogares no pobres, aunque un 57% de éstos últimos laboran en este sector. La gravitación del empleo informal es mayor entre las mujeres en todos los países.

La insuficiencia de ingresos laborales como determinante básico de la pobreza urbana se ha abordado, en el corto plazo, en materia de diseño de programas de capacitación laboral, provisión de crédito al sector informal, programas mixtos de empleo transitorio y capacitación focalizados en grupos vulnerables (mujeres, jóvenes, adultos mayores, grupos étnicos). Estos programas de inversión social generalmente han sido diseñados e implementados por los fondos sociales. Los impactos suelen ser transitorios; su énfasis ha estado en crear empleos temporales, descuidando el fomento productivo y la generación de empleos permanentes. Sin embargo, programas implementados a través de los fondos muestran un importante valor como experiencias piloto para la intervención a

mayor escala, como también para mejorar la capacidad de gestión y de manejo de proyectos de los municipios.

Durante la última década ha habido un traslado de recursos y responsabilidades para el desarrollo de los programas de empleo a los municipios, o a otro tipo de jurisdicción menor. Los países de la región carecen de políticas nacionales de fomento a la pequeña producción que incorpore una perspectiva de desarrollo económico local. La experiencia municipal en esta materia demuestra logros limitados. Aunque los municipios intervienen en forma incipiente respecto a la demanda del empleo (el fomento productivo municipal), se encuentren fuertemente limitados sus finanzas y capacidad de inversión. El desarrollo de un apoyo hacia la oferta (a los recursos y capacidades de trabajo con que cuentan personas y hogares pobres) ha sido más esporádico, y sin articulación con los esfuerzos sobre la demanda.

En la gran mayoría de los países de la región existen programas nacionales para facilitar el crédito, capacitar y entregar apoyo técnico a las pequeñas unidades productivas. Sin embargo, carecen de orientaciones claras y tienen un marcado énfasis social, que no toma en consideración la enorme heterogeneidad que caracteriza el sector y muy bien busca reducir pobreza y marginalidad en vastos segmentos de la PEA, particularmente de los microempresarios de subsistencia. La microempresa, bajo este esquema, se consolida como amortiguador laboral-productivo en tiempos de ajuste y crisis, sin necesariamente lograr insertarse y competir dentro de la economía formal.

La pobreza, la falta de oportunidades de empleo y la exclusión se han traducido en un aumento de la violencia y la criminalidad en las ciudades de la región, particularmente entre la juventud, que muestra los más altos índices de desempleo. En los últimos años se ha visto un creciente número de autoridades locales así como de gobiernos nacionales y subnacionales desarrollando programas y estrategias que integran aspectos sociales, urbanos y de la justicia en la prevención de la violencia urbana.

Después de la depleción de los recursos naturales, el medio ambiente urbano constituye el principal problema que enfrenta la región en esta esfera del desarrollo. En términos generales, las causas de la creciente contaminación del aire, el suelo y el agua están asociadas al proceso de urbanización no planificada, a la agricultura (uso de agroquímicos y técnicas no sostenibles) y a una gestión del medio ambiente deficiente. El crecimiento urbano descontrolado hace que una gran proporción de la población se vea afectada por el deterioro de la calidad del aire y del agua, por la contaminación por residuos sólidos y peligrosos y por la degradación de zonas costeras. El hacinamiento, la falta de infraestructura y las grandes extensiones urbanas contribuyen a una mayor exposición a contaminantes, por lo que los estratos más pobres suelen ser las principales víctimas de la contaminación.

En la actualidad, no existe un grado de conciencia ambiental pro-activo en las sociedades de la región. Distinto a la década de los noventa, con un auge en la participación ciudadana respecto a temas medioambientales (particularmente frente a los contaminadores industriales), el momento actual muestra una apatía generalizada en la

ciudadanía respecto al tema. Cabe mencionar que hoy en día, particularmente en áreas metropolitanas, los contaminadores principales son las fuentes móviles (el transporte privado y público), y el mismo contaminador (el automovilista) es también víctima de su propia acción.

La operación del transporte urbano consume el 3,5% del PIB latinoamericano; el costo del tiempo gastado en efectuar los viajes equivale a un 3% más. A partir de principios del decenio de 1990, el aumento de la demanda de transporte y del tránsito vial ha causado mayor congestión, demoras, accidentes y problemas ambientales en las ciudades de la región. El uso de vehículos motorizados constituye el elemento más contaminante en las ciudades. El transporte público sigue siendo el principal medio de traslado de la población urbana, aunque la masificación del uso privado del automóvil por sectores medios y altos, por contribuir fuertemente a la congestión, tiende a atentar contra su calidad. Las medidas que se han implementado para aminorar la congestión incluyen intervenciones sobre la oferta (pistas segregadas, buses de una categoría superior) y sobre la demanda del transporte (limitación de estacionamientos). La creciente dispersión urbana también plantea desafíos sobre los sistemas de vialidad y de transporte, particularmente respecto a su viabilidad económica, y los efectos regresivos (por tiempo, costo y acceso) a los sectores urbanos pobres.

En los últimos 20 años, el consumo energético per cápita en la región ha experimentado un crecimiento constante, rasgo que refleja la dinámica económica regional y la adopción de modelos de desarrollo más energía-intensivos. De acuerdo a CEPAL, la región se caracteriza por ineficiencias en la transformación y el uso de la energía, que se explican por: i) la reducida incorporación de tecnologías eficientes en energía, ii) la obsolescencia del parque industrial y iii) el elevado e ineficiente consumo de combustible del parque automotor. Existen barreras de naturaleza económica, financiera y política que han limitado fuertemente la incorporación de tecnologías de eficiencia energética y de energía renovable en la región. Se observan pocos ejemplos de incorporación de estos temas en las políticas de energía al nivel regional.

No existe una escasez del recurso agua en la región, con la excepción de algunas islas del Caribe; sin embargo, su contaminación se presenta como un problema severo para la región (por descargas líquidas municipales y de la industria, por la minería y la contaminación difusa por agroquímicos). Existe consenso en la región que los enfoques sectoriales y fragmentados del pasado, en lo que se refiere a la gestión del recurso agua, están conduciendo a conflictos crecientes, uso ineficiente y deterioro del recurso.

En el año 2000, el 90% de los hogares urbanos tenían acceso seguro al agua potable, y el 86% al saneamiento básico.<sup>6</sup> El tratamiento de aguas servidas es más deficitario: menos de 15% de las aguas servidas municipales en la región recibe tratamiento. A medida que aumenta el consumo de agua y se expande en algún grado la recolección de aguas servidas, la escasa capacidad instalada para el tratamiento se ve sobrepasada, contaminándose los ríos, lagos, playas y áreas costeras y mares en los cuales

---

<sup>6</sup> En áreas rurales, el acceso es 42% y 57%, respectivamente.

descargan los efluentes.<sup>7</sup> Las cifras esconden una gran heterogeneidad entre países, entre ciudades y entre áreas dentro de la ciudad; como también, grandes deficiencias en su calidad y niveles de provisión. Asimismo, la demanda por estos servicios, particularmente en el decenio de 1990, ha aumentado mucho más rápido que la capacidad de los sistemas de gestión en responder (en aspectos de fijación de precios y financiamiento, dimensionamiento y gestión de la demanda, planificación, regulación, organización, así como los instrumentos y capacidad gerencial de las autoridades locales y empresas de servicios). Las características relevantes de las nuevas formas de gestión de los servicios urbanos han sido la privatización (en forma parcial, o por completo) y la descentralización de los servicios. Estas tendencias a la modernización de la gestión han demostrado severas dificultades de integración de los sectores de bajos recursos en forma equitativa (problemas de acceso, calidad y costos), como también en el financiamiento de inversiones modernizadoras (plantas de tratamiento).

En los últimos 30 años se ha duplicado la generación de residuos sólidos en la región. Se ha cambiado la composición de éstos en detrimento de los residuos orgánicos, en favor de otros de mayor durabilidad en el ambiente (plásticos, aluminio, papel y cartones) y con una acentuada presencia de sustancias tóxicas (desechos hospitalarios, fármacos vencidos, químicos, baterías, y lodos contaminados). Para hacer frente a esta situación, la mayoría de los países carecen de niveles satisfactorios de infraestructura (particularmente para la disposición final de los desechos sólidos) y de gestión.<sup>8</sup> Respecto a la recolección de basura, en general son los municipios quienes se encargan de ésta, con cargo a sus finanzas. Existen pocos programas masivos de reciclaje al nivel regional. En cuanto a los residuos peligrosos, si bien en algunos países existen marcos legales para su control, la infraestructura para su tratamiento, reciclaje o disposición es insuficiente, al igual que los recursos para la observación de la ley, por lo que muchos residuos terminan en sitios de alto riesgo en torno al medio ambiente y la salud.

América Latina y el Caribe se caracteriza por eventos climáticos extremos y fenómenos naturales que tienen patrones cíclicos con periodos de recurrencia alta (sismos, tormentas tropicales, huracanes, inundaciones, sequías, actividad volcánica), pero no adecuadamente previstos por la planificación y gestión urbana. La región demuestra una gran vulnerabilidad frente a estos fenómenos naturales cada vez más intensos y frecuentes, que actúan sobre sistemas ecológicos y sociales también cada vez más frágiles.<sup>9</sup> Las ciudades de la región presentan una vulnerabilidad exagerada ante la ocurrencia de desastres tanto de tipo natural como tecnológico (los riesgos del desarrollo de actividades peligrosas), con consecuencias negativas a nivel micro y macroeconómico en el ámbito local, regional y nacional. Asimismo, los patrones de urbanización de la ciudad, especialmente por los sectores pobres (ocupación de terrenos de alto riesgo, uso de materiales precarios), aumentan la vulnerabilidad urbana. Existen pocos esfuerzos de

---

<sup>7</sup> Los países caribeños han resultado especialmente vulnerables desde el punto de vista del tratamiento de aguas servidas, a causa de los impactos en recursos marinos y costeros así como la contaminación de las napas subterráneas.

<sup>8</sup> En los países del Caribe, se presentan problemas en todas las etapas del flujo de residuos (recolección, disposición y tratamiento). Hay un aumento notorio en la producción de residuos sólidos debido al gran número de turistas y al impacto de los cruceros.

<sup>9</sup> En el contexto regional, el Caribe es la subregión que en mayor medida se ha visto afectada por los desastres naturales.

incorporar políticas de prevención y/o mitigación de los impactos negativos de los desastres al nivel regional.

Durante el decenio de los noventa, una buena parte de las metrópolis de la región han fortalecido o creado agencias publicas para encarar los principales problemas ambientales. Asimismo, se ha conformado autoridades ambientales al nivel nacional. Los marcos regulatorios ambientales también han registrado avances durante la década, particularmente en materia del ordenamiento territorial, la evaluación de impactos, instrumentos económicos, nuevos delitos y penas y acciones judiciales de defensa ambiental.

Existe un consistente progreso en la consolidación de los procesos democráticos en la región a pesar de ocasionales crisis de gobernabilidad creadas por conflictos políticos y asuntos económicos. Sin embargo, estos avances tienen aun que ser expresados en mecanismos efectivos para la promoción de la gobernabilidad local, la capacidad de gestión y la descentralización. La región cuenta con un núcleo de recursos humanos e instituciones capacitadas, sin embargo, la consolidación del cambio y la transición hacia el desarrollo sostenible necesita de mayores medidas de reforma administrativa y financiera.

La cerca de 15,000 autoridades locales/municipales en la región han experimentado un continuo aumento de sus atribuciones y responsabilidades por la planificación y gestión de desarrollo local. La medida en que esto ha sido acompañado por incrementos correspondientes en sus recursos y capacidad institucional para llevar a cabo sus nuevas tareas, ha sido irregular, y para gran parte de las autoridades locales, baja. A pesar que un numero de grandes ciudades cuentan con sistemas de gestión modernos y eficientes, muchas municipalidades de tamaño medio y pequeño aun necesitan lograr mejoras sustantivas en este respecto.



## II. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

La situación regional en los aspectos sociales, económicos y del medio ambiente plantea una serie de desafíos, y oportunidades, para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe.

Respecto a la *pobreza y precariedad urbana*, queda pendiente la puesta en marcha de programas integrales (tenencia segura, servicios básicos y vivienda, equipamiento, fomento del empleo) que busquen la integración espacial y social del territorio urbano, y que articulen, en el nivel local, con otros programas sociales y laborales. También, se debe atender el déficit habitacional, aumentando el número de soluciones habitacionales nuevos (y su diversificación), en combinación con políticas que permita una mayor movilidad habitacional y una mejor utilización del parque habitacional existente (programas de mantenimiento, mejoramiento y densificación).

Se debe ampliar los recursos disponibles para el *financiamiento de viviendas y servicios urbanos* (construcción, mejoramiento o ampliación) mediante una combinación de inversiones de origen público y privado y de las mismas comunidades, en un sistema que incentiva el ahorro, las modalidades de financiamiento compartido (incluyendo el subsidio para los hogares pobres) y el acceso al crédito. Asimismo, fomentar la creación de mercados en materia de producción y operación de servicios urbanos y viviendas, de modo que sea posible establecer una adecuada y efectiva concertación entre los sectores públicos y privados de este sector, consolidando el rol regulador del Estado, y el aporte del sector privado a la inversión habitacional y urbana por medio de sistemas financieros transparentes y eficientes.

Respecto a la *segregación urbana*, se requiere implementar políticas explícitas de inclusión (ordenamiento territorial, mejoramiento de barrios, integración social) orientadas tanto a los sectores pobres, como a los sectores más acomodados. Éstas deben incorporar mayor flexibilidad en el diseño y localización de los conjuntos habitacionales, respetando las necesidades específicas de una demanda diversificada (género, grupo etaria, etnia).

Es necesario fortalecer programas de *mejoramiento y regularización de asentamientos precarios*, aumentando su escala y replicándolos, aplicando estrategias innovadoras e integrando aspectos urbanos, sociales y económicos para la superación de la pobreza y el desarrollo de la comunidad, e introduciendo indicadores y mecanismos para el seguimiento. Se debe promover la participación plena de los pobres urbanos y de aquellos grupos tradicionalmente responsables por las inversiones en la vivienda. El mejoramiento de asentamientos precarios debe tener como objetivo la seguridad de la tenencia y la inclusión urbana y social, en un contexto de planificación y gobernabilidad urbana fortalecidas, y movilizándolo recursos para inversiones en infraestructuras urbanas.

Se debe asegurar la *disponibilidad de tierras* a niveles compatibles con los costos máximos de las viviendas sociales. Los nuevos programas de mejoramiento y densificación de asentamientos que se instrumentaron en varios países buscan hacer

frente a las necesidades habitacionales sin recurrir a la compra de nuevos terrenos. La movilidad habitacional también se presenta como una alternativa en este sentido. Sin embargo, en la mayoría de los países en la región, los mercados secundarios de viviendas sociales aun carecen de instrumentos adecuados.

El fortalecimiento de las *estructuras y procesos de la gobernabilidad* es un aspecto clave en el logro del desarrollo sostenible de la región y requiere mejoras en las políticas y estrategias nacionales, así como el fortalecimiento de las prácticas de buena gobernabilidad, particularmente para las autoridades subnacionales descentralizadas y autoridades locales. Es necesario dar énfasis a aspectos de capacidad de gestión, mecanismos para la participación y consulta ciudadana, transparencia, eficiencia y rendición de cuentas. Se debe crear mecanismos para hacer un mejor uso de las capacidades existentes en los centros académicos y de investigación, en las organizaciones de la sociedad civil, y el sector privado.

Respecto a *la ciudad como espacio productivo*, se debe abordar los enormes rezagos de infraestructura, institucionalidad y base productiva, y superar la aguda desigualdad con que se distribuyen los bienes y servicios entre los residentes. Asimismo, fomentar procesos productivos, innovadores y adaptivos, relacionados a la gestión urbana, orientados a la modernización de las ciudades, y a producir efectos multiplicadores sobre el empleo formal.

Se debe buscar oportunidades para la *creación del empleo*. El crecimiento en la región se encuentra actualmente muy ligado al dinamismo de las actividades relacionadas a los recursos naturales. Para reforzar el impacto del crecimiento sobre el empleo, cabe entonces fortalecer los enlaces entre estas actividades y las del resto de los sectores productivos (demandas intermedias de bienes, servicios y mano de obra). Asimismo, al plantear políticas de desarrollo económico y productivo, es necesario apoyar el sector informal y atenuar la precarización del empleo que está sucediendo en los países. Se requiere de políticas nacionales de desarrollo económico local, que reconozcan la centralidad que tiene el mercado laboral como fuente de activos para los pobres: el capital físico (ingresos, el crédito), el capital humano (aprendizajes, habilidades) y el capital social.

Las autoridades locales y los gobiernos nacionales deben tomar medidas proactivas para el desarrollo de estrategias para *la prevención y reducción de la violencia urbana*, como parte de estrategias integradas de desarrollo local.

Queda pendiente promover medidas interinstitucionales de *manejo integral del recurso agua*, desde captación y mantención de cuencas y fuentes, hasta tratamiento final de aguas servidas. También, asegurar el acceso a servicios de calidad de agua potable y evacuación de desechos a toda la población. La cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento debería expandirse introduciendo mejoras en aspectos de fijación de precios y financiamiento, dimensionamiento y gestión de la demanda, y el desarrollo de instrumentos y la capacidad gerencial de las autoridades locales y empresas de servicios.

Se deben actualizar las bases normativas y legales que rigen *la propiedad y el mercado de suelos* urbanos para corregir la tendencia de las ciudades a crecer a expensas de una explotación irracional de los recursos naturales y a ocupar valiosas tierras agrícolas. Buscar traspasar a los agentes inmobiliarios los costos sociales, productivos y ambientales que origina la incorporación de nuevas tierras a las ciudades. Como también, hacer uso cuidadoso del suelo urbano para aumentar la densidad de las ciudades en los sectores ya ocupados y en las áreas de expansión.

Hay que enfrentar en forma urgente el problema de la *congestión vial*, buscando privilegiar los sistemas eficientes de transporte público y optimizar la relación entre zonas residenciales, servicios y lugares de trabajo de la población, dentro de políticas de viabilidad integradas con el manejo territorial.

Se debe adoptar y aplicar diseños y tecnologías apropiados para la recolección, el tratamiento y la eliminación final de *residuos sólidos*, mediante esquemas abiertos a la participación de empresas privadas o mixtas.

Se debe desarrollar políticas educativas en temas ambientales, que busquen fomentar la *conciencia ciudadana ambiental*, aprovechando medios de comunicación social, y sistemas de educación formal e informal.

En el plano técnico, normativo e institucional, se debe incorporar en las políticas locales y sectoriales, medidas para la prevención y mitigación del impacto de los *desastres naturales*.

Se debe promover una amplia *coordinación intersectorial* para la gestión medioambiental de ciudades y territorios, articulando políticas públicas con las acciones del sector privado y la comunidad en una acción ambiental integrada y eficiente. Asimismo, coordinarse entre los distintos niveles de gobierno, en los temas de desarrollo urbano y territorial, y gestión del medio ambiente. Se debe buscar concordancia entre las competencias asignadas a los distintos niveles de gobierno en estas materias, y los recursos y capacidades necesarios para ejecutarlas.

Se debe ampliar mediante estímulos locales y regionales, la *base empresarial y tecnológica* para proveer viviendas sociales con estándares y costos que permitan el acceso de los sectores de menores ingresos, como también para proveer mejores servicios urbanos ambientales (energía, transporte, agua, saneamiento, etc.).

Se deben reforzar los mecanismos para el *financiamiento de la inversión de entidades locales*, incluyendo mecanismos crediticios y tributarias, y procurando maximizar la movilización de recursos del sector privado.

Se debe aprovechar la amplia y heterogénea (en términos de actores, instrumentos y escala) *experiencia regional* en la gestión de las dimensiones sociales, económicas y del medio ambiente del desarrollo sostenible. Como también las *redes de especialistas y practitioners* (planificadores urbanos, agentes de desarrollo local, dirigentes sociales,

técnicos en temas de medio ambiente, entre otros), tanto formales como informales, en todos los ámbitos. Además, aunque deficiente, los *niveles de información* sistematizada (estadísticas, de experiencias, y de programas y políticas). Estos rasgos regionales representan un capital para la región. Y en particular, son oportunidades para el intercambio, el aprendizaje y el debate entre países y ciudades.

Se debe aprovechar de una *sociedad civil* con mayor experiencia en gestión de proyectos y participación en actividades comunitarias y sociales para la construcción social del hábitat, fortaleciendo las experiencias de gestión compartida de los presupuestos municipales acorde a prioridades compartidas entre los distintos actores municipales.