

Lucy Winchester*

Desafíos para el desarrollo sostenible de las ciudades en América Latina y El Caribe^{**}

Abstract

The sustainable development of the cities of Latin America and the Caribbean poses important challenges for the urban territorial policies at their local, subnational, national and regional levels. It requires the convergence in the urban space of the necessity of internalizing the environmental costs (via improvement of the management and governability of the associated systems), assuming and solving social inequities (via improvement of urban habitability and the investment of capitals), and the recognition and approach to economic restrictions related to efficiency (by improving the offer of financing). This work discusses these themes in their social, economic and environmental dimensions, applied to the sustainable development of the human settlements in the region, focused both on present limitations and opportunities in this field, as well as on the regional process in terms of political reforms, implementation of programs and the development of projects. It is suggested that there are certain conditions or factors that systematically fail in the development and implementation of policies aiming at this objective. One of these factors refers to the governability of the system, meaning by this, the characteristics of the relationships between actors (urban management and political will included), and the formal and informal rules of the system. The latter incorporates the institutional and normative frame that governs politics. The other factor refers to the scarcity of development of mechanisms of financing for the sustainable urban development.

Keywords: sustainable development, urban governance.

Resumen

El desarrollo sostenible de las ciudades de América Latina y el Caribe presenta grandes desafíos para la política territorial-urbana en sus niveles regionales, nacionales, subnacionales y locales. Requiere la convergencia en el espacio urbano de la necesidad de internalizar los costos ambientales (vía mejoras en la gestión y gobernabilidad de los sistemas asociados), asumir y resolver las inequidades sociales (vía mejoras en la habitabilidad urbana y la inversión en capitales) y de reconocer y abordar restricciones económicas relacionadas a la eficiencia (mejorar la oferta de financiamiento). Este trabajo discute estos temas en sus dimensiones sociales, económicas y ambientales, aplicado al desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en la región, enfocando en las actuales limitaciones y oportunidades en este campo, como también en el progreso regional en términos de reformas de políticas, implementación de programas y el desarrollo de proyectos. Se sugiere que existen ciertas condiciones —o factores— que sistemáticamente fallan en el desarrollo e implementación de políticas que apuntan a esta meta. Uno de los factores se refiere a la gobernabilidad del sistema, entendiendo ésta como las características de las relaciones entre actores (incluyendo cómo es la gestión urbana y la voluntad política) y las reglas formales e informales del sistema. Este último incorpora el marco institucional y normativo que gobierna la política. El otro factor se refiere a la escasez del desarrollo de mecanismos de financiamiento para el desarrollo sostenible urbano.

Palabras clave: desarrollo sostenible, gobernabilidad urbana.

1. Introducción

La ciudad es una matriz física y simbólica de la modernidad de nuestras sociedades y es en ella donde más se evidencian las tensiones y contradicciones del desarrollo urbano no-sostenible en nuestra región (concentración de la riqueza y de los vínculos con la globalización económica, severas inequidades y exclusiones sociales, contaminación, consumo energético irracional, pobreza urbana, entre muchos otros).

Sin lugar a dudas, si se pasara revista a los avances, retrocesos, pasivos y capitales actuales a nivel regional en el campo del desarrollo sostenible de las ciudades, veremos que ha habido avances en la región: en particular, en introducir criterios asociados a estas tres dimensiones claves del desarrollo –social, ambiental y económico– en las políticas, programas y proyectos que afectan la urbe. Como también en reconocer políticas, programas y proyectos en las distantes escalas del desarrollo: local, subnacional, nacional, regional y global. Sin embargo, podemos predecir que encontraremos que no ha habido avances significativos en influir en que el tipo de desarrollo que se observa en nuestras ciudades sea más sostenible.

¿Por qué?

Sugerimos que existen ciertas condiciones –o factores– que sistemáticamente fallan en el desarrollo e implementación de políticas que apuntan a esta meta. Uno de los factores se refiere a la gobernabilidad del sistema, entendiendo ésta como las características de las relaciones entre actores (incluyendo cómo es la gestión urbana y la voluntad política), y las reglas formales e informales del sistema. Este último incorpora el marco institucional y normativo que gobierna la política. El otro factor se refiere a la escasez del desarrollo

de mecanismos de financiamiento que fortalecen un modelo de desarrollo sostenible urbano.

Este trabajo discute las dimensiones sociales, ambientales y económicas del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en la región, enfocando en las actuales limitaciones y oportunidades en este campo, como también en el progreso regional en términos de reformas de políticas, implementación de programas y el desarrollo de proyectos. Se revisa el estado de la urbe en nuestra región desde la perspectiva del desarrollo sostenible, destacando los avances, retrocesos, pasivos y capitales actuales a nivel regional en este campo, para finalizar en una reflexión sobre los puntos críticos a fortalecerse para diseñar e implementar políticas que apuntan a este fin.

1.1. El desarrollo sostenible urbano

En cuanto a las conceptualizaciones y definiciones de desarrollo sostenible y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, y cuáles y en qué medida inciden las políticas sobre las modalidades y las dinámicas del desarrollo urbano, hay muchos puntos de vista y opiniones. Son las que buscan medir o cuantificar índices o coeficientes de la sustentabilidad urbana (índice de bienestar económico sostenible, huella ecológica, flujos de carbono y flujos de materiales, *environmental sustainability index*, indicadores de desempeño, entre otros), como también aquellos que significan el concepto como una experiencia y buscan observar/medir las percepciones de cambio o ideologías (encuestas de percepciones, ecología profunda, *Smart Growth*, *Sustainable Urban Livelihoods*, entre otros)¹. Dentro de las comunidades académicas y de definición de políticas, existen profundas divergencias sobre qué es el “desarrollo urbano sostenible” y sobre qué hacer para obtenerlo.

No obstante lo anterior, en el concepto de “desarrollo sostenible urbano” han entrado a formar parte estable tres dimensiones fundamentales: ambiental, social y económica –y también espacial–, desde la escala local a la global. Sin lugar a dudas, el elemento central de la sostenibilidad es haber reconocido que los costos ambientales de la urbanización no pueden

* SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. E-mail: lucyw@sitiosur.cl

** Una versión de este trabajo fue publicada en la Serie Medio Ambiente y Desarrollo de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL en 2005. Las opiniones expresadas en el trabajo son de estricta responsabilidad de su autora, y no representan aquellas de la organización CEPAL. Enviado el 26 de abril de 2005, aprobado el 3 de julio de 2006.

¹ Basado en la presentación de Jonathan Barton, “La Ciudad Sostenible: desafíos y propuestas de gestión urbana”. CEPAL, 17 de noviembre de 2006.

ser transferidos a las generaciones futuras. Se trata del principio “de la equidad intergeneracional”, del hecho que es necesario garantizar a las generaciones futuras una cantidad de bienes al menos iguales a los que disponemos hoy (capital natural constante).

La urgencia en adoptar políticas de desarrollo urbano sostenible se impuso en la región² en el cuadro de la fuerte urbanización registrada por todos los países, y las tensiones que ésta ha presentado en la urbe. A esto se han agregado nuevos problemas a escala global, en particular el impacto que la urbanización puede tener sobre el calentamiento global, sobre la contaminación transfronteriza, la reducción de la capa de ozono y el consumo de los recursos. En la actualidad se plantea con mayor fuerza la erradicación de la pobreza, el cambio de los patrones de consumo y producción, la protección de los recursos naturales, como objetivos globales y requerimientos esenciales para el desarrollo sostenible. La aplicación de estos tipos de criterios a la planificación y gestión urbanas, y su integración a las políticas de desarrollo de las ciudades, en general, no se han materializado en la región.

2. Contexto regional. Tendencias de urbanización, desempeño económico reciente y condiciones ambientales urbanas en América Latina y el Caribe

2.1. Urbanización

América Latina y el Caribe es la región más urbanizada del mundo en desarrollo, con un nivel que rivaliza con el de muchos países industrializados. Las cifras regionales ocultan las grandes diferencias existentes entre los distintos países, y también dentro de cada uno de ellos a nivel subnacional, tanto en términos del grado de urbanización como de la actual rapidez de este proceso. A un extremo están los países con una etapa avanzada de urbanización (Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela), cuyas poblaciones urbanas en 2000 constituían un 86%, 87%, 90% y un 93%, respectivamente, del total de la población. Al otro extremo están los países predomi-

nantemente rurales, como lo son los de América Central y Paraguay, cuya población urbana alcanza a menos de un 60% del total. El nivel de urbanización de la subregión andina es muy cercano al nivel regional (CEPAL/PNUMA, 2002).

El nivel de urbanización de la región aumentó desde un 71% en 1990, a un 75% en 2000, hasta un 77% en 2003, momento en el cual su población urbana se elevaba a 417 millones en comparación con 126 millones de habitantes rurales (Naciones Unidas, 2004). Durante las tres últimas décadas la población urbana de la región creció un 240%, mientras que su población rural apenas lo hizo en un 6,5%. Sin embargo, en la década de 1990 la tendencia hacia un crecimiento más lento de la población urbana en la región se tornó más pronunciada (CEPAL/PNUMA, 2002). Se proyecta para el año 2020 que más de un 80% de la población en la región vivirá en áreas urbanas (NU-Habitat, 2002). En 2001, de los casi 400 millones de personas viviendo en áreas urbanas en la región, un 6,1% del total corresponde a la subregión del Caribe, un 23,6% a la subregión de América Central y un 70,3% a América del Sur (MacDonald, 2004). Más aún, una importante proporción de la población urbana de la región vive en grandes ciudades. Si bien la región solamente constituye el 8,6% de la población mundial, también representa alrededor del 14% de la población que vive en asentamientos con más de un millón de habitantes (MacDonald, 2004).

La migración entre ciudades es la forma más común de desplazamiento de la población en la región. La migración de las zonas rurales a las urbanas, que se redujo en términos absolutos, está adoptando nuevas formas e incluye en particular a los adultos jóvenes en edad laboral con mejor nivel de educación y las situaciones de conflicto civil generalizado (Colombia). La región también ha comenzado a transformarse en la fuente de migración hacia otros países, fundamentalmente Estados Unidos, y en menor grado Canadá, Europa y Oceanía. En América Central se registran indicios de que las redes que se forman entre quienes se van y quienes permanecen en el lugar crean un vínculo entre las zonas urbanas, y que la emigración hacia Estados Unidos está afectando significativamente los patrones demográficos y socioculturales de todas las ciudades

² Y en el mundo. Véase agendas mundiales y regionales: informe Brundtland (1987); Declaración de Río y Agenda 21 (1992); Plan de Acción para los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe (1995, actualizada en 2001); Objetivos de Desarrollo del Milenio (1999).

centroamericanas. La asistencia económica proporcionada por los emigrantes a sus parientes en sus países de origen se ha constituido en una variable macroeconómica muy importante tanto para subregiones (Centroamérica y el Caribe) como para países individuales (México).

2.2. Desempeño económico reciente

La característica más importante del desarrollo económico de América Latina y el Caribe durante la última década y media fue la recuperación de las tasas positivas de crecimiento. 2005 será el tercer año consecutivo de crecimiento de América Latina y el Caribe³. Para el año 2006 se proyecta una prolongación de la fase expansiva del ciclo económico, aunque a una tasa algo inferior. Si estas proyecciones se confirman, la tasa de crecimiento medio del período 2003-2006 será levemente superior al 4%, mientras el PIB per cápita habrá acumulado un aumento cercano al 11%. Desde una perspectiva histórica, el período de crecimiento que atraviesa América Latina y el Caribe constituye un hecho sumamente positivo. Sin embargo, la mayor parte de los países de la región está creciendo menos que otras regiones del mundo. En casi toda la región la inversión, expresada como porcentaje del PIB, sigue siendo muy baja e insuficiente para producir un crecimiento que permita resolver los persistentes problemas laborales y de bienestar en general. De todos modos, el mejoramiento de las condiciones en que se mueven las economías de la región está comenzando a influir favorablemente en los mercados de trabajo (CEPAL, 2005).

No obstante lo anterior, muchos de los países de la región han sufrido mayores niveles de inestabilidad económica, lo que influye negativamente en las ya adversas condiciones en los mercados laborales. Actualmente un 40,6% de los hogares de América Latina se encuentra bajo la línea de pobreza y sin protección social básica, lo que afecta a 213 millones de personas, 88 millones de las cuales vive en condiciones de extrema pobreza (CEPAL, 2006). La pobreza urbana se expresa a través de bajos ingresos laborales, relacionados con el empleo precario y el déficit de capital educativo, incluidos con

inequidades de género. La jefatura de hogar femenina, más que estar sobrerrepresentada en la pobreza, se asocia a mayor vulnerabilidad económica y social, como consecuencia del menor número de ocupados por hogar, lo que significa una mayor exposición a caer bajo la línea de pobreza en momentos de crisis.

El crecimiento promedio en la mayoría de los países de la región ha sido insuficiente para superar los problemas de pobreza. La profunda desigualdad en la distribución del ingreso que predomina en los países latinoamericanos constituye un problema y un obstáculo en este ámbito, que no se limita a una brecha de ingresos, sino que se expresa en brechas en materia de bienestar social, capital humano, activos productivos y pleno ejercicio de los derechos ciudadanos (CEPAL, 2006). Los análisis de la CEPAL demuestran que los factores vinculados al bienestar económico tienen efecto tanto sobre la inequidad como sobre la pobreza.

2.3. Condiciones ambientales urbanas

Luego de la pérdida de ciertos recursos naturales, el deterioro del medio ambiente urbano es el problema más grave que enfrenta la región en este campo del desarrollo. En términos generales, las causas del aumento de la contaminación del aire, el suelo y el agua se vinculan a procesos de urbanización no planificados, a la agricultura (uso de técnicas no sostenibles y de sustancias agroquímicas) y a la inadecuada gestión del medio ambiente. El crecimiento descontrolado de las ciudades ha expuesto una vasta proporción de la población al deterioro de la calidad del aire y del agua, a la contaminación por desechos sólidos y peligrosos y a la degradación de las zonas costeras. El hacinamiento, la carencia de infraestructura y la expansión urbana descontrolada aumentan el grado de exposición a los agentes contaminantes, con el resultado de que los sectores más pobres son habitualmente las primeras víctimas de la contaminación.

Aunque los procesos de urbanización se tornaron más lentos durante la década pasada, aún persisten graves problemas en los asentamientos humanos de la región: escasez de servicios públicos, marcadas desigualdades sociales en las condiciones del hábitat, segregación social y espacial, inequidad, pobreza, desempleo y mayor vulnerabilidad económica, deterioro ambiental, complejidades en aquellas estruc-

³ Se estima que el PIB tendrá una expansión de alrededor de un 4,3%, lo que supone un aumento del PIB per cápita cercano al 3% (CEPAL, 2005).

turas de la administración pública responsables por el suministro de servicios urbanos ambientales, contaminación y vulnerabilidad frente a desastres tecnológicos y naturales.

3. Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos

3.1. Hábitat

3.1.1. Vivienda

En la región persisten graves problemas de vivienda, especialmente entre los sectores más pobres de la población: el 45% de estos problemas surge de carencias cuantitativas y el resto refleja la necesidad de introducir mejoras. Se prevé que las necesidades para nuevas viviendas continúen aumentando anualmente debido a la diversificación de su demanda, pese a la desaceleración del crecimiento demográfico en la región por la diversificación de la demanda habitacional en la región: al típico patrón de familia nuclear predominante en décadas anteriores se agregan las tendencias a la formación de hogares de menor tamaño, compuesto por personas mayores, y una mayor presencia de hogares con jefatura femenina. También se registra una demanda significativa de reemplazo del parque de viviendas⁴ disponibles en la región, especialmente de las construidas para el sector de bajos ingresos a partir de la década de 1950, debido a la ausencia histórica de aplicación de especificaciones técnicas apropiadas y de medidas y programas de mantenimiento, lo cual ha reducido la vida útil de muchos complejos habitacionales.

El problema más generalizado que se observa entre los hogares pobres es la falta de acceso al saneamiento, seguido por la incapacidad de asegurar la tenencia de la vivienda y acceder a redes de agua potable. El siguiente factor en importancia es el problema de las viviendas de mala construcción. Finalmente, el hacinamiento continúa siendo una característica predominante de los hogares urbanos pobres. La precariedad urbana —entendida como la

proporción de los hogares que no tienen cubierta sus necesidades habitacionales, tales como la materialidad de la vivienda, acceso a servicios (agua y saneamiento) y la tenencia— no afecta sólo a los hogares pobres, sino que también está presente, aunque en menor grado, en los hogares que se encuentran sobre la línea de pobreza por ingresos. El desafío principal de los sectores urbanos de pobreza respecto al tema de los servicios urbanos (agua y saneamiento) es la calidad y el acceso efectivo. En general, existen grandes variaciones entre pobres urbanos en el acceso a los servicios (de buena o deficiente calidad), siendo en gran medida la edad del asentamiento el factor determinante (por ejemplo, los nuevos asentamientos irregulares periurbanos habitualmente carecen de servicios) (Banco Mundial, 2004).

En los aspectos físicos del hábitat, los hogares encabezados por mujeres demostraban en los años noventa una notable desventaja, que se atenúa hacia el año 2000. En materia de servicios, estos hogares tenían una mejor situación que el total de hogares pobres a comienzos de la década, pero hacia finales de ese período, la ampliación de cobertura no favoreció a este grupo. Si a ello se agrega que también se perdieron las ventajas en materia de seguridad de la tenencia, se puede concluir que la evolución ha acentuado la precariedad del hábitat de los hogares, particularmente de los indigentes, encabezados por mujeres (MacDonald, 2004).

En la última década y media, la oferta de viviendas públicas y privadas no registró un aumento sustancial, permaneciendo incluso por debajo del nivel necesario para satisfacer las necesidades vinculadas a la formación de nuevos hogares. Las realidades macroeconómicas no han permitido a la mayoría de los países de la región sostener políticas habitacionales basadas en la producción convencional. Los nuevos enfoques de las políticas han incorporado estándares más realistas en cuanto a las características técnicas de vivienda, dentro de programas que consideran una consolidación integral, progresiva y participativa de los asentamientos. Queda pendiente la incorporación de otras alternativas como el mejoramiento o la ampliación de viviendas, y la movilidad habitacional.

Se ha diversificado los tipos de financiamiento para permitir el acceso a la vivienda por parte de los

⁴ Los programas de vivienda relacionados al mejoramiento del parque existente son incipientes en la región. Esta problemática comienza a recibir atención a nivel nacional (Argentina, Chile, Costa Rica, México) y a nivel de ciudades individuales (Rosario, San Pablo). Para mayores informaciones sobre el análisis del caso de Rosario, ver Rodríguez (2005).

hogares de menores ingresos, recurriendo a esquemas basados en el subsidio estatal, el ahorro previo y el crédito hipotecario. La experiencia regional en materia de esquemas mixtos de financiamiento para viviendas sociales basados en un criterio de mercado refleja varias enseñanzas y desafíos pendientes en las áreas de sistemas de subsidios, uso de los ahorros y políticas de créditos para viviendas. La experiencia (Chile, Costa Rica, Colombia) demuestra que un énfasis excesivo en la creación de nuevos subsidios para viviendas sin tomar en cuenta temas del déficit cualitativo puede exacerbar los niveles de precariedad del hábitat (Szalachman, 2000).

Mientras aspectos claves para los programas de subsidio incluyen una magnitud suficiente de recursos públicos⁵ y una oferta de suelo urbano a un precio compatible, las características del mismo sistema han demostrado de ser de particular importancia: un sistema de postulación imparcial y transparente; temas de focalización de beneficiarios (capacidad de pago, temas de oferta y demanda); neutralidad en los términos del uso del subsidio (vivienda nueva o usada; mejoramiento o ampliación). Aunque aún no completamente valorizado por las políticas de vivienda a nivel regional, y por tanto sin incorporación plena, el uso de ahorros previos se ha mostrado efectivo en detectar la disposición de las familias para resolver sus problemas de vivienda. El acceso al sistema para las familias de bajos ingresos, sin embargo, debe ser asegurado a través de la definición adecuada de niveles y plazos de ahorros; esto es especialmente importante para los sectores que poseen poca capacidad de pago, como también una conexión a un sistema financiera que garantiza retornos económicos positivos, seguridad y liquidez.

Aunque ha sido aceptado que el componente de crédito de los sistemas de financiamiento de vivienda social debe operar dentro condiciones de mercado, indexado a la inflación, dos dificultades básicas continúan existiendo que limitan su adopción mayor en la región: la escasez de los fondos de mediano y largo plazo y el desarrollo insuficiente de los mercados financieros (Arieta y González, 2002). Avances recientes en el financiamiento para la vivienda

incluyen el reconocimiento de la necesidad de crear mecanismos para la transformación de los términos de crédito, la creación de mercados secundarios para hipotecas, como también proporcionar garantías y subsidios para seguros a bancos comerciales para reducir temas relacionados a altos costos de transacción.

3.1.2. Suelo urbano y segregación

Si bien el crecimiento de la población se está tornando más lento en las ciudades de la región, la presión sobre el suelo continúa siendo fuerte debido a la expansión de la demanda de viviendas, servicios, suministros públicos, espacios recreativos, parques industriales y redes viales. La escasez de terrenos urbanos para la expansión de los asentamientos humanos es particularmente seria en el Caribe, debido a las muy reducidas dimensiones de las islas más pequeñas y a sus limitaciones topográficas.

Las ciudades amplían sus límites a expensas de las zonas rurales. Las modalidades de acceso al suelo afectan de manera diferente a los sectores acomodados y a aquellos de menos recursos. Para los primeros existe en el mercado una oferta de suelos adecuados, legales y seguros. Las familias de ingreso bajo y muy bajo, por otra parte, desarrollan estrategias de supervivencia accediendo a un mercado informal, como también ocupando terrenos de alto riesgo urbano-ambiental. Este último proceso—la construcción social del hábitat por los habitantes de los asentamientos precarios y en los barrios consolidados—, considerado como un recurso y una inversión de los sectores de bajos ingresos que debe activarse, mejorarse o capitalizarse, es quizá una de las principales oportunidades de desarrollo del hábitat en la región. En general los responsables por la formulación de políticas no reconocen en forma explícita este recurso ni su incorporación a las políticas de vivienda. No obstante lo anterior, existen muchas experiencias individuales en la región que se apoyan en estos recursos—construcción social de vivienda. De acuerdo a algunos analistas (Clichevsky, 2003), el mercado informal del suelo se ha vuelto uno de los principales mecanismos para acceder al suelo, sobrepasando el fenómeno de las invasiones o tomas en importancia relativa.

La escasez de tierras urbanizadas y la naturaleza especulativa de los mercados de tierras en las ciuda-

⁵ Estudios de CEPAL han demostrado que una inversión de al menos 1% del PIB sería necesaria (basado en los programas de Chile y Costa Rica) (Held, 2000).

des más urbanizadas de la región han provocado un notable aumento de los precios de la tierra en las ciudades de América Latina y el Caribe. Esta tendencia en las grandes ciudades ha tenido el efecto de relegar a los sectores de bajos ingresos a sus zonas periféricas debido al costo menor de la tierra y ha contribuido a la segregación socio-espacial de los pobres. En Chile, las iniciativas públicas de vivienda en las grandes ciudades han tenido el efecto de relegar a los sectores de bajos ingresos a sus zonas periféricas debido al costo menor de la tierra y han contribuido a la segregación socio-espacial de los pobres, acentuándola en ocasiones. Otras estrategias incluyen la compra y reserva de tierras para viviendas sociales y otros proyectos de desarrollo urbano llevados a cabo por gobiernos nacionales, regionales y municipales, si bien el aumento de los precios de la tierra no garantiza necesariamente la viabilidad financiera de estos programas⁶.

Se ha producido un incremento en la segregación en las ciudades de la región. Mientras que las iniciativas públicas sobre nuevas viviendas han tendido a ubicar a los pobres en la periferia urbana o en zonas suburbanas, la demanda de exclusividad residencial planteada por los sectores de altos ingresos ha conducido a la expulsión de los sectores pobres de las zonas urbanas de mayor categoría. La formación de asentamientos precarios en grandes ciudades ha reforzado los procesos de exclusión urbana y social, estimulado los conflictos en el uso del suelo en los planes de desarrollo urbano y obstaculizado los procesos de mejoramiento. La exclusión a menudo no se limita al acceso a los beneficios que la ciudad ofrece, sino también a la participación en las decisiones que afectan a la ciudad. El incremento de la segregación en las ciudades de la región toma distintas formas: desde barrios marginales en áreas consolidadas hasta extensas zonas tugurizadas en la periferia de las ciudades. Dentro de estas áreas también se encuentra una heterogeneidad en los niveles de ingresos. Por ejemplo, en Brasil, los no-pobres comprenden una proporción significativa de los residentes de *favelas*, hasta más de 50% en algunas ciudades.

⁶ El gobierno municipal de Quito (Ecuador); oficinas regionales de los Servicios de Vivienda y Desarrollo Urbano de Chile.

3.1.3. Asentamientos precarios

A mediados de 2001 había en la región aproximadamente 128 millones de personas que vivían en tugurios, es decir, el 32% de la población urbana. Se prevé que el número de habitantes en asentamientos precarios continuará en aumento si no se toman medidas preventivas y de regularización de la situación actual, complementadas con políticas que den acceso ordenado a la tierra urbana. Estos tugurios abarcan una amplia gama de asentamientos de bajos ingresos, desde viviendas deterioradas en el centro de la ciudad a los asentamientos informales con viviendas, infraestructura y servicios inadecuados y hacinados, ubicados en zonas de riesgo y con distintas formas de tenencia que, en muchas ciudades, son la única opción posible para los pobres urbanos.

En general, el enfoque nacional sobre los tugurios ha variado, pasando de políticas negativas (desalojo, erradicaciones, negligencia benévola) a políticas más positivas como el mejoramiento de los asentamientos, la movilización de recursos locales para las mejoras y políticas basadas en el derecho. Se han aplicado distintas estrategias programáticas, desde las que se limitan a regularizar la propiedad de las viviendas irregularmente ocupadas, a programas integrados de mejoramiento de los barrios⁷. Con respecto a la primera solución, las complejas manifestaciones de desarrollo informal, la multiplicidad de actores que intervienen, la falta de transparencia en lo que concierne a la propiedad de la tierra y el enorme volumen de títulos que debe procesarse constituyen serias dificultades para la implementación de estas iniciativas.

En el segundo tipo de estrategias, los asentamientos irregulares se aceptan como una realidad urbana que no puede erradicarse y como parte del proceso de crecimiento de las ciudades. Estas estrategias se fundamentan en un consenso regional generalmente aceptado de que las estrategias basadas en el asentamiento de poblaciones en las zonas que

⁷ La regularización puede ser legal y/o urbana. La regularización legal se refiere a la legalidad de la propiedad, al reconocimiento del derecho a ocuparla durante períodos específicos y la venta o donación de la tierra a sus ocupantes. La regularización urbana se refiere al proceso de reconocimiento como zonas urbanas regulares de aquellas subdivisiones que han sido ocupadas irregularmente, las cuales a su vez contarán con servicios y pagarán impuestos como el resto de la ciudad (Brakarz, Greene y Rojas, 2002).

ya ocupan proporcionan la solución más deseable desde el punto de vista social y económico al problema de los asentamientos informales. En este sentido, los asentamientos irregulares se aceptan como una realidad urbana que no puede erradicarse, considerándose como parte del proceso de crecimiento de las ciudades.

Las estrategias de mejoramiento de los asentamientos informales incluyen inversiones para dotarlos de mejores infraestructuras y servicios urbanos, así como para desarrollar programas destinados a mitigar los principales problemas sociales de las comunidades y mejorar su calidad de vida en general. Se trata de programas de urbanización *in situ* que aprovechan las inversiones ya realizadas por los residentes en sus soluciones habitacionales y ponen énfasis en la participación comunitaria en la ejecución de las obras. Entre las enseñanzas que dejan estas iniciativas se cuentan: a) la participación eficaz y directa de las municipalidades y comunidades en la ejecución de los programas; b) una real coordinación intersectorial entre los programas públicos a nivel nacional y subnacional; c) una capacidad adecuada, tanto técnica como de gestión, en los niveles ejecutivos; d) la coordinación eficaz de las inversiones materiales y sociales; e) la incorporación a las redes de servicios públicos (mediante conexiones físicas y tarifas especiales) y las subsiguientes actividades de mantenimiento y seguimiento, y f) mecanismos eficientes de control de costos y asignación de recursos. Un aspecto económico y social crítico que no se ha incorporado plenamente en estos programas es la creación efectiva de oportunidades de generación de ingresos.

3.2. Planificación y gestión urbanas

La mayor estabilidad y apertura del mercado ha fortalecido el papel económico desempeñado por varias ciudades y ha dirigido la atención a la importancia de la funcionalidad urbana desde el punto de vista de la globalización. El crecimiento de las ciudades se ha traducido en inversiones voluminosas en el sector inmobiliario y de infraestructura, aunque estas inversiones han estado sujetas a los ciclos económicos dentro de los países. El desarrollo de las tecnologías de información y el crecimiento de sectores de servicios diversos y complejos han coadyuvado a

definir una nueva dinámica entre las ciudades y los territorios influidos por éstas. No obstante lo anterior, las políticas de gestión y planificación urbanas y sobre el uso del territorio no han podido aprovechar plenamente la oportunidad de liderar o mantenerse vigentes con este estilo de crecimiento, liberalización y cambios en producción que están ocurriendo en la región.

La mejora combinada de la funcionalidad urbana y de las condiciones de habitabilidad para residentes urbanos (factores tanto materiales como intangibles), en particular para los sectores más pobres, constituye un desafío de proporciones para los responsables de la formulación de políticas urbanas y exige un enfoque integrado, proactivo y sistemático de la planificación y la gestión urbanas (Jordán, 2003). La intervención pública tiende a acercamientos pasivos y normativos (planes e instrumentos de zonificación), a incorporar técnicas de planificación estratégica (participación, inversión del sector privado vía incentivos, definición de prioridades), y una diversidad de instrumentos de planificación del uso del suelo: estas estrategias, acercamientos e instrumentos no necesariamente se coordinan, ni se usen en forma estratégica para promover o inducir cierto desempeño deseado.

En las distintas experiencias regionales en este sentido se pueden observar varias innovaciones:

- nuevos arreglos institucionales (la creación del Ministerio de la Ciudad en Brasil);
- proyectos urbanos estratégicos para revitalizar e interconectar la estructura urbana (centro de Quito);
- asociaciones y sistemas de financiamiento conjuntos entre los sectores público y privado;
- prácticas innovadoras de gestión ambiental urbana (Córdoba en Argentina, Manizales y Bogotá en Colombia y Santiago de Chile);
- prácticas participativas en desarrollo urbano y local (elaboración participativa de presupuestos en Porto Alegre y Curitiba, Brasil);
- observatorios del mercado inmobiliario y de tierras que proporcionan información actuali-

zada para la toma de decisiones (el OSMI en la Municipalidad de Medellín, Colombia⁸);

- procesos de planificación urbana que incorporan aspectos ambientales, sociales y económicos (la implementación y gestión local de un plan visionario de desarrollo urbano en Curitiba, Brasil, así como la creación de una institución específica responsable por la coordinación y control de los procesos de desarrollo urbano⁹ [Simioni y otros, 2002]);
- gestión espacial, por parte de un grupo de jurisdicciones coordinadoras locales, de una zona física definida de acuerdo con criterios ecológicos y sociales (gestión transfronteriza de factores ambientales urbanos para reducir y controlar la calidad del aire mediante el establecimiento de una cuenca atmosférica internacional—El Paso, Texas y Nuevo México en Estados Unidos y Juárez en Chihuahua, México—por medio de acuerdos bilaterales y la creación de un grupo de trabajo local conjunto en esa zona transfronteriza (Borderlines, 2000); el Proyecto Integrado Apolobamba en Bolivia, que consiste en la planificación de la utilización de la tierra y los recursos naturales en áreas nacionales protegidas, actividades productivas sostenibles con las poblaciones indígenas locales, suministro de infraestructura y gestión participativa local de las áreas protegidas¹⁰);
- instrumentos económicos para crear incentivos destinados a modificar el comportamiento ambiental o modificar el emplazamiento y funcionamiento dentro de la ciudad (gravámenes, tarifas, impuestos, subvenciones, licencias) (Trivelli, 2000).

3.3. Infraestructura ambiental urbana

Hacia el final del último milenio, el sector de servicios urbanos en América Latina vivió transformaciones profundas, a raíz de un cambio desde un

⁸ Observatorio del Suelo y del Mercado Inmobiliario.

⁹ Instituto de Investigación y Planificación Urbanas de Curitiba.

¹⁰ www.bolhispania.org.bo

modelo predominante de provisión estatal hasta uno que implicaba la provisión en conjunto entre el sector público y privado (empresarial y comunitario). La escasez de recursos públicos implicó la búsqueda de equilibrios financieros en la provisión de servicios urbanos, y la introducción de criterios de eficiencia económica en la toma de decisión. Desde ese entonces, los modelos de gestión y de localización de servicios han tendido hacia la privatización y fragmentación (incluyendo descentralización), mientras la operación de los servicios se ha vuelto aún más global, integral e internacional.

3.3.1. Agua y saneamiento

No se registran carencias de recursos hídricos en la región, con excepción de algunas islas del Caribe. Sin embargo, la contaminación del agua constituye un problema de importancia debido al vertimiento de desechos líquidos provenientes de fuentes municipales, industriales y mineras, así como a la contaminación difusa causada por productos agroquímicos. En 2000, el 90% de los hogares urbanos de la región contaba con un acceso seguro al agua potable, y el 86% a servicios básicos de saneamiento (CEPAL/PNUMA/ORPALC, 2002). El tratamiento de las aguas residuales está mucho menos generalizado: solamente abarca menos del 15% de las aguas residuales municipales de la región. A medida que crece el consumo de agua y que la recolección de aguas residuales solamente aumenta en una pequeña proporción, la insuficiente capacidad instalada para su tratamiento se ve desbordada y se contaminan los ríos, lagos, playas, zonas costeras y mares en que se vierten los efluentes. Estas cifras enmascaran la tremenda diversidad de situaciones que se producen en los distintos países, ciudades y sectores de las mismas, así como las graves deficiencias en la calidad y el nivel del suministro. La demanda de estos servicios, especialmente en la década de 1990, ha aumentado en forma mucho más rápida que la capacidad de respuesta de los sistemas de gestión del agua.

Los nuevos modelos de gestión urbana del agua se han caracterizado fundamentalmente por la privatización (parcial o total) y la descentralización de los servicios. Estos modernos sistemas de gestión del agua están experimentando serias dificultades para satisfacer en forma equitativa las necesidades de los sectores de bajos ingresos y financiar

inversiones con fines de modernización (en aspectos de fijación de precios y financiamiento, dimensionamiento y gestión de la demanda, planificación, regulación, organización, así como los instrumentos y capacidad gerencial de las autoridades locales y compañías de servicios). Si bien algunos países, como Chile, han tenido éxito en la implementación de subvenciones dirigidas a la demanda y concentradas en los pobres, en otros ello sería de difícil aplicación debido a las debilidades del propio Estado. Los casos de conflicto social en Cochabamba, Bolivia, y el fracaso de Buenos Aires, Argentina, en el suministro de estos servicios a los pobres, son un ejemplo de estos aspectos.

Definir cuál es el nivel administrativo más adecuado para el manejo del agua y sus servicios constituye un asunto particularmente complejo y conflictivo, pues el recurso no está limitado por restricciones administrativas o institucionales y, como servicio, se encuentra sujeto a economías de escala. La relación entre la centralización y la descentralización de las actividades parece demostrar que no se trata de un problema de adopción de alternativas radicales, sino más bien de estructurar sistemas equilibrados. Un estudio realizado en Colombia detectó que implementar la descentralización sin antes realizar un concienzudo análisis de la actividad lleva a la pérdida de economías de escala, y que la asignación de responsabilidades a instituciones locales carentes de capacitación técnica no conduce a una sólida gestión del recurso (Solanes y Getches, 1998). También se han hecho intentos en materia de acuerdos interjurisdiccionales y de organización de cuencas. En este contexto, Brasil ha destacado la importancia que tienen los “Comités de Cuencas” como instituciones apropiadas para tal gestión. Resulta curioso notar que las organizaciones de cuencas también han sido utilizadas por países con gobiernos unitarios para garantizar una mejor participación local. Ello demuestra que lo apropiado de las disposiciones institucionales está más en función de la naturaleza del recurso que de la filosofía política u orgánica de un país en particular.

La región ha privatizado un número significativo de servicios de agua y saneamiento. La situación post-privatización, sin embargo, ha levantado algunos temas preocupantes. Fallas regulatorios y estructurales incluyen: vulnerabilidad de reguladores a una

captura institucional; ambigüedades respecto a su independencia; no aplicación de conceptos como retornos e ingresos razonables; monopolización de infraestructura esencial; control unilateral de algunos recursos que son suministros claves, y otros, como transferencias de precios y falta de información, o prácticas contables que limitan el monitoreo del proveedor de servicios.

Un enfoque holístico del tema debe basarse en la Gestión Integrada del Recurso Hídrico como un proceso que promueva la gestión y el desarrollo coordinados del agua, el suelo y otros recursos relacionados, con el fin de maximizar en forma equitativa el bienestar social y económico resultante, pero sin comprometer la sostenibilidad de ecosistemas vitales.

3.3.2. Manejo de desechos sólidos

Durante los últimos 30 años se ha duplicado la generación de desechos sólidos en la región. La composición de tales desechos se ha modificado, incluyendo menos desechos orgánicos y mayor volumen de otros que perduran por más tiempo en el medio ambiente, así como una importante cantidad de desechos tóxicos. La mayoría de los países carecen de la infraestructura (particularmente para la eliminación final de los desechos sólidos) o de la capacidad de gestión necesarias para enfrentar esta situación. Aunque muchos países en la región tienen algún tipo de marco legal respecto a la gestión de desechos sólidos, en la mayoría de éstos no existe un sector formal en este ámbito.

Algunas ciudades grandes de la región (Buenos Aires, Cali, Montevideo, Río de Janeiro, Santiago, entre otros) tienen servicios de recolección con una cobertura de entre 90% y 100%. En muchas áreas metropolitanas, sin embargo, como México, San Pablo y otros, los distritos marginales y áreas periféricas no están incorporados en esta cobertura. La tasa promedio de recolección de residuos en grandes ciudades es 89%, y desciende a entre 50% y 70% en ciudades intermedias y pequeñas. La recolección de residuos es en general responsabilidad de las municipalidades, que pagan este servicio con sus propios fondos. Las regiones metropolitanas y las grandes ciudades resuelven sus problemas de recolección de residuos aplicando cada vez con mayor frecuencia las concesiones y los contratos con el sector privado,

organizando en ocasiones este servicio a través de empresas públicas que abarcan varias jurisdicciones locales. Las ciudades pequeñas y medianas tienden a utilizar formas de administración de tipo municipal (Otero, 1997).

Debido tanto al aumento en los precios de la tierra como a la oposición de las comunidades locales, se torna cada vez más difícil para las ciudades de la región tener acceso a sitios apropiados para la eliminación final de los desechos sólidos. Existen además otras complicaciones debidas a los problemas potenciales resultantes de la contaminación de aguas subterráneas causada por especificaciones técnicas inadecuadas con respecto a los rellenos de residuos. Las mayores distancias a los nuevos rellenos sanitarios han obligado a las ciudades a incorporar estaciones de transferencia en la cadena de recolección (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela), con los consiguientes problemas sanitarios y de congestión.

Entre los principales problemas de la región se incluyen la necesidad de mejorar los sistemas de recolección y la eliminación final en los suelos. La incorporación de estos aspectos en la planificación de la utilización de la tierra, particularmente con relación a la organización de la actividad industrial, y en proyectos de demostración de rellenos sanitarios que se ajusten a criterios tecnológicos y ambientales apropiados, constituyen dos áreas de innovación potencial (Otero, 1997).

3.3.3. Energía y transporte público

El consumo de energía per cápita en América Latina y el Caribe ha aumentado sostenidamente en los últimos 20 años, como resultado del crecimiento económico de la región y de la adopción de modelos de desarrollo más intensivos en términos de consumo de energía. De acuerdo con estudios realizados por la CEPAL, la región muestra deficiencias en la transformación y utilización de la energía debido a: a) la inadecuada incorporación de tecnologías eficientes en términos de energía; b) un parque industrial obsoleto; y c) el elevado e ineficiente consumo de combustible de los vehículos. Existen obstáculos económicos, financieros y políticos que han limitado seriamente la incorporación de tecnologías eficientes en el uso y la renovación de energía en la región. Son escasas las políticas energéticas de la re-

gión que toman estos aspectos en consideración (CEPAL/PNUMA/ORPALC, 2002).

En la región no se dispone de información cuantitativa fiable y precisa con respecto a los patrones específicos de consumo de energía por parte de los sectores pobres y su relación con el deterioro del medio ambiente. Sin embargo, en términos generales, se observan las siguientes características:

- la biomasa es la fuente más importante de energía para los sectores de bajos ingresos, y su consumo excesivo contribuye a los procesos de deforestación;
- los niveles totales de consumo de energía en los sectores pobres son bajos, en un contexto de cobertura inadecuada de las necesidades básicas;
- la ineficiencia del consumo de energía conduce a problemas de salud pública (causados, por ejemplo, por la contaminación doméstica) y a elevados costos en los que se incluye el tiempo dedicado a la recolección del combustible.

Los problemas vinculados al consumo de energía de los pobres urbanos parecen ser muy distintos a los que se registran en las zonas rurales, las cuales han sido objeto de una atención relativamente mayor (electrificación rural, adopción de tecnologías alternativas). Dentro del ámbito urbano, donde las tecnologías alternativas son menos aplicables, la reducción de la pobreza se asocia al acceso a la energía como una necesidad básica y un insumo para actividades productivas (precio, suministro), y en torno a su acceso eficiente (tecnología). La comprensión de estos temas es un desafío para la región.

El funcionamiento del transporte urbano consume el 3,5% del PIB de América Latina; el costo del tiempo que insume cada viaje equivale a otro 3% (Bull, 2003). A partir del comienzo de la década de 1990, la mayor demanda de transporte y uso vial ha conducido a un aumento de la congestión, las demoras, los accidentes y los problemas ambientales en las grandes ciudades de la región. El uso de automóviles es la causa principal de la contaminación en las ciudades. El transporte público es aún el medio básico que usa la población urbana para desplazarse, aunque la

generalización del uso de automóviles privados por parte de los sectores de ingresos altos y medios ha afectado la calidad de los servicios de transporte público y aumentado seriamente la congestión. La expansión urbana descontrolada también está planteando desafíos a los sistemas viales y de transporte, particularmente en lo que concierne a su viabilidad económica y sus efectos regresivos (en términos de tiempo, costo y acceso) sobre los sectores urbanos pobres.

Las medidas adoptadas para reducir la congestión se han orientado tanto al suministro de servicios de transporte (carriles separados, autobuses de mejor calidad, organización de intersecciones, coordinación de semáforos), como a su demanda (limitación de lugares para estacionamiento, educación, restricciones de uso) (Bull, 2003). Un ejemplo interesante de estas últimas medidas lo representan algunas de las iniciativas implementadas por la empresa municipal de tránsito de San Pablo (17 millones de habitantes), la cual ha mostrado un notable progreso en mantener el flujo del tráfico, la educación en seguridad vial para niños, jóvenes y adultos, distintos horarios de comienzo para varias actividades en la ciudad y restricciones al uso de vehículos. Se ha demostrado que estas medidas han reducido niveles de congestión en forma significativa y han permitido un aumento en la velocidad del tránsito. Los beneficios han sido estimados en US\$ 2.570.000 por día de operación (78% corresponde a ahorros en tiempo y 10% a reducciones en el consumo de combustibles).

Las experiencias de Curitiba y Bogotá son dos conocidos ejemplos de éxito. Uno de los principales factores del mismo fue la intervención de los sistemas de transporte urbano por autobuses en Bogotá (Transmilenio), en tanto que en Curitiba se logró mediante la integración de la planificación de la utilización de la tierra y los problemas del transporte, como componentes básicos de los planes y procesos de desarrollo urbano sostenible en los que participaron activamente actores públicos, el sector privado y la ciudadanía en general (Boletín FAL, 2002). Otro factor importante de esta exitosa implementación fue el liderazgo local fuerte, a más largo plazo y bien informado (intendentes).

La contaminación del aire afecta gravemente la salud de más de 80 millones de habitantes de la

región, causando la pérdida de alrededor de 65 millones de jornadas de trabajo. También es la principal causa de unos 2,3 millones de casos anuales de insuficiencia respiratoria crónica en niños, así como de más de 100.000 casos de bronquitis crónica en adultos (CEPAL, 2001). La contaminación del aire es causada por las emisiones de fuentes que pueden ser fijas (industria) o móviles (automóviles, transporte). Si bien se han logrado progresos en el monitoreo de la calidad del aire en algunas de las principales ciudades de la región (México D.F., Río de Janeiro, San Pablo, Santiago de Chile y Buenos Aires), no todas cuentan con sistemas adecuados para ese fin. En los últimos 10 años, las ciudades que disponen de sistemas de monitoreo han logrado avances en la incorporación de medidas (tecnología, incentivos económicos, mecanismos de supervisión, acuerdos voluntarios) que efectivamente reducen las emisiones provenientes de fuentes fijas. La reducción de las emisiones provenientes de fuentes móviles ha probado ser más difícil, aunque algunas estrategias han demostrado ser eficaces (restricciones de uso, gasolina sin plomo, entre otras). La creación de incentivos para reducir el uso privado de automóviles constituye un desafío actual, pues implica un cambio en la cultura y el comportamiento, así como importantes mejoras en el transporte colectivo, que en general es administrado por el sector privado.

3.4. Vulnerabilidad urbana y desastres

La región de América Latina y el Caribe está sujeta a eventos climáticos y fenómenos naturales extremos que se producen en ciclos a menudo recurrentes; estos eventos y fenómenos (terremotos, tormentas tropicales, huracanes, inundaciones, sequías, erupciones volcánicas) no se toman debidamente en cuenta en la planificación y la gestión urbana. La región es extremadamente vulnerable frente a estos fenómenos naturales cada vez más intensos y frecuentes que afectan sus sistemas ecológicos y sociales cada vez más frágiles¹¹. Las ciudades de la región son extremadamente vulnerables a los desastres, tanto de origen natural como tecnológico (aquellos inherentes a actividades de riesgo), lo cual tiene consecuencias micro y macroeconómicas negativas a nivel local, regional y nacional. Las principales causas de la

¹¹ Dentro de la región, el Caribe es la subregión más afectada por desastres naturales.

vulnerabilidad son el patrón de desarrollo seguido por la mayoría de los países, que se caracteriza por elevados grados de pobreza, exclusión socioeconómica y deterioro del ambiente. A esto se suma el ritmo acelerado y desordenado de la urbanización que, en el caso de los sectores pobres, se ve agravado por la ocupación de tierras de alto riesgo y el uso de materiales precarios (Simioni, 2003).

Las consecuencias de los desastres son más graves en los países en desarrollo que en los desarrollados; el grado de vulnerabilidad frente a los desastres, si bien depende de varios factores, es básicamente un problema de desarrollo¹². Por ejemplo, debido a restricciones de costos, la infraestructura en los países en desarrollo en general no se construye de acuerdo a normas especializadas que minimicen los posibles efectos de los fenómenos climáticos o naturales extremos. Los patrones de organización institucional y cultural muestran una capacidad muy limitada para responder a los desastres, mitigar sus efectos y recuperarse de las catástrofes (Simioni, 2003). Los pobres urbanos están particularmente sujetos a mayores niveles de vulnerabilidad urbana (debido a factores económicos, sociales y culturales). Estos sectores son también los más afectados cuando se producen los desastres y sufren la pérdida de activos de importancia mayor (vivienda).

Los desarrollos en este ámbito han consistido en una mejor comprensión de los fenómenos naturales que subyacen a estos eventos críticos, como también de las bases conceptuales del riesgo y la vulnerabilidad. En general, existe una conciencia en las comunidades de académicos y de la política respecto a la necesidad de incorporar planificación y medidas de mitigación en las políticas de la región. En la primera, se han logrado avances significativos en el desarrollo de una base conceptual regional para la planificación y la definición de medidas de implementación¹³. Aunque se observan señales de inversiones incipientes en prevención y mitigación (sistemas de alerta temprana, por ejemplo), los esfuerzos para la implementación masiva de este tipo de medida están limitados por factores políticos, culturales y tecnológicos.

¹² Véase Simioni (2003).

¹³ Véanse por ejemplo, estudios recientes de CEPAL y de la GTZ.

La gestión local de la reducción del riesgo comenzó a ganar importancia en la región debido a los graves y extensos efectos del huracán Mitch en 1998. Si bien en forma incipiente, las asociaciones municipales y las intendencias han comenzado a asumir un papel más proactivo en la implementación de las iniciativas locales participativas para reducir el riesgo. Finalmente, la incorporación de aspectos vinculados a la vulnerabilidad urbana en los instrumentos de planificación del uso de la tierra ha demostrado ser una estrategia efectiva para la prevención de desastres y la mitigación de sus efectos (El Salvador).

3.5. Acceso a oportunidades económicas y al empleo

Durante las últimas décadas, la fuerza de trabajo y la población económicamente activa (PEA) se ha urbanizado; el número de personas en edad de trabajo ha continuado aumentando, al igual que la tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral. A pesar de la incorporación masiva de la mujer en el mercado laboral, las tasas de participación aún demuestran sesgos a favor a los hombres. De acuerdo a todos los indicadores económicos relevantes —empleo, desempleo, ingresos (50% nivel de los hombres), propiedad de empresas y puestos de gerencia—, las mujeres tienen desventajas relativas a los hombres.

Siguen concentrándose los nuevos puestos de trabajo en el sector de servicios: 9,6 de cada 10 nuevos empleos creados desde 1990, han pertenecido a este sector. El empleo se ha puesto más precario, dado el aumento en la contratación de corto plazo (temporal, de temporada, jornada parcial). Las tasas de desempleo urbano siguen siendo altas en la región. De acuerdo a las estimaciones de CEPAL, el desempleo urbano promedio durante el período 2000-2003 alcanzó un 10,2%, comparado con el promedio de 7,7% durante la década de los noventa (CEPAL, 2003). Su impacto es amplio, afectando tanto a trabajadores mayores y a jóvenes, y tanto a las mujeres como a los hombres.

Todo el aumento del empleo registrado en la región se produjo en el sector informal. De cada 10 empleos creados desde 1990, 7 han sido en el sector informal. El sector ha llegado a representar el 73% del mercado laboral urbano, especialmente en lo que se refiere a actividades de las prestaciones de servicios, que es el sector donde se registra el mayor incre-

mento. El sector informal representa alrededor de un 70% del empleo de los pobres urbanos (Banco Mundial, 2004). Durante la década de los noventa un tercio del aumento del empleo informal urbano se explica por las microempresas, y éstas han ganado importancia como proporción del empleo urbano si se las compara con la década anterior. Son las mujeres quienes tienen la mayor participación en el sector informal en todos los países (CEPAL/PNUMA/ORPALC, 2002). El desafío principal consiste en incorporar esta fuerza de trabajo en la economía formal, donde los niveles de salarios, protección social y productividad son más elevados.

Varios países de la región han implementado políticas para el mercado laboral, tanto pasivas como activas. Las políticas pasivas se orientan a mitigar el desempleo y la pobreza de sectores sociales específicos e incluyen programas de empleo temporal y seguros por desempleo. Las políticas activas se refieren a la generación de empleos productivos. Entre las críticas dirigidas a estas políticas se incluyen: a) la falta de una orientación específica hacia determinados grupos vulnerables (mujeres y jóvenes); b) la inadecuada definición de los perfiles de los beneficiarios potenciales; c) la ausencia de coordinación entre las distintas instituciones que administran estos programas, y entre ellas y las políticas sociales y económicas, y d) la escasa evaluación de los resultados de los programas (CEPAL, 2003).

Los fondos sociales (por ejemplo, FOSIS en Chile y FIS en Bolivia) han implementado iniciativas a corto plazo para encarar el problema de los ingresos insuficientes, incluyendo programas de capacitación laboral, créditos al sector informal y una combinación de empleo temporal y programas de capacitación para los sectores vulnerables. Aunque sus efectos en general son temporales, los programas que se desarrollan a través de los fondos sociales tienen sin embargo un valor significativo como experiencias piloto que facilitarán el diseño de iniciativas a mayor escala y el mejoramiento de la capacidad administrativa y de gestión de proyectos de las municipalidades.

Durante la última década, los recursos y la responsabilidad por la ejecución de los programas de empleo se han transferido a las municipalidades o a otras jurisdicciones de menor jerarquía. Los países de

la región carecen de políticas nacionales para la promoción de la producción en pequeña escala desde el punto de vista del desarrollo económico local. Las experiencias municipales en este sentido han tenido poco éxito, aunque reflejan una creciente demanda (Llorens, Albuquerque y Castillo, 2002). Aunque las municipalidades comienzan a tomar acciones respecto a la demanda laboral (por ejemplo, el desarrollo productivo a nivel municipal), se enfrentan con serias restricciones en su capacidad de inversión y financiera. Acciones focalizadas en la oferta de trabajo (fortalecer los recursos y las habilidades laborales de los individuos y hogares pobres) han sido más esporádicas y sin vínculos directos a los esfuerzos relacionados a la demanda (González, 2003). Se están generando paradigmas de desarrollo económico local e información básica respecto a nivel subnacional sobre competitividad regional relativa, aunque su aplicación a políticas y programas aún es incipiente.

La amplia mayoría de los países de la región cuenta con programas nacionales de crédito, capacitación y asistencia técnica a las pequeñas unidades productivas. Sin embargo, estos programas carecen de una orientación clara y se caracterizan por un fuerte énfasis en lo social. Este enfoque fortalece a las microempresas como amortiguadores que reducen los efectos de los ajustes y las crisis sobre el trabajo y la producción, pero no necesariamente les ayuda a transformarse en participantes y competidores de éxito en la economía formal. La incorporación de las microempresas al sector formal se ve dificultada por una serie de obstáculos, incluyendo los sistemas inadecuados de formulación de políticas y la disponibilidad limitada de servicios financieros y no financieros¹⁴.

4. Financiamiento y gobernabilidad

4.1. *Financiamiento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en el contexto de los procesos de descentralización*

Las observaciones siguientes se aplican al financiamiento del desarrollo sostenible al nivel macro (CEPAL/PNUD, 2002):

¹⁴ Menos del 5% de los microempresarios de la región tiene acceso a servicios financieros formales (BID, 2000).

- restricciones causadas por el servicio de la deuda externa;
- reducción de los niveles de asistencia oficial para el desarrollo;
- volatilidad del flujo financiero internacional privado;
- apoyo continuo de las instituciones internacionales de crédito;
- oportunidades de acceso a fondos internacionales multilaterales;
- lento desarrollo del financiamiento interno del gasto público y privado con fines ambientales;

El desafío que actualmente enfrenta la región con respecto al financiamiento se refiere a la expansión y/o generación de nuevas fuentes internas de financiamiento del desarrollo urbano (sostenible). Los desarrollos más significativos en esta área en la región se refieren a la descentralización fiscal, la colaboración pública-privada y los mercados incipientes para el financiamiento del desarrollo urbano.

La devolución de las responsabilidades a las instituciones de gobierno subnacionales se ha producido a un ritmo veloz en las últimas décadas. Los gobiernos municipales tienen una responsabilidad cada vez mayor por el suministro y gestión de servicios ambientales, tanto urbanos como locales (infraestructura y servicios urbanos y ambientales, zonificación y planificación del uso de la tierra). En menos de 15 años, la participación promedio del gasto público administrado por los gobiernos subnacionales aumentó del 8% a casi el 15%. Sin embargo, existen entre los países variaciones significativas en cuanto a su grado de descentralización¹⁵. En los países industrializados el 35% del gasto público se encuentra en manos de las autoridades locales (BID, s/f).

¹⁵ Mientras que Argentina, Brasil y Colombia tienen un alto nivel de descentralización (más del 40% del gasto público total es gestionado por los gobiernos subnacionales), hay otros países que están aún muy centralizados. Por ejemplo, en Costa Rica, República Dominicana y Panamá los gobiernos subnacionales administran menos del 5% del gasto público total. En Barbados y las Bahamas el gobierno central retiene el control de todo el gasto (BID, s/f).

Los patrones de poder de toma de decisiones de los gobiernos nacionales y subnacionales tienden a ser complejos y a menudo ambiguos. Los gobiernos centrales frecuentemente retienen el poder de toma de decisiones en lo que concierne a la asignación de recursos para servicios, pero asignan la ejecución de su suministro a los niveles inferiores de gobierno. No existe en general una definición y asignación de funciones clara a los distintos niveles de gobierno. Los gobiernos municipales tienden a depender en gran medida de las transferencias del gobierno central para financiar sus funciones y actividades debido a lo limitado de los fondos generados a nivel local, los cuales representan una proporción relativamente pequeña de los presupuestos municipales. Los gobiernos subnacionales están actualmente limitados en su acceso a fuentes adecuadas de financiamiento que garanticen su buen desempeño. La principal fuente de financiamiento de los gobiernos subnacionales debería provenir de sus propios ingresos, pero la situación actual está lejos de ello:

- Las transferencias intergubernamentales resultan apropiadas cuando los servicios se vinculan a prioridades nacionales o regionales, pero lo ideal es que no sustituyan a los ingresos propios. Sin embargo, tanto en la teoría como en la realidad las inequidades territoriales en materia de generación de ingresos son comunes en la región.
- Las municipalidades tienen la tendencia a ser homogéneas en términos de representación social y económica (sectores más pobres y segregados con actividades reducidas que generan bajos ingresos y viceversa). Es necesario que el gobierno central adopte iniciativas de redistribución para equilibrar la capacidad presupuestal básica para la inversión en aspectos sociales y urbanos.
- El Fondo Común Municipal de Chile es un ejemplo: en él los ingresos propios se redistribuyen entre las municipalidades sobre la base de los indicadores de pobreza. Además, las actuales propuestas de reformas incorporan sólidos criterios de desarrollo urbano al establecer sanciones sobre la tierra urbana no utilizada.

La participación del sector privado en la inversión para el desarrollo de la infraestructura urbana aumentó en la década de 1990. La privatización de servicios (parcial o total) y los modelos de concesión (tanto para la infraestructura de toda la ciudad como para inversiones de tipo más local) se generalizaron en la región. El desarrollo de un marco normativo adecuado para el suministro privado de servicios constituye una nueva área de interés en la que los gobiernos subnacionales deben desarrollar su capacidad, y refleja una tendencia hacia una mayor complejidad en las actividades de gestión. También es necesario que sean contemplados (por los gobiernos centrales o subnacionales) los aspectos vinculados a la equidad que resultan de la privatización de los servicios.

La generación de mercados subnacionales para el financiamiento de la inversión urbana representa un desafío de grandes proporciones en la región. Los préstamos, las reglamentaciones y los mercados subnacionales de capital constituyen otra opción de nuevas fuentes de financiamiento cuyo desarrollo en la región es aún incipiente. Existe el riesgo de que los gobiernos subnacionales contraigan préstamos en exceso, a menos que ellos estén acompañados por una sólida estructura de relaciones intergubernamentales y disciplina crediticia. México representa un caso interesante, en el cual las reformas se combinaron para crear incentivos que posibilitaran un buen desempeño fiscal subnacional y el establecimiento de mercados crediticios subnacionales privados (modificaciones en las normas sobre deuda subnacional con tendencia a condiciones más transparentes y fiables, promoción del ahorro nacional a través del plan de pensiones, regulación bancaria y calificación del riesgo y reformas de los mercados de capital).

4.2. *La formulación de políticas y el contexto institucional*

En la mayoría de los países de la región, la máxima autoridad ambiental tiene jerarquía ministerial. En algunos casos (Perú y Chile), esa autoridad radica en un organismo colegiado integrado por aquellas áreas de la administración pública cuyas decisiones afectan al medio ambiente y la base de recursos naturales. Una característica común a ambos modelos es el número excesivo de sus competencias y funciones con relación a sus capacidades. Los marcos nor-

mativos sobre medio ambiente también progresaron durante la década de 1990, particularmente en lo que concierne, entre otros aspectos, a la gestión del uso de la tierra, la evaluación del impacto, los instrumentos económicos, la definición de nuevos delitos, y sanciones y acciones legales para la protección de la calidad ambiental, las emisiones, la eliminación y concentración de desechos sólidos. Este paradigma de regulación directa se ha complementado con otras normas que han abierto la posibilidad de utilizar instrumentos económicos para la gestión ambiental, así como modelos participativos. La experiencia de la década pasada ha demostrado que el desafío actual se concentra en el fortalecimiento de la capacidad de cumplimiento más que en la reforma de las normas ambientales vigentes.

El proceso de integración de las políticas ambientales y sectoriales también ha mostrado progresos y dificultades. En general, la incorporación del concepto del uso sostenible de los recursos y la conservación de los recursos naturales en las diversas áreas productivas y de servicios es aún incipiente. La integración intersectorial de las dimensiones medioambientales, sociales y económicas del desarrollo sostenible, en niveles nacionales, en general, no se observa en la región. Los gobiernos subnacionales, en particular las municipalidades, tienen responsabilidades mayores en áreas claves del desarrollo sostenible y los asentamientos humanos, creando una potencialidad potente para la incorporación de perspectivas e intervenciones en base del territorio en esta área.

Los más de 100 estados y provincias (también denominados departamentos o regiones) y las 14.000 municipalidades que existen en la región tienen características vastas y variadas. La mayoría de las municipalidades son pequeñas; 90% de ellas tienen menos de 50.000 habitantes y más del 30% tienen menos de 5.000 habitantes. Excluyendo a Jamaica y Uruguay, la población promedio de las municipalidades latinoamericanas es de 36.000 habitantes, en comparación a un promedio de 12.000 para las municipalidades de la Unión Europea. Las municipalidades de muy pequeña escala (con menos de 10.000 habitantes) representan un 53% del total, pero sirven sólo un 8% de la población. El tamaño pequeño (generalmente acompañado con carencias de recursos humanos y financieros y baja densidad poblacional) presenta desafíos significativos para la provisión eficiente

de servicios. Un segundo grupo de municipalidades consiste en aquellas en el rango de 10.000 a 100.000 habitantes (un 42% del total, sirviendo un 40% de la población). Estos gobiernos locales también se enfrentan a restricciones institucionales y financieras (BID, s/f).

Un tercer grupo de municipalidades engloba poblaciones de entre 100.000 habitantes y 1,5 millones; con menos de 4,5% del número total de municipalidades, estos gobiernos locales son significativos, proporcionando servicios a 40% de la población (BID, s/f). Este hecho se hace aún más importante, ya que las ciudades medianas están creciendo más rápido que cualquiera otra área urbana en la región. Las áreas metropolitanas grandes representan el último grupo, y constituyen un caso especial dentro de la totalidad de los gobiernos locales. Los grandes conglomerados urbanos se extienden más allá de los límites administrativos de las municipalidades centrales, abarcando la jurisdicción de diferentes gobiernos locales. En estas zonas metropolitanas, la autoridad y las responsabilidades por el suministro de servicios se debilitan y superponen. La creciente complejidad en la gestión de los problemas vinculados al transporte y al medio ambiente constituye otro problema que a menudo excede la capacidad de una sola municipalidad. Entre los ejemplos de los problemas surgidos por el crecimiento metropolitano se incluyen los desequilibrios que existen entre la demanda de servicios que perciben las municipalidades centrales y los recursos de que disponen para satisfacerla.

Cada vez existe mayor evidencia de que el sistema subyacente de incentivos determina el resultado de la descentralización, y que su reforma debe desempeñar un papel central en cualquier proceso de ese tipo. Los gobiernos subnacionales deben ser capaces de asumir responsabilidades mayores en el suministro de servicios e infraestructuras y transformarse en agentes activos de la promoción del desarrollo sostenible en sus jurisdicciones. Sin embargo, ello conlleva el desafío de los procesos de reforma del Estado en la región en lo que respecta a medidas e incentivos para la generación de capacidades, buena gestión fiscal y adecuadas estructuras de administración:

- Los gobiernos subnacionales carecen de responsabilidades claramente definidas, así como

de recursos adecuados para el cumplimiento de sus funciones a niveles de desempeño socialmente aceptables, pero también requieren limitaciones presupuestarias eficaces que obliguen a los responsables por la toma de decisiones a asumir plenamente la responsabilidad por la negociación compensatoria que implica la recaudación y asignación de recursos limitados.

- Los electores necesitan contar con información precisa, oportuna y comprensible, así como con mecanismos eficaces de representación y supervisión ciudadana para poder atribuir responsabilidades a las autoridades subnacionales electas, y para que la gestión de los asuntos locales sea más transparente.
- En forma complementaria a estas intervenciones locales, se deben fortalecer las funciones del gobierno central relativas al establecimiento de normas de desempeño, la realización de evaluaciones y la garantía de la transparencia en las operaciones de los gobiernos subnacionales.

La democratización política y social de las estructuras públicas y las prácticas de gestión de la región, así como de la integración y comportamiento de la sociedad civil, muestra procesos paralelos de descentralización en América Latina y el Caribe, abriendo importantes espacios para la innovación en el desarrollo participativo de los servicios urbanos. En la región prevalece un número cada vez mayor de mecanismos formales de participación de la sociedad civil en el desarrollo e implementación de programas municipales: grupos de trabajo conjuntos, plebiscitos, elaboración participativa de presupuestos (más de 100 municipalidades de Brasil ya han institucionalizado esta práctica) y “cabildos” (reuniones ciudadanas sobre aspectos locales específicos).

5. Reflexiones finales

Se observan logros y progresos en la región en la implementación de medidas que apuntan al desarrollo sostenible a escala nacional (reformas sectoriales y en el Estado), a escala urbana basados en el territorio (planes integrados inter-jurisdiccionales y acciones para el desarrollo urbano o gestión del me-

dio ambiente), a escala local (programas y proyectos con base municipal) y a escala comunitaria (iniciativas particulares). Y sin lugar a dudas, en la promoción del desarrollo sostenible en la región se debe aprovechar la diversidad de actores, instrumentos, escalas, y la riqueza en aprendizaje que estas experiencias ofrecen para la gestión de las dimensiones económicas, sociales y medioambientales del desarrollo. Esta experiencia, en conjunto con las redes e información que se han formado y generado en su alrededor, son activos valiosos para la región.

Sin embargo, el desarrollo sostenible de las ciudades de América Latina y el Caribe sigue presentando grandes desafíos para la política territorial-urbana en sus niveles regionales, nacionales, subnacionales y locales. Se necesitan políticas integradas de desarrollo urbano y vivienda, que conduzcan al manejo adecuado del territorio y que se vinculen a las políticas de desarrollo económico y social. Su abordaje requiere especialmente la convergencia en el espacio urbano de la necesidad de:

- internalizar los costos ambientales (vía mejoras en la gestión y gobernabilidad de los sistemas asociados);
- asumir y resolver las inequidades sociales (vía mejoras en la habitabilidad urbana y la inversión en capitales¹⁶), y
- reconocer y abordar restricciones económicas relacionadas a la eficiencia de la política (mejorar la oferta de financiamiento y la coordinación de políticas).

Postulamos que estos son los puntos críticos en los sistemas de política pública y de la planificación y gestión urbana que más requieren atención en la búsqueda de caminos hacia el desarrollo sostenible de las ciudades de la región.

6. Referencias bibliográficas

Arrieta, G. y M. González (2002). "El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina". Santiago: CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo.

¹⁶ Humana, social, económica, cultural y natural.

Banco Mundial (2004). "The urban poor in Latin America". *Finance, Private Sector and Infrastructure Management Unit, Latin America and the Caribbean Region*, Report N° 30465.

Banco Interamericano de Desarrollo (2000). *Group support to the microenterprise sector (1990-2000)*. Washington, D.C.: BID.

_____. (s/f). *Making decentralization work in Latin America and the Caribbean. A background paper for the sub-national development strategy*. Washington, D.C.: BID.

Boletín FAL -Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe (2002). Número 196. CEPAL: Santiago.

Borderlines (2000). Número 63, volumen 1 (enero).

Brakarz, J., M. Greene y E. Rojas (2002). *Cities for all: recent experiences with neighborhood upgrading programs*. Washington, D.C.: BID.

Bull, A. (comp.) (2003). "Congestión de tránsito: el problema y cómo enfrentarlo". *Cuadernos de la CEPAL*, 87 (LC/G.2199-E).

Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago: CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2001). *El espacio regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL, 60 (LC/G.2116/Rev.1-P/E). Santiago: CEPAL.

_____. (2003). *Panorama social de América Latina, 2002-2003* (LC/G.2209-P/E). Santiago: CEPAL.

_____. (2005). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2005* (LC/G.2292-P/E). Santiago: CEPAL.

_____. (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294 [SES.31/3]/E). Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002). *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, de Monterrey a Johannesburgo* (LC/G.2146[CONF.90/4]). Santiago: CEPAL.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2002). *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*. Santiago: CEPAL, Libros de la CEPAL, 68 (LC/G.2145/Rev.1-P/E).
- González, D. (2003). *Gestión municipal para la superación de la pobreza: estrategias e instrumentos del empleo, a partir de la experiencia chilena*. Santiago: CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo (LC/L.1802-P/E).
- Held, G. (2000). *Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia*. Santiago: CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo.
- Jordán, R. (2003). "Ciudad y desarrollo en América Latina y el Caribe". Jordán, R. y D. Simioni (comps.), *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, Libros de la CEPAL, 75 (LC/G.2203-P/E).
- Llorens, J. L., F. Albuquerque y J. del Castillo (2002). "Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina". *Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible*. Washington, D.C.: BID.
- Naciones Unidas (2004). *World urbanization prospects: The 2003 Revision*. Population Database, <http://esa.un.org/unup>
- MacDonald, J. (2004). *Informe sobre pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, Serie Manuales.
- Otero, F. (1997). "Un proceso dinámico de mejoramiento continuo. Hacia una actitud responsable". Durán de la Fuente, H. (comp.), *Gestión ambientalmente adecuada de residuos sólidos. Un enfoque de política integral*. Santiago: CEPAL/GTZ (LC/L.1095).
- Rodríguez, C. (2005). *Caracterización del parque habitacional de vivienda social adjudicada, su población residente en la ciudad de Rosario (Argentina)*. Santiago: CEPAL, Serie Web.
- Simioni, D. (2003). "Ciudad y desastre naturales: planificación y vulnerabilidad urbana. La ciudad inclusiva en los países en vías de desarrollo". *Cuadernos de la CEPAL*, 88 (LC/G.2210-P).
- Simioni, D. y otros (2002). *Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible*. Santiago: CEPAL, Serie Medio ambiente y desarrollo, 48 (LC/L.1692-P/E).
- Solanes, M. y D. Getches (1998), "Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso Hídrico". *Good practices report*. Washington, D.C.: BID.
- Szalachman, R. (2000). *Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa*. Santiago: CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo (LC/L.1417-P/E).
- Trivelli, P. (2000). "Urban mangement for the sustainable development of big Latin-American cities". Documento presentado en *URBAN 21. Regional Conference for Latin American and the Caribbean. Urban Administration for Sustainable Development*. Río de Janeiro, abril.