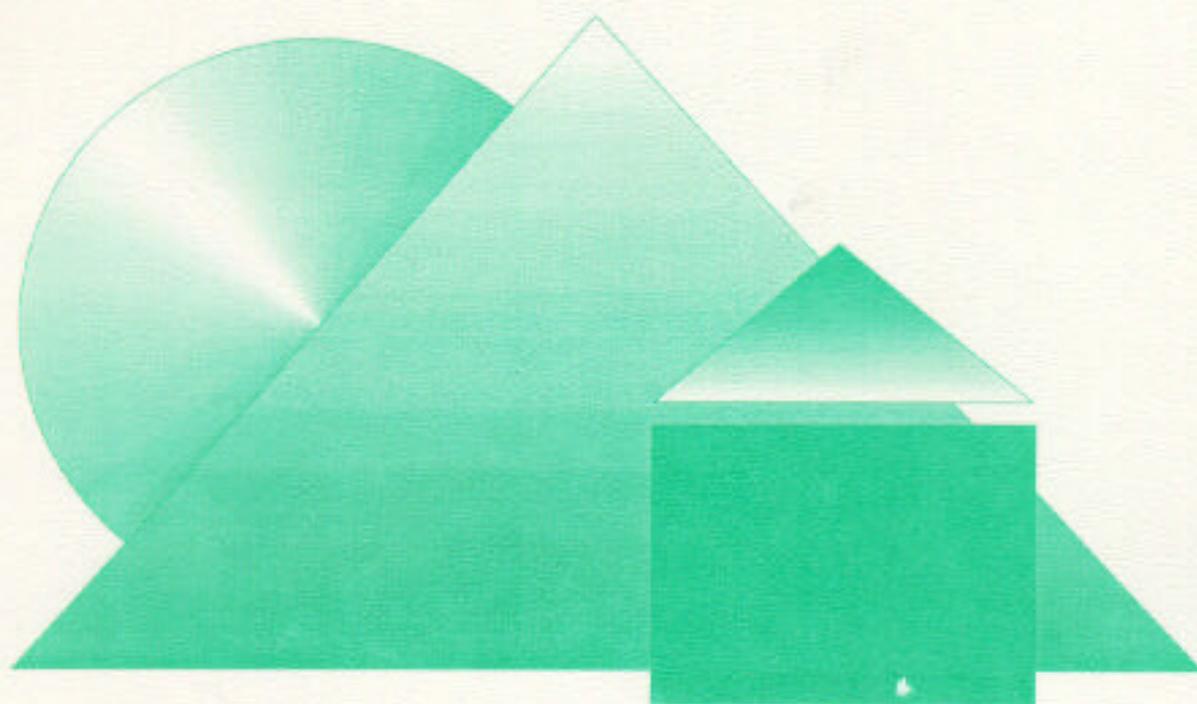


COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

SERIE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO 7

**DESARROLLO SUSTENTABLE DE LOS
ASENTAMIENTOS HUMANOS: LOGROS Y
DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES
Y URBANAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**Joan Mac Donald
Francisco Otava
Daniela Simioni
Michiko Komorizono Iizuka**



NACIONES UNIDAS

SERIE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

**DESARROLLO SUSTENTABLE DE LOS
ASENTAMIENTOS HUMANOS: LOGROS Y
DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES
Y URBANAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**Joan Mac Donald
Francisco Otava
Daniela Simioni
Michiko Komorizono Iizuka**



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago, Chile, 1998**

LC/L.1106
Octubre de 1998

Este documento fue preparado por los consultores, Sra. Joan Mac Donald y Sr. Francisco Otava, en colaboración con la Sra. Daniela Simioni, Oficial de Asuntos Ambientales y la Sra. Michiko Komorizono Iizuka, Oficial Asociado de Asuntos Ambientales de la División de Medio Ambiente y Desarrollo de la CEPAL. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

La traducción de este documento no es oficial.

ÍNDICE

| | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| RESUMEN..... | 5 |
| INTRODUCCIÓN..... | 7 |
| I. PANORAMA URBANO..... | 11 |
| A. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA..... | 11 |
| B. EVOLUCIÓN DE LAS GRANDES CIUDADES..... | 11 |
| C. IMPORTANCIA DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS..... | 14 |
| II. EQUIDAD Y GESTIÓN URBANA..... | 17 |
| A. DIMENSIONES DE LA POBREZA URBANA..... | 17 |
| B. DESIGUALDAD URBANA..... | 19 |
| C. EXPRESIÓN DE LA POBREZA EN LA CIUDAD..... | 20 |
| D. EMPLEO URBANO FORMAL E INFORMAL..... | 20 |
| III. MANEJO DEL SUELO URBANO..... | 23 |
| A. DEMANDA DE SUELO URBANO..... | 23 |
| B. ACCESO AL SUELO URBANO..... | 23 |
| C. ALGUNAS LÍNEAS DE INTERVENCIÓN..... | 24 |
| IV. PANORAMA HABITACIONAL..... | 27 |
| A. DEFICIENCIAS EXISTENTES..... | 27 |
| B. EVOLUCIÓN DE LAS NECESIDADES DE VIVIENDA..... | 28 |
| C. LA PROPIEDAD DE LA VIVIENDA..... | 29 |
| D. INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS URBANOS..... | 29 |
| V. LA PROVISIÓN DE ALOJAMIENTO..... | 33 |
| A. NUEVAS TENDENCIAS EN LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA..... | 33 |
| B. VIVIENDA SOCIAL Y DESARROLLO URBANO..... | 34 |
| C. DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN HABITACIONAL..... | 35 |
| D. GASTO PÚBLICO Y FOCALIZACIÓN..... | 35 |
| E. RASGOS INNOVADORES EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO..... | 36 |
| F. ATENCIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS..... | 37 |
| VI. TECNOLOGÍA HABITACIONAL..... | 39 |
| A. PRODUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS..... | 39 |
| B. NUEVAS EXIGENCIAS TECNOLÓGICAS..... | 39 |
| VII. INFRAESTRUCTURA Y GESTIÓN AMBIENTAL..... | 41 |
| A. AGUA Y SANEAMIENTO..... | 41 |
| B. TRATAMIENTO Y RECICLAJE DE RESIDUOS SÓLIDOS..... | 43 |
| C. CONTAMINACIÓN DEL AIRE Y TRANSPORTE URBANO..... | 46 |
| D. FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA..... | 48 |
| E. PARTICIPACIÓN Y MEDIO AMBIENTE URBANO..... | 49 |
| VIII. DESARROLLO SUSTENTABLE DE LOS ASENTAMIENTOS..... | 51 |

| | |
|---------------------|----|
| ANEXO: Cuadros..... | 53 |
|---------------------|----|

LISTA DE RECUADROS, CUADROS Y GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Recuadro 1: Plan de acción regional de América Latina y el Caribe sobre asentamientos humanos..... | 9 |
| Recuadro 2: Distribución de la población urbana regional según tamaño de ciudades..... | 13 |
| Recuadro 3: Apoyo a la gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de la región..... | 15 |
| Recuadro 4: Problemas asociados a un deficiente manejo del suelo urbano..... | 24 |
| Recuadro 5: El panorama habitacional de América Latina y el Caribe..... | 28 |
| Recuadro 6: La demanda de vivienda en el Caribe..... | 31 |
| Recuadro 7: Algunos cambios en las políticas de vivienda de los países de América Latina y el Caribe..... | 33 |
| Recuadro 8: Mejores prácticas de la región de América Latina y el Caribe..... | 34 |
| Recuadro 9: Gestión integral de residuos urbanos..... | 43 |
| Recuadro 10: Problemas de equidad en el transporte..... | 48 |
| Recuadro 11: Modelos participativos para una gestión urbana sustentable..... | 49 |
| | |
| Cuadro 1: América Latina: población en ciudades de gran tamaño..... | 11 |
| Cuadro 2: Cambios en la población urbana y en la primacía urbana de ciudades en América Latina y el Caribe (1970-1995)..... | 12 |
| Cuadro 3: América Latina: porcentaje de hogares pobres según área de residencia, (alrededor de 1994)..... | 17 |
| Cuadro 4: América Latina y el Caribe (19 países) - situación habitacional alrededor de los años noventa..... | 27 |
| Cuadro 5: Porcentaje de viviendas ocupadas en propiedad..... | 29 |
| Cuadro 6: América Latina y el Caribe: niveles de saneamiento y cobertura eléctrica en 21 países..... | 30 |
| Cuadro 7: Situación sanitaria en algunos países del Caribe..... | 30 |
| Cuadro 8: Cobertura sanitaria en la región: acceso a saneamiento..... | 42 |
| Cuadro 9: Cobertura de recolección y disposición final de residuos sólidos en las capitales latinoamericanas y en algunas ciudades mayores..... | 44 |
| Cuadro 10: Cobertura de recolección y disposición final de residuos sólidos en algunos países del Caribe..... | 45 |
| Cuadro 11: Tasas de motorización para determinadas ciudades de América Latina..... | 47 |
| | |
| Gráfico 1: Número de pobres e indigentes: 1980-1990 (promedio de 19 países)..... | 18 |
| Gráfico 2: Indigentes urbanos y rurales (1980-1994)..... | 19 |
| Gráfico 3: Pobres urbanos y rurales (1980-1994)..... | 19 |
| Gráfico 4: Media de los ingresos del 10% más rico como múltiplo de la media de los ingresos del 40% más pobre..... | 20 |
| Gráfico 5: Evolución del gasto social 1980-1994 (promedio simple de 18 países de la región)..... | 36 |

RESUMEN

Un año y medio después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), llevada a cabo en Estambul, el presente documento pretende evaluar los avances alcanzados en la implementación del Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos para América Latina y el Caribe.

La región enfrenta un resurgimiento desordenado de la pobreza urbana y un aumento en la inequidad en la distribución de los ingresos, a pesar de la disminución en las tasas de crecimiento poblacional. Los centros urbanos experimentan un empeoramiento de problemas ambientales tales como la contaminación del aire y del agua, disposición de residuos y congestión vehicular, y la región, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos, todavía tiene un importante déficit de viviendas tanto cuantitativo como cualitativo.

La tendencia comprobada de reducida disponibilidad de recursos públicos continuará en el futuro. Por esto, los países están implementando cambios innovadores en sus sistemas para la provisión de vivienda, servicios urbanos e infraestructura. Los procesos de descentralización y de privatización han abierto nuevos espacios en la gestión de los asentamientos humanos, tales como el fortalecimiento del gobierno municipal y nuevos enfoques integrados que incluyen la participación ciudadana y el involucramiento del sector privado. La importancia de los aspectos medioambientales sugiere que la eficiencia de la gestión de los asentamientos humanos dependerá de la habilidad de unir y complementar los diferentes aspectos y niveles que constituyen la vida real de las ciudades.

Los países de la región, preocupados por estos problemas, iniciaron en 1992 un diálogo sobre los asentamientos humanos, el cual ha sido formalizado desde entonces en reuniones anuales de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), que buscan alimentar soluciones innovadoras para alcanzar el desarrollo sustentable de los asentamientos humanos y la participación activa de los países para el logro de los objetivos establecidos por Hábitat II.

INTRODUCCIÓN

Entre los hechos que han caracterizado al panorama urbano y habitacional de América Latina y el Caribe en esta década, se debe mencionar en primer lugar la consolidación del proceso de urbanización. Con una población urbana que alcanza el 73.4% del total de sus habitantes, América Latina y el Caribe se sitúa hoy entre las regiones más urbanizadas del planeta. Al mismo tiempo, esta alta urbanización va asociada en los años noventa a un descenso de la tasa de crecimiento de la población urbana, de modo que especialmente las grandes ciudades ya no crecen tan rápidamente como en décadas anteriores.¹

Por otra parte, se observa en la región una preocupante acentuación de la pobreza, y una distribución del ingreso más concentrada que en el pasado. Dado que hoy la mayoría de los pobres son urbanos, las ciudades se han constituido en el principal asiento de esta pobreza regional. Para la superación de las desigualdades existentes, las políticas de asentamientos humanos juegan entonces un papel importante en cuanto permiten dotar de vivienda y servicios urbanos a los hogares de menores ingresos. Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados en la mayoría de los países para disminuir el déficit habitacional existente a comienzos de los noventa, éste ha aumentado llegando a afectar a dos de cada cinco hogares latinoamericanos. Ello es atribuible por una parte al acelerado aumento de las necesidades habitacionales en la mayoría de los países, aún con la disminución del ritmo de crecimiento demográfico, y por otra parte a la lenta recuperación de la producción habitacional luego de su drástica reducción en los años ochenta.

En otro plano, en los centros urbanos de la región se agravan los problemas ambientales tales como la contaminación atmosférica e hídrica o la congestión. Se visualiza la necesidad de asignar en los próximos años importantes recursos para superar o evitar estos problemas, y actualizar los procedimientos, normas e instituciones en el campo de la gestión urbana para incorporar debidamente la perspectiva ambiental. Un aspecto que desde este punto de vista preocupa especialmente es la persistente y aún incontrolada extensión de las ciudades latinoamericanas, con sus negativos efectos sociales, económicos y ambientales.

Pero las ciudades latinoamericanas no son consideradas hoy sólo en sus aspectos negativos. En el actual contexto de apertura económica y competitividad se ha perfilado con nitidez el rol de las ciudades en cuanto espacios donde se alojan las principales actividades productivas y la innovación tecnológica. Los sectores políticos y sociales toman conciencia de que los asentamientos humanos pueden contribuir al desarrollo económico en la medida que operen en forma eficiente, superen insuficiencias de infraestructura y favorezcan la formación de capital humano.

¹ El crecimiento de la población urbana descendió en la región de 2.4% anual en el período 1970-1980 a 1.8% entre 1990 y 1995. En el Caribe, la tasa de crecimiento de la población ha caído de manera aún más acentuada, de 1.2% anual en el período 1970-1980 a 0.5% en el sexenio 1990-1995. Este fenómeno es más notorio en los centros urbanos mayores.

La menor disponibilidad de recursos públicos que desde los años ochenta persiste en el sector de vivienda y desarrollo urbano, con probabilidad se mantendrá en el futuro. En este contexto, los países empiezan a ajustar los sistemas de provisión y operación de infraestructura y servicios urbanos de modo de permitir una mayor colaboración del sector privado en este campo.

A la exigencia de abrir espacios a la privatización en la tarea de gestión urbana y habitacional, se agrega aquella de promover una mayor participación ciudadana en el gobierno urbano, en el marco de los procesos de democratización que experimentaron la mayoría de los países en esta década. La institucionalidad históricamente centralista que opera en el área de asentamientos humanos ha presentado dificultades para acoger estos desafíos. Por eso los gobiernos municipales de muchas ciudades han visto reforzada su posición tanto política como institucionalmente en el campo de la gestión de asentamientos humanos, en la medida que ofrecen mayores posibilidades de participación social en las decisiones y los esfuerzos relativos al desarrollo urbano y la vivienda social.

Conscientes de que estas y otras particulares características del proceso de asentamiento humano de América Latina y el Caribe dan un sello propio a los desafíos presentes en el campo urbano y habitacional, las instituciones gubernamentales del sector iniciaron a comienzos de la década un diálogo que se vio reforzado luego por las actividades regionales preparatorias de la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos Hábitat II, efectuada en Estambul (1996). La asistencia de unos 25 países en promedio a las cinco Reuniones de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) en Santiago de Chile (1992, 1995), Cartagena de Indias (1993), Quito (1994), Kingston (1996) y San José de Costa Rica (1997), confiere a estos foros regionales una representatividad como voceros de las principales inquietudes y prioridades de la región en materia de asentamientos humanos.

El Plan de Acción Regional² adoptado al culminar el proceso regional preparatorio de Hábitat II se fundamenta en una visión concertada de las características arriba mencionadas del proceso de los asentamientos humanos de la región. Está estructurado en cinco áreas temáticas, para cada una de las cuales acuerda medidas concretas a ser adoptadas por los países (véase el recuadro 1). Luego de presentado en Estambul, el Plan de Acción Regional fue ratificado por el foro regional MINURVI en 1996, acordándose invitar en forma amplia a autoridades locales, organismos no gubernamentales, sector privado y comunidades nacionales para que colaboren en su implementación. El año siguiente, 1997, se llevó a cabo la VI Reunión de Ministros y de Autoridades de Nivel Máximo de Vivienda y de Urbanismo en San José, Costa Rica. En esa reunión, se revisó y evaluó el progreso de cada país en relación al Plan de Acción Regional. Además, los participantes decidieron darle seguimiento a la implementación del plan.

En la mencionada reunión ministerial en San José, se discutieron aspectos de importancia estratégica para las regiones, tales como la prevención y mitigación de desastres naturales, la regulación del uso del suelo, la participación de la sociedad civil, la gestión de servicios urbanos, el rol del Estado en la política de vivienda, y el incentivo para el intercambio regional de experiencias y capacitación técnica en políticas habitacionales y gestión urbana. La prevención y mitigación de los desastres naturales fue añadida como sexto punto al Plan de Acción Regional.

² Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Santiago de Chile, 1996

Recuadro 1

**EL PLAN DE ACCIÓN REGIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS**

Los acuerdos adoptados por los países de la región para lograr el desarrollo sustentable de sus asentamientos humanos se inscriben en cinco áreas temáticas:

- **El logro de la equidad social y el combate contra la pobreza urbana**, aumentando las soluciones habitacionales al menos para igualar la formación de nuevos hogares; intensificando los programas de saneamiento, alojamiento, regularización de la tenencia y equipamiento social; estableciendo programas de mantenimiento y mejoramiento del parque de viviendas; privilegiando los subsidios transparentes y eficaces y promoviendo los asentamientos y alojamientos rurales.
- **El aumento de la productividad de los asentamientos humanos** para mejorar la calidad de vida y las oportunidades de progreso económico, social y ambiental, desarrollando la competitividad y el potencial productivo de las ciudades; fortaleciendo el manejo integrado de los sistemas urbanos; corrigiendo las carencias de infraestructura urbana y productiva en las ciudades; y potenciando, a través de las políticas de vivienda, equipamiento y servicios, la formación de capital humano.
- **El mejoramiento del medio ambiente urbano** comprometiéndolo a los organismos de desarrollo con el logro de la sustentabilidad ambiental; actualizando las bases normativas y legales que rigen la propiedad y el mercado del suelo; enfrentando la congestión vial y el transporte y la falta de saneamiento, entre otras acciones.
- **El fomento de la gobernabilidad y participación**, estableciendo una coordinación entre los organismos sectoriales y los gobiernos locales; profundizando la descentralización del Estado; y fortaleciendo la capacidad administrativa, técnica y financiera de los gobiernos locales.
- **El logro de eficiencia en las políticas y la gestión**, administrando en forma integrada el ordenamiento del territorio, el desarrollo urbano y la vivienda; estableciendo un marco normativo para el aporte del sector privado en la producción y operación de servicios urbanos y viviendas; y fomentando el uso de estadísticas confiables y comparables, incluidos los censos.

Fuente: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe: *Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*, Santiago de Chile, 1996.

I. PANORAMA URBANO

A. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA

La concentración de la población en áreas urbanas en América Latina y el Caribe se ha intensificado en las últimas décadas. En 1995, el 73% de la población, esto es, aproximadamente 350 millones de personas, vivían en áreas urbanas. Este grado de urbanización pone a América Latina a la par de Europa (74%) y no muy lejos de los Estados Unidos de América (76%) y Japón (78%). Sin embargo, debe destacarse que esta tendencia se ha retardado debido a la disminución del promedio de la tasa de crecimiento anual de población urbana en la región de un 3.7% a un 2.3% en el período 1970 - 1995.

El mas alto porcentaje de población urbana se observa en América del Sur (83%), seguido por América Central (62%) y el Caribe (56%) en 1995 (véase cuadro A-1 en el Anexo). En América del Sur todos los países tienen mas del 50% de su población en áreas urbanas. En América Central y el Caribe, aunque el promedio simple de población urbana es mas que el 50%, el porcentaje de población urbana es variable dependiendo de los países. Sin embargo, debe destacarse que, excepto algunos países caribeños, todos los países de la región participan de la tendencia del aumento de la población urbana. A partir de estos hechos, es posible asumir que aunque la velocidad de la urbanización está declinando en la región, el incremento de la población urbana es continuo.

B. EVOLUCIÓN DE LAS GRANDES CIUDADES

Un 30% de la población total y más del 40% de la población urbana de la región se concentraba a mediados de la década actual en ciudades de 1 millón o más de habitantes. Aproximadamente la mitad de estos habitantes vive en ciudades de 5 millones y más (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN EN CIUDADES DE GRAN TAMAÑO

| Año | Número de ciudades | Población (miles) | % Población total | % Población urbana |
|---|--------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| En ciudades de 1 millón o más de habitantes | | | | |
| 1950 | 7 | 16 833 | 10.6 | 25.4 |
| 1960 | 12 | 32 894 | 15.7 | 31.7 |
| 1970 | 18 | 56 504 | 20.6 | 35.8 |
| 1980 | 24 | 85 241 | 24.4 | 37.4 |
| 1995 | 42 | 141 261 | 30.2 | 41.0 |
| En ciudades de 5 millones o más de habitantes | | | | |
| 1950 | 1 | 5 042 | 3.2 | 7.6 |
| 1960 | 2 | 12 199 | 5.8 | 11.7 |
| 1970 | 4 | 32 588 | 11.9 | 20.6 |
| 1980 | 4 | 45 046 | 12.9 | 19.8 |
| 1995 | 6 | 67 824 | 14.5 | 19.7 |

Fuente: Cálculos basados en Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 1996 Revision* (Versión Preliminar 1997) y CELADE, 1996.

La región cuenta con seis grandes metrópolis de 5 millones y más de habitantes: Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro, Lima y Santafé de Bogotá. Las cuatro primeras nombradas pertenecían a mediados de la década al grupo de las quince urbes más pobladas del mundo en 1995, ocupando el segundo, tercer, noveno y decimocuarto lugar, respectivamente.

La concentración tanto de población como de funciones socioeconómicas y administrativas, en unas pocas ciudades de gran tamaño, ha sido característica de la región en esta última mitad del siglo. El cuadro anterior muestra sin embargo una menor importancia relativa de las grandes ciudades en la región: si en los años setenta, dentro del total de población que habitaba en ciudades de más de un millón de habitantes, aquella que lo hacía en ciudades de más de 5 millones de habitantes llegó a alcanzar el 58% del total, hoy representa sólo el 48%. Ello se debe a que los grandes centros urbanos han tenido un crecimiento menos acelerado que los centros de tamaño intermedio y menor que integran los sistemas urbanos nacionales.³ Sobre todo las principales áreas metropolitanas (Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro, Santiago, Caracas) han perdido importancia relativa dentro de los respectivos contextos urbanos nacionales, situación que ciertamente no corresponde a lo anticipado por los diagnósticos urbanos de los años setenta.

El índice de primacía urbana también muestra el retraso en el crecimiento de las ciudades. El índice de primacía urbana es calculado como la relación entre la ciudad mas grande de un país y las tres siguientes mas grandes. El cuadro 2 muestra la declinación de este índice en 11 de 16 países con datos comparables.

Cuadro 2
CAMBIOS EN LA POBLACIÓN URBANA Y EN LA PRIMACÍA URBANA DE CIUDADES
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1970-1995)

| País | Ciudad | Primacía urbana | | % Población urbana | |
|-------------------|-------------------|-----------------|------------|--------------------|------|
| | | circa 1970 | circa 1995 | 1970 | 1995 |
| Argentina | Buenos Aires | 4 | 3.5 | 78 | 88 |
| Bolivia | La Paz | 1.4 | 0.9 | 41 | 61 |
| Brasil | Sao Paulo | 0.8 | 0.9 | 56 | 79 |
| Colombia | Santafé de Bogotá | 0.9 | 1 | 57 | 73 |
| Chile | Santiago | 2.8 | 3 | 75 | 84 |
| Ecuador | Guayaquil | 1.2 | 1.1 | 40 | 59 |
| Paraguay | Asunción | 6 | 5 | 37 | 53 |
| Perú | Lima | 4.5 | 4.1 | 57 | 71 |
| Uruguay | Montevideo | 4.7 | 7.9 | 82 | 91 |
| Venezuela | Caracas | 1.5 | 0.9 | 72 | 86 |
| Costa Rica | San José | 5.4 | 4.7 | 40 | 50 |
| Guatemala | Ciudad Guatemala | - | 9.6 | 36 | 39 |
| Honduras | Tegucigalpa | 1.8 | 1.6 | 29 | 44 |
| México | México D.F. | 2.7 | 2 | 59 | 73 |
| Nicaragua | Managua | - | 2.8 | 47 | 63 |
| Panamá | Ciudad de Panamá | - | 3.9 | 50 | 56 |
| Cuba | La Habana | 2.5 | 2.4 | 60 | 76 |
| Jamaica | Kingston | 4.4 | 2.3 | 42 | 54 |
| Haití | Puerto Príncipe | 4.7 | 5.4 | 20 | 32 |
| Rep. Dominicana | Sto. Domingo | - | 2.5 | 40 | 63 |
| Trinidad y Tabago | Puerto España | - | 3.4 | 63 | 72 |

Fuente: *United Nations World Urbanization Prospects: The 1996 Revision* (versión preliminar 1997) y CELADE 1996.

³ Las 40 ciudades que en 1995 superaban la barrera del millón de habitantes, en la década de 1970 crecieron, en promedio, a una tasa de 3.2% anual, mientras que entre 1980 y 1995 lo hicieron a razón de 2.3% anual, en forma más lenta que la población urbana total (que aumentó a un ritmo de 2.8% anual en el mismo período).

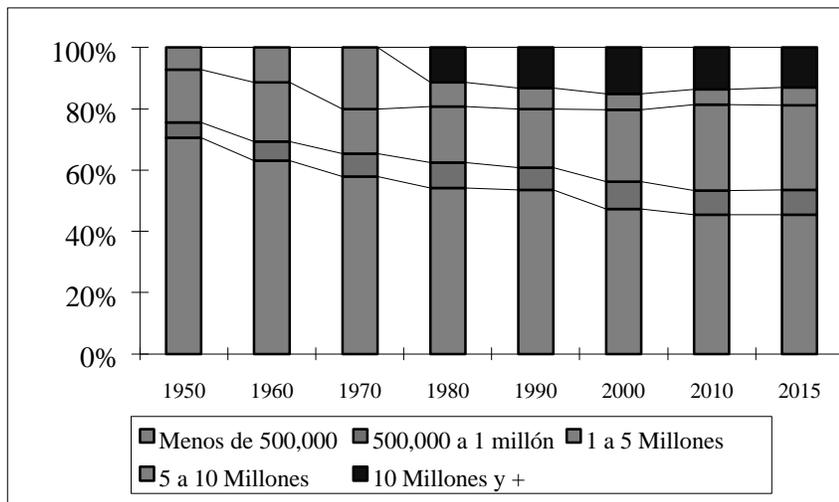
Esta tendencia decreciente del índice de primacía aparece en países con diferentes niveles de urbanización y en diferentes etapas en el proceso de transición demográfica, lo que confirma la percepción que el cambio es general. Aunque el porcentaje de población urbana está creciendo en todos los países, el peso de las ciudades más grandes en relación a las secundarias está decreciendo. Sin embargo, el nivel de primacía de las ciudades en la región permanece alto en comparación con el índice de primacía (1995) de otras grandes áreas metropolitanas, como Tokio (Japón) con 1.6, París (Francia) con 2.7 y Nueva York (Estados Unidos de América), con 0.7.

Recuadro 2

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA REGIONAL SEGÚN TAMAÑO DE CIUDADES

El patrón de urbanización predominantemente metropolitano que caracterizó por varias décadas a América Latina y el Caribe, ha variado en los años noventa. La disminución del crecimiento demográfico sobre todo en las grandes ciudades, rebaja la proporción de población urbana asentada en ciudades de más de 5 millones de habitantes, como señala el gráfico adjunto. En una etapa madura del proceso de urbanización, el crecimiento urbano más pausado de las grandes ciudades contrasta con el vigoroso desarrollo de las ciudades intermedias, mientras la urbanización policéntrica de las áreas metropolitanas ayuda a consolidar sistemas urbanos y territorios complejos de alcance nacional y regional.

América Latina y el Caribe es la única región entre aquellas menos desarrolladas, en que la proporción que habita en el conjunto de ciudades de 5 millones y más de habitantes bajará entre 1970 y 2015, en forma similar a Europa y América del Norte.



Fuente: Cuadro A-2 del Anexo.

Otro indicio de que en América Latina y el Caribe se configura un escenario urbano más equilibrado, es la aparición de incipientes sistemas de urbanización policéntrica de las áreas metropolitanas, como resultado de tendencias de localización habitacional en zonas suburbanas y de desconcentración industrial hacia localidades cercanas a los grandes aglomerados urbanos. Los casos de Buenos Aires, Ciudad de México y Sao

Paulo son ilustrativos de tal fenómeno. En el contexto de esta mayor complejidad estructural de los grandes centros urbanos, en los países se revisan los tradicionales arreglos institucionales de los gobiernos locales, a fin de lograr el manejo territorial y urbano coherente que demandan la competitividad y la sustentabilidad. El tema de los gobiernos metropolitanos es por eso debatido activamente en los foros urbanos y políticos de la región.

Al interior de las ciudades de la región se ha acentuado un patrón de desarrollo desigual. Mientras que en las zonas centrales la población ha disminuido y envejecido, algunas áreas exteriores de las urbes crecen rápidamente, lo que ha significado un rejuvenecimiento de las estructuras de edad, y generado demandas explosivas por terrenos y servicios urbanos en la periferia. Este proceso, alimentado por el manejo especulativo del suelo, ha dado lugar a una acentuada movilidad residencial y a fuertes presiones sobre los recursos públicos para vivienda, infraestructura y servicios urbanos. A la vez, ha tenido importantes repercusiones ambientales, ya que se han ocupado progresivamente terrenos periféricos que constituyen la base natural de las ciudades.

C. IMPORTANCIA DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS

Las ciudades de tamaño intermedio adquieren mayor relevancia en el conjunto de asentamientos humanos por su rápido crecimiento relacionado con las tendencias demográficas y urbanas arriba señaladas. Asimismo, el dinamismo de estos centros tiene que ver con cambios en las estrategias de localización de la actividad económica en el nuevo marco de apertura y competitividad. En efecto, si bien las ventajas que ofrecen los grandes mercados urbanos por concepto de economías de escala y de concentración, al igual que la proximidad de la mano de obra, capital y tecnología, pueden favorecer la instalación en la gran ciudad, ahora también resultan ventajosas otras localizaciones en la medida que la disponibilidad de nuevas tecnologías permite la segmentación y descentralización de los procesos productivos y la especialización económica de las ciudades. Además, la relevancia que adquirió el mercado en la asignación de recursos económicos, en muchos países ha restado importancia a la cercanía de los centros políticos de decisión como factor a tener en cuenta para localizar una actividad productiva. De este modo, las ciudades de tamaño medio se convierten en alternativas de instalación a veces ventajosas, frente a las capitales nacionales, por su cercanía a las fuentes de materias primas o productos básicos, a los corredores bioceánicos supranacionales, a los puertos, etc.

En contraste con su vigoroso crecimiento, algunas ciudades intermedias presentan graves deficiencias en materia de gestión urbana y dotación de infraestructura y vivienda, por lo que sus niveles de productividad, equidad y sustentabilidad ambiental suelen ser aún más desfavorables que aquellos que prevalecen en las grandes ciudades. Por eso, se desarrollan en esta década diversas iniciativas para apoyar el desarrollo sustentable de los centros urbanos intermedios, como la reseñada en el recuadro 3.

Recuadro 3

APOYO A LA GESTIÓN URBANA EN CIUDADES INTERMEDIAS SELECCIONADAS DE LA REGIÓN

Atendiendo a la importancia que han adquirido en los años noventa las ciudades intermedias para el manejo adecuado de los sistemas de asentamientos humanos de América Latina y el Caribe, CEPAL, con el apoyo del Gobierno de Italia, lleva adelante un proyecto que estudia y promueve procesos de perfeccionamiento de la gestión urbana de modo de incrementar la productividad y eficiencia urbana, facilitar el desarrollo económico y social, y asegurar el desarrollo sustentable y equitativo de ciudades de tamaño medio de la región.

En su componente de estudio, el proyecto contempla la actualización del marco conceptual y operativo para la administración urbana en la región. A su vez, el componente de asistencia técnica abarca la ejecución de actividades de apoyo y asesoramiento a los gobiernos locales de seis ciudades intermedias de la región: Córdoba (Argentina), Cuzco (Perú), Manizales (Colombia), Ouro Preto (Brasil), Puerto España (Trinidad y Tabago) y Valdivia (Chile). En una primera etapa, se efectuaron para cada ciudad los estudios de diagnóstico como base para la discusión y definición de estrategias de gestión en foros de amplia convocatoria en el ámbito local. En la segunda etapa se elaboraron instrumentos y procedimientos para mejorar la gestión urbana y se realizaron, además, actividades de asistencia técnica y fortalecimiento institucional. A través de la comparación y discusión de los casos, así como la difusión de experiencias en las ciudades seleccionadas, el Proyecto espera entregar lineamientos para el desarrollo de estrategias similares por parte de las demás ciudades intermedias de América Latina y el Caribe.

Fuente: CEPAL, División de Medio Ambiente y Desarrollo, Proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe" (ITA/95/S71).

II. EQUIDAD Y GESTIÓN URBANA

El Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos identifica, como rasgo distintivo de los asentamientos, la inequidad social, expresada en la segregación urbana y la coexistencia de calidades de vida marcadamente distintas al interior de las ciudades. Por eso se compromete con el objetivo regional de "lograr asentamientos humanos que expresen la superación de la pobreza y las carencias",⁴ impulsando medidas y acciones en materia de infraestructura básica, vivienda, educación, salud, participación social, etc., que colaboren a remover factores estructurales que reproducen la pobreza.

A. DIMENSIONES DE LA POBREZA URBANA

Se espera que la situación de la pobreza urbana mejore durante los noventa. Las mediciones efectuadas por los diferentes países señalan que el porcentaje de hogares en situación de pobreza disminuyó de 41% en 1990 a 39% en 1994, a pesar de las diferencias que dependen de cada país (véase cuadro 3). Mientras que la pobreza ha descendido en los últimos dos años en Brasil, Chile y Perú, ha empeorado en Argentina y Venezuela, permaneciendo sin cambios en los otros países.

Cuadro 3
AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE HOGARES POBRES
SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA, (ALREDEDOR DE 1994)

| País | % de Hogares bajo la línea de pobreza ^{a/} | | | | | % de Hogares bajo la línea de indigencia | | | | |
|----------------|---|--------------|--------------|--------------|-------|--|--------------|--------------|--------------|-------|
| | Total | Urbano | | | Rural | Total | Urbano | | | Rural |
| | | Total urbano | Zona Metrop. | Resto urbano | | | Total urbano | Zona Metrop. | Resto urbano | |
| Argentina | - | 12 | 10 | 16 | - | - | 2 | 2 | 3 | - |
| Bolivia | - | 41 | - | - | - | - | 14 | - | - | - |
| Brasil | 41 | 39 | 31 | 41 | 51 | - | 22 | - | - | - |
| Chile | 24 | 2 | 17 | 27 | 26 | 7 | 6 | 4 | 7 | 8 |
| Colombia | 47 | 41 | 35 | 43 | 57 | 25 | 16 | 12 | 18 | 38 |
| Costa Rica | 21 | 18 | 16 | 21 | 23 | 8 | 6 | 4 | 7 | 10 |
| Guatemala | - | - | - | - | 72 | - | - | - | - | 45 |
| Honduras | 73 | 70 | - | - | 76 | 49 | 41 | - | - | 55 |
| México | 36 | 29 | - | - | 47 | 12 | 6 | - | - | 20 |
| Panamá | 30 | 25 | 23 | 35 | 41 | 12 | 9 | 8 | 13 | 20 |
| Paraguay | - | - | 36 | - | - | - | - | 13 | - | - |
| Uruguay | - | 6 | 4 | 7 | - | - | 1 | 1 | 1 | - |
| Venezuela | 42 | 41 | 21 | 46 | 48 | 15 | 14 | 4 | 16 | 23 |
| América Latina | 39 | 34 | - | - | 55 | 17 | 12 | - | - | 33 |

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 1996*, (LC/G. 1996-P), febrero de 1997, Santiago de Chile

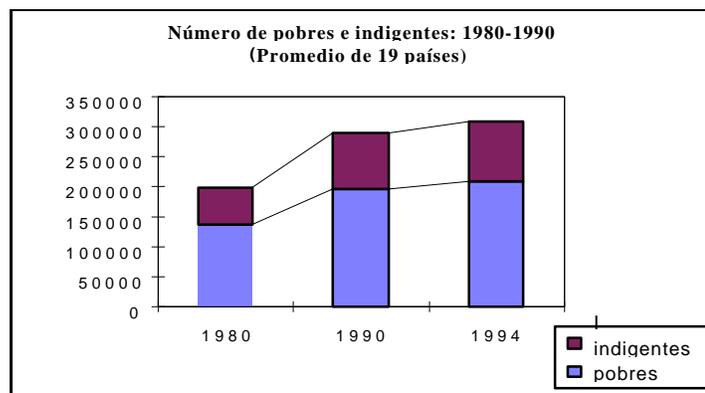
^{a/} Incluye a los hogares bajo la línea de indigencia o de extrema pobreza.

⁴ Preámbulo del Plan de Acción Regional, op. cit.

El cuadro de situación es diferente en el Caribe. En esta región, la pobreza ha estado en ascenso en las dos décadas pasadas, a pesar del considerable crecimiento económico experimentado por la región en los ochenta, con la excepción de Guyana y Trinidad y Tabago. Aunque el porcentaje de población bajo la línea de pobreza varía de país en país entre un 12% a un 42% en total, 38% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza.⁵

Aunque el porcentaje de familias pobres en total en la región tiene la tendencia a decrecer, 210 millones de latinoamericanos son pobres, y más de 98 millones no cuentan siquiera con los recursos necesarios para alimentarse adecuadamente.⁶ De hecho, el número de pobres e indigentes se incrementó en 1994 en comparación con 1980 (véase gráfico 1).

Gráfico1
En miles de personas



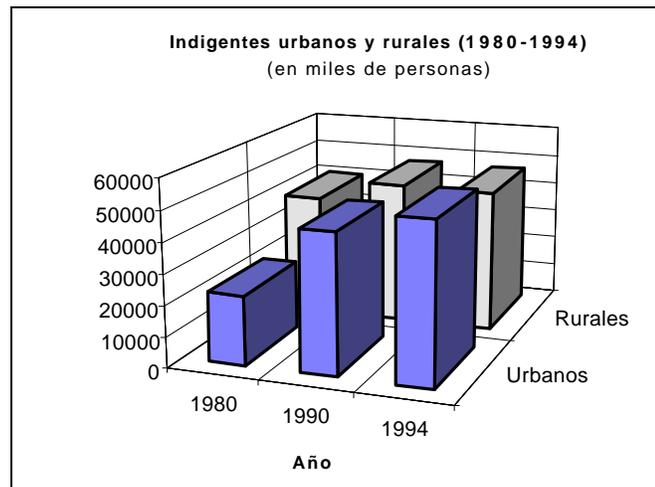
Fuente: CEPAL, *La brecha de la equidad* (LC/G.1954), Santiago, Chile, marzo de 1997.

Los datos del cuadro 3 muestran que un 34% de la población urbana vive en situación de pobreza, y de ella un 12% en indigencia. También muestran que los porcentajes de pobres e indigentes son más altos en áreas rurales que en áreas urbanas. Sin embargo, cuando se consideran las cifras absolutas de pobres e indigentes, la gráfica se revierte: hay más pobres en áreas urbanas que en áreas rurales (véanse gráficos 2 y 3). Mientras que en 1990 el número de indigentes era similar tanto en áreas rurales como urbanas, en 1994 la indigencia urbana fue claramente más numerosa que la de áreas rurales. Observando a las personas pobres, ya en 1990 eran mucho más numerosas en áreas urbanas que en áreas rurales. La diferencia se incrementó en 1994. Aunque la pobreza rural no debería ser descuidada, el combate a la pobreza se ha transformado en un objetivo central de la gestión de las ciudades, dado que la mayoría de los pobres ahora tienen carácter urbano.

⁵ CEPAL, *La Brecha de la Equidad* (LC/G.1954), Santiago de Chile, marzo de 1997.

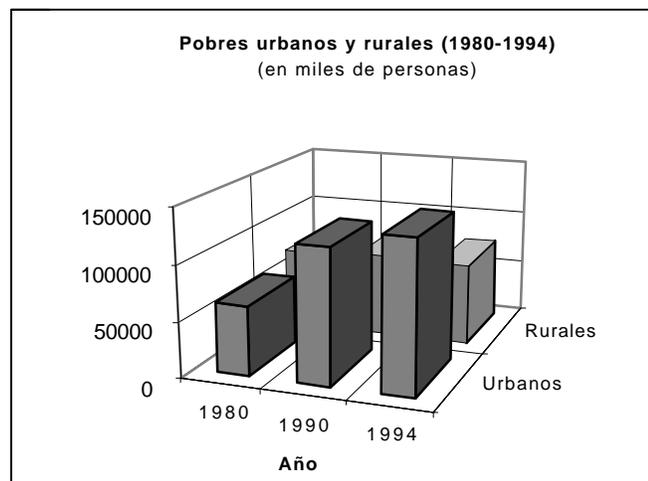
⁶ Para un análisis más extenso de este tema véase CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, febrero de 1997.

Gráfico 2



Fuente: CEPAL, *La brecha de la equidad* (LC/G1954), Santiago, Chile, Marzo, 1997

Gráfico 3



Fuente: CEPAL, *La brecha de la equidad*, op. cit.

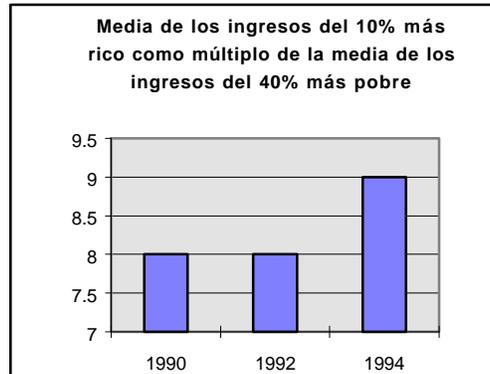
B. DESIGUALDAD URBANA

Uno de los temas más importantes en América Latina y el Caribe es el de los altos niveles de desigualdad en el ingreso. A pesar de la mejora en el crecimiento económico en los noventa, la distribución del ingreso en la región empeoró. En 13 países latinoamericanos, la diferencia del ingreso entre el 10% más rico y el 40% más pobre fue de 5 a 15 veces para el área urbana y de 5 a 10 veces para el área rural.⁷ El gráfico 4 muestra los cambios en la desigualdad del ingreso comparando el múltiplo de la media de los ingresos del 10% más rico con la media de los ingresos del 40% más pobre en 13

⁷ CEPAL, *La brecha de la equidad*, op. cit.

países de América Latina. En 1990, el 10% más rico tenía una media de ingreso 8 veces más alta que la del 40% más pobre. En 1994, la media subió a nueve veces.

Gráfico 4



Fuente: CEPAL, *La Brecha de la Equidad*, op.cit.

C. EXPRESIÓN DE LA POBREZA EN LA CIUDAD

La pobreza urbana tiene hoy manifestaciones diferentes que en los años setenta. En ese tiempo, ella estaba mayoritariamente localizada en la periferia de las grandes ciudades, en forma de asentamientos precarios carentes de todo tipo de acceso a bienes y servicios urbanos. Ayudadas por el menor ritmo de su crecimiento, las metrópolis de América Latina han podido ofrecer un cierto nivel de servicios urbanos a medida que estos asentamientos marginales han llegado a ser barrios consolidados. La pobreza, expresada en insuficientes ingresos, riesgos de desnutrición infantil, bajo rendimiento escolar, deserción temprana de la escuela, enfermedades no atendidas, trabajo infantil, etc., coexiste ahora en mayor proximidad con una riqueza cada vez más distante que presentan los sectores de altos niveles de ingreso y consumo. La consecuente fragmentación del espacio urbano explica en buena medida expresiones de violencia y desintegración social que hoy acusan las ciudades, así como la desvalorización de los espacios públicos como expresión de convivencia ciudadana.

D. EMPLEO URBANO FORMAL E INFORMAL

Las ciudades latinoamericanas siguen mostrando serias limitaciones para otorgar a sus habitantes mejores oportunidades de empleo y progreso. Aún cuando las cifras de ingreso per cápita demuestran avances importantes, los esfuerzos realizados en la mayoría de los países en materia de empleo urbano aún resultan insuficientes para alcanzar los niveles históricos. De 14 países, sólo cuatro redujeron entre 1994 y 1995 el desempleo urbano, mientras en nueve países éste aumentó (véase el cuadro A-3 del Anexo).

A comienzos de los años noventa existía un paralelo entre el crecimiento económico y el aumento del empleo en la mayoría de los países; sin embargo, a partir de mediados de la década se comienzan a observar tendencias diferentes para ambos indicadores. El crecimiento de la economía ya no se vio siempre acompañado en este segundo quinquenio por una mayor disponibilidad de empleo para la población. Este hecho puede relacionarse con diversos factores, entre los cuales destacan los de índole demográfica y económica. Factores demográficos son, por ejemplo, el aumento de la

población económicamente activa y la persistencia de migraciones desde áreas rurales hacia muchos centros poblados. El aumento de la tasa de participación laboral, sobre todo debido a la creciente participación de mujeres y jóvenes en el mercado del trabajo, también ha aumentado la necesidad de nuevos empleos. Si bien la velocidad del aumento poblacional ha disminuido en los años noventa a causa de la transición demográfica que experimentan los países, los efectos de esta tendencia no alcanzan aún a la población en edad de trabajar, de modo que la demanda por empleos sigue aumentando en forma acelerada. Esta mayor demanda se concentra hoy más en las áreas urbanas (80%) que en los años ochenta (70%).

Los factores económicos tienen que ver con las reformas que se efectuaron en muchos países de la región. Entre ellos destaca la reducción del empleo en el sector público, desde un 15,3% del empleo total en 1990 al 13% en 1995. Por otra parte, la reestructuración de los procesos productivos en el sector privado ha llevado a una mayor presencia de actividades intensivas en capital, que en muchos casos reemplazaron a aquellas intensivas en mano de obra.

Durante el período 1990-1995, la mayor cantidad de ocupaciones ha sido creada en el sector informal, debido en parte a la absorción del desempleo del sector formal. De cada 100 nuevas ocupaciones creadas en el período, 84 eran de tipo informal, según CEPAL⁸. Si se considera que en términos generales, las remuneraciones en el sector informal son menores que en el sector formal, este hecho implicaría un aumento de la brecha de ingresos sobre todo en las ciudades, donde se concentra la población económicamente activa. En efecto, las cifras de desempleo, que son de alrededor del 8% en promedio, evidencian que muchos habitantes de las ciudades, a pesar de tener acceso a un trabajo, no logran por ello permanecer fuera de la pobreza.

Los hechos arriba mencionados han obligado a prestar especial atención a la generación de mayor empleo productivo en las ciudades de la región. No se trata tan sólo de un desafío de ampliación cuantitativa de la oferta de trabajo, sino de mejorar esta oferta de modo que pueda ofrecer remuneraciones que cubran al menos la sobrevivencia de los hogares. Dado el mayor peso relativo del empleo informal en las ciudades de tamaño medio y menor, es en ellas donde se requiere preferentemente considerar medidas para aumentar el empleo productivo para reducir los altos índices de pobreza que allí prevalecen.

Las implicancias de este desafío para el desarrollo urbano de las ciudades de la región han sido diversas. Por una parte, es indudable que existe mayor preocupación por una gestión urbana que cuide y aumente el potencial productivo de la ciudad, dotándola de adecuada infraestructura y accesibilidad. Pero también los programas habitacionales dan una mayor valoración a los aspectos de localización, de modo de lograr una buena relación con las oportunidades de trabajo y así facilitar el acceso a ellas por parte de la población. Otro ejemplo interesante es el esfuerzo desplegado en varios países para apoyar el desarrollo productivo en el nivel local a través de microempresas y arreglos no convencionales, como lo demuestran varias prácticas exitosas efectuadas en la región.

⁸ CEPAL, *La Brecha de la Equidad*, op. cit.

III. MANEJO DEL SUELO URBANO

A. DEMANDA DE SUELO URBANO

En la región persiste una fuerte demanda por suelos urbanos a medida que crece la población de las ciudades, y persisten las migraciones. El aumento del ingreso de importantes sectores de la población urbana ha ocasionado, por otra parte, patrones de vivienda y equipamiento que ocupan grandes extensiones de terrenos suburbanos en costosos condominios, áreas verdes, centros comerciales y vías. A su vez, las actividades productivas y de servicios asociadas a los nuevos escenarios de globalización de la economía también presionan sobre el mercado de la tierra.

Según cálculos de CEPAL, de persistir las bajas densidades que caracterizan el crecimiento de los asentamientos latinoamericanos, será preciso incorporar en promedio unas 160 000 hectáreas anuales a las ciudades existentes, sólo para el fin de albergar a los nuevos habitantes urbanos que tendrá la región en los próximos cinco años.⁹ Las propias políticas habitacionales siguen favoreciendo en muchos casos la expansión urbana y la especulación en el mercado del suelo, al construir la vivienda social en las afueras de las ciudades, donde los precios de los terrenos son menores, empleando diseños extensivos de baja densidad.

B. ACCESO AL SUELO URBANO

Sobrepasando ampliamente la limitada capacidad del sector público para regular el mercado del suelo, éste se desarrolla en gran medida orientado por prácticas especulativas. Sin embargo, en estos años ha aumentado la conciencia de que es necesario adoptar un manejo más cuidadoso de la expansión urbana, adaptando bases normativas legales y obsoletas que rigen la propiedad y el mercado de suelos urbanos en la mayoría de los países.

Una proporción considerable de suelo para asentamientos populares se provee aún a través de transacciones comerciales irregulares, tanto desde la perspectiva legal como urbanística, como son los loteos irregulares, “brujos o piratas”. Si bien el acceso al suelo mediante la ocupación masiva o gradual de terrenos al margen de la legalidad o con modalidades no convencionales de fraccionamiento se ha dificultado en los años noventa por la mayor formalización de la tenencia y la valoración especulativa de los terrenos aledaños a las ciudades, sigue siendo una opción para las familias que carecen de acceso al mercado formal de la tierra. Los terrenos ocupados en las afueras de las ciudades terminan por incorporarse al radio urbano cuando son regularizadas por los gobiernos, los municipios o las propias familias.

⁹ CEPAL, *Alojar el desarrollo: Una tarea para los asentamientos humanos* (LC/L.906) (CONF.85/3)/Rev.1, 1995.

PROBLEMAS ASOCIADOS A UN DEFICIENTE MANEJO DEL SUELO URBANO

La relativa incapacidad que muestran aún las políticas urbanas de América Latina y el Caribe, para ejercer el control y el manejo del suelo urbano, han llevado a problemas tales como:

- Persistente aumento del precio del suelo urbano, que a su vez limita las actuaciones en materia de políticas de vivienda social, e incentiva el crecimiento urbano en extensión y la segregación con sus secuelas sobre la equidad y productividad de la ciudad.
- Aumento de la urbanización ilegal, al margen de toda regulación urbana, a veces con escasas o nulas posibilidades de saneamiento posterior y graves implicancias ambientales.
- Polarización entre sectores de concentración de la pobreza en las áreas de menor precio del suelo, ya sea proveniente de las políticas de vivienda social o de transacciones comerciales o no comerciales, y otros sectores en que predomina la riqueza, en barrios de altos estándares de viviendas, terrenos amplios, grandes equipamientos, anchas avenidas, parques, etc.

Fuente: CEPAL, Notas acerca de vivienda y uso del suelo en ciudades mayores de América Latina (LC/R.1085), 1991, Santiago de Chile.

C. ALGUNAS LÍNEAS DE INTERVENCIÓN

Las líneas de acción desarrolladas para un manejo sostenible del suelo urbano han tenido limitados efectos. Las regulaciones e intervenciones directas en el mercado del suelo tales como la adquisición de tierras, la conformación de bancos de tierras o la regulación y el control de la especulación por parte de organismos públicos, han sido muy escasas o limitadas, debido a los fuertes intereses creados en el mercado inmobiliario, la baja capacidad de gestión de los gobiernos, la carencia de recursos públicos y la falta de voluntad política para realizar o permitir tales intervenciones. En los casos en que se establecieron mecanismos para facilitar la intervención estatal y/o una gestión concertada con el sector privado, ellos han sido de aplicación restringida y efectos limitados. Más efectivas parecen haber sido las experiencias desarrolladas por gobiernos locales en esta materia, como es el caso del municipio de Curitiba, Brasil, entre otros.

Las regulaciones urbanísticas con relación al uso del suelo urbano y periurbano han sido otro instrumento empleado en la región para orientar el mercado de la tierra. Sin embargo, ellas han permitido en el mejor de los casos, un cierto control de la velocidad de extensión de las ciudades. Centrados hasta ahora preferentemente en aspectos físicos y espaciales del desarrollo urbano, los instrumentos tradicionales de planificación urbana han demostrado poca eficacia frente a las presiones del mercado de la tierra impuestas por los dinámicos procesos sociales y económicos que se desarrollan en las ciudades de la región.

Otra aproximación han sido las reformas en los sistemas de tributación inmobiliaria y territorial orientadas a incentivar un uso eficiente del suelo urbano, captar las plusvalías generadas en el mercado del suelo y transferir los costos de la extensión urbana y habilitación de suelos a los agentes inmobiliarios que los ocasionan. Los escasos intentos de reforma tributaria han sido limitados por su baja receptividad política y las dificultades institucionales y técnicas que los organismos públicos han tenido, por

ejemplo, para efectuar catastros de las propiedades urbanas, así como para actualizar la base imponible.

Por último, se debe mencionar la revisión de las estrategias de vivienda social que efectúan algunos países para enfrentar la creciente escasez de terrenos urbanizables. La densificación habitacional de la ciudad, la rehabilitación de sectores deteriorados, la preferencia por conjuntos habitacionales más pequeños en terrenos intersticiales, empiezan a reemplazar la producción de grandes conjuntos de vivienda en baja densidad que, sobre todo en décadas pasadas, colaboraron para extender la ciudad y aumentar la demanda por nuevos suelos.

IV. PANORAMA HABITACIONAL

A. DEFICIENCIAS EXISTENTES

Según los censos de 19 países, a comienzos de los años noventa la región contaba con 93 millones de viviendas particulares. Dos tercios de este parque habitacional puede considerarse aceptable; el resto exige mejoramiento o reemplazo (véase el cuadro A-4 del Anexo). Las carencias y deficiencias existentes se consignan en el cuadro siguiente.

Cuadro 4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES) - SITUACIÓN HABITACIONAL
ALREDEDOR DE LOS AÑOS NOVENTA^a

| País | Año | Hogares no afectados | % total hogares | Déficit cuantitativo ^{b/} | % déficit total | Déficit cualitativo ^{c/} | % déficit total | Déficit total ^{d/} |
|-----------------|------|----------------------|-----------------|------------------------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|
| Argentina | 1991 | 6 434 209 | 68.6 | 1 449 783 | 49.2 | 1 496 212 | 50.8 | 2 945 995 |
| Bolivia | 1992 | 880 172 | 54.5 | 406 979 | 55.4 | 327 844 | 44.6 | 734 823 |
| Brasil | 1991 | 19 490 609 | 54.9 | 5 881 221 | 36.7 | 10 145 712 | 63.3 | 16 026 933 |
| Chile | 1992 | 2 394 995 | 71.2 | 609 255 | 62.8 | 361 212 | 37.2 | 970 467 |
| Colombia | 1985 | 3 303 051 | 56.7 | 1 098 711 | 43.6 | 1 423 095 | 56.4 | 2 521 806 |
| Costa Rica | 1984 | 339 840 | 64.4 | 71 073 | 37.9 | 116 386 | 62.1 | 187 459 |
| Cuba | 1981 | 1 698 649 | 72.3 | 395 472 | 60.7 | 256 100 | 39.3 | 651 572 |
| Ecuador | 1990 | 1 375 212 | 64.4 | 424 833 | 55.8 | 336 834 | 44.2 | 761 667 |
| El Salvador | 1992 | 508 858 | 46.6 | 402 410 | 69.0 | 180 461 | 31.0 | 582 871 |
| Guatemala | 1994 | 552 934 | 34.7 | 328 978 | 31.7 | 709 911 | 68.3 | 1 038 889 |
| Honduras | 1988 | 481 658 | 59.6 | 137 026 | 41.9 | 189 767 | 58.1 | 326 793 |
| México | 1990 | 11 382 906 | 65.4 | 3 323 847 | 55.3 | 2 687 615 | 44.7 | 6 011 462 |
| Nicaragua | 1991 | 128 545 | ... | 289 994 | 56.8 | 220 992 | 43.2 | 510 986 |
| Panamá | 1990 | 365 650 | 67.5 | 103 688 | 58.9 | 72 366 | 41.1 | 176 054 |
| Paraguay | 1992 | 517 578 | 59.2 | 161 227 | 45.3 | 194 889 | 54.7 | 356 116 |
| Perú | 1993 | 2 231 469 | 46.9 | 1 207 483 | 47.7 | 1 323 828 | 52.3 | 2 531 311 |
| Rep. Dominicana | 1993 | 326 991 | 61.1 | 8 570 | 4.1 | 199 266 | 95.9 | 207 836 |
| Uruguay | 1985 | 685 934 | 76.0 | 120 045 | 53.4 | 104 553 | 46.6 | 224 598 |
| Venezuela | 1990 | 2 672 168 | 71.2 | 763 413 | 70.8 | 315 359 | 29.2 | 1 078 772 |
| A L y C | | 55 771 428 | 60.0 | 16 544 477 | 44.5 | 20 662 402 | 55.5 | 37 206 879 |

Fuente: Cuadro A-4 del Anexo.

Nota: Porcentaje considerado de la población de América Latina y el Caribe en 1990: 96.15%

^a Cepal, *Alojar el desarrollo: Una tarea para los asentamientos humanos*, op. cit.; ^b Deficiencias cuantitativas: número de hogares menos número de viviendas adecuadas y recuperables; ^c Deficiencias cualitativas: número de viviendas recuperables; ^d Déficit total: deficiencias cuantitativas más cualitativas.

En base al cuadro anterior, que comprende al 96% de la población regional, se puede estimar la gravedad del déficit habitacional regional, que alcanzaría a unos 38 millones de unidades. De este total, 17 millones (el 18%) constituyen el déficit cuantitativo, y 21 millones (el 22%) el déficit cualitativo (véase el recuadro 5). De acuerdo

a otras fuentes, el déficit cuantitativo y cualitativo podría alcanzar los 50 millones de unidades.¹⁰

Recuadro 5

EL PANORAMA HABITACIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Los países de la región están afectados por importantes deficiencias de vivienda. Sólo 60 de cada 100 hogares cuentan con viviendas adecuadas, mientras 22 requieren mejorar sus viviendas y 18 necesitan que se les dote de una nueva habitación o se les reconstruya la que hoy ocupan. (véase el cuadro A-4 del Anexo). Considerando aspectos cuantitativos y cualitativos, el actual déficit oscila entre los 38 y 50 millones de unidades.* Esta cifra se incrementa en más de dos millones de viviendas anuales por concepto de formación de nuevos hogares. El ritmo de construcción requerido para evitar un aumento del déficit acumulado, supera ampliamente los esfuerzos hasta ahora desplegados por las políticas habitacionales de la región. La gran mayoría de los países no logra siquiera construir suficientes viviendas para los hogares que se constituyen anualmente, por lo que sus carencias siguen aumentando de año en año. Por otra parte, el ritmo de obsolescencia del parque habitacional se mantiene alto a causa de insuficientes programas de mantención y recuperación de viviendas; esto a su vez contribuye a la agudización del déficit por que obliga a considerar altas tasas de reposición.

* La primera cifra corresponde a estimaciones sobre la base de censos. La segunda cifra corresponde a una estimación para 1995, contenida en CEPAL, *La Producción de la Vivienda en América Latina y el Caribe*, 1996.

Fuente: CEPAL, *Alojar el desarrollo: Una tarea para los asentamientos humanos*, op. cit.

B. EVOLUCIÓN DE LAS NECESIDADES DE VIVIENDA

Con la urbanización y la transición demográfica ha aumentado el ritmo de crecimiento de la demanda por nuevas viviendas en América Latina y el Caribe, pese a que ha disminuido el ritmo del crecimiento demográfico. La formación de nuevos hogares se sitúa en alrededor de un 3% anual, debido a la reducción progresiva del tamaño de los hogares en los diferentes países. A su vez, se observa una mayor diversificación de la demanda habitacional. En los países del Cono Sur, por ejemplo, el envejecimiento relativo que acompaña a la disminución de la fecundidad y al aumento de la esperanza de vida hace crecer el número de hogares constituidos por una o dos personas adultas. Por su parte, en aquellos países cuyo proceso de urbanización aún está en pleno desarrollo, se presenta un sector de demanda dinámico conformado por los jóvenes que ingresan a la edad adulta. Mientras tanto, en otros países de transición incipiente y moderada aún persisten familias de mayor tamaño y estructura compleja. En la región se observa una presencia cuantitativamente importante de hogares encabezados por mujeres, grupos de especial interés para las políticas habitacionales por presentar en general mayores índices de pobreza y requerimientos habitacionales específicos.

¹⁰ CEPAL (1996), *La producción de vivienda en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile

C. LA PROPIEDAD DE LA VIVIENDA

América Latina y el Caribe, respecto a otras regiones del mundo, constituye una región con un alto porcentaje de vivienda en propiedad: dos cada tres viviendas son ocupadas por su propietario. Informaciones censuarias desde 1990 confirman que este fenómeno no está restringido solamente a las áreas más urbanizadas o más desarrolladas de la región: países con distintas características sociales y de disponibilidad de vivienda, como Barbados, Panamá, Perú y Venezuela tienen todos un porcentaje de vivienda en propiedad más alto del 70% (cuadro 5).

Cuadro 5
PORCENTAJE DE VIVIENDAS OCUPADAS EN PROPIEDAD

| | País | % |
|-----------------------------------|---------------------------|------|
| Sub-región Caribe | Antigua y Barbuda | 65.0 |
| | Barbados | 76.1 |
| | Belice | 65.8 |
| | Dominica | 72.0 |
| | Granada | 78.8 |
| | Guyana | - |
| | Islas Turcas y Caicos | 65.7 |
| | Islas Vírgenes Británicas | 40.2 |
| | Jamaica | 52.5 |
| | Montserrat | 72.0 |
| | San Cristóbal y Nieves | 78.9 |
| Santa Lucía | 72.3 | |
| Sub-región América Central | El Salvador | 69.6 |
| | Nicaragua | 84.1 |
| | Panamá | 76.0 |
| Sub-región América del Sur | Argentina | 68.0 |
| | Bolivia | 66.0 |
| | Chile | 68.0 |
| | Ecuador | 68.0 |
| | Perú | 71.9 |
| | Venezuela | 76.0 |

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile; censos nacionales de vivienda (varios años); e indicadores nacionales del Centro de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas.

El porcentaje de viviendas en propiedad aumentó en las últimas décadas, aún que estaba ya alto en los años setenta¹¹. Una de las razones que pueden explicar este alto porcentaje son los incentivos sociales y comerciales distribuidos para incentivar la compra de vivienda. La vivienda en propiedad es un factor socioeconómico positivo. Investigaciones realizadas en Jamaica¹² indican que las viviendas ocupadas por su propietario están mejor equipadas en saneamiento e instalación de agua que las viviendas en arriendo.

¹¹ CEPAL, *Alojar el desarrollo: Una tarea para los asentamientos humanos*, op. cit.

¹² Bailey, Wilma y otros, *The contribution of Housing to Economic and Social Development in Jamaica*, April 1992.

D. INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS URBANOS

A pesar de los progresos en el mejoramiento y en la extensión en la cobertura de la infraestructura básica, el 30% de las viviendas no tiene acceso a agua potable, el 56% no tiene cobertura del saneamiento básico y el 25% no tienen acceso a la electricidad. Los países más deficitarios en estos aspectos son Belice, Bolivia, Paraguay, Perú y República Dominicana. Al contrario, Barbados, Chile, Costa Rica, Colombia y Venezuela tienen una alta cobertura (cuadros 6 y 7).

Se observan aún mayores diferencias entre viviendas urbanas y rurales: un 55% de los hogares rurales latinoamericanos son pobres, y de ellos, un 33% indigentes, en contraste con el 34% y el 12% respectivamente, en el sector urbano.¹³ Pese a los esfuerzos realizados sobre todo en materia de saneamiento rural, persiste la precariedad de las condiciones de alojamiento de la población rural (véase el cuadro A-6 del Anexo). En contraste con un 87% de los hogares residentes en áreas urbanas, que tienen acceso a servicio de agua ya sea al interior o fuera de su vivienda, sólo un 25% de los hogares rurales cuenta con ese servicio. Una de cada diez viviendas rurales se conecta a alcantarillado o fosa séptica, mientras en las ciudades lo hacen dos de cada tres alojamientos.

Cuadro 6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NIVELES DE SANEAMIENTO Y COBERTURA ELÉCTRICA EN 21 PAÍSES

| País | Año | Número de viviendas | Con agua potable | | Con alcantarillado | | Con electricidad | |
|-------------------|------------------|---------------------|------------------|------|--------------------|------|------------------|------|
| | | | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| Barbados | 90 | 75 211 | 70 693 | 94.0 | 49 833 | 66.3 | 69 630 | 92.6 |
| Belice | 91 | 37 658 | 18 542 | 49.2 | 13 094 | 34.8 | 25 289 | 67.2 |
| Cuba | 81 | 2 290 176 | 1 697 904 | 74.1 | 1 113 026 | 48.6 | 1 897 867 | 82.9 |
| Rep.Dominicana | 81 | 1 140 798 | 631 907 | 55.4 | 292 766 | 25.7 | - | - |
| Trinidad y Tabago | 88 ^{al} | 231 436 | 164 782 | 71.2 | 127 521 | 55.1 | 211 764 | 91.5 |
| Costa Rica | 84 | 500 030 | 434 345 | 86.9 | 327 748 | 65.5 | 415 463 | 83.1 |
| El Salvador | 92 | 1 049 191 | 581 567 | 55.4 | 334 797 | 31.9 | 757 201 | 72.2 |
| Guatemala | 94 | 1 553 708 | 1 055 960 | 68.0 | 491 129 | 31.6 | 864 211 | 55.6 |
| Honduras | 88 | 762 117 | 480 576 | 63.1 | 155 841 | 20.4 | 301 827 | 39.6 |
| México | 90 | 16 035 233 | 12 729 987 | 79.4 | 8 362 838 | 52.2 | 14 033 451 | 87.5 |
| Panamá | 90 | 524 284 | 423 168 | 80.7 | 153 581 | 29.3 | 381 676 | 72.8 |
| Argentina | 91 | 8 515 441 | 7 873 880 | 92.5 | 3 287 078 | 38.6 | 7 957 986 | 93.5 |
| Bolivia | 92 | 1 614 995 | 831 113 | 51.5 | 298 301 | 18.5 | 801 629 | 49.6 |
| Brasil | 91 | 34 734 715 | 24 562 013 | 70.7 | 12 256 963 | 35.3 | - | - |
| Chile | 92 | 3 101 356 | 2 734 645 | 88.2 | 2 169 264 | 69.9 | 2 733 786 | 88.1 |
| Colombia | 93 | 6 205 555 | 4 945 893 | 79.7 | 3 910 521 | 63.0 | 5 323 656 | 85.8 |
| Ecuador | 90 | 2 008 665 | 1 259 638 | 62.7 | 793 178 | 39.5 | 1 559 786 | 77.7 |
| Paraguay | 92 | 855 547 | 269 443 | 31.5 | 65 817 | 7.7 | 493 898 | 57.7 |
| Perú | 93 | 4 427 517 | 2 167 935 | 49.0 | 1 769 635 | 40.0 | 243 666 | 5.5 |
| Uruguay | 85 | 823 253 | 660 847 | 80.3 | 381 581 | 46.4 | 702 912 | 85.4 |
| Venezuela | 90 | 3 517 229 | 2 863 702 | 81.4 | 2 220 945 | 63.1 | 3 274 236 | 93.1 |
| Región | | 81 488 674 | 58 584 660 | 71.9 | 35 288 379 | 43.3 | 34 091 948 | 74.7 |

Fuente: CEPAL, *Alojar el desarrollo: Una tarea para los asentamientos humanos*, op. cit. y censos nacionales

^{al} Número de vivienda para Trinidad y Tabago es de 1990.

¹³ Véase el cuadro 3.

Cuadro 7
SITUACIÓN SANITARIA EN ALGUNOS PAÍSES DEL CARIBE

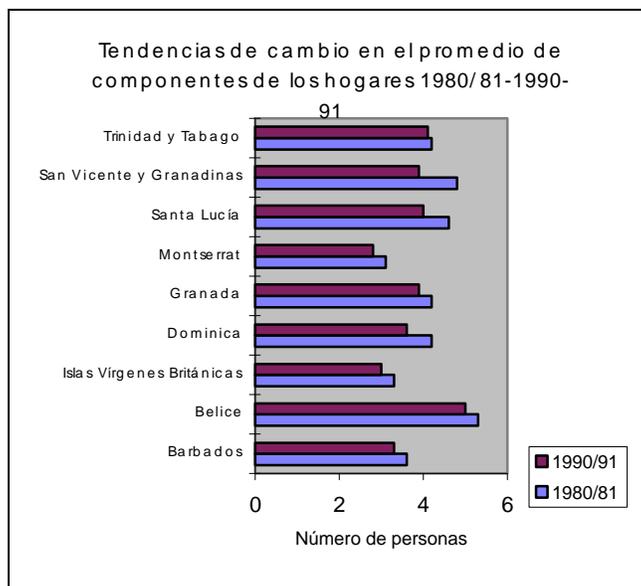
| País | Año | Número de viviendas | Con agua potable | | Con alcantarillado | | Con electricidad | |
|---------------------------|-----|---------------------|------------------|------|--------------------|------|------------------|------|
| | | | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| Antigua y Barbuda | 91 | 18 478 | 11 400 | 61.7 | 9 755 | 52.8 | 15 150 | 82.0 |
| Islas Vírgenes Británicas | 91 | 5 332 | 4 116 | 77.2 | 4 783 | 89.7 | 5 225 | 98.0 |
| Granada | 91 | 24 271 | 15 436 | 63.6 | 8 810 | 36.3 | 16 747 | 69.0 |
| Guyana | 91 | 167 716 | 103 145 | 61.5 | 50 986 | 30.4 | --- | --- |
| Montserrat | 91 | 3 855 | 3 508 | 91.0 | 2 695 | 69.9 | --- | --- |
| San Cristóbal y Nieves | 91 | 2 688 | --- | --- | 1 497 | 55.7 | 2 124 | 79.0 |
| Santa Lucía | 91 | 33 079 | --- | --- | 11 809 | 35.7 | 24 148 | 73.0 |
| Totales | | 255 417 | 137 606 | 63.0 | 90 335 | 35.0 | 63 394 | 76.0 |

Fuente: CEPAL, Subregional headquarters for the Caribbean, *Digest of Selected Demographic and Social Indicators 1960-1994 for CDCC Member Countries*, Puerto España, Trinidad y Tabago, 1995

Recuadro 6
LA DEMANDA DE VIVIENDA EN EL CARIBE

A pesar de la atenuación de las tasas de crecimiento de la población en términos relativos en la región caribeña, la demanda de vivienda no disminuye dado el déficit acumulado y la velocidad de formación de nuevos hogares que es más rápida de la actual producción de vivienda. En Jamaica, por ejemplo, en el periodo 1987-1993 el promedio anual de producción de vivienda (en las estadísticas del sector formal) fue de 4 338 unidades habitacionales, mientras en el mismo período se formaron anualmente 16 000 nuevos hogares.

Como se puede notar en el gráfico siguiente, en el Caribe el promedio de componentes de cada hogar declinó de 4 a 3 miembros desde la década de los ochenta al inicio de los noventa. Este dato en parte explica la persistencia de una demanda importante de vivienda y también un cambio en el tipo de demanda.



Fuente: CEPAL, *Alojar el desarrollo: Una tarea para los asentamientos humanos*, op. cit.; Habitat, JAMAICA: *Habitat II National Report 1996*, Estambul, Turquía, junio 3-14, 1996.

V. LA PROVISIÓN DE ALOJAMIENTO

A. NUEVAS TENDENCIAS EN LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

A raíz de los desafíos que emanan de su cuadro habitacional y de las discusiones y revisiones surgidas en torno a los principales foros mundiales de los noventa, en especial la Cumbre de la Tierra y Hábitat II, las políticas de vivienda de los diferentes países experimentan ajustes importantes como aquellos destacadas en el recuadro 7. Así por ejemplo, los recursos de los programas habitacionales ya no van sólo o preferentemente a inversión, sino en parte importante a desarrollar estrategias de alojamiento que comprenden componentes organizacionales, sociales, productivos, etc.

| Recuadro 7 ALGUNOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE | | |
|---|---|--|
| | Características hasta los años 90 | Tendencias visibles a partir de los 90 |
| Relación con el desarrollo urbano | Separación entre intervenciones urbanas y habitacionales | Mayor integración de programas de vivienda y urbanos |
| Instancias públicas responsables | Instituciones sectoriales, sobre todo del nivel nacional (Ministerios, agencias especializadas) | Instituciones de base territorial, tanto subnacionales como locales (Municipios) |
| Tipo de intervención | "Por una sola vez" o por repetición de intervenciones aisladas | Intervención sostenida y acumulativa, replicable y sustentable |
| Destino de los recursos sectoriales | Énfasis en inversión física, para construcciones habitacionales o infraestructura | Equilibrio entre inversión y operación (incluye, por ejemplo, fortalecimiento institucional, capacitación, organización comunitaria) |
| Fuente de los recursos para vivienda social | Presupuesto sectorial, casi exclusivamente público, y escaso aporte del beneficiario | Financiamiento mixto, con énfasis en recursos privados y participación de los beneficiarios |
| Parámetros de eficacia | Parámetros sobre todo cuantitativos (ej., n° de viviendas, m ² construidos, cobertura de agua potable, etc.) | Parámetros cualitativos (mejor calidad de vida, sustentabilidad ambiental, integración urbana, sensibilidad de género) |
| Parámetros de eficiencia | Menor costo por unidad de intervención o solución logrado | Recursos activados, sinergias, autonomía de los grupos, etc. |

En general, las intervenciones habitacionales en el ámbito urbano y rural demandan hoy una mayor complementación con otros programas de tipo social, económico o ambiental, lo que a su vez favorece el protagonismo de las autoridades locales en el campo de la vivienda, hasta hace poco ocupado sólo por instituciones sectoriales especializadas.

B. VIVIENDA SOCIAL Y DESARROLLO URBANO

El alto nivel de urbanización alcanzado obliga a considerar con mayor cuidado las implicancias urbanas de las actuaciones en el campo habitacional. Considerando la extensión y segregación de las ciudades, los países han revisado la práctica de localizar vivienda social de baja densidad preferentemente en los suelos de menor costo de la periferia urbana. Por medio de experiencias aún aisladas, pero que se van generalizando en la región, se ha intensificado también la recuperación, mantención y actualización del parque habitacional, como manera de proveer alojamientos sin recurrir necesariamente a la extensión de la ciudad, así como para evitar la obsolescencia social, funcional y material de los cascos centrales y barrios consolidados. Programas exitosos se han realizado o están en marcha en ciudades tales como Buenos Aires, Bogotá, Cartagena de Indias, Ciudad de México, La Habana, Río de Janeiro, Salvador de Bahía, San Juan y Ponce, Santiago de Chile y Santo Domingo, entre muchas otras.

El saneamiento y la rehabilitación de asentamientos precarios e informales están reemplazando a las erradicaciones masivas practicadas en los años setenta y ochenta, cuyos resultados no se han considerado satisfactorios desde una perspectiva de integración urbana y social. Estos programas se complementan con líneas no convencionales de atención habitacional desarrolladas por los municipios, los organismos no gubernamentales y las propias comunidades, para compatibilizar el esfuerzo por alojar a las familias sin techo con aquel de mejorar y consolidar los centros urbanos.

Recuadro 8

MEJORES PRÁCTICAS DE LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El llamado efectuado por el Comité Preparatorio de Hábitat II para presentar experiencias exitosas en materia de asentamientos humanos, encontró gran acogida en América Latina y el Caribe. De las doce experiencias finalmente seleccionadas a nivel mundial como "mejores prácticas" entre los centenares de trabajos presentados, dos corresponden a la región. El Plan URBE-Barrio Don Bosco, realizado en la periferia de Benavidez, al norte de Buenos Aires, Argentina, aborda uno de los problemas esenciales de la provisión de viviendas para sectores de bajos ingresos en la mayoría de los centros urbanos latinoamericanos: el difícil acceso al suelo urbanizado. Por otra parte, el Proyecto Mutirao 50, ubicado en la Municipalidad de Caucaia, en la región Metropolitana de Fortaleza, Brasil, es una ambiciosa iniciativa de progreso social, habitacional y urbano llevada adelante por una organización popular que representa a unas 18 000 familias de escasos recursos, en conjunto con los respectivos municipios, y la asesoría técnica de organismos no gubernamentales y universitarios.

Sobre todo este último proyecto tiene características que dan cuenta de las nuevas tendencias que están adoptando las intervenciones habitacionales hacia fines de la década en esta Región. Su desempeño exitoso se puede atribuir por una parte a un diseño operativo que contempla la concertación de los intereses de la comunidad con una amplia gama de entidades de apoyo, en un proceso de "aprender haciendo". Por otra parte, es destacable su aproximación integral al tema del hábitat, que vincula la consolidación de vivienda e infraestructura con asuntos de empleo, educación, capacitación, servicios urbanos, desarrollo de la mujer, etc., en el marco de la participación social y el fortalecimiento de la institucionalidad de gobierno local.

Fuente: Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH-Hábitat), 1996.

C. DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN HABITACIONAL

Hasta hace unos años, solo en algunos países las políticas de vivienda otorgaban un espacio para los niveles subnacional y local; la gran mayoría operaba de forma centralizada, a través de entidades nacionales de rango ministerial o instituciones especializadas ya sea en el área de financiamiento o de construcción. Hoy existe una cierta apertura hacia la descentralización, de modo que los municipios puedan participar en la formulación y el manejo de programas de vivienda. A su vez, las autoridades locales han estado vivamente interesadas en participar en el campo de la vivienda, como lo demuestra su presencia en el proceso preparatorio de Hábitat II y en la propia Conferencia. El acuerdo adoptado durante la Quinta Reunión Regional de Ministros y Autoridades del Sector (Kingston, noviembre 1996) en cuanto a reactivar y mantener un diálogo amplio con los gobiernos locales para discutir y llevar adelante los programas habitacionales, refleja el interés por una mayor colaboración entre las instituciones ministeriales y locales en este campo.¹⁴

D. GASTO PÚBLICO Y FOCALIZACIÓN

Como consecuencia de la crisis de los años ochenta, el gasto público en vivienda experimentó un deterioro tanto en términos reales per cápita como de su participación en el PIB. Ese descenso incluso fue más allá de la contracción del gasto público en general y del gasto social dirigido a educación, salud y seguridad social. A pesar de la recuperación parcial observable en algunos países, el gasto social per cápita en vivienda a comienzos de los años noventa en la mayoría de los casos continúa siendo inferior al vigente a principios de los ochenta. De acuerdo a datos disponibles sobre dieciocho países de América Latina, el sector de la vivienda tiene el porcentaje más bajo en la distribución del gasto social durante la década de los ochenta y al comienzo de los años noventa (véase gráfico 5)

El mejoramiento en el comportamiento económico de los países de América Latina en los años noventa tuvo un impacto positivo en el gasto social que aumentó en la región, recuperando los niveles de los años ochenta¹⁵. Sin embargo, el gasto social en vivienda recuperó más lentamente que otros sectores como lo de educación y seguridad social.

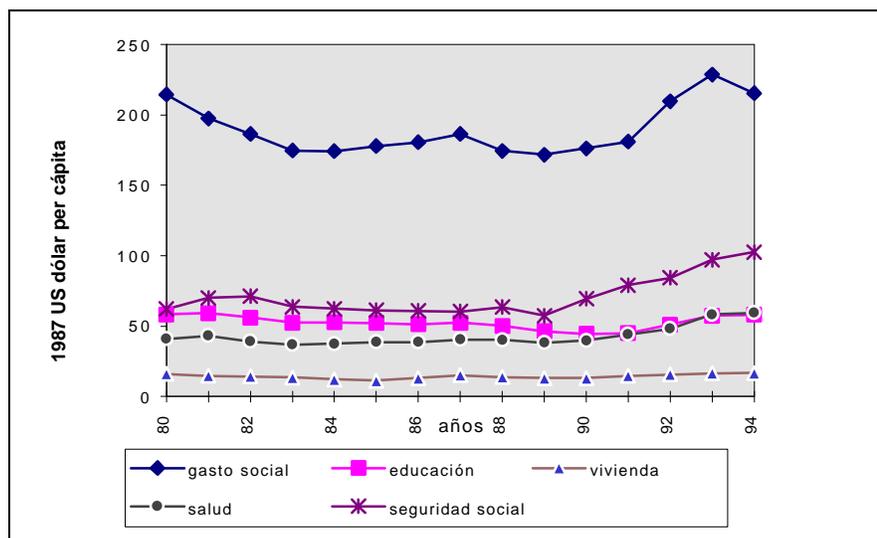
Las instituciones sectoriales reconocen hoy que es improbable su aumento sobre la base de una redistribución presupuestaria general o del gasto social, por lo que orientan sus esfuerzos hacia la atracción de nuevos recursos provenientes sobre todo del sector privado

Conforme se han reducido los recursos públicos para vivienda, aumenta la preocupación por focalizarlos adecuadamente, y cautelar así la eficacia social de los programas de vivienda social. Para ello se establecieron sistemas más sofisticados y selectivos de accesibilidad para los diferentes segmentos de demanda. En algunos países como Chile y Costa Rica, los sistemas de información y estadísticas sociales han apoyado con efectividad los procedimientos de selección de beneficiarios, y permitido una mejor focalización en las familias de menores recursos.

¹⁴ Acuerdos de la Quinta Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (Kingston, Jamaica, 12 al 15 de noviembre de 1996).

¹⁵ CEPAL, *Cuadernos de la CEPAL, Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995*, N°80 (LSG/1949P) Santiago, Chile, Julio 1996

Gráfico 5
 EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL 1980-1994
 (PROMEDIO SIMPLE DE 18 PAÍSES DE LATINOAMERICA)



Fuente: CEPAL, *Cuadernos de la CEPAL, Evolución del Gasto Público Social en América Latina: 1885-95*, No.80 (LSG/1949P), Santiago, Chile, julio 1996.

E. RASGOS INNOVADORES EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO

Los esfuerzos aplicados a partir de la década pasada para lograr un manejo prudente de la política monetaria y liberalizar los flujos financieros, han facilitado la canalización de recursos desde el sector privado hacia el sector de la vivienda. En varios países, el financiamiento habitacional que antes operaba en forma separada del resto del sistema financiero, evolucionó hacia sistemas abiertos, más atractivos para la inversión privada. Si bien este proceso ha tenido finalmente efectos positivos sobre la disponibilidad global de recursos para la vivienda, las considerables dificultades que en varios países acompañaron esta sustitución del financiamiento habitacional "especializado" generaron interrupciones más o menos prolongadas en el financiamiento y la producción habitacional.

Se perfeccionaron además nuevos instrumentos financieros y normativos para aumentar la eficiencia y eficacia de los programas de vivienda social. Los subsidios orientados a la oferta que predominaban hasta los años ochenta, tales como exenciones tributarias o créditos preferenciales para la producción de vivienda, han sido reemplazados por subsidios directos a la demanda, que se estiman más adecuados para una provisión socialmente justa y objetiva de alojamientos. La experiencia señala que estos subsidios permiten manejar mejor el presupuesto sectorial, y crear una oferta habitacional diversificada en vez de los rígidos segmentos de vivienda "privada" y "pública" que prevaleció hasta los años ochenta. Se observa también una tendencia a la eliminación de subsidios generales, indirectos y encubiertos, si bien ellos siguen siendo necesarios cuando no es posible el funcionamiento de un mercado asistido.

En un esfuerzo por diversificar las alternativas de acceso a la vivienda según la situación y evolución del ingreso de los diferentes tipos de hogares, se busca lograr una mayor participación de los hogares en el financiamiento de su vivienda. Esquemas de co-financiación, de financiación asociativa, incentivos al ahorro para la vivienda y al pronto pago de las deudas hipotecarias que se han contraído, se aplican en forma graduada a los grupos sociales en la medida que el mejoramiento de los ingresos les permite contribuir al pago de su vivienda.

F. ATENCIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS

Aún cuando las políticas sectoriales de la región presentan un claro sesgo hacia la producción de viviendas nuevas, en la atención de la extrema pobreza y los asentamientos irregulares se han ido generalizando una actitud más abierta hacia la consolidación progresiva de las viviendas deficitarias. Apoyados por la cooperación internacional, los programas de dotación de infraestructura básica y núcleos ampliables han permitido el progreso de extensas áreas marginales originadas en los años sesenta y setenta, en niveles de costos que los países y las familias han podido afrontar.

Si bien en América Latina y el Caribe, dos de cada tres viviendas están ocupadas en régimen de propiedad, los promedios nacionales no reflejan la realidad de los estratos más pobres, que registran la mayor proporción de tenencia irregular. Por ello, es positivo que los países estén instrumentando políticas de regularización de la tenencia en sectores rurales y urbanos de vivienda precaria, favoreciendo así su inserción en el proceso de desarrollo. La radicación de los asentamientos precarios ha ido acompañada en general de programas de saneamiento que han permitido mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

VI. TECNOLOGÍA HABITACIONAL

A. PRODUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS

La ampliación sustancial y sostenida de las escalas de producción habitacional para encarar el déficit acumulado y el acelerado aumento anual de hogares constituye un importante desafío tecnológico. Pese a los esfuerzos de los países para incrementar su parque habitacional, los volúmenes de producción alcanzados no cubren siquiera, según estimaciones de CEPAL, un cuarto de las nuevas demandas por formación de hogares, sin considerar el déficit acumulado.¹⁶

Para el componente cualitativo del déficit habitacional de América Latina y el Caribe, que supera el 50% del déficit total, las estrategias de alojamiento ofrecen hasta ahora una respuesta muy reducida. Si bien los organismos no gubernamentales, algunos gobiernos locales y las comunidades desarrollan desde hace tiempo interesantes experiencias en materia de mejoramiento cualitativo de viviendas, los programas de mantención del parque existente son escasos, al igual que las respuestas tecnológicas a escala masiva para ampliar o reparar viviendas, o mecanismos simples de financiamiento y operación de estas mejoras. Son todavía incipientes los esfuerzos públicos por dar mayor atención a aspectos cualitativos de la producción, de modo de garantizar una adecuada durabilidad de las viviendas que reduzca la tasa de obsolescencia y mejore los costos de mantenimiento y operación.

B. NUEVAS EXIGENCIAS TECNOLÓGICAS

Los principales avances en relación a la eficiencia del sector construcción se deben a exigencias impuestas por los actuales esquemas de financiamiento de la producción habitacional, más que a tendencias de mejoramiento tecnológico propiamente tales. La eliminación de subsidios generales a la oferta, el alto costo del dinero y la necesidad de presentar a los inversionistas privados un panorama de negocio transparente y atractivo, están llevando en la práctica a las instituciones sectoriales y a los empresarios de la construcción a revisar la estructura de costos de las viviendas, simplificar los procedimientos burocráticos, acortar los plazos de ejecución de obras, y perfeccionar los sistemas de adjudicación y control de las mismas de modo de rebajar costos directos e indirectos. Por otra parte, en las reuniones de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) se ha acordado crear una red regional para el intercambio de información y conocimientos en materia tecnológica (HABITEC).

La observación de los efectos ambientales, urbanos y sociales adversos que ha tenido la construcción de extensos y uniformes conjuntos de vivienda social, y las exigencias de una mayor descentralización en el manejo de los asentamientos humanos,

¹⁶ CEPAL, *Alojar el desarrollo: Una tarea para los asentamientos humanos*, op. cit.

ponen en discusión las escalas y estilos de producción habitacional adoptados por las políticas de vivienda convencionales. Se estima que la uniformidad en el uso de materiales y diseños con frecuencia ajenos a la realidad cultural y ambiental, impiden acoger las especificidades de los diferentes grupos de beneficiarios o las capacidades endógenas de la comunidad en la construcción del hábitat.

El aumento del ingreso en la mayoría de los países, y más específicamente los cambios en las expectativas habitacionales incluso entre los postulantes a viviendas sociales, imponen a la producción estándares de desempeño cada vez más exigentes de tamaño, funcionalidad, materialidad y equipamiento. Por lo tanto, si bien los volúmenes de déficit que prevalecen en la región podrían justificar aún la producción masiva en estándares mínimos, las políticas de vivienda se muestran renuentes a sacrificar calidad residencial, urbana y ambiental para conseguir cobertura y eficiencia cuantitativa.

Las organizaciones no gubernamentales, que se fortalecieron en los años ochenta durante los períodos autoritarios, han desarrollado aproximaciones tecnológicas alternativas, con frecuencia más sensibles al medio ambiente y que acogen mejor la participación de grupos de beneficiarios, tales como jóvenes, mujeres, grupos étnicos, etc. en la construcción del hábitat. Pese a sus notables limitaciones de escala, las intervenciones de las ONG de vivienda apoyaron tradicionalmente a los procesos de construcción del sector informal, en vez de concentrarse en la producción formal como lo hacen los organismos públicos. Con la reinstalación de gobiernos democráticos en los diferentes países, se han explorado en los años noventa formas de colaboración entre los organismos sectoriales y las ONG, buscando compatibilizar las demandas por una producción cuantitativamente importante que tiene el sector público, con exigencias de mayor calidad ambiental y social que plantean estos grupos alternativos. Los esfuerzos de acercamiento entre agencias sectoriales, municipios y organismos privados han sido exitosos en programas realizados en Argentina, Bolivia, Ecuador, Chile, Colombia, Paraguay y Perú, entre otros países, pero siguen teniendo considerables problemas para alcanzar volúmenes de producción cuantitativamente significativos para el cuadro de carencias de la región.

VII. INFRAESTRUCTURA Y GESTIÓN AMBIENTAL

En este período, las políticas de asentamientos humanos se están viendo forzadas a encarar con mayor decisión los graves problemas ambientales que afectan a las ciudades de la región, tales como la contaminación atmosférica e hídrica, la congestión y la ineficiencia energética. Como lo señala el Plan de Acción Regional, las grandes ventajas que ofrece la acumulación, en el espacio urbano, de considerables economías podrían verse afectadas por la aparición de los problemas referidos al ambiente urbano.

Hasta ahora, las dificultades que han encontrado los gobiernos para incorporar objetivos ambientales a sus estrategias en materia de asentamientos humanos, han sido más bien de índole política que tecnológica. Los acuerdos sociales y políticos han resultado difíciles de obtener en las áreas más sensibles a los intereses de determinados sectores. Tal es el caso de la regulación del mercado de la tierra para el sector constructor e inmobiliario, el control de la contaminación industrial para los empresarios e industriales urbanos, o las medidas tendientes a controlar la congestión vehicular para los grupos e individuos que pudieran sentirse afectados.

Debido a los factores mencionados, hay un considerable retraso en el ajuste de mecanismos institucionales de control y gestión de modo de hacer posible que el sector privado participe en la responsabilidad por los costos ambientales originados por sus actuaciones productivas e inmobiliarias. En cambio, en la mayoría de los casos ha sido menos problemático acceder a las tecnologías, el conocimiento y la experiencia nacional e internacional requeridos para abordar asuntos específicos de medio ambiente urbano.

A. AGUA Y SANEAMIENTO

La mayoría de los países latinoamericanos lograron progresos en su cobertura sanitaria, como lo señala el cuadro 8. Más del 50% de la población de la mayoría de los países de la región tiene ahora acceso a agua potable y saneamiento. El descenso de más de 50% de la mortalidad infantil de la región, registrado entre los quinquenios 1950-1955 y 1985-1990 en contextos muy distintos, puede vincularse a la ampliación de la cobertura del saneamiento básico. Asimismo, la instalación de agua potable y saneamiento en los asentamientos precarios y rurales ha motivado a las familias a mejorar y ampliar su vivienda y entorno habitacional. En el Caribe, por ejemplo, la escasez de recursos hídricos vuelve indispensable mejorar tanto la infraestructura como la tecnología para así elevar la captación de agua, reducir las filtraciones y controlar la contaminación de las fuentes disponibles.

Como se menciona en el capítulo IV, la disponibilidad de sistemas de alcantarillado, más reducida que la de agua potable, oscila entre 50% y más (en Chile, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela) y cifras inferiores a 25% del parque habitacional (en Bolivia Honduras y Paraguay). Las viviendas rurales están especialmente desfavorecidas en este aspecto, como lo señala el cuadro 8. Destacan las coberturas logradas en Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela donde la proporción de viviendas sin acceso a agua por tubería no supera el 20% de sus

respectivos parques habitacionales. En cambio, otros países como Paraguay (con 2 de cada 3 viviendas sin acceso a agua por tubería, según las cifras de 1992) y Perú y Bolivia (países donde, en fecha análoga, 1 de cada 2 alojamientos carecía de agua potable), aún presentan acentuadas carencias. A veces, la limitada cobertura de los servicios de agua potable no se debe exclusiva ni fundamentalmente a la insuficiencia de las redes de distribución, sino a problemas relacionados con la obtención y el tratamiento del agua. Los problemas de agua y saneamiento no se resuelven solamente mediante la ampliación de la infraestructura. Una estrategia integral para el mejoramiento del saneamiento urbano incluye mejoras en la instalación y mantención de los sistemas de distribución de agua, la eliminación de los subsidios y las distorsiones de precios que fomentan la dispersión junto con programas educativos.

Cuadro 8
COBERTURA SANITARIA EN LA REGIÓN: ACCESO A SANEAMIENTO
(1994-1995)

| País | Porcentaje de población con: | | Disparidad rural-urbana en acceso a:* | |
|----------------------------|--------------------------------------|--|---------------------------------------|-------------------------------------|
| | Acceso a agua potable (1994-1995) | Acceso a saneamiento adecuado (1994-1995) | Agua potable (1994-1995) | Saneamiento adecuado (1994-1995) |
| Antigua y Barbuda | 95 | | | |
| Belice | 82 | 57 | - | - |
| Cuba | 94 | 66 | 89 | 72 |
| Guyana | 65 | 90 | - | - |
| Haití | 28 | 24 | 62 | 38 |
| Jamaica | 86 | 89 | - | 80 |
| República Dominicana | 79 | 85 | 48 | 109 |
| Trinidad y Tabago | 97 | 79 | 92 | 99 |
| Costa Rica | 100 | 99 | - | 94 |
| El Salvador | 62 | 73 | 49 | 71 |
| Guatemala | 62 | 60 | 47 | 72 |
| Honduras | 70 | 68 | 65 | 64 |
| México | 87 | 70 | 68 | 24 |
| Nicaragua | 58 | 60 | 28 | 44 |
| Panamá | 82 | 87 | - | 74 |
| Argentina | 71 | 68 | 38 | 51 |
| Bolivia | 60 | - | 28 | 44 |
| Brasil | 87 | 83 | - | - |
| Chile | 96 | 71 | 39 | - |
| Colombia | 96 | 70 | 76 | 43 |
| Ecuador | 70 | 64 | 67 | 68 |
| Paraguay | 35 | 41 | 48 | 46 |
| Perú | 60 | 47 | 32 | 43 |
| Uruguay | 75 | 61 | 6 | 108 |
| Venezuela | 88 | 59 | 94 | 47 |
| Porcentaje solo Caribe | 78.3 | 70.0 | 72.8 | 79.6 |
| Porcentaje solo C. América | 74.4 | 73.9 | 51.4 | 63.3 |
| Porcentaje solo S. América | 73.8 | 62.7 | 47.6 | 56.3 |
| Porcentaje solo Regional | 75.4 | 68.3 | 54.2 | 64.6 |

Fuente: CEPAL, *La Brecha de la Equidad*, op cit.

* Para medir las desigualdades de acceso se tomó como base una paridad urbano-rural=100; así, mientras mayor sea la distancia de una cifra con respecto a 100, más amplia será la diferencia urbano-rural, y viceversa. Un valor superior a 100 indica que en las áreas rurales el acceso es mayor que en las urbanas.

B. TRATAMIENTO Y RECICLAJE DE RESIDUOS SÓLIDOS

El problema de los residuos urbanos ha adquirido especial importancia para la gestión de las ciudades en los años noventa, por su efecto sobre la calidad de vida y la productividad en los centros poblados. Con la urbanización y los nuevos patrones de producción y consumo asociados al crecimiento económico ha aumentado en forma drástica el volumen de residuos sólidos en las ciudades de la región. Paralelamente, estos residuos tendieron a ser menos compactos y biodegradables, aumentando aquellos de tipo inorgánico, y sus componentes tóxicos se presentan hoy en mayor proporción que antes. Para 1995, la Organización Panamericana de Salud calculaba que los residuos sólidos urbanos generados en la Región eran de 275 000 toneladas diarias, entrañando su recolección y disposición innumerables problemas administrativos, logísticos, financieros e institucionales no sólo en los grandes centros urbano, sino también en asentamientos menores.¹⁷

Recuadro 9
GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS URBANOS

La dinámica que desde una perspectiva demográfica y productiva han adquirido las ciudades de América Latina y el Caribe, da especial prioridad al tema del manejo de residuos industriales y domiciliarios. Una gestión eficiente de los desechos sólidos urbanos requiere situar este tema en una perspectiva integral, y considerar sus diversos componentes. De acuerdo a lo constatado por el proyecto "Políticas para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos urbanos e industriales", realizado por la División de Medio Ambiente y Desarrollo de CEPAL con la colaboración del Gobierno de la República Federal Alemana a través de la Sociedad Alemana de Cooperación (GTZ), existen múltiples problemas de mala gestión y falta de control de los residuos en los diversos países, no obstante estar disponibles en muchos casos las tecnologías, el conocimiento y la experiencia para efectuar un adecuado manejo. El trabajo desarrollado en el marco del proyecto con algunos gobiernos nacionales (Brasil y Chile) regionales (Estado de Sao Paulo) y municipales (Córdoba, Cartagena de Indias, Quito), permitió constatar que son aún escasas las situaciones en que el problema se aborda de forma integral, considerando sus aspectos legales, institucionales, económicos, financieros, de gestión, de ordenamiento territorial, tecnológicos, educativos y participativos. Por eso, resulta prioritario apoyar a los países para la incorporación de una gestión adecuada de desechos a sus políticas urbanas e industriales en el marco del desarrollo sustentable de los asentamientos humanos en los próximos años.

Fuente: CEPAL, División de Medio Ambiente y Desarrollo: Proyecto "Políticas para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos urbanos e industriales", Santiago, 1997

Si bien la cobertura de los servicios de recolección tiende a ampliarse, alcanzando el 85% en las ciudades mayores y entre el 50% y 70% en las de menor tamaño, persisten graves deficiencias en zonas urbanas precarias (véase cuadro 9). Estadísticas sobre los países caribeños muestran las mismas tendencias (véase cuadro 10).

¹⁷ Zepeda, Francisco, *El manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe. Segunda Reunión de Residuos Sólidos del Cono Sur*, en Ingeniería Sanitaria y Ambiental N° 22, octubre de 1995, Santiago de Chile

Cuadro 9

COBERTURA DE RECOLECCIÓN Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS
EN LAS CAPITALES LATINOAMERICANAS Y EN ALGUNAS CIUDADES MAYORES

Porcentaje

| Ciudad | Población en millones | Residuos ton/día | Residuos pob/kg | Cobertura de recolección % | Disposición final ^{a/} de residuos % | | | Tipo de institución responsable | Propiedad del servicio o central |
|------------------------|-----------------------------|---------------------|--------------------|----------------------------------|--|---------|------|---------------------------------------|--|
| | | | | | Bueno | Regular | Malo | | |
| Caribe | | | | | | | | | |
| La Habana (91) | 2 | 1 400 | 0.7 | 100 | 0 | 100 | 0 | Municipal | Mixto |
| San Juan | 0.8 | 1 000 | 1.3 | 100 | 100 | 0 | 0 | Municipal | - |
| Sto.Domingo (94) | 2.8 | 1 700 | 0.6 | 65 | 0 | 0 | 100 | Municipal | Privado 85% |
| P.España (93) | 0.5 | 400 | 0.8 | 98 | 0 | 100 | 0 | E.M.A. ^b | Mixto |
| América Central | | | | | | | | | |
| San José (95) | 1 | 960 | 1.0 | 90 | 100 | 0 | 0 | Municipal | Municipal |
| El Salvador (92) | 1 | 700 | 0.7 | 60 | 0 | 0 | 100 | Municipal | Municipal |
| Guatemala (92) | 1.3 | 1 200 | 0.9 | 80 | 0 | 0 | 100 | Municipal | Mixto |
| Tegucigalpa (95) | 1 | 650 | 0.7 | 75 | 0 | 0 | 100 | Municipal | Municipal |
| Managua (88) | 1 | 600 | 0.6 | 70 | 0 | 0 | 100 | Municipal | Municipal |
| A.M.México (93) | 17 | 14 000 | 0.8 | 80 | 50 | 25 | 25 | Municipal | Municipal |
| Panamá (95) | 0.8 | 770 | 1.0 | 90 | 0 | 0 | 0 | Municipal | Municipal |
| América del Sur | | | | | | | | | |
| A.M. B. Aires | 12 | 12 000 | 1.0 | 100 | 100 | 0 | 0 | E.M.A. | Privado 97% |
| La Paz (93) | 0.7 | 300 | 0.4 | 95 | 100 | 0 | 0 | E.M.A. | Privado |
| A.M. S. Paulo (93) | 16 | 12 000 | 0.8 | 95 | 100 | 0 | 0 | Municipal | Privado |
| R. de Janeiro (87) | 5 | 5 000 | 1.0 | 95 | 0 | 100 | 0 | E.M.A. | Municipal |
| Bogotá (94) | 5.5 | 4 200 | 0.8 | 92 | 100 | 0 | 0 | E.M.A. | Privado 87% |
| Medellín (87) | 1.6 | 750 | 0.5 | 95 | 100 | 0 | 0 | Municipal | - |
| Cali (94) | 1.6 | 800 | 0.5 | 90 | 0 | 0 | 100 | E.M.A. | Municipal |
| Santiago (94) | 5 | 3 200 | 0.6 | 100 | 100 | 0 | 0 | E.M.A. | Privado |
| Quito (94) | 1.3 | 900 | 0.7 | 85 | 0 | 0 | 100 | E.M.A. | Municipal |
| Guayaquil (92) | 2 | 1 300 | 0.7 | 50 | 0 | 0 | 100 | Municipal | Mixto |
| Asunción (93) | 1 | 550 | 0.6 | 75 | 0 | 0 | 100 | Municipal | Mixto |
| A.M. Lima (94) | 6.5 | 4 000 | 0.6 | 60 | 0 | 40 | 60 | E.M.A. | Municipal |
| Montevideo (91) | 1.3 | 900 | 0.7 | 95 | 0 | 0 | 100 | E.M.A. | Municipal |
| Caracas (88) | 4.3 | 4 000 | 0.9 | 95 | 0 | 100 | 0 | E.M.A. | Privado |
| Porcentaje total | 93 | 73 880 | 0.8 | 85 | 34 | 23 | 43 | E.M.A.=45% Mun.=<50% | |

Fuente: Zepeda, Francisco, *El manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe. Segunda Reunión de Residuos Sólidos del Cono Sur*, Ingeniería Sanitaria y Ambiental N°22, octubre, 1995.

^a Bueno: relleno sanitario; regular: relleno controlado; malo: basurero a cielo abierto; ^b compañía de recolección municipal.

Cuadro 10
COBERTURA DE RECOLECCIÓN Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS
EN ALGUNOS PAÍSES DEL CARIBE

| País | Pob. En millones | Residuos ton/pob. | Residuos pob/año m ³ | Cobertura Recolección % | Cobertura de disposición final (%) | | | |
|---------------------------|------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------------|------------------------------------|--------------|-------------------------|-----------|
| | | | | | Relleno sanitario | Incineración | Vertido a cielo abierto | Reciclaje |
| Anguilla | 0.9 | 1.10 | 3.6 | 80 | 100 | - | - | - |
| Antigua y Barbuda | 5.9 | 0.40 | - | 100 | 15 | 20 | 5 | - |
| Barbados | 26.2 | 0.35 | 2.1 | 100 | 84.2 | 6 | 1 | 8.8 |
| Islas Vírgenes Británicas | 7.1 | - | - | 100 | 13 | 81 | 6 | - |
| Dominica | 9.6 | 0.14 | 0.4 | 90 | 13 | 81 | 6 | - |
| Granada | 7.1 | 0.33 | - | 85 | - | - | 60 | - |
| San Cristóbal y Nieves | 0.9 | 0.22 | 0.6 | 98 | - | - | 100 | - |
| Sta. Lucía | 13.3 | 0.25 | 0.3 | 63 | - | - | 100 | - |
| Islas Turcas y Caicos | 1.1 | - | - | 80 | 80 | - | - | 10 |

Fuente: Revisado y adaptado del documento Indicadores a nivel nacional UNCHS/Habitat, Barbados (sin año)

Por otra parte, ante la acelerada expansión urbana y los altos costos de la tierra que dificulta la localización cercana de sitios de disposición final de basuras, se establecen estaciones de transferencia en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela, y tienden a multiplicarse en todos los países de la región.¹⁸ Hay avances en materia de rellenos sanitarios, pero ellos se concentran en un grupo de ciudades de mayor desarrollo, mientras en las ciudades intermedias y menores persisten precarias formas de disposición de basuras, como vertederos a cielo abierto. Existen experiencias para incorporar el sector privado en la recolección, transporte y disposición final de basuras, sectores tradicionalmente de competencia municipal. Por ejemplo, Chile y Venezuela han privatizado totalmente el servicio, mientras Argentina, Colombia y República Dominicana lo han privatizado parcialmente¹⁹. Por otra parte, la sensibilización y motivación de la comunidad para colaborar en el proceso de gestión de basuras en sus diversas fases, es incentivada a través de numerosos programas locales y nacionales, como sucede en las ciudades de Bogotá, Caracas, Curitiba, Lima y Recife, entre otras.

Los residuos urbanos industriales también implican fuertes impactos ambientales sobre muchas ciudades de la región. Una gestión ambientalmente adecuada de este tipo de desechos se ve hoy dificultada por la escasa conciencia política y urbana sobre los problemas generados por los residuos industriales, la falta de antecedentes para dimensionarlos y las carencias conceptuales y de recursos humanos para establecer políticas al respecto.

¹⁸ CEPAL *Alojar el desarrollo: Una tarea para los asentamientos humanos*, op. cit

¹⁹ *Ibid.*

C. CONTAMINACIÓN DEL AIRE Y TRANSPORTE URBANO

Los problemas actuales relacionados con el transporte urbano descienden de numerosos factores relacionados entre sí. La congestión y la contaminación relativa al uso del auto constituyen la componente de más rápido crecimiento en los problemas generales de contaminación del aire en la región. Se estimó que aproximadamente el 50% de las emisiones de monóxido de carbono, hidrocarburo y óxido de nitrógeno son generadas por combustibles de origen fósil que se utilizan en los motores diesel²⁰. En las calles congestionadas, el tránsito de vehículos es responsable por el 90-95% del monóxido de carbono en el aire, por el 80-90% del óxido de nitrógeno e hidrato de carbono, altamente nocivos para la población y el medio ambiente²¹. En Santiago de Chile el 75% de las emisiones contaminantes son producidos por los vehículos de transporte público y privado²². Los pobres son lo más afectados por la contaminación y congestión debido a los tiempos más prolongados de uso de transporte²³.

El aumento en los ingresos de las personas y un patrón de urbanización extensivo son las causas principales del explosivo aumento del uso de la automóbil privado (ver cuadro 11).

Mientras las políticas energéticas son generalmente consideradas de responsabilidad de los gobiernos nacionales, las ciudades están en posición de colaborar en reducir el consumo de energía. Las ciudades pueden usar variados mecanismos para bajar la demanda de energía, como son la educación pública respecto a las necesidades y beneficios del ahorro de energía, y las opciones disponibles para usuarios comerciales y residenciales de energía, que facilitan el incremento y eficiencia del transporte público.

De acuerdo al PNUMA, el 20% de toda la energía producida es usada por el transporte. De ahí que la política de transporte es de central importancia para las políticas tendientes al ahorro de energía.

Las ciudades de la región no encuentran aún una respuesta satisfactoria ante la congestión vial generada por el aumento sostenido de su parque automotor. En La Paz, Quito, Río de Janeiro y Santiago de Chile, persisten los problemas de congestión pese a que se construyen y renuevan obras viales importantes y se busca interesar al sector privado en su financiación y administración. La búsqueda de soluciones a través de mejores sistemas de transporte público ha obligado a realizar fuertes inversiones en ferrocarriles subterráneos y suburbanos en Brasilia, Caracas, Lima, México, Santiago y Sao Paulo y otras ciudades. Dados los altos costos de construcción y operación de los trenes suburbanos, algunas ciudades han considerado otras alternativas como por ejemplo, el perfeccionamiento de los sistemas de transporte de superficie, que han resultado más convenientes. En Brasil, la ciudad de Porto Alegre optó por operación de microbuses en pistas o vías segregadas, y el sistema integrado de Curitiba contempla diferentes tipos de microbuses, entre ellos buses bi-articulados con una gran capacidad

²⁰ WRI, UNEP, UNDP, World Bank, *World Resources 1996-97*, Oxford University Press, 1996

²¹ Figueroa, Oscar y Reyes, Sonia, *Transporte, uso del suelo y contaminación urbana en las ciudades latinoamericanas*, ponencia presentada en el Seminario "Planeamiento y Gestión Urbana Estratégica en América Latina", 26-28 Junio de 1996, Santiago de Chile

²² WRI, UNEP, UNDP, op. cit.

²³ Thomson, Ian, "The transportation systems of Latin American Cities: How they might better serve the needs of the poor", en *Enhancing the management of metropolitan living environment in Latin America*, UNCRD, 1994

de transporte, que circulan sobre una red de vías exclusivas. El modelo de Curitiba contempla además la complementación del transporte con medidas referidas a la regulación del uso del suelo, a los sistemas de tarifas y al financiamiento de las empresas.

La tarificación vial, los controles sobre los estacionamientos, el escalonamiento de los horarios de las actividades económicas, o la prohibición rotativa de circulación determinada por el último dígito de la placa de patente, también son opciones consideradas por las autoridades locales y nacionales para controlar la congestión, cuya efectividad requiere evaluarse antes de su aplicación generalizada en los diferentes contextos urbanos. Una tarea pendiente en muchos países es una mayor articulación de las tareas específicas de operación e inversión en transporte urbano, con aquellas más generales de gestión urbana y ordenamiento territorial al momento de tomar decisiones que ayuden a mejorar la accesibilidad urbana.

Cuadro 11
TASAS DE MOTORIZACIÓN PARA DETERMINADAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA

| Ciudad | País | Número total de vehículos | Vehículos por 100 habitantes | Fecha de información |
|---------------------|-----------------|---------------------------|------------------------------|----------------------|
| Buenos Aires | Argentina | 2 340 000 | 18.9 | 1991 |
| La Paz | Bolivia | 110 000 | 10.0 | 1995 |
| Bello Horizonte | Brasil | 225 000 | 12.6 | 1989 |
| Brasilia | Brasil | 172 000 | 14.6 | 1989 |
| Curitiba | Brasil | 207 000 | 20.0 | 1989 |
| Porto Alegre | Brasil | 177 000 | 15.7 | 1989 |
| Recife | Brasil | 134 000 | 11.1 | 1989 |
| Río de Janeiro | Brasil | 1 184 600 | 21.6 | 1995 |
| Salvador de Bahía | Brasil | 111 000 | 7.4 | 1989 |
| Sao Paulo | Brasil | 4 330 000 | 24.3 | 1992 |
| Santafé de Bogotá | Colombia | 490 000 | 8.3 | 1994 |
| Medellín | Colombia | 350 000 | 14.8 | 1992 |
| Santiago | Chile | 405 000 | 9.0 | 1991 |
| San Salvador | El Salvador | 120 000 | 8.2 | 1995 |
| Ciudad de México | México | 2 390 000 | 15.8 | 1991 |
| Monterrey | México | 477 000 | 14.1 | 1992 |
| Asunción | Paraguay | 17 000 | 14.2 | 1995 |
| Lima | Perú | 262 000 | 4.4 | 1989 |
| Santo Domingo | Rep. Dominicana | 115 000 | 9.6 | 1995 |
| Montevideo | Uruguay | 330 000 | 20.2 | 1995 |
| Caracas | Venezuela | 546 000 | 21.8 | 1987 |
| L. América y Caribe | | | 6.8 | 1993 |

Fuente: Oscar Figueroa y Sonia Reyes, "Transporte y Calidad de Vida en las Ciudades Latinoamericanas", en *Revista EURE* (vol. XXII, N° 67), pp 29-44, Santiago, Chile, Diciembre 1996

Recuadro 10

PROBLEMAS DE EQUIDAD EN EL TRANSPORTE

En 1993 la tasa de motorización en América Latina y el Caribe era de 6.8 vehículos cada 100 personas*, habiéndose incrementado desde 2.6 cada 100 personas en 1970. La tasa es mucho mayor en las grandes ciudades. En Sao Paulo en 1992 era de 24.3 por cada 100 personas; en Caracas en 1987, 21.8 por cada 100 personas; en Río de Janeiro en 1995, 21.6 por cada 100 personas; y en Montevideo en 1995, 20.2 por cada 100 personas. **Este incremento de automóviles sin un sistema de regulación y con deficientes alternativas de sistema de transporte agravan la congestión y la contaminación acústica y atmosférica al mismo tiempo.

Adicionalmente los aumento en la motorización reflejan la desigualdad en la distribución de ingresos en la región. La tasa de motorización es más altas en los distritos ricos que los pobres como se ilustra en la tabla a continuación.

| Tasa de Motorización en Distritos Pobres y Acomodados | | | | | |
|---|------------------------------------|----------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|
| Ciudad | N° de vehículos por 100 habitantes | Distritos más pobres | Tasa de motorización | Distritos más acomodados | Tasa de motorización |
| Buenos Aires (Argentina) | 18.9 | Moreno | 5.3 | C. Federal | 34.6 |
| | | F.Varela | 5.6 | V. López | 33.6 |
| | | | | San Isidro | 27.9 |
| Bogotá (Colombia) | 8.3 | Usme | 1.3 | Chapinero | 29.6 |
| | | C. Bolívar | 1.9 | Usaquén | 20.0 |
| | | Candelaria | 2.2 | Teusaquillo | |
| Santiago (Chile) | 9.0 | La Pintana | 1.1 | Vitacura | 36.1 |
| | | Huechuraba | 2.1 | Las Condes | 29.4 |
| | | Cerro Navia | 2.7 | Providencia | 27.6 |

Fuente: Figueroa y Reyes, "Transporte y Calidad de Vida en las Ciudades Latinoamericanas", en *Revista EURE* (Vol. XXII N° 67), pp 29-44, Santiago, Chile, diciembre 1996.

En el diseño de las políticas es importante determinar cuanto y quien paga por los inconvenientes y los daños causados en el medio ambiente. El caso del transporte ilustra las dificultades de enfrentar el problema del medio ambiente separado de los aspectos sociales, económico y de infraestructura.

* American Automobile Manufacturers' Association (AAMA), *World Motor Vehicle Data 1995 Edition*, Detroit, 1995.

** Figueroa y Reyes, "Transporte y Calidad de Vida en las Ciudades Latinoamericanas", in *Revista EURE* (Vol. XXII N° 67), Santiago, Chile, Diciembre 1996.

D. FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA

Las limitaciones que entre los años cincuenta y setenta tuvo la acción estatal como único o principal responsable de invertir en infraestructura urbana y operar y mantener los servicios, generaron en esta década un cuadro crítico en esta materia, que afecta la sustentabilidad y competitividad. De acuerdo a las tendencias de modernización y privatización que prevalecen en la región en los años noventa, la creación de infraestructura es vista más como un tema de prestación de un servicio que de capital físico, por lo que el pago de los usuarios, como contraparte de los costos vinculados a la prestación de este servicio, debería llegar a financiar la ampliación de la infraestructura y su operación. A su vez, como desde esta perspectiva los servicios recuperan sus costos y son rentables, se ha facilitado la entrada de recursos privados a la producción y gestión

de infraestructura. No obstante, persisten problemas para asegurar que los que pueden pagar lo hagan, y para establecer subsidios adecuados y transparentes para aquellos hogares que no están en condiciones de cancelar las tarifas establecidas. Las iniciativas de tarificación de los servicios han tenido costos políticos iniciales, por alterar la práctica de un Estado que asumía el costo de mantenimiento y aun subsidiaba el consumo en forma con frecuencia regresiva. Sin embargo, cuando han producido un mejoramiento de la calidad del servicio o la ampliación de su cobertura, las medidas han sido aceptadas por la población.

E. PARTICIPACIÓN Y MEDIO AMBIENTE URBANO

En el camino hacia un desarrollo sustentable de los asentamientos, existen variadas iniciativas para promover la participación de los usuarios en las decisiones respecto de la gestión de su vecindario y ciudad. Estas prácticas requieren ser llevadas a modelos institucionales posibles de aplicar en las escalas masivas que caracterizan a las urbes latinoamericanas y caribeñas. Debe destacarse el esfuerzo realizado por instancias tales como el Programa de Gestión Urbana, en su sección regional, el Programa de Ciudades Sustentables, con un proyecto operando en Chile y varios otros por integrarse, que se reseña en el recuadro 11. El Consejo Internacional para Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI) también ha estado apoyando en la Región la generación del Programa 21 en el nivel local, con experiencias en Ecuador, México y Perú. Estas iniciativas buscan desarrollar nuevas formas de gestión, a partir de una identificación concertada de los problemas que afectan a las ciudades, estableciendo espacios permanentes de trabajo y decisión para los diferentes actores en el escenario urbano.

Recuadro 11

MODELOS PARTICIPATIVOS PARA UNA GESTIÓN URBANA SUSTENTABLE

En el marco del Programa de Ciudades Sustentables del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos se desarrolla a partir de 1993 en la ciudad de Concepción, situada en la costa de Chile, el proyecto "Gestión de Desarrollo Sustentable Intercomuna de Concepción". Este proyecto, hasta ahora la única iniciativa que el Programa apoya en la Región, busca lograr la participación efectiva de los actores claves del sector público, privado y social en la planificación y gestión urbano ambiental de este complejo urbano. En talleres de amplia participación ciudadana, se identificaron inicialmente los principales problemas sociales, económicos y ambientales que aquejan a la ciudad, por representantes del municipio, del sector público, sector privado empresarial, dirigentes vecinales y tales como una pobreza en aumento, la contaminación de los cursos de agua y bahías, la carencia de infraestructura sanitaria. A partir del trabajo generado en este proceso, se ha establecido en primer lugar la Agencia de Gestión Urbana, con un directorio presidido por el Alcalde de Concepción, integrada por autoridades académicas, y un equipo técnico asesor en el mismo municipio. Se acordaron además compromisos concretos para impulsar en áreas urbanas iniciativas ambientales especialmente sensibles para la comunidad: descontaminación hídrica, prevención y manejo de emergencias industriales, alivio a la pobreza, desarrollo turístico, entre otras.

Fuente: Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH-Hábitat), Programa de Ciudades Sustentables

VIII. DESARROLLO SUSTENTABLE DE LOS ASENTAMIENTOS

Luego de la “década del aprendizaje doloroso”, como se suele denominar a los años ochenta a causa de las revisiones que fueron necesarias en ésta y otras áreas de políticas públicas, como consecuencia de las políticas de ajuste y sus efectos sobre las sociedades latinoamericanas y caribeñas, los países encararon en la primera mitad de los noventa la conducción de los procesos urbanos y habitacionales con un énfasis social y económico. La pobreza urbana, la segregación, el déficit habitacional, fueron y siguen siendo preocupaciones fundamentales de las entidades públicas y privadas vinculadas al sector. En la búsqueda de eficiencia y eficacia, se avanzó hacia un alto grado de especialización y sofisticación de los aparatos e instrumentos sectoriales. Paralelamente, con las profundas transformaciones experimentadas por las economías de los países, se fue tomando conciencia de la importancia de las ciudades y sistemas urbanos como espacios y territorios cuyos atributos y procesos favorecen o inhiben el progreso económico. La alta urbanización de la región dejó de ser considerada un aspecto negativo, y la gestión eficiente de los asentamientos humanos pasó a ser una condición deseable desde una perspectiva económica.

En esta segunda mitad de los años noventa se observan interesantes cambios en el énfasis de las políticas de asentamientos humanos. La discusión acerca del manejo de los problemas urbanos y habitacionales ha incorporado en forma más decidida la perspectiva medioambiental. Ello se debe por una parte a la agudización de los problemas ambientales en la mayoría de las ciudades, que pone en peligro no sólo la calidad de vida de sus habitantes sino además su productividad y competitividad. A medida que se alcanzan los altos niveles de urbanización, la concentración de población y actividades en los espacios urbanos exige encarar la contaminación atmosférica, la congestión vehicular o la disposición de residuos en plazos inmediatos. La percepción de estos problemas y la necesidad de su urgente solución por parte de los ciudadanos ha conferido a la gestión ambiental urbana una gran importancia política.

De este modo, la relevancia de los temas ambientales en las políticas de desarrollo urbano y vivienda están transformando los estilos de intervención sectorial en esta segunda mitad de la década. En efecto, si bien algunos problemas ambientales perjudican en mayor grado a los sectores de menores ingresos, otros no distinguen entre pobres y ricos, como es el caso de la congestión vehicular o la contaminación atmosférica. En general, el mejoramiento del medio ambiente urbano requiere involucrar a todos los ciudadanos, e integrar a los diferentes sectores en actuaciones concertadas. En este contexto, se ha revalorizado una aproximación desde el gobierno local con su capacidad de administrar el espacio urbano, articular acciones sectoriales y abrir oportunidades para que los habitantes puedan colaborar en la gestión y el progreso de la ciudad.

Hacia fines de la década, el análisis de los avances logrados por las políticas urbanas y de en el manejo de los asentamientos humanos parece vivienda señala que están aún pendientes múltiples tareas de profundización y especialización en el área financiera, social, institucional, etc. Sin embargo, más allá de estos avances requeridos

en aspectos específicos, el logro de mayor efectividad y eficiencia jugarse en los próximos años en la capacidad de los procesos de gestión, de incorporar y complementar las diversas dimensiones y niveles que conforman la realidad de los asentamientos humanos. Sólo así parece posible crear los efectos acumulativos y sinérgicos que requiere el mejoramiento sustentable del hábitat latinoamericano y caribeño en los próximos años

ANEXO

Cuadro A-1
% DE POBLACIÓN URBANA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: 1970-1997
(Porcentaje)

| | País | % de población urbana | | | |
|-----------------------------------|--------------------------------|------------------------|------|------|------|
| | | 1970 | 1980 | 1990 | 1995 |
| Caribe sub-región | Anguilla | 10 | 10 | 10 | 11 |
| | Antigua y Barbuda | 34 | 35 | 35 | 36 |
| | Aruba | - | - | - | - |
| | Bahamas | 72 | 75 | 84 | 87 |
| | Barbados | 37 | 40 | 45 | 48 |
| | Belice | 51 | 49 | 48 | 47 |
| | Cuba | 60 | 68 | 74 | 76 |
| | Dominica | 47 | 63 | 68 | 70 |
| | Guyana Francesa | 67 | 71 | 75 | 77 |
| | Granada | 32 | 33 | 34 | 36 |
| | Guadalupe | 75 | 89 | 99 | 100 |
| | Guyana | 29 | 31 | 33 | 36 |
| | Islas Turcas y Caicos | 41 | 42 | 43 | 44 |
| | Islas Caimán | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | Islas Vírgenes Británicas | 29 | 39 | 50 | 57 |
| | Islas Vírgenes Estados Unidos | 45 | 45 | 45 | 45 |
| | Haití | 20 | 24 | 29 | 32 |
| | Jamaica | 42 | 47 | 52 | 54 |
| | Martinica | 61 | 80 | 91 | 94 |
| | Montserrat | 11 | 12 | 15 | 17 |
| | Antillas Holandesas | 68 | 68 | 68 | 69 |
| | Puerto Rico | 58 | 67 | 71 | 74 |
| | República Dominicana | 40 | 51 | 58 | 63 |
| | San Cristóbal y Nieves | 34 | 36 | 35 | 34 |
| | San Vicente y Granadinas | 15 | 27 | 41 | 48 |
| Santa Lucía | 40 | 37 | 37 | 37 | |
| Surinam | 46 | 45 | 47 | 50 | |
| Trinidad y Tabago | 63 | 63 | 69 | 72 | |
| Centro América sub-región | Costa Rica | 40 | 41 | 47 | 50 |
| | El Salvador | 39 | 42 | 44 | 45 |
| | Guatemala | 36 | 37 | 38 | 39 |
| | Honduras | 29 | 35 | 41 | 44 |
| | México | 59 | 66 | 73 | 74 |
| | Nicaragua | 47 | 53 | 59 | 63 |
| | Panamá | 48 | 50 | 54 | 56 |
| América del Sur sub-región | Argentina | 78 | 83 | 87 | 88 |
| | Bolivia | 41 | 46 | 56 | 61 |
| | Brasil | 56 | 66 | 75 | 79 |
| | Colombia | 57 | 64 | 70 | 73 |
| | Chile | 75 | 81 | 83 | 84 |
| | Ecuador | 40 | 47 | 55 | 60 |
| | Paraguay | 37 | 42 | 49 | 53 |
| | Perú | 57 | 65 | 69 | 71 |
| | Uruguay | 82 | 85 | 89 | 91 |
| | Venezuela | 72 | 79 | 84 | 86 |
| | | Caribe Promedio Simple | 45 | 50 | 54 |
| | Centro América Promedio Simple | 50 | 54 | 59 | 62 |
| | Sud América Promedio Simple | 66 | 73 | 80 | 83 |
| | LA y C Promedio Simple | 45 | 50 | 54 | 56 |
| | LA y C Promedio Ponderado | 57 | 65 | 71 | 73 |

Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 1996 Revision* (Versión Preliminar 1997).

Cuadro A-2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DISTRIBUCIÓN DE LA
 POBLACIÓN URBANA SEGÚN TAMAÑO DE CIUDADES**

| Año | Menos de 500 000 | 500 000 a 1 millón | 1 a 5 millones | 5 a 10 millones | 10 millones y más |
|------|---------------------|-----------------------|-------------------|--------------------|----------------------|
| 1950 | 70.5 | 5.1 | 17.1 | 7.3 | 0.0 |
| 1960 | 63.0 | 6.3 | 19.3 | 11.4 | 0.0 |
| 1970 | 57.8 | 7.5 | 14.7 | 20.0 | 0.0 |
| 1980 | 54.3 | 8.3 | 18.2 | 8.0 | 11.3 |
| 1990 | 53.5 | 7.2 | 19.3 | 6.7 | 13.3 |
| 2000 | 47.3 | 9.0 | 23.5 | 5.0 | 15.2 |
| 2010 | 45.4 | 7.9 | 28.2 | 4.9 | 13.7 |
| 2015 | 45.4 | 8.2 | 27.5 | 5.8 | 13.1 |

Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects, The 1996 Revision*.

Cuadro A-3
**AMÉRICA LATINA: TASA DE DESEMPLEO URBANO Y PIB POR HABITANTE
 1990-1995 (EN US DÓLARES DE 1990)**

| País | Tasa de desempleo urbano | | | | PIB por habitante | | | |
|------------|--------------------------|------|------|------|-------------------|-------|-------|-------|
| | 1990 | 1992 | 1994 | 1995 | 1990 | 1992 | 1994 | 1995 |
| Argentina | 7.5 | 7.0 | 11.5 | 17.5 | 4 371 | 5 038 | 5 606 | 5 298 |
| Bolivia | 10.2 | 5.4 | 3.1 | 3.6 | 778 | 812 | 847 | 856 |
| Brasil | 4.3 | 5.8 | 5.1 | 4.6 | 2 707 | 2 586 | 2 759 | 2 819 |
| Chile | 6.5 | 4.9 | 6.3 | 5.3 | 2 320 | 2 656 | 2 836 | 3 021 |
| Colombia | 10.5 | 10.2 | 8.9 | 8.9 | 1 247 | 1 273 | 1 375 | 1 431 |
| Costa Rica | 5.4 | 4.3 | 4.3 | 5.7 | 1 881 | 1 961 | 2 069 | 2 074 |
| Guatemala | 6.1 ^a | 5.7 | 5.2 | 4.3 | 831 | 855 | 874 | 891 |
| Honduras | 7.8 | 6.0 | 4.0 | 4.6 | 686 | 701 | 698 | 700 |
| México | 2.9 ^a | 2.8 | 3.7 | 6.3 | 2 860 | 3 017 | 3 038 | 2 790 |
| Panamá | 20.4 ^a | 19.3 | 16.0 | 16.2 | 2 124 | 2 384 | 2 610 | 2 614 |
| Paraguay | 6.6 | 5.3 | 4.4 | 5.2 | 1 220 | 1 198 | 1 214 | 1 231 |
| Perú | 8.3 | 9.4 | 8.8 | 7.1 | 1 657 | 1 628 | 1 896 | 2 007 |
| Uruguay | 8.5 | 9.0 | 9.2 | 10.3 | 2 975 | 3 272 | 3 570 | 3 452 |
| Venezuela | 11.0 | 8.1 | 8.9 | 10.9 | 2 495 | 2 769 | 2 600 | 2 602 |

Fuente: CEPAL, *Panorama Social 1996*.

^a Cifra de 1989

Cuadro A-4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES) HOGARES Y VIVIENDAS ^{a/}
ALREDEDOR DE 1990

| País | Año | Hogares estimados | Viviendas particulares | Viviendas adecuadas | % | Viviendas irrecuperable | % | Viviendas recuperable | % |
|----------------------|------|----------------------|---------------------------|------------------------|------|----------------------------|------|--------------------------|------|
| Argentina | 1991 | 9 380 204 | 8 554 695 | 6 434 209 | 75.2 | 624 274 | 7.3 | 1 496 212 | 17.5 |
| Bolivia | 1992 | 1 614 995 | 1 614 995 | 880 172 | 54.5 | 406 979 | 25.2 | 327 844 | 20.3 |
| Brasil | 1991 | 35 517 542 | 34 734 715 | 19 490 609 | 56.1 | 5 098 394 | 14.7 | 10 145 712 | 29.2 |
| Chile | 1992 | 3 365 462 | 3 120 967 | 2 394 995 | 76.7 | 364 760 | 11.7 | 361 212 | 11.6 |
| Colombia | 1985 | 5 824 857 | 5 251 273 | 3 303 051 | 62.9 | 525 127 | 10.0 | 1 423 095 | 27.1 |
| Costa Rica | 1984 | 527 299 | 500 030 | 339 840 | 68.0 | 43 804 | 8.8 | 116 386 | 23.3 |
| Cuba | 1981 | 2 350 221 | 2 290 176 | 1 698 649 | 74.2 | 335 427 | 14.6 | 256 100 | 11.2 |
| Ecuador | 1990 | 2 136 889 | 2 008 665 | 1 375 212 | 68.5 | 296 609 | 14.8 | 336 834 | 16.8 |
| El Salvador | 1992 | 1 091 728 | 1 049 191 | 508 858 | 48.5 | 359 873 | 34.3 | 180 461 | 17.2 |
| Guatemala | 1994 | 1 591 823 | 1 553 708 | 552 934 | 35.6 | 290 863 | 18.7 | 709 911 | 45.7 |
| Honduras | 1988 | 808 222 | 762 117 | 481 658 | 63.2 | 90 921 | 11.9 | 189 767 | 24.9 |
| México | 1990 | 17 394 368 | 16 035 233 | 11 382 906 | 71.0 | 1 964 712 | 12.3 | 2 687 615 | 16.8 |
| Nicaragua | 1991 | --- | 639 531 | 128 545 | 20.1 | 289 994 | 45.3 | 220 992 | 34.6 |
| Panamá | 1990 | 541 704 | 524 284 | 365 650 | 69.7 | 86 268 | 16.5 | 72 366 | 13.8 |
| Paraguay | 1992 | 873 694 | 855 547 | 517 578 | 60.5 | 143 080 | 16.7 | 194 889 | 22.8 |
| Perú | 1993 | 4 762 779 | 4 427 517 | 2 231 469 | 50.4 | 872 221 | 19.7 | 1 323 828 | 29.9 |
| República Dominicana | 1993 | 534 827 | 533 247 | 326 991 | 61.3 | 6 990 | 1.3 | 199 266 | 37.4 |
| Uruguay | 1985 | 902 300 | 823 253 | 685 934 | 83.3 | 40 998 | 5.0 | 104 553 | 12.7 |
| Venezuela | 1990 | 3 750 940 | 3 517 229 | 2 672 168 | 76.0 | 529 702 | 15.1 | 315 359 | 9.0 |
| L A y C | | 92 969 854 | 88 796 373 | 55 771 428 | 62.8 | 12 370 996 | 13.9 | 20 662 402 | 23.3 |

Fuente: CEPAL, *Alojar el Desarrollo, Una tarea para los asentamientos humanos*, op. cit.

^{a/} Incluye solamente 19 países, los que representan en 1996 el 96% de la población de la región.

Cuadro A-5
**AMÉRICA LATINA (SEIS PAÍSES), EVOLUCIÓN NIVELES DE SANEAMIENTO
 ZONAS URBANAS, 1992-1994 ^{a/}**

| País | Año | Porcentaje de población que reside en viviendas urbanas | | | | | | | | | |
|------------------------|------|---|-----------------------|------|------|------|--------------------------------|-----------------------|------|------|------|
| | | Sin acceso a saneamiento básico | | | | | No abastecidas de agua potable | | | | |
| | | Total | Cuartiles de ingreso: | | | | Total | Cuartiles de ingreso: | | | |
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | | 1 | 2 | 3 | 4 | |
| Brasil | 1990 | 49.9 | 72.6 | 54.3 | 39.0 | 25.0 | 18.7 | 40.0 | 17.3 | 7.7 | 3.1 |
| | 1993 | 54.7 | 73.9 | 56.8 | 44.9 | 33.0 | 17.1 | 33.1 | 15.5 | 8.6 | 4.0 |
| Chile | 1990 | 15.8 | 28.4 | 17.0 | 9.7 | 3.4 | 2.7 | 6.0 | 2.5 | 1.2 | 0.1 |
| | 1994 | 13.1 | 26.0 | 12.9 | 6.1 | 3.1 | 1.5 | 3.4 | 1.3 | 0.5 | 0.2 |
| Colombia | 1990 | 6.6 | 14.6 | 6.7 | 2.5 | 0.3 | 1.7 | 4.1 | 1.5 | 0.5 | 0.1 |
| | 1994 | 6.5 | 14.4 | 6.1 | 2.9 | 0.8 | 1.7 | 3.3 | 1.7 | 0.8 | 0.6 |
| Honduras | 1990 | 52.0 | 73.0 | 61.8 | 47.1 | 17.4 | 19.3 | 24.8 | 23.9 | 18.9 | 6.7 |
| | 1994 | 45.5 | 70.8 | 52.4 | 33.7 | 16.1 | 14.7 | 23.4 | 18.8 | 9.9 | 3.4 |
| México | 1989 | 22.4 | 35.4 | 21.8 | 16.0 | 9.7 | 7.4 | 14.4 | 6.6 | 3.5 | 1.6 |
| | 1994 | 20.3 | 35.9 | 18.0 | 12.4 | 6.8 | 7.2 | 16.0 | 4.9 | 2.5 | 1.0 |
| Paraguay ^{b/} | 1990 | 63.7 | 85.6 | 71.4 | 54.9 | 32.3 | 33.3 | 52.9 | 35.2 | 27.6 | 9.0 |
| | 1994 | 72.8 | 91.7 | 81.1 | 67.9 | 41.4 | 34.0 | 51.5 | 39.5 | 27.0 | 10.5 |

Fuente: CEPAL, *Panorama Social 1996*.

^{a/} Hasta 1992 cubría a alrededor de la mitad de dicha población; a partir de 1993, se amplió la cobertura geográfica de la encuesta hasta abarcar prácticamente a la totalidad de la población urbana del respectivo país.

^{b/} Corresponde a Asunción y áreas urbanas del Departamento Central.

Cuadro A-6
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NIVELES DE SANEAMIENTO EN
 ÁREAS RURALES: PORCENTAJE DE VIVIENDAS OCUPADAS CON
 ACCESO A LOS RESPECTIVOS SERVICIOS
 1981 - 1993 (15 países)**

| País | Año | Con agua por tubería | Con alcantarillado o fosa séptica |
|-----------------|-----|----------------------|-----------------------------------|
| Bolivia | 92 | 19.75 | 0.77 |
| Brasil | 91 | 9.44 | 9.35 |
| Chile | 92 | 42.38 | 13.91 |
| Cuba | 81 | 35.96 | ... |
| Ecuador | 90 | 40.13 | 8.93 |
| El Salvador | 92 | 28.12 | 2.94 |
| Guatemala | 89 | 49.64 | 8.44 |
| Honduras | 88 | 47.47 | 8.08 |
| México | 90 | 49.61 | 13.64 |
| Paraguay | 90 | 59.20 | 11.88 |
| Panamá | 92 | 3.04 | 14.11 |
| Perú | 93 | 7.12 | 0.00 |
| Rep. Dominicana | 81 | 32.29 | 5.72 |
| Uruguay | 85 | 9.00 | 34.8 |
| Venezuela | 90 | 48.72 | 39.91 |
| Región | | 25.34 | 10.28 |

Fuente: CEPAL, *Alojar el Desarrollo, Una tarea para los asentamientos humanos*, op. cit.

Serie Medio Ambiente y Desarrollo

| Nº | Título |
|-----|--|
| 1 | Las reformas del sector energético en América Latina y el Caribe (LC/L.1020), abril 1997. E-mail: fsanchez@eclac.cl - haltomonte@eclac.cl |
| 2 | Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services (LC/L.1024), mayo 1997. (versión en inglés y español) E-mail: tlee@eclac.cl - ajouralev@eclac.cl |
| 3 | Management procedures for sustainable development (applicable to municipalities, micro-regions and river basins) (LC/L.1053), agosto 1997. (versión en inglés y español) E-mail: adourojeanni@eclac.cl - rsalgado@eclac.cl |
| 4 | El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma (LC/L.1069), en proceso de publicación. E-mail: cartigas@eclac.cl - rsalgado@eclac.cl |
| 5 | Litigios pesqueros en América Latina (LC/L.1094), en proceso de publicación. E-mail: cartigas@eclac.cl - rsalgado@eclac.cl |
| 6 | Prices, property and markets in water allocation (LC/L.1097), febrero 1998. E-mail: tlee@eclac.cl - ajouralev@eclac.cl |
| 7 | Sustainable development of human settlements: Achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean (LC/L.1106), marzo 1998. E-mail: dsimioni@eclac.cl - mkomorizono@eclac.cl |
| 8. | Hacia un cambio en los patrones de producción: Segunda reunión regional para a aplicación del convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116/Add1), febrero 1998. E-mail: cartigas@eclac.cl - rsalgado@eclac.cl |
| 9. | La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina (LC/L. 1121), abril 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl |
| 10. | Guía para la formulación de los marcos regulatorios (LC/L.1142), septiembre 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl |
| 11. | Panorama minero de América Latina: La inversión en la década de los noventa (LC/L. 1148) E-mail: fsanchez@eclac.cl - gortiz@eclac.cl |

-
- Los lectores interesados en los números atrasados de esta serie deben solicitarlos en forma escrita a la División de Medio Ambiente y Desarrollo de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, o a través de los correos electrónicos indicados.