

---

## medio ambiente y desarrollo

# **L**a otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe

Joan MacDonald



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Sostenible y  
Asentamientos Humanos

Santiago de Chile, diciembre del 2005

Este documento fue preparado por Joan MacDonald, consultora de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, en el marco de las actividades del Proyecto “Pobreza Urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones gubernamentales en América Latina y el Caribe” financiado por la Cuenta de Desarrollo de Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4189

ISSN electrónico 1680-8886

ISBN: 92-1-322827-9

LC/L.2445-P

Nº de venta: S.05.II.G.192

Copyright © Naciones Unidas, diciembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Ciudad, desarrollo y pobreza</b> .....	15
1. Urbanización y alivio a la pobreza.....	15
1.1 Concentración espacial de los pobres .....	15
1.2 Dinámica urbana y alivio a la pobreza .....	17
1.3 Pobreza, precariedad y migraciones.....	19
2. Desarrollo regional y pobreza urbana .....	20
2.1 Evolución económica y pobreza.....	20
2.2 Desigualdad urbana y pobreza .....	21
<b>II. Ampliar el acceso al suelo urbano</b> .....	23
1. Informalidad urbana.....	23
1.1 Inseguridad de dominio .....	24
1.2 Inadecuación urbano-ambiental .....	24
2. Avances en materia de acceso al suelo .....	24
2.1 Regularización de la propiedad.....	25
2.2 Contexto institucional e instrumentos jurídicos.....	27
2.3 Productos y procesos .....	28
3. Recursos y modelos de financiamiento.....	30
3.1 Financiamiento de los programas.....	30
3.2 Pagos de los beneficiarios .....	31
4. Desafíos pendientes en materia de acceso al suelo urbano .....	31
4.1 Ajustes en los programas de regularización.....	31
4.2 Prevención de la informalidad.....	32
<b>III. Extender los servicios urbanos</b> .....	35
1. Evolución del acceso a servicios.....	35

1.1	Diferencias entre países .....	36
1.2	La situación de los pobres urbanos .....	38
2.	Políticas de extensión de los servicios .....	39
2.1	Los servicios y el sector público.....	39
2.2	Municipios y los servicios básicos .....	41
2.3	Los procesos de privatización.....	42
2.4	El costo de los servicios básicos .....	43
2.5	Otros servicios urbanos.....	44
3.	Algunas enseñanzas a partir de las reformas.....	45
3.1	Sector público y las carencias de servicios de los pobres.....	47
3.2	Financiamiento de los servicios .....	47
<b>IV.</b>	<b>Proveer y mejorar viviendas</b> .....	<b>47</b>
1.	Panorama habitacional .....	49
1.1	Los problemas de vivienda a comienzos del milenio .....	49
1.2	Evolución reciente del cuadro habitacional.....	49
2.	Respuestas a la falta de viviendas .....	51
2.1	Políticas y tipos de necesidades.....	52
2.2	Avances en materia de financiamiento .....	52
2.3	Integralidad y focalización en grupos vulnerables .....	52
3.	Mejoramiento de viviendas precarias.....	54
3.1	Diversidad e identidad de los pobres urbanos .....	56
3.2	Una descentralización que favorezca a los pobres .....	56
4.	Desafíos en materia de vivienda .....	60
4.1	Asimilación de innovaciones para la provisión de nuevas viviendas .....	61
4.2	Mantenimiento del parque habitacional .....	61
4.3	Políticas de suelo y ampliación del parque habitacional .....	61
4.4	Situaciones de emergencia y consolidación de políticas .....	62
<b>V.</b>	<b>Fomentar el encuentro ciudadano y la participación local</b> .....	<b>65</b>
1.	Espacios para la construcción de ciudadanía .....	66
1.1	Espacios públicos a escala vecinal .....	67
1.2	Recuperación de espacios vecinales deteriorados .....	69
1.3	Proyectos para la inclusión urbana .....	69
2.	Descentralización y lucha contra la pobreza .....	71
2.1	Experiencias municipales en materia de alivio a la pobreza .....	74
2.2	Dinámicas de descentralización en el caribe anglófono .....	78
2.3	Diversidad en materia de autonomía municipal .....	80
3.	Desafíos para la inclusión de los pobres urbanos.....	82
3.1	Diversidad e identidad de los pobres urbanos .....	82
3.2	Una descentralización que favorezca a los pobres .....	84
<b>VI.</b>	<b>Más oportunidades de empleo e ingresos</b> .....	<b>85</b>
1.	La agenda urbana y el desarrollo económico local .....	85
2.	Barrios precarios y empleo.....	86
2.1	Acciones en el nivel local.....	87
2.2	Apoyos provistos desde el nivel central .....	87
2.3	Producción social del hábitat como fuente de empleo e ingresos .....	89
3.	Otros asuntos relevantes para la gestión urbana.....	90
3.1	Localización de los asentamientos populares y accesibilidad al empleo .....	90
3.2	Tratamiento del empleo informal .....	90
3.3	Integración del trabajo en los asentamientos .....	91
<b>VII.</b>	<b>Comentarios finales</b> .....	<b>93</b>

<b>Bibliografía</b> .....	95
<b>Serie medio ambiente y desarrollo: números publicados</b> .....	99

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Cobertura de servicios de agua potable, saneamiento y tratamiento de efluentes. Áreas urbanas, América Latina y el Caribe, 1998.....	37
Cuadro 2	Hogares urbanos pobres sin acceso a red de alcantarillado 1990 y 1999 .....	39
Cuadro 3	Problemas habitacionales regionales.....	49
Cuadro 4	Comparación déficit año 1990 y 2000 .....	51
Cuadro 5	Gobiernos locales en el Caribe, 2004 .....	80

## Índice de recuadros

Recuadro 1	Algunas innovaciones en materia de gestión urbana.....	13
Recuadro 2	Difusión de la experiencia regional en materia de alivio a la pobreza y precariedad .....	16
Recuadro 3	Proyectos de desarrollo vinculados a remesas .....	19
Recuadro 4	Dos iniciativas que abordan el tema el suelo urbano .....	26
Recuadro 5	Vulnerabilidad ambiental y pobreza urbana.....	28
Recuadro 6	La titulación de las tierras en Perú: un ejemplo de la regularización dominial masiva .....	32
Recuadro 7	Deficiente suministro de agua y saneamiento. Ciudades de América Latina y el Caribe .....	38
Recuadro 8	Proveedores independientes en seis ciudades en América Latina .....	40
Recuadro 9	Agua y saneamiento en Santiago de Chile .....	42
Recuadro 10	Crecimiento urbano, pobreza y carencia de servicios. El caso el Municipio de Carrefour, Haití .....	46
Recuadro 11	Innovaciones en materia de dotación de servicios .....	48
Recuadro 12	Programas de provisión de nuevas viviendas .....	54
Recuadro 13	MetroVivienda, una repuesta a la informalidad urbana en Bogotá .....	56
Recuadro 14	Programa ChileBarrio: un enfoque acotado para encarar la pobreza y precariedad del hábitat.....	60
Recuadro 15	Programas de vivienda y desastres naturales .....	63
Recuadro 16	Programas para la ejecución de espacios públicos en Chile .....	68
Recuadro 17	Apoyando la inclusión social: el proyecto Eixo Tamanduatehy .....	71
Recuadro 18	Chile, mecanismos de compensación territorial: el fondo común municipal .....	68
Recuadro 19	Fragmentación espacial y democracia local.....	71
Recuadro 20	Los gobiernos locales en el Caribe anglófono .....	79

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Pobreza y urbanización en 11 países (2000) .....	16
Gráfico 2	Pobreza según áreas en 11 países .....	16
Gráfico 3	Intensidad de la pobreza según tipos de ciudades .....	18
Gráfico 4	Gasto público social per cápita en los 4 países que más inciden en la precariedad urbana regional 1990-2001 .....	21

Gráfico 5	Evolución de las carencias de agua y saneamiento de los hogares. Total centros urbanos 1990-2000 .....	36
Gráfico 6	Hogares afectados por carencias habitacionales. Año 2000 .....	50
Gráfico 7	Calidad del parque habitacional en los países .....	50
Gráfico 8	Deficiencias del parque habitacional por áreas urbana y rural, año 2000 .....	57

---

## Resumen

---

En el contexto del proyecto “Pobreza Urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones gubernamentales en América Latina y el Caribe”, la CEPAL ha apoyado a los gobiernos para desarrollar y fortalecer acciones concretas que acojan las necesidades de los pobres. Se comentan en este documento algunas experiencias desarrolladas por los países en la materia, como son los programas recopilados por la Secretaría Técnica de la Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de los Países de América Latina y el Caribe (MINURVI) a partir de una consulta a sus países miembros. En esta publicación se da cuenta sólo de una parte de las múltiples intervenciones emprendidas en los países de la Región para superar la pobreza urbana (se incorpora información sobre programas en marcha que aportaron a MINURVI las instituciones sectoriales de Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana). Existen además muchos otros ejemplos de gran interés que podrían ampliar de manera importante la base de experiencias regional en este campo. El documento se ha estructurado sobre la base de cinco tareas especialmente urgentes de acometer si se desea atacar con decisión la pobreza y la precariedad de las ciudades de América Latina y el Caribe. Una primera tarea consiste en ampliar las escasas posibilidades que hoy tienen los pobres para acceder al suelo urbano. La segunda tarea se refiere a la provisión de servicios, en especial aquellos de agua potable y saneamiento, a los barrios donde viven los hogares con más carencias. Un tercer desafío es perfeccionar los caminos para que la población que carece de viviendas o habita de

manera precaria, pueda acceder a alojamientos que satisfagan sus necesidades básicas de confort, seguridad y salubridad. Además, se requiere contribuir a una mayor integración de los pobres a la ciudad, a través de la dotación de espacios públicos que fomenten el sentido de pertenencia y la convivencia social, así como del fortalecimiento de la participación y la democracia en el nivel local. Por último, una tarea importante, pero aún poco incorporada a las políticas urbanas, es el logro de condiciones que faciliten la inserción laboral y el desarrollo de actividades productivas por parte de los habitantes de barrios precarios, y así contribuir a la disminución de la pobreza urbana.



## Introducción

---

Uno de los desafíos más importantes que ha enfrentado históricamente la gestión urbana en América Latina y el Caribe, ha sido consolidar centros urbanos de considerable complejidad y magnitud, con una disponibilidad limitada de capacidad técnica y financiera.<sup>1</sup> Al no existir experiencias de manejo de ciudades en contextos de escasos recursos, los países de la Región recurrieron a modalidades de gestión urbana del mundo desarrollado para manejar sus ciudades. Un respaldo económico insuficiente para efectuar las inversiones que ellas implicaban colaboró a que surgieran y se consolidaran ciudades fragmentadas, en las cuales hasta hoy coexisten espacios y elementos de la ciudad “moderna” del mundo desarrollado para el uso de los sectores más acomodados, con áreas en que prevalecen críticas condiciones de pobreza y precariedad.

A su vez, la elaboración conceptual y programática para abordar la pobreza en el mundo en desarrollo, privilegió inicialmente el alivio de los problemas de la pobreza rural que predominaba en las demás regiones en desarrollo, sin reconocer debidamente que en ésta la urbanización ocurrió de manera temprana y acentuada y que se requerían con urgencia otros enfoques de gestión capaces de combatir una pobreza urbana de singulares características. Ello ha limitado fuertemente las posibilidades de corregir la inequidad urbana en

---

<sup>1</sup> La región posee un nivel de urbanización comparable al que existe en las regiones más desarrolladas del mundo, pero cuenta con recursos sustancialmente menores que éstas para construir y mantener sus ciudades.

América Latina y el Caribe, así como la realidad dicotómica con que ella se expresa en la estructura espacial de las ciudades.

Sin embargo, han existido importantes y permanentes esfuerzos en la propia Región para abordar el problema de la pobreza y precariedad en las ciudades. El Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos, formulado a mediados de la década pasada, es un hito en este camino. Tres de sus cinco áreas temáticas<sup>2</sup> plantean medidas fundamentales de integración de las dimensiones social, económica y ambiental en la gestión urbana para organizar los espacios urbanos de manera sostenible. A su vez, las áreas temáticas restantes de dicho Plan, referidas por un lado a la gobernabilidad y participación, y por otro lado a la necesidad de otorgar eficiencia a las políticas urbanas, señalan la importancia de contar con programas sectoriales que favorezcan la inclusión y equidad en las ciudades de América Latina y el Caribe, y promuevan la participación de una amplia gama de actores- entre ellos los propios ciudadanos en el desarrollo urbano y territorial. El énfasis que otorga el Plan de Acción Regional al combate a la pobreza en las ciudades, refleja una inquietud ampliamente socializada en los países por lograr la integración de los habitantes más vulnerables a las oportunidades que ofrece la vida ciudadana.

En la práctica, la concreción efectiva de los enunciados integradores del Plan de Acción Regional implica una considerable complejidad política y técnica. Los cambios en los paradigmas del desarrollo que operaron en las últimas décadas han tenido efectos importantes sobre la realidad urbana latinoamericana. El sector público ha disminuido su rol como proveedor directo de bienes y servicios urbanos, para asumir funciones de dirección, regulación y fiscalización de tareas que hoy ejecuta sobre todo el sector privado. Aunque los procesos de descentralización que operan en la mayoría de los países han reforzado la presencia en el manejo de ciudades y territorio de las entidades situadas en el nivel subnacional, persisten obstáculos importantes para que éstas puedan llevar a cabo las nuevas competencias, y es aún insuficiente la coordinación horizontal y vertical que se requiere para garantizar una gestión coherente en los centros urbanos. Además, la necesidad de construir ciudades competitivas impone demandas específicas en materia de infraestructura productiva y servicios urbanos que con frecuencia terminan postergando aquellas que tienen los sectores pobres. En el plano ambiental, se agudizan los problemas de contaminación, congestión y consumo de suelos a la par de la urbanización, acentuando la vulnerabilidad urbana. Concientes de estos y otros desafíos surgen innovaciones y reformas en la gestión urbana para lograr un desarrollo sostenible de las ciudades de la Región (recuadro 1).

#### Recuadro 1

#### ALGUNAS INNOVACIONES EN MATERIA DE GESTIÓN URBANA

La mayor estabilidad y apertura de los mercados que se observa en muchos países de la Región ha fortalecido el rol económico de muchas ciudades, exigiendo que ellas funcionen adecuadamente para atraer actividades e inversiones. En la medida que se visualizan y ponen en valor las oportunidades que ofrecen los centros urbanos para conducir o acompañar a los cambios en el escenario económico, surgen nuevos desafíos para garantizar mayores niveles de eficiencia urbana. Entre ellos está la consecución de mejores niveles de vida para los habitantes más pobres y la consolidación de los barrios precarios. En diversos países de la Región encontramos ejemplos destacados de incorporación de esta óptica a las políticas de planeamiento de las ciudades.

(continúa)

<sup>2</sup> El Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos fue elaborado por los países de la Región con ocasión de la Reunión Regional Preparatoria para Hábitat II que tuvo lugar en Santiago de Chile en 1995, y actualizado en 2001 en Nueva York, durante el Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, para examinar la aplicación del Programa de Hábitat acordado en 1996 en Estambul. Contempla cinco áreas temáticas.

**Recuadro 1** (conclusión)

En Brasil la Ley Nacional de Desarrollo Urbano, la Carta de Ciudad (2001) establece las bases para una estrategia integrada para la política urbana y habitacional, combinando nuevos mecanismos de regularización y prevención de asentamientos irregulares, con el mejoramiento y profesionalización de procedimientos y recursos humanos. La Reforma Urbana también crea en ese país el Ministerio de la Ciudad.

A su vez, Colombia, Costa Rica, México y El Salvador han desarrollado políticas públicas integradoras para fortalecer el planeamiento y la gestión urbana y territorial en los diferentes niveles de los respectivos países. En Bolivia se creó una base legal para regular la propiedad de la tierra y la redistribución de la misma. Perú estableció un marco legal para facilitar la participación de la comunidad en la toma de decisiones sobre planificación del uso del suelo para los asentamientos.

Otra tendencia que se observa en la Región es el desarrollo de proyectos urbanos estratégicos para revitalizar el tejido urbano y mejorar sus áreas precarias. Los más frecuentes se proponen recuperar áreas centrales deterioradas. Un ejemplo es el Proyecto Integrado Apolobamba, en Bolivia, que incorpora una planificación del uso del suelo en las áreas protegidas que considera la posibilidad de desarrollo de actividades productivas sostenibles, provisión de infraestructura y gestión participativa de la población local.

**Fuente:** Clichevsky (2003).

Aunque muchas agendas urbanas, al igual que el Plan Regional, reconocen formalmente los fenómenos de pobreza y segregación, son más escasas las propuestas concretas para enfrentarlos. La experiencia regional aconseja revisar cuidadosamente la apuesta “implícita” en estas reformas modernizadoras, de que al construir una “buena” ciudad –moderna, eficiente, segura– se arreglarían de paso gran parte de los problemas de los pobres. Desde la perspectiva de los habitantes pobres y precarios de nuestras ciudades este supuesto ha resultado ser bastante discutible.

Una primera reflexión sobre las características que debería tener una gestión urbana que atienda a los problemas de los pobres y habitantes de tugurios requiere distinguir en primer lugar entre los conceptos de “pobreza urbana” y “precariedad del hábitat urbano” para poder distinguirlos nítidamente al momento de intentar corregirlos. Mientras la pobreza urbana alude en general a carencias medidas a través de ingreso o consumo de los hogares, el segundo implica deficiencias cualitativas del hábitat para un sector de la población de nuestras ciudades, ya sea en materia de tenencia, acceso a servicios básicos y urbanos, calidad estructural de la vivienda, o hacinamiento. Como lo señalan estudios de CEPAL (Mac Donald, 2004), en nuestra Región la pobreza y la precariedad urbana no coinciden necesariamente, de modo que no todos los pobres viven de manera precaria, ni todos los que sufren precariedad urbana son pobres. Este hecho confiere al tratamiento de ambos fenómenos –la pobreza y la precariedad urbanas– una singular complejidad no siempre reconocida en la gestión de ciudades.

En segundo lugar, la trayectoria reciente de nuestros asentamientos humanos parecer indicar que una “buena” ciudad para los ricos no lo es necesariamente para los pobres. La persistencia de una aguda inequidad urbana comprueba que hasta ahora las mejoras en servicios e infraestructura urbana han tendido a favorecer a los barrios donde residen los grupos de mayor ingreso, y escasamente implican una mejor calidad de vida de los pobres urbanos. Es más, muchos de estos avances urbanos han significado problemas para los hogares de menores recursos, y han agudizado su exclusión de la vida urbana.

Por otra parte, ha sido difícil articular en la práctica la atención a la pobreza y precariedad urbanas, con los demás ejes temáticos que plantea el Plan de Acción Regional para lograr un desarrollo urbano sostenible. Por ejemplo, no es fácil conciliar el objetivo de disminuir la precariedad ampliando la cobertura de servicios básicos en los asentamientos precarios, con aquel de mejorar la calidad ambiental de la ciudad asegurando un mejor tratamiento de sus desechos. Particularmente en ciudades en que prevalece una alta proporción de precariedad, un aumento

significativo del acceso de los pobres a los servicios incrementará de manera importante las exigencias de tratamiento de residuos, si se desea controlar los problemas de contaminación. Algo similar sucede con otras dimensiones del desarrollo urbano, como por ejemplo la competitividad urbana: de cara a una escasez de recursos para imprimir al desarrollo urbano la velocidad y calidad necesarios para ofrecer ventajas y atraer inversiones, se prefiere acumular esfuerzos y recursos en barrios que resultan estratégicos para este efecto, como centros de oficinas, negocios o viviendas para sectores de altos ingresos, en vez de dispersarlos o distraerlos hacia la atención de necesidades acumuladas en los barrios populares. Para algunas de estas reformas urbanas, mantener a los pobres “fuera de la ciudad moderna” aparecería justificable “por ahora”, para lograr avances en otras áreas.

Sin embargo la experiencia regional señala que existe una enorme urgencia para hacerse cargo de la ciudad precaria. Tanto la dinámica urbana como aquella de la pobreza regional nos enseñan que un retraso prolongado de acciones para aliviar la pobreza podría llevar a situaciones aún más críticas que las que ahora presentan las ciudades. Estudios recientes de CEPAL señalan que la precariedad urbana no sólo ha aumentado en la Región, sino además ha adquirido una considerable complejidad (Mac Donald, 2004). La acumulación de problemas podría generar desafíos inmanejables desde la perspectiva de los recursos técnicos y financieros en determinados países y ciudades. Por otra parte, mantener la exclusión de vastos sectores poblacionales ayuda a la reproducción y agudización de los cuadros de pobreza, y torna cada vez más difícil la consolidación de una ciudad integrada.

Las reflexiones anteriores parecen sugerir que las políticas urbanas deberían hacerse cargo de manera más explícita que lo que ha sucedido hasta ahora de los problemas y desafíos que presenta la precariedad en las ciudades de la Región, focalizando importantes inversiones e intervenciones en los sectores menos desfavorecidos. También es necesario que ellas promuevan una mayor integración e inclusión urbana, para lo cual los gobiernos centrales y locales de la Región deberían acoger iniciativas que surjan no solo desde las autoridades o el sector privado, sino sobre todo desde la población pobre y los habitantes de áreas precarias.

Esta “otra” agenda urbana, que apunta a consolidar y mejorar el hábitat de los pobres urbanos, difiere en varios aspectos de aquellas que se han desarrollado recientemente en el contexto de las llamadas “reformas urbanas”. Desde luego, para mejorar la ciudad de los pobres hará falta, al menos por ahora, una presencia predominante del sector público, que contrasta con el rol importante que se asigna a actores y recursos privados en los avances de la ciudad formal. Por otra parte, una condición crucial para que la gestión urbana contribuya al alivio de la pobreza, es que la comunidad se identifique y comprometa con esta tarea, para lo cual se requiere garantizar la participación de los grupos excluidos y vulnerables en las instancias de concertación y priorización de iniciativas e intereses que conciernen a la ciudad.<sup>3</sup>

En el contexto del proyecto “Pobreza Urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones gubernamentales en América Latina y el Caribe”, la CEPAL ha apoyado a los gobiernos para desarrollar y fortalecer en sus estrategias urbanas, acciones concretas que acojan las necesidades de los pobres. Sobre la base de una primera etapa en que se cuantificó y caracterizó la pobreza y precariedad urbanas en la Región, se comentan en este documento de manera selectiva algunas experiencias desarrolladas por los países en la materia, como son los programas recopilados por la Secretaría Técnica de la Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de los Países de América Latina y el Caribe (MINURVI) a partir de una consulta a sus países miembros (recuadro 2). Se identifican además algunos desafíos pendientes en las diferentes áreas de acción, para construir una agenda urbana que no sólo

---

<sup>3</sup> Para procesos participativos urbanos, ver: Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Herramientas para una gestión urbana participativa, Colección de Manuales N° 2 (Santiago de Chile: Ediciones SUR, noviembre de 2002).

incorpore todas estas iniciativas de manera equilibrada en una gestión coherente orientada a los sectores pobres y precarios, sino que además contribuya positivamente a una gestión sostenible de las ciudades en su conjunto.

El documento se estructura sobre la base de cinco tareas especialmente urgentes de acometer si se desea atacar con decisión la pobreza y la precariedad de las ciudades de América Latina y el Caribe. Una primera tarea consiste en ampliar las escasas posibilidades que hoy tienen los pobres para acceder al suelo urbano. La segunda tarea se refiere a la provisión de servicios, en especial aquellos de agua potable y saneamiento, a los barrios donde viven los hogares con más carencias. Un tercer desafío es perfeccionar los caminos para que la población que carece de viviendas o habita de manera precaria, pueda acceder a alojamientos que satisfagan sus necesidades básicas de confort, seguridad y salubridad. Además, se requiere contribuir a una mayor integración de los pobres a la ciudad, a través de la dotación de espacios públicos que fomenten el sentido de pertenencia y la convivencia social, así como del fortalecimiento de la participación y la democracia en el nivel local. Por último, una tarea importante, pero aún poco incorporada a las políticas urbanas, es el logro de condiciones que faciliten la inserción laboral y el desarrollo de actividades productivas por parte de los habitantes de barrios precarios, y así contribuir a la disminución de la pobreza urbana.<sup>4</sup>

Con todo, este primer acopio ya da cuenta de la impresionante cantidad de esfuerzos que se despliegan a lo largo y ancho de América Latina y el Caribe para avanzar hacia la construcción de ciudades más equitativas e integradas. Ya sólo instalando y ampliando estas iniciativas que en gran medida ya están operando o han operado en el pasado, en un nivel de prioridad, continuidad y coherencia adecuado, se daría un paso decisivo hacia una superación de la pobreza y precariedad urbana. Establecer esa “otra” agenda urbana –aquella preocupada por mejorar los espacios urbanos en que predomina la pobreza y precariedad– aparece por ello como una tarea posible en la medida que exista voluntad política para lograr en las ciudades de América Latina y el Caribe que la amplia mayoría de su población tenga igual acceso a las oportunidades de progreso y calidad de vida.

#### Recuadro 2

#### DIFUSIÓN DE LA EXPERIENCIA REGIONAL EN MATERIA DE ALIVIO A LA POBREZA Y PRECARIEDAD

La Secretaría Técnica los Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de los países de América Latina y el Caribe (MINURVI) realizó una amplia consulta entre sus países miembros sobre la experiencia acumulada en materia de mejoramiento del hábitat y construcción de viviendas sociales. Esta iniciativa ha tenido el propósito de concretar el acuerdo generado por la XII Asamblea General de MINURVI realizada a La Paz (2003) de formular un Programa Regional de Vivienda de Interés Social y Asentamientos Humanos. Este acuerdo fue luego acogido por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

A raíz de la consulta realizada, MINURVI recopiló un volumen importante de antecedentes provenientes de más de 45 programas que desarrollan 12 países. Estos programas, proyectos e iniciativas orientados a combatir la pobreza en las ciudades latinoamericanas y caribeñas, fueron sistematizados con el apoyo de la CEPAL para facilitar su difusión y hacer más eficiente su aprovechamiento en el nivel regional.

Existe un amplio espectro de actores públicos y privados comprometidos con la tarea de construir ciudades y territorios que brinden mejor calidad de vida a los grupos vulnerables y ofrezcan oportunidades de progreso a todos sus habitantes. Para ello, este material acumulado en materia de mejoramiento del hábitat de los más pobres ha sido puesto a disposición de los países para así facilitar la transferencia horizontal de experiencias y favorecer la creación de programas cada vez más eficaces en este campo.

Fuente: [www.cepal.org/pobrezaurbana](http://www.cepal.org/pobrezaurbana)

<sup>4</sup> El desarrollo de este informe incluye los aportes de los siguientes expertos en los capítulos que se señalan: Nora Clichevsky (suelo), Lucy Winchester (servicios), Raquel Szalachman (vivienda), Olga Segovia (espacio público) y Ricardo Jordán (desarrollo productivo).



## I. Ciudad, desarrollo y pobreza

---

### 1. Urbanización y alivio a la pobreza

A comienzos de esta década, unos 400 millones de personas vivían en la Región en áreas urbanas, lo que representaba casi el 76% del total de población regional.<sup>5</sup> De esta población, una proporción importante, 138 millones de personas eran pobres, y de ellos, 46 millones eran indigentes.

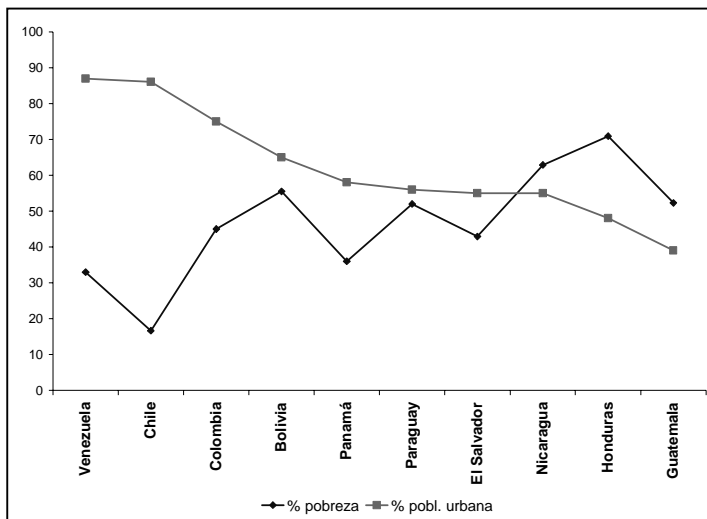
#### 1.1 Concentración espacial de los pobres

Al comparar la relación entre nivel de urbanización y pobreza en diferentes países se puede estimar que la urbanización ha resultado más bien favorable para superar la pobreza, al proveer condiciones que facilitarían el mejoramiento de muchas carencias. En términos generales, los países más urbanizados exhiben hoy una menor pobreza relativa que los menos urbanizados (gráfico 1). Por otra parte, en las áreas urbanas menos habitantes son pobres, si se los compara con aquellos que residen en espacios rurales, y la proporción de pobres es menor en ciudades metropolitanas que en el resto de los centros urbanos (gráfico 2). En otras palabras, en las ciudades, y sobre todo en las más grandes, la probabilidad de ser pobre es menor que en otros espacios de la Región.

---

<sup>5</sup> Aunque en América del Sur el nivel de urbanización es especialmente elevado (80,1%), en los próximos años también el Caribe y Centroamérica presentarán altos niveles de urbanización (73,5% y 77,1% respectivamente) lo constituirá un cuadro urbano homogéneo.

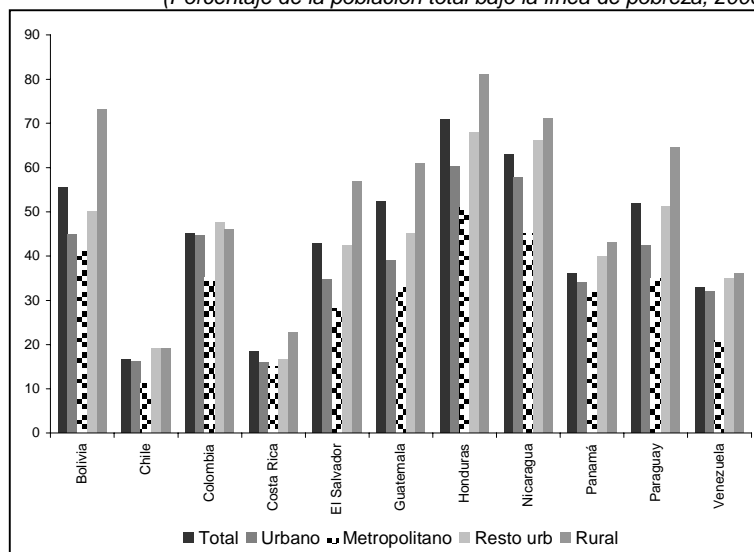
**Gráfico 1**  
**POBREZA Y URBANIZACIÓN EN 11 PAÍSES (2000)**



Fuente: CEPAL (2004) Panorama Social de América Latina 2002-2003.

**Gráfico 2**  
**POBREZA SEGÚN ÁREAS EN 11 PAÍSES**

(Porcentaje de la población total bajo la línea de pobreza, 2000)



Fuente: CEPAL (2004) Panorama Social de América Latina 2002-2003.

Más allá de consideraciones que explican o cuestionan la asociación entre urbanización y disminución de la pobreza, es innegable que el peso cuantitativo de la pobreza urbana regional ha contribuido a que se pusieran en marcha los primeros programas para superar la pobreza. La visibilidad del fenómeno de pobreza urbana generó en la mayoría de los países un notable impacto político y social, que a su vez obligó a movilizar recursos a su atención. Por otro lado, la concentración territorial de la pobreza permitió organizar intervenciones físicas y sociales de mayor escala, que por lo general resultan menos costosas que la atención de la pobreza rural, dispersa en el territorio. Además, en las ciudades es posible combinar intervenciones específicas orientadas a la pobreza con programas más generales de adelanto urbano que también favorecen a los que no son pobres. En ciertos casos –aunque no necesariamente así sucede– las inversiones para aumentar la



competitividad urbana han tenido efectos positivos adicionales para los hogares pobres, al proveer equipamientos, generar fuentes de trabajo productivo, o dotar de servicios a los asentamientos precarios.

## 1.2 Dinámica urbana y alivio a la pobreza

Dentro del cuadro regional de elevada urbanización, existen notables diferencias en los niveles y las velocidades de urbanización, entre países y al interior de los mismos. Algunos países ya llevan un largo proceso y están en una fase avanzada de urbanización (Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, con porcentajes de población urbana cercanas o superiores al 90%). En contraste, otros países aún presentaban en el año 2000 menos del 60% de población urbana (por ejemplo, los países de América Central o Paraguay), por lo que recién enfrentan los problemas y características de una pobreza altamente urbanizada.<sup>6</sup>

La trayectoria seguida por los países más urbanizados señala que los programas de pobreza que se han aplicado tempranamente no diferenciaron en sus primeras fases entre las acciones necesarias para enfrentar la pobreza urbana y rural, pese a que su naturaleza, gravedad y características son diferentes. La menor incidencia cuantitativa de la pobreza rural llevó a que las políticas públicas se orientaran sobre todo al segmento urbano, mientras para los pobres rurales predominarían las iniciativas centradas en la producción local. Aquellos programas referidos a la consolidación del hábitat rural han tenido en general escasa cobertura, y permanecieron como experiencias piloto<sup>7</sup>. De manera reciente en los países más urbanizados se reconoce que la especificidad de la pobreza rural demanda programas de atención diferenciados para mejorar el hábitat rural. Por otra parte, se avanza hacia una óptica más integradora entre el mundo urbano y el territorio rural, en la medida que se toma conciencia de las múltiples relaciones que existen entre ellos en materia de residencia, servicios y empleo.<sup>8</sup>

A su vez, en los países menos urbanizados, los programas de atención a la pobreza y precariedad del hábitat presentan un cierto rezago en la comprensión del fenómeno de urbanización de la pobreza. Existe en ellos una percepción generalizada de que se trataría de “países rurales”, si bien la realidad y las proyecciones señalan que experimentan una acelerada urbanización. En algunos de estos países aún no existe suficiente preocupación por prevenir en las ciudades los procesos de segregación urbana que sucedieron en los países más urbanizados, por lo que repiten prácticas como por ejemplo aquella de localizar los proyectos de viviendas sociales en sectores alejados, o bien acuden con demasiada frecuencia a la erradicación de los pobres de las áreas centrales o pericentrales, generando su exclusión de la ciudad.<sup>9</sup>

Desde la perspectiva de los centros urbanos, estudios recientes de CEPAL indican que la pobreza urbana se da de manera diferenciada en las ciudades metropolitanas y los centros de menor tamaño (gráfico 3), lo que haría aconsejable utilizar aproximaciones diversificadas que acojan estas

<sup>6</sup> A lo anterior se agregan las variaciones en la incidencia relativa de la pobreza, que permite agrupar a los países en cuatro grupos: i) países con menos del 25% de pobres urbanos (Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay); ii) países en que entre el 25% y el 40% de la población urbana es pobre (Brasil, El Salvador, Panamá, República Dominicana y República Bolivariana de Venezuela); iii) países con una proporción de población urbana pobre que varía entre el 40% y el 60% (Bolivia, Colombia, Guatemala, México y Paraguay); y iv) un grupo de países con más del 60% de su población urbana en condición de pobreza (Honduras, Ecuador y Nicaragua) (Mac Donald, 2004).

<sup>7</sup> En esta materia destaca la labor de numerosas ONG que abordaron la pobreza rural con una concepción integral. Otros proyectos de énfasis en el desarrollo productivo, no necesariamente incluyeron aspectos habitacionales o de consolidación de asentamientos.

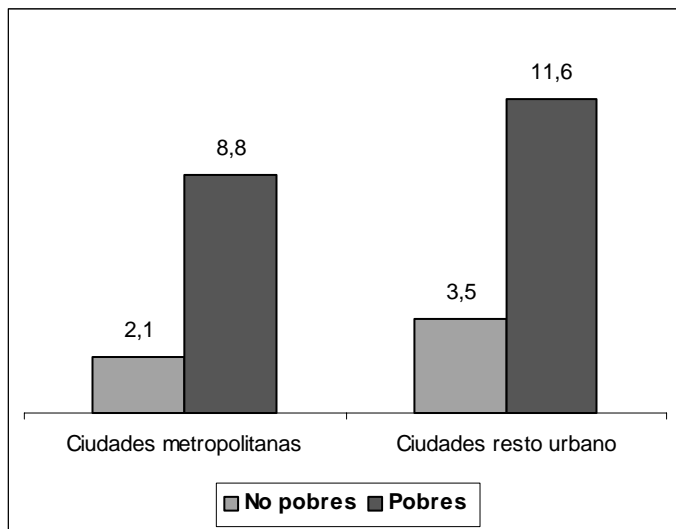
<sup>8</sup> De una población económicamente activa agrícola de alrededor de 44 millones de personas sólo 35 millones viven en áreas rurales, y 9 millones laboran en actividades agrícolas pero viven en centros urbanos. A su vez, unos 15 millones de habitantes rurales desarrollan actividades no-agrícolas, en sectores como industria, comercio, servicios y construcción (Dirven, 2002). Reconociendo esta estrecha relación entre vida rural y urbana, las políticas de ordenamiento territorial están ampliando su alcance más allá de los límites de las ciudades y aldeas, para incluir al espacio rural en los programas e inversiones del nivel local.

<sup>9</sup> Por ejemplo, el impacto en la población de los desastres naturales ha significado nuevas migraciones en Centroamérica, con efectos negativos e irreversibles sobre la ciudad.

realidades (Mac Donald 2004). En esa búsqueda, las lecciones aprendidas en materia de programas de alivio a la pobreza aplicados en las grandes ciudades podrían ser utilizadas al interior de los propios países para prevenir en los centros medianos y menores los problemas que surgieron de su aplicación en las metrópolis.

Gráfico 3

**INTENSIDAD DE LA POBREZA SEGÚN TIPOS DE CIUDADES**  
(Proporción de hogares urbanos con 3 y 4 carencias habitacionales, 2000)



Fuente: Mac Donald, Joan (2004) Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, Serie Manuales N° 38, CEPAL, Santiago de Chile.

La experiencia latinoamericana parece indicar que la concentración de la pobreza en las ciudades también ha implicado dificultades a la hora de tratar de superarla. La cercana convivencia de ricos y pobres en los espacios urbanos acentúa los contrastes entre los barrios de unos y otros, y genera actitudes excluyentes y defensivas que dificultan el desarrollo de programas para la inclusión de los pobres. Algunos municipios han intentado combatir y revertir los procesos de segregación y exclusión urbana, como por ejemplo, la Prefectura Municipal de Santo André, de la Región Metropolitana de Sao Paulo, Brasil (recuadro 18).

La pobreza regional, aun siendo masiva, aparece como relativamente manejable desde una perspectiva cuantitativa si se la compara con lo que sucede en otras regiones en desarrollo. Sin embargo, en varios países y ciudades ella aún constituye un desafío que excede con creces los recursos disponibles en el nivel nacional y local. En esos casos, una programación cuidadosa en el tiempo, que asegure avances acumulativos en materia de alivio a la pobreza urbana, ha probado ser un camino realista. En Chile, por ejemplo, el programa **Chile Barrio** se diseñó para un período acotado, al cabo del cual las iniciativas para aliviar la precariedad del hábitat y la pobreza urbana serían asumidas por programas regulares de las instituciones públicas correspondientes (recuadro 15). En otros casos, en que se presentan situaciones críticas y de rápido empobrecimiento de carácter coyuntural, intervenciones de emergencia han permitido controlar las expresiones más negativas, aunque no han logrado enmarcarse en políticas más permanentes para dar sostenibilidad a los avances logrados. Sobre todo en aquellos países en que la institucionalidad sectorial es débil o inexistente, decisiones apresuradas para atender la emergencia cuando ocurren desastres naturales han originado en las ciudades graves problemas para sus habitantes, en especial los más pobres. Por ello, los países han ido desarrollando acciones de orden preventivo o programas estables que se activan en momentos de emergencia (recuadro 15).

### 1.3 Pobreza, precariedad y migraciones

En América Latina y el Caribe suceden hoy importantes traslados de población en el territorio. Aunque la migración más generalizada ha sido al interior de los países, desde las ciudades de menor tamaño a las más grandes, también ha adquirido importancia la migración internacional, sobre todo a países desarrollados. Las migraciones entre países latinoamericanos se vinculan a los ciclos y crisis económicos que ocurren en los países, ya que el aumento del desempleo, la disminución de los ingresos y el agotamiento de los flujos de capital impulsan a muchos trabajadores a buscar mejores oportunidades en el extranjero. A las comunidades de emigrantes bolivianos en Argentina, de nicaragüenses en Costa Rica, de guatemaltecos en México y de haitianos en la República Dominicana, se suma la gran cantidad de población regional que se desplaza a los Estados Unidos de Norteamérica y a Europa. Este desplazamiento ha conformado un mercado laboral internacional en que parte importante del dinero percibido es enviado a los lugares de origen para el mantenimiento de los familiares que ahí permanecen.

En muchos países las migraciones internacionales no han sido asumidas aún en toda su complejidad; en algunos casos se perciben como un “problema” que aumenta la pobreza urbana, pero en general son escasas las experiencias de programas urbanos y habitacionales que incluyan al migrante urbano. Sin embargo, las políticas de superación de la pobreza urbana han debido reconocer gradualmente la importancia cuantitativa y cualitativa de las migraciones internacionales, que llevan a la aparición de grupos especialmente vulnerables en determinadas ciudades, para cuyas necesidades las redes de atención social no tienen respuestas.<sup>10</sup> Los gobiernos, organizaciones internacionales, universidades, fundaciones e instituciones financieras están “descubriendo las remesas” como recursos para el desarrollo.<sup>11</sup> Sobre todo en los países en que la migración es más acentuada se desarrollan diversos proyectos para utilizar de manera efectiva las remesas para combatir la precariedad (recuadro 3). La experiencia regional indicaría que es conveniente involucrar durante todas las etapas de estos proyectos tanto a los migrantes como a los miembros de la comunidad destinataria. Otro desafío que ha surgido de los encuentros regionales en que se debate el tema de las remesas, es la importancia de reducir costos de transferencia para canalizar mayores recursos hacia la inversión o el ahorro de las familias receptoras, o hacia proyectos comunitarios de desarrollo en las comunidades a que pertenecen. Para ello se ha propuesto involucrar a instituciones comunitarias como cooperativas, bancos comunitarios y cajas de ahorro, para crear canales y redes de enlace entre los migrantes con sus familiares en las comunidades de origen.<sup>12</sup>

**Recuadro 3**  
**PROYECTOS DE DESARROLLO VINCULADOS A REMESAS**

Durante los últimos años, el Banco Interamericano de Desarrollo ha encargado estudios, auspiciado seminarios, desarrollado principios básicos y financiado proyectos para aumentar la conciencia sobre la importancia de las remesas y mejorar su impacto en los países, familias y comunidades receptoras. Para el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo, las remesas son instrumentos de desarrollo.

(continúa)

<sup>10</sup> Se trata en muchos casos de personas indocumentados, que presentan problemas de arraigo y con frecuencia son percibidos por la población local con desconfianza, o estigmatizados por su origen extranjero.

<sup>11</sup> En 2003, las remesas enviadas en América Latina y el Caribe alcanzaron los 38.000 millones de dólares, monto que supera la suma de Inversiones Extranjeras Directa (IED) y Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que percibe la región. Estos flujos superan de forma considerable los ingresos del turismo y en la mayoría de los casos sobrepasan al mayor producto de exportación.

<sup>12</sup> Se ha destacado que la puesta en marcha de estos telecentros requiere un adecuado marco regulatorio y medidas de control que eviten su uso para actividades ilícitas.

### Recuadro 3 (conclusión)

En **México** el FOMIN apoya con recursos equivalentes a 2 millones de dólares al proyecto “Acceso a financiamiento de vivienda para receptores de remesas” ejecutado por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). Este proyecto procura mejorar la eficiencia del sistema formal de financiamiento de vivienda y facilitar su expansión a los segmentos de la población de medianos ingresos, sobre todo en las zonas afectadas por migración. A su vez, ayuda a estimular el mercado hipotecario. Otro proyecto, “Capitalización de remesas para desarrollar la economía local”, intenta aumentar la competitividad de las comunidades en México a través de la creación o fortalecimiento de un mecanismo piloto para canalizar recursos de remesas a proyectos productivos con la participación del gobierno local, inversionistas privados de la Región y clubes de inmigrantes de origen mexicano en el extranjero. Un tercer proyecto mexicano de inversión de remesas contribuye al aumento de ingresos y empleo de las comunidades rurales afectadas por alta migración, en los Estados de Michoacán, Oaxaca y Guerrero.

En **El Salvador**, el FOMIN cofinancia el proyecto “Promoción de la inversión de emigrantes en Pequeñas y Medianas Empresas”, que mejora la productividad y competitividad de estas entidades promoviendo la inversión por parte de salvadoreños que residen en el exterior, y creando mecanismos innovadores para canalizar recursos de la comunidad salvadoreña que reside en los Estados Unidos.

En **Ecuador**, un programa de financiamiento de microempresas establece una línea de crédito para la cooperación técnica, facilitando entre otras cosas, el flujo de remesas para que los emigrantes ecuatorianos y sus familias puedan mantener sus ahorros y hacer inversiones productivas. A su vez, en el Perú se intenta mejorar el impacto de desarrollo de las remesas de los trabajadores a través de mecanismos de intermediación bancaria que permitan financiar la expansión del crédito al sector microfinanciero y de las Pequeñas y Medianas Empresas.

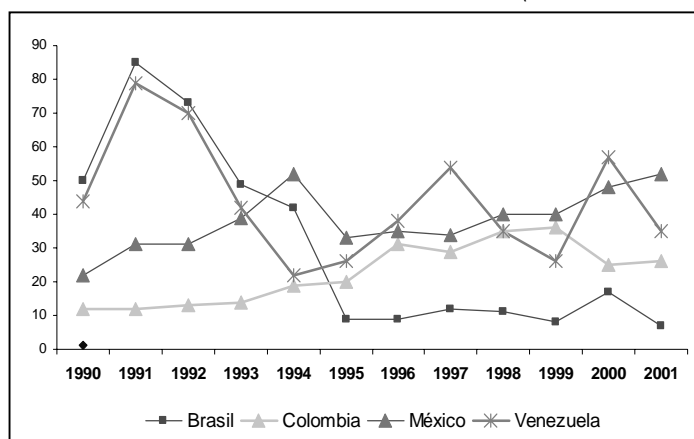
Fuente: <http://www.iadb.org>

## 2. Desarrollo regional y pobreza urbana

### 2.1 Evolución económica y pobreza

Aunque en la última década se ha logrado recuperar tasas de crecimiento positivas, esta tendencia se ha atenuado en el presente milenio. Los países en su mayoría aún crecen a tasas insuficientes para crear condiciones estructurales para superar o disminuir la pobreza y la inversión tiende a disminuir. A su vez, algunos países han experimentado una importante inestabilidad económica con efectos negativos sobre el empleo. En muchos casos no se ha logrado sostener o aumentar el gasto social para proveer a los pobres de mayor acceso a bienes y servicios indispensables. El gasto público social en vivienda y saneamiento en la década pasada constituyó un porcentaje relativamente reducido del gasto total, si se lo compara con los demás sectores, e incluso redujo su importancia relativa. Este virtual estancamiento, que contrasta con las mejoras que se observan en otros sectores, así como las fluctuaciones en el tiempo, dan cuenta de que para los países el gasto social en vivienda y saneamiento aún sería un gasto “prescindible” o al menos secundario para el bienestar de la población (gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA EN LOS 4 PAÍSES**  
**QUE MÁS INCIDEN EN LA PRECARIEDAD URBANA REGIONAL 1990-2001**  
*(en dólares de 1997)*



Fuente: CEPAL 2002(b).

La trayectoria del gasto social varía en los distintos países (CEPAL, 2003b). Un primer grupo integrado por Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, tendría menor gasto por habitante y menor porcentaje del PIB para gasto en vivienda, que el promedio regional. En estos países sería posible aumentar el gasto público sectorial si se logra una mayor adhesión política a los programas de alivio a la pobreza. Otro grupo de países conformado por Bolivia, Nicaragua y Guatemala, tendría un gasto por habitante menor al promedio, pero un peso relativo del componente vivienda y saneamiento mayor al promedio. Ello acusaría un mayor relativo esfuerzo relativo por atacar la precariedad del hábitat en un cuadro de recursos reducidos en el nivel nacional. Por último, aquellos países de mayor “vocación sectorial” –Argentina, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela– presentarían tanto un gasto sectorial por habitante como un peso de este gasto en el PIB mayores al promedio regional, demostrando una mayor preocupación por abordar la precariedad del hábitat urbano.

En general, aquellos países que están logrando de manera más decisiva reducir la pobreza y precariedad urbanas son aquellos que realizan mayores esfuerzos para conciliar objetivos de desarrollo con el combate a la pobreza, y destinan de manera más estable recursos públicos a programas públicos con este fin.

## 2.2 Desigualdad urbana y pobreza

Un rasgo característico de la situación social en América Latina es la desigualdad distributiva, que tiene una expresión física en las ciudades latinoamericanas.<sup>13</sup> Segregación e inequidad urbanas no sólo constituyen temas de discusión académica o denuncia social, sino además preocupan a las autoridades locales por sus efectos visibles sobre el funcionamiento de las ciudades. En la Región hay un interés especial por aplicar medidas programáticas como las que se describen en los capítulos siguientes, con miras a evitar un aumento de la exclusión física de los pobres urbanos, y en lo posible, revertir esta situación. Por ejemplo, se toma conciencia de que es necesario cuidar que los hogares pobres que residen en barrios más integrados no sean expulsados por presiones inmobiliarias o en aras de un “progreso urbano” que beneficie solo a los habitantes de mayores recursos. Algunos países han intentado inscribir el mejoramiento de los barrios

<sup>13</sup> Los cuatro primeros deciles de hogares, es decir el 40% más pobre, percibe en promedio un 13,6% de los ingresos, con variaciones entre países (en los extremos se encuentran Bolivia con 9,5% y Uruguay, con 21,6%), y una escasa evolución en el tiempo.

precarios en proyectos urbanos más amplios, e incluir en los grandes proyectos urbanos de desarrollo inmobiliario, vialidad, transporte e infraestructura, metas concretas de alivio a la pobreza urbana. Sin embargo, en muchos casos no están disponibles las evaluaciones que comprueben que estos grandes proyectos urbanos efectivamente lograron las mejoras esperadas para los pobres, por ejemplo en materia de acceso a los grandes equipamientos urbanos, cobertura de servicios básicos, mejora del transporte a lugares de trabajo o generación de nuevos empleos. En el Capítulo 6 se tratará en mayor profundidad la relación entre pobreza urbana y desigualdad territorial, así como las acciones que se han emprendido en la Región para atacar la pobreza en el nivel local.

## **II. Ampliar el acceso al suelo urbano**

---

### **1. Informalidad urbana**

La población pobre de la Región enfrenta cada vez más limitaciones para ocupar el suelo urbano. En la medida que aumenta la escasez de tierras cercanas a las ciudades y se acentúan los intereses por ocupar estos suelos en negocios inmobiliarios u otros fines, los hogares pobres encuentran escasas vías legales para hacerse de un lote de manera “regular”. A su vez, en los países que han establecido mayores exigencias en cuanto al tamaño mínimo de los lotes, la dotación de infraestructura o el equipamiento, el cumplimiento de tales estándares ha elevado los precios de los terrenos al punto de impedir que la población pobre acceda al mercado formal o legal de tierra. Pero también persisten los altos costos del suelo urbano aún en aquellos países en que las normativas urbanísticas son menos exigentes.

En general, para los pobres de esta Región resulta inalcanzable comprar un terreno para instalar su vivienda, salvo que existan mecanismos de financiamiento para ese efecto. Enfrentados a barreras normativas y de costos, se han visto obligados desde hace muchas décadas a recurrir a las ocupaciones informales –directas o a través del

mercado informal– para lograr asentarse en las ciudades<sup>14</sup> (Clichevsky, 2003).

### 1.1 Inseguridad de dominio

La informalidad en materia de tenencia se expresa en múltiples formas y grados de irregularidad de ocupación de la tierra. En algunos casos la irregularidad se ha generado a partir de una ocupación directa y masiva de terrenos públicos o privados, que da origen en los diferentes países a las llamadas “villas”, “*favelas*”, campamentos, barriadas, asentamientos. En otros casos, la ocupación sucede de forma dispersa en la ciudad, a través de una apropiación individual de lotes aislados a lo largo del tiempo.

Otra fuente de informalidad de creciente importancia son los mercados informales (ilegales) de suelos, que se caracterizan por complejos mecanismos de producción de tierra urbana y dan lugar a loteos clandestinos o “piratas” y a loteos irregulares.<sup>15</sup> El mercado informal de tierras se ha constituido hoy en el principal mecanismo de acceso al suelo para los pobres urbanos, superando a las invasiones que hacia los años sesenta del siglo pasado se visualizaban como la modalidad predominante. En San Paulo y Ciudad de México la mitad de la población se ha asentado a través de mercados informales de tierras; ello también ocurre en ciudades de menor población, como Managua o San Salvador (Calderón, 2001). La experiencia señala que en los casos en que el Estado posee una política de distribución de tierra o cuando “legítima” ocupaciones con la provisión de servicios, se reducen los espacios para los mercados ilegales.<sup>16</sup>

### 1.2 Inadecuación urbano-ambiental

En esta Región, muchas ocupaciones de tierras no poseen condiciones urbano-ambientales adecuadas para un uso residencial. Puede tratarse de sectores con riesgo de inundación por cursos de agua; terrenos contaminados por la cercanía de basurales o sitios de evacuación de desechos; lotes que no poseen infraestructura, difíciles o costosos de urbanizar, o con mala accesibilidad a transporte público, centros de empleo o servicios urbanos. En otros casos, se trata de terrenos demasiado pequeños para la cantidad de habitantes que los ocupan, lo que genera densidades muy altas, con el consiguiente hacinamiento.

## 2. Avances en materia de acceso al suelo

Ante los graves problemas de acceso al suelo que enfrentan los pobres urbanos, los esfuerzos realizados en la Región para facilitarles una vía adecuada a la propiedad de la tierra urbana han sido esporádicos e insuficientes. Cuando existe, el “submercado de tierras” para los pobres urbanos está escasamente regulado. La experiencia de Argentina hasta la década del setenta del siglo pasado fue positiva: tanto la producción de tierra como la comercialización estaban sujetas a exigencias mínimas para transformar tierra rural en urbana. Bajos precios de producción, expectativas moderadas de rentabilidad y la existencia de una política estatal de comercialización se tradujeron en precios de la tierra que se ajustaban a los ingresos de la población pobre, garantizando su acceso

---

<sup>14</sup> En países como Perú y Brasil el mercado informal de tierras existe desde hace mucho tiempo; en Argentina comenzó a operar a mitades del siglo pasado para luego desaparecer cuando cobraron importancia las invasiones. Hacia fines de los setenta han resurgido o se han acentuado las transacciones informales en éste y otros países.

<sup>15</sup> Los loteos irregulares son aquellos que fueron vendidos cuando aún les faltaba alguna de las condiciones que indica la legislación vigente, mientras que loteos clandestinos son los que nunca se han presentado ante las autoridades, para su aprobación y solo podrán ser legales a través de normas especiales. En otros casos se ha vendido como parte indivisa tierra rural que, por su localización, no puede convertirse en urbana; y lotes con menor superficie de lo permitido para subdivisión de tierra, utilizando legislación sobre propiedad horizontal, que fue concebida exclusivamente para construcciones.

<sup>16</sup> En Lima y sus extensas tierras eriazas, el mercado ilegal –de acuerdo a información oficial– cubre al 12% de la población mientras las barriadas alcanzan al 35%. El predominio de invasiones se registra –al igual que en Caracas– donde el Estado desarrolla o estimula mecanismos de acceso alternativos, legitimando o incluso autorizando ocupaciones de tierra.



al suelo. En Brasil, la cantidad de población asentada informalmente obligó a modificar en 1979 las normas urbanas sobre tamaño e infraestructura exigible de los lotes para permitir el acceso por parte de los pobres. Estas medidas no lograron reducir los procesos de ocupación directa de la tierra, ya que para muchas familias persistieron problemas socioeconómicos para solventar los costos del acceso al suelo.

Es interesante destacar que en algunos países se han puesto en marcha en el pasado programas orientados a proveer tierras a los más pobres, iniciativas que luego fueron discontinuadas.<sup>17</sup> En la actualidad destaca el programa de **lotes servidos** en Panamá, que beneficia a las familias de bajos ingresos con capacidad económica para adquirir un lote con servicios básicos para construir una vivienda, ya sea mediante un préstamo de materiales o por esfuerzo propio. Sin embargo, estos programas de provisión de suelo son escasos o de cobertura muy limitada, por lo que la informalidad urbana tiende a aumentar en América Latina.

Algunos gobiernos mantienen una actitud ambigua o cambiante frente a los comercializadores clandestinos o irregulares de la tierra, según las coyunturas políticas, económicas y sociales: en ocasiones se los “deja hacer” de manera más o menos permisiva, en otros casos se los sanciona.<sup>18</sup> La posición frente a las ocupaciones directas también es variable. Las invasiones han sido motivo de desalojos no solo en períodos de restricción política como sucedió en las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado en Chile, Brasil y Argentina, sino también en situaciones de democracias representativas, como en algunos períodos en Venezuela, México y Argentina. Aunque algunos países legislan para prohibir las invasiones, les resulta difícil finalmente aplicar las sanciones que esta legislación establece, ante los costos políticos que conlleva su aplicación o la inexistencia de soluciones viables o aceptables para alojar a las familias.<sup>19</sup>

## 2.1 Regularización de la propiedad

Dado que en la mayoría de los países no se dispone hoy de políticas que impacten positivamente sobre el mercado legal de tierras para anticipar un acceso oportuno de los pobres urbanos, las políticas estatales se ven obligadas a actuar “a posteriori” sobre los procesos de informalidad que genera este bloqueo. En la Región se implementan desde hace varias décadas, políticas para regularizar la informalidad de modo que la población obtenga con la regularización una seguridad de permanencia, un reconocimiento de su propiedad e inversión, y posibilidades de incorporarse al mercado formal del suelo y la vivienda. En la mayoría de los países, las regularizaciones se ejecutan sobre todo en tierras fiscales, dado que los procesos resultan más costosos y complejos cuando se trata de tierra privada

Los primeros programas de regularización fueron implementados en países en que la informalidad urbana era muy extendida. En Perú, entre las décadas de 1960 y 1980 las barriadas

---

<sup>17</sup> Por ejemplo, en Chile, durante los años de 1960, el Programa “Operación Sitio” entregaba lotes urbanizados o por urbanizar. La suspensión del programa se debe en gran medida a las críticas que concitó en diversos sectores políticos, por considerarse que no entregaba soluciones “dignas” para los pobres. La historia parece señalar que más allá de los problemas asociados a la concepción del programa, como son la baja densidad resultante o el riesgo de una consolidación precaria, la Operación Sitio tuvo logros importantes. A partir de la entrega de lotes en una planificación de barrios, muchos sectores urbanos hoy han progresado hasta niveles equivalentes o superiores a los que se encuentran en los conjuntos convencionales de vivienda social.

<sup>18</sup> En Brasil, a partir de 1979, la actividad se encuentra penalizada: En Nicaragua se ha despojado de tierras a quienes vendían a plazos mediante subdivisiones ilegales. Existe una amplia variedad de situaciones intermedias que no pueden clasificarse con claridad. En muchos casos los pobladores tienen que pagar por el acceso al suelo pero quien recibe ese pago no es el propietario sino un líder o promotor, intermediario entre el poblador y las autoridades, pues posee la capacidad de obtener la tolerancia gubernamental.

<sup>19</sup> Por ejemplo, en Perú la legislación de 1961 prohibió nuevas invasiones, pero terminó aceptándolas por medio de indultos por las restringidas posibilidades existentes para construir Urbanizaciones Populares de Interés Social.

fueron encaradas a través de varias instituciones del gobierno central. A partir de entonces, y hasta 1995, los gobiernos municipales y provinciales asumieron dicha labor.<sup>20</sup>

En Argentina, a nivel nacional la regularización es un proceso relativamente reciente, aunque algunos municipios ya han implementado políticas locales desde hace más de 20 años. La regularización de tierras privadas se rige por el Código Civil, y aquella de bienes del Estado Nacional por un marco normativo específico. El **Programa Nacional de Tierras Fiscales –Programa Arraigo–** se orienta a la regularización de las tierras públicas ocupadas, y la Ley N° 24.374/94 aborda la legalización de tierras privadas. En ambos casos, la implementación es descentralizada, y la cobertura ha sido restringida.

En Brasil, la legalización dominial ha sido implementada durante ya varias décadas por los gobiernos locales y los estados, pues no ha existido una política nacional en este campo. Los resultados también han sido insuficientes de cara a las necesidades acumuladas. Con todo, estas experiencias han aportado a la Región algunos mecanismos interesantes, posibles de ser replicados, como las **Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS)** y la **Concesión del Derecho Real de Uso (CDRU)** que garantiza a los ocupantes de propiedades fiscales una seguridad en la tenencia, aunque la propiedad de la tierra sigue siendo del Estado. A su vez, el **Programa de Mensura y Legalización** de Panamá ha beneficiado ya a 25.650 familias desde su fecha de inicio en 1981.

También se han implementado políticas diferentes a la venta en otros países como Colombia. En Venezuela, se han mejorado primero los servicios y equipamientos de barrios informales populares, mientras la ilegalidad en términos dominiales recién será encarada a través de una Ley aprobada en 2002. En los países centroamericanos son recientes las políticas de regularización; ellas enfatizan el aspecto dominial, aunque en algunos de estos países también se ha comenzado a aplicar programas de mejoramiento barrial con financiamiento multilateral.

La mayoría de los programas que se han implementado en la Región para facilitar el acceso al suelo para los pobres urbanos, se orientan más a solucionar problemas derivados de la informalidad que a prevenir su ocurrencia.<sup>21</sup> Si bien estos programas de regularización buscan integrar el hábitat irregular de manera definitiva a la ciudad formal, los logros son aún parciales, y en algunos casos negativos, cuando las restricciones de recursos o los diseños de programas no han considerado los diversos aspectos de la compleja realidad de los asentamientos informales latinoamericanos.

#### Recuadro 4

#### DOS INICIATIVAS QUE ABORDAN EL TEMA DEL SUELO URBANO

Las dificultades que enfrentan los grupos más pobres para acceder al suelo urbano en niveles de calidad y localizaciones que favorezcan su inclusión en las ciudades, constituyen una limitación para lograr un desarrollo urbano equitativo. Dos proyectos desarrollados en los últimos años han aportado valiosos elementos conceptuales y operativos en este campo:

(continúa)

<sup>20</sup> En 1988 el gobierno peruano, en convenio con el Instituto Libertad y Democracia –ILD– liderado por Hernando de Soto, creó el Registro Predial Urbano –RPU–, donde podría inscribirse la hipoteca popular, instrumento de crédito en base a la posesión más que la propiedad. Este registro predial sería más moderno y eficaz que el Registro de la Propiedad Inmueble –RPI– ya existente en el país. La existencia de un registro ad hoc permitiría usar prácticamente de inmediato la vivienda producida informalmente como un colateral de crédito. Este proceso se inicia recién años después, con la formación de COFOPRI. Si bien la regularización de las barriadas contemplaba tanto la legalización dominial como la dotación de infraestructura, la limitación de recursos centró la labor en la titularización.

<sup>21</sup> Existen contadas excepciones, más formuladas que instrumentadas, como por ejemplo, el Urbanizador Social en Porto Alegre, Brasil, o la dinamización de la tierra ociosa por implementación de mecanismos tributarios, como el Impuesto Predial Progresivo, aplicado, aunque de manera muy parcial también en Brasil, y algunos mecanismos económicos implementados en Colombia.

**Recuadro 4 (conclusión)****Catastro de Programas/Proyectos de Regularización Dominial, Urbana y/o Integral:**

El proyecto “Pobreza Urbana: Estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y El Caribe” que desarrolla CEPAL ha realizado un catastro de programas/proyectos de regularización dominial, urbana y/o integral desarrollados en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Para cada país se consigna el marco legal que rige el suelo urbano y las características principales de los programas o proyectos, en relación con la informalidad urbana. Se incluyen además las características fundamentales de los programas y proyectos implementados, y las observaciones sistematizadas que arroja su análisis.

Proyecto “Instrumentos de Redistribución de la renta urbana”: Este proyecto explora la posibilidad de utilizar instrumentos de legislación y gestión territorial y urbanística para mejorar la distribución social de la renta urbana en ciudades de América Latina y la Unión Europea. Estos instrumentos se orientan, entre otros objetivos, a la captación por parte del sector público, de incrementos del valor de la tierra que tienen su origen en intervenciones estatales y/o por el proceso de urbanización, para solventar compensaciones territoriales y urbanas. Se documentaron y analizaron más de 35 instrumentos desde una perspectiva operativa, sus logros en términos de la captación de renta y su redistribución, así como los resultados de su implementación en casos específicos. El proyecto forma parte del Programa URB-AL, creado en el año 1995 por la Comisión Europea para apoyar a las políticas urbanas y desarrollar el intercambio de experiencias exitosas entre las colectividades locales europeas y latinoamericanas. Participaron en el proyecto: Ferrara (Italia) y Lérida (España), Rosario (Argentina), Río Claro (Brasil) y Malvinas Argentinas (Argentina) y como “socio” externo, CEPAL.

**Fuente:** [www.cepal.org/pobrezaurbana](http://www.cepal.org/pobrezaurbana)

## 2.2 Contexto institucional e instrumentos jurídicos

Las políticas de regularización son ejecutadas por diferentes entidades de acuerdo con la organización político-administrativa y la voluntad política existente en los países. Cuando se trata de regímenes unitarios, como Chile y Perú, los organismos encargados de aplicar estas políticas pertenecen al nivel nacional, aún cuando los municipios participan en la ejecución. En otros países como Brasil y Argentina, los gobiernos provinciales o estatales y los municipios tienen mayor ingerencia en las decisiones. En Argentina se ha integrado el nivel nacional en los años noventa y en Brasil existe desde fines de los años ochenta un marco constitucional nacional. En algunos países se han creado organismos específicos o “unidades ejecutoras de proyectos o programas” en diferentes niveles de gobierno.

Los instrumentos jurídicos que utilizan los gobiernos para adquirir la propiedad de la tierra que posteriormente legalizan, difieren según se trate de ocupaciones de suelos privados o públicos. En el primer caso se ha empleado la expropiación o negociación directa; cuando se trata de tierra fiscal se emplean, por ejemplo, instrumentos de cambios de uso o una declaración de que el predio no requiere ser destinado al uso que tenía fijado con anterioridad a la ocupación. A su vez, para asegurar la tenencia segura u otros derechos a los ocupantes de la tierra se acude a la transferencia del derecho de propiedad de la tierra a los ocupantes, y en otros casos, se prefiere otorgar derechos reales de la posesión, conservando el Estado la propiedad del suelo. Los programas de mayor cobertura otorgan la propiedad individual a los beneficiarios.

La lentitud y complejidad de los procesos de legalización aplicados en la mayoría de los países de la Región se deben a la dificultad de inscribir los distintos tipos de ilegalidad existentes en marcos legales rígidos y normativas urbanas poco realistas, y a la multiplicidad de agentes y organismos que intervienen en los programas. Por otro lado, en muchas ciudades aun no existen

catastros actualizados, ni tampoco se han preparado suficientes recursos técnicos para legalizar el suelo urbano.<sup>22</sup>

## 2.3 Productos y procesos

Los programas entregan diferentes productos según la naturaleza de la regularización. Aquellos que se han desarrollado con mayor frecuencia –de regularización del dominio– implican menores costos unitarios que la regularización urbana, y tienen una alta rentabilidad política. Como ya se mencionó, en la Región se maneja en general el supuesto de que al legalizar la tenencia se facilita a la población el acceso a un mejor hábitat y se le otorga un respaldo para obtener créditos bancarios para mejorar su vivienda o iniciar un emprendimiento productivo. Este planteamiento está siendo revisado en algunos países a la luz de los bajos niveles de eficacia logrados por los programas de regularización de la tenencia para lograr por sí solos estos objetivos. Se considera hoy que para una inserción urbana efectiva de los beneficiarios, la regularización del dominio debe ir acompañada por otras acciones de mejoramiento del hábitat y de apoyo financiero e institucional.

A su vez, los programas que incluyen una regularización urbana establecen diferentes exigencias en materia de densidad de ocupación, localización, servicios y equipamientos. En algunos casos, estas exigencias son insuficientes, afectando la seguridad o las posibilidades de urbanización futura.<sup>23</sup> En otras ocasiones sucede lo contrario. Instrumentos de planificación y regulación urbana o ambiental que establecen condiciones poco realistas pueden impedir la regularización de asentamientos precarios en localizaciones privilegiadas. En algunos casos se ha debido acudir a medidas de excepción para salvar estos problemas, o se ha mejorado la dotación de infraestructura para atenuar los riesgos ambientales, sin proceder a una legalización dominial.<sup>24</sup> Sin embargo, en muchas ciudades de la Región se prefiere postergar una solución ante la disyuntiva de erradicar con los costos políticos y sociales que ello implica, o realizar las inversiones necesarias para habilitar los terrenos para una instalación definitiva.

### Recuadro 5

#### VULNERABILIDAD AMBIENTAL Y POBREZA URBANA

Sobre todo las ciudades de América Central y el Caribe están expuestas a numerosos y cíclicos desastres naturales: sismos, huracanes, tormentas tropicales, inundaciones, sequías, erupciones volcánicas. Estos desastres no se originan solo en causas naturales, sino además en inadecuadas prácticas de asentamiento que afectan especialmente a los grupos más pobres, como son la ocupación de áreas de riesgo, el empleo de materiales inadecuados, y en general, una baja inversión en obras que minimicen los riesgos.

La Región demuestra avances en materia de comprensión de las causas de los fenómenos naturales, la vulnerabilidad y el riesgo, y hay mayor conciencia en los círculos políticos y técnicos acerca de la necesidad de prevenir y mitigar los desastres a través de la planificación urbana, la prevención y la mitigación, por ejemplo, mediante sistemas de alerta temprana. Entidades como el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) y la Agencia Caribeña de Emergencia y Respuesta a los Desastres, que reúne a 16 países, han promovido medidas para atenuar los efectos de los desastres en estas regiones. En América Central los países revisan o modifican sus legislaciones nacionales para permitir la reducción de riesgos en el nivel nacional.

(continúa)

<sup>22</sup> Recién en la última década se han comenzado a organizar los catastros, en muchos casos con financiamiento internacional, y a capacitar a instituciones y técnicos en la materia.

<sup>23</sup> En ocasiones, se han titulado tierras con mínimas superficies (desde 30 m<sup>2</sup>) en condiciones de ambiente natural inadecuado para la localización residencial (grandes pendientes, tierras en áreas de erosión o con riesgo de inundación, o con escasos o nulos servicios y equipamientos).

<sup>24</sup> Caracas es el caso más paradigmático al respecto, dado que la regularización dominial aún no se ha realizado luego de varias décadas de mejoras urbano-ambientales.

**Recuadro 5 (conclusión)**

Los graves impactos que causó el Huracán Mitch en 1998 resaltaron la importancia del manejo del riesgo a nivel local, y los municipios empiezan a asumir un rol más proactivo en este campo. Varias iniciativas enfatizan la participación de las comunidades para reducir el riesgo. En Nicaragua, por ejemplo, se han capacitado a monitores en el sistema de salud en la mayoría de los municipios, y se formulan planes locales de prevención de riesgos y manejo de la emergencia. A su vez, El Salvador ha incorporado de manera exitosa la planificación participativa para la reducción de riesgo y los mapas de riesgo en el manejo de regiones y cuencas (Cuenca de San Andrés).

**Fuente:** Simioni (2003).

En cuanto a la cobertura de los programas de regularización, sólo existen datos sistematizados para algunos casos de legalización masiva. Los programas más exitosos en términos cuantitativos se encuentran en Perú y México. Perú desarrollaba estos programas desde hace varias décadas pero con una implementación deficiente, hasta que en 1998 se realizaron reformas que permitieron legalizar en tres años más de un millón de lotes, la mitad de ellos en la ciudad de Lima. En México se han legalizado más de 2,5 millones de lotes en dos décadas, y aún se deben otorgar títulos a más de un millón de familias. Para los demás países no existen datos consolidados de las soluciones entregadas, pero se puede afirmar que la cobertura ha sido más reducida que en Perú y México.

Dentro de los programas integrales de regularización, aquel ejecutado en la ciudad de Río de Janeiro es uno de los más exitosos y masivos y favoreció a unos 110.000 hogares. En Colombia, programas de similares características mejoraron los barrios en que habitaban unas 260.000 familias. Aún en estos casos de intervenciones masivas, se trata de porcentajes reducidos en relación a las necesidades crecientes de la población. En Argentina, el PROMEBA solo atendía a cerca del 12% de los hogares con necesidades de mejoramiento y legalización al momento de la formulación del mismo en 1995. En 2003 amplió su acción a ciudades con menos de 20.000 habitantes y al Área Metropolitana de Buenos Aires. En este programa destaca la forma de trabajo de la Unidad Ejecutora Central y las Unidades provinciales descentralizadas, que articula a los equipos sociales, ambientales, urbanos y de ingeniería potenciando los niveles de eficacia.<sup>25</sup>

La operatoria de los programas de regularización permite identificar algunas experiencias en materia de focalización, participación e integración con otros programas. La focalización lograda varía según el tipo de regularización. Diversos programas de regularización sólo consideraron una aplicación “piloto”, aplicada de acuerdo a variados criterios, pero no dieron lugar a una actuación más sostenida en el tiempo. Por otra parte, los programas masivos de regularización de dominio han logrado menor focalización en la pobreza ya que favorecen tanto a los pobres urbanos como a aquellos habitantes de los barrios precarios que poseen mayores ingresos.<sup>26</sup> Como ya se mencionó, los programas también han beneficiado más a aquellos hogares que ocupan tierras fiscales que a los ocupantes de tierras privadas o a los compradores del mercado ilegal, los cuales no necesariamente son menos pobres que los primeros.

Los requisitos exigibles a los hogares para postular al programa incluyen por lo general un tiempo mínimo de permanencia en el lote, la condición de ser jefe o jefa de familia, y la comprobación de que no se posee otra propiedad. En la mayoría de los países no se legaliza la

<sup>25</sup> No obstante, existen problemas en relación a la regularización dominial, que es la contraparte que debían efectuar las provincias. En muchas oportunidades ella no se implementa, aunque existe la legislación respectiva, generando retrasos en la implementación del PROMEBA (Argentina).

<sup>26</sup> Por ejemplo PROMEBA se ha focalizado en barrios cuya población ocupa tierra pública y posee 75% de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas).

tierra a los ocupantes extranjeros, lo que trae aparejados problemas en áreas fronterizas, por ejemplo, en el norte de Argentina, donde habitan numerosos hogares bolivianos y paraguayos, o en los centros urbanos y rurales que reciben migración internacional. En algunos países se han establecido además restricciones para la reventa de la tierra legalizada por parte de los nuevos propietarios: en Perú se prohibía enajenar el predio regularizado por un período de 5 años, condición que fue suprimida en 1996. En determinadas provincias argentinas la prohibición de venta llega a 10 años, mientras en otros países esta restricción a la venta de una propiedad se considera inconstitucional.

La cuestión de género y dinámica familiar ha sido tomada en cuenta en muchos programas de legalización, para resolver problemas relacionados por ejemplo con las rupturas de hogares. Muchos programas actualmente consideran a la mujer como sujeto preferente de la legalización de la tierra.<sup>27</sup>

Con relación al grado de participación, los programas van desde la legalización masiva en que solo se espera que los beneficiarios aporten documentación y paguen posteriormente su terreno, hasta otros que contemplan procesos participativos en que los habitantes definen los límites de “su lote” con los vecinos, ayudan en la demarcación para su posterior mensura, acuerdan con la entidad ejecutora el monto y manera de pagar el terreno, y establecen prioridades de reinversión de lo recaudado en el asentamiento ya legalizado.<sup>28</sup> El grado de participación ha variado en el tiempo: mientras en los programas iniciados hace varias décadas la participación activa de la población era mínima, actualmente se prefiere una implementación descentralizada, que incorpora además de los gobiernos locales, a las comunidades organizadas. Algunos programas han intentado incluir en el proceso participativo a otros actores, como por ejemplo, a aquellos que residen en el entorno del área regularizada. Se ha comprobado que si bien la participación de la población en la consolidación de “su” asentamiento puede implicar confrontaciones con los vecinos, estos problemas deberían ser resueltos con mecanismos de concertación en el nivel local que permitan una verdadera inclusión social y urbana del antiguo asentamiento informal en el barrio y la ciudad (Clichevsky, 2003).

### **3. Recursos y modelos de financiamiento**

#### **3.1 Financiamiento de los programas**

Los recursos requeridos para regularizar asentamientos existentes varían sustancialmente si se trata de una regularización de dominio o de una regularización de condiciones urbanas. Para esta última, los costos unitarios y generales además son muy diferentes según la topografía, la disponibilidad de servicios en el área cercana, la densidad y complejidad de la trama del asentamiento. Los costos para el Estado también varían si se legalizan ocupaciones en tierra fiscal o se trata de tierra privada, en cuyo caso es necesaria solventar la expropiación o la compra directa a los propietarios originales.

Algunos municipios de la Región han implementado programas de legalización con recursos locales, al igual que otros organismos del nivel subnacional e incluso nacional. Sin embargo, muchos programas que incluyen importantes inversiones en infraestructura y/o mejora de las viviendas, han debido acudir al financiamiento internacional. Aún en los casos en que se opera de

---

<sup>27</sup> Por ejemplo, se presentan problemas cuando el cónyuge a cuyo nombre están los “papeles” ya no habita en el hogar. Sobre todo las mujeres abandonadas por sus cónyuges se encuentran en situación vulnerable por esta situación, pues éstos pueden pretender la propiedad o reclamar parte de los nuevos derechos.

<sup>28</sup> De esta manera, por ejemplo, se llevó a cabo un Programa Piloto de legalización de tierras en la ciudad de Tegucigalpa de 2.000 lotes, que ya se replica en otros 10.000 casos.

manera descentralizada, el endeudamiento aún lo asume mayoritariamente el gobierno nacional, el que traspasa los recursos de manera parcial o total a las provincias o gobiernos locales.<sup>29</sup>

### 3.2 Pagos de los beneficiarios

Las formas en que los beneficiarios cancelan la tierra varían según el país, e incluso entre ciudades de un mismo país, desde pagos “sociales” o simbólicos, con una alta cuota de subsidio estatal, a valuaciones catastrales más o menos actualizadas, hasta la cancelación de valores cercanos a los precios de mercado.<sup>30</sup> Los programas en general intentan arribar a costos de la tierra que resulten accesibles a los moradores, por lo que consideran sólo un pago simbólico o un subsidio total para los casos de hogares que no perciben un ingreso suficiente para solventar el pago de una deuda.

Particularmente en el caso de programas integrales que exceden la sola regularización de dominio resulta imprescindible considerar subsidios para evitar que las soluciones sean imposibles de costear para los ocupantes de menores recursos, y así los excluya, o posteriormente signifique desalojos y remate de terrenos por incumplimiento de la deuda contraída. En los casos en que la cuota a pagar por el terreno no se ajusta a las posibilidades o no existe voluntad de pago, la morosidad de pago puede llegar a ser muy alta y por lo tanto un obstáculo para la replicabilidad de los programas.<sup>31</sup> Por ello, se prefiere hoy establecer valores de subsidio diferenciados de acuerdo a los ingresos particulares de cada familia, e incluir acciones de sensibilización de las comunidades respecto de la conveniencia de regularizar el hábitat urbano.

## 4. Desafíos pendientes en materia de acceso al suelo urbano

### 4.1 Ajustes en los programas de regularización

Tanto las políticas de regularización de tenencia como física presentan logros y limitaciones que deberían revisarse al implementar nuevos programas. Algunos programas requieren ajustes menores, otros requieren cambios sustanciales en su operatoria para aumentar su eficacia social y urbana. Un desafío importante que señala la experiencia de los programas aplicados en la Región consiste en aumentar su escasa cobertura frente a la masiva informalidad urbana, producto de los procesos de empobrecimiento y precarización que ocurren en las ciudades. En segundo lugar, parece aconsejable articular de manera más efectiva los procesos de regularización de dominio con los de mejoras urbanas, para reducir efectivamente la pobreza y precariedad de estos barrios.<sup>32</sup> Si se realizan mejoras sin considerar una regularización de la tenencia sigue pendiente una inseguridad jurídica que detiene la autoproducción de mejoras del hábitat. A su vez, la regularización jurídica de lotes sin la provisión de infraestructura u obras de mitigación de riesgos no acarreará un verdadero alivio a la precariedad del hábitat.

Los programas de regularización que han estado integrados a políticas de desarrollo urbano ambiental resultaron más adecuados para planificar y construir la ciudad en su conjunto, y dejar de

<sup>29</sup> Ello ha ocurrido en consonancia con los dos organismos que mayormente financian estos tipos de política en la región: el Banco Interamericano de Desarrollo-BID- y el Banco de Reconstrucción y Fomento -BIRF. El primero ha asumido sobre todo los programas de regularización urbana (o mejoramiento de barrios), y el segundo atiende más a la titulación masiva ayudando financieramente a los organismos dedicados a la regularización dominial.

<sup>30</sup> A estos precios se le adiciona, según los casos, los costos de mensura y escritura.

<sup>31</sup> Las explicaciones más generalizadas para la morosidad son las siguientes: i) la gente no paga porque no posee dinero; ii) la gente no cree en las instituciones; iii) el trámite de pago es dificultoso (viajar para realizar el pago significa dejar de trabajar para hacer trámite y además, gastar en movilidad); iv. la población no cree que se la va a desalojar si no paga.

<sup>32</sup> Como han detectado estudios recientes, sobre todo en las ciudades principales han ocurrido mejoras físicas en los asentamientos precarios sin un correlato en materia de regularización legal. Al contrario, en las ciudades medianas y menores hay avances en la regularización del dominio pero persisten carencias de habitabilidad (Mac Donald, 2004).

lado la dicotomía ciudad legal/ciudad ilegal (Clichevsky, 2003). Asimismo, ha sido exitosa su articulación con programas de crédito o subsidio para construir y mejorar las viviendas de los asentamientos, y con programas de desarrollo productivo que favorecen la generación de empleos.

Pese a la rigidez del marco jurídico de propiedad que impera en los países de la Región, ha sido posible aplicar en algunos casos formas de tenencia alternativas o procedimientos innovadores de gestión predial en Colombia, Brasil y Argentina, posibilitando la radicación de hogares que no podrían solventar el acceso a la propiedad de la tierra por la vía convencional. Estas experiencias deberían ser difundidas en la Región para que sean aprovechadas por otros países.

Decididamente, la participación de la comunidad ha probado ser beneficiosa durante todo el ciclo del programa, desde su formulación hasta la consolidación del asentamiento. Las mesas de concertación, integradas por pobladores y sus diferentes organizaciones, instituciones estatales, ONG y otros actores, son una buena instancia para elaborar, acordar y ejecutar las políticas de regularización.

Por último, la experiencia ha señalado que los intentos por financiar los procesos de consolidación posterior de los asentamientos a partir de recursos recaudados en los propios barrios no han resultado demasiado exitosos, ya que los aportes resultan poco significativos cuando se trata de población pobre. En los casos en que se establecen los compromisos a valores de mercado podrían recolectarse mayores fondos para realizar obras que redunden en beneficio de la comunidad, pero los peligros de desfocalización y morosidad parecen desaconsejar este camino.

## **4.2 Prevención de la informalidad**

Como se vio anteriormente, los esfuerzos por ampliar el acceso al suelo para los pobres urbanos se han orientado en la Región más a corregir la informalidad existente que a prevenir que ella se produzca. En consecuencia, un desafío fundamental es establecer o reconsiderar programas que se anticipen a las necesidades de acceso al suelo de los pobres, y organizar canales adecuados para darles respuesta. De manera incipiente, se retoma conciencia en la Región de que evitar la multiplicación de la informalidad resulta menos costoso que corregir situaciones de hecho por medio de inversiones posteriores. Para ello es necesario por una parte dinamizar la oferta de tierra urbana privada en el mercado legal, y por otra parte utilizar tierras de dominio fiscal para implementar estas políticas. Se requiere además avanzar en la aplicación de instrumentos de intervención directa, como los bancos de tierras o reservas territoriales, desarrollar instrumentos normativos para aumentar la oferta de suelo urbano y reformular las regulaciones poco realistas que impiden dar solución a los asentamientos precarios. Asimismo, se exploran formas de financiar estos procesos a partir de un perfeccionamiento de la base tributaria local y la captación de plusvalías del suelo que hasta ahora favorecen sobre todo a los sectores de mayores ingresos. Si bien existen experiencias interesantes en este campo, ellas presentan aún una cobertura limitada de cara a la masiva informalidad que caracteriza a las ciudades.



## Recuadro 6

**LA TITULACIÓN DE TIERRAS EN PERÚ: UN EJEMPLO DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL MASIVA**

En 1996, mediante Decreto Legislativo N° 803 se transfieren en Perú al Poder Ejecutivo Nacional las competencias y procedimientos municipales relacionados con la adjudicación, el saneamiento físico legal, la titulación y la habilitación urbana de asentamientos humanos en terrenos de propiedad fiscal municipal o privada. En esa fecha, se calculaba que el 50% de los titulares de vivienda urbana no tenían título de propiedad en Perú, lo que significaba 2 millones de predios valuados aproximadamente en 20.000 millones de dólares. Para enfrentar este problema, se crea la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal -COFOPRI-, para desarrollar el Programa Nacional de Formalización. COFOPRI desarrolla su labor en 78 provincias ubicadas en 17 departamentos del país, abarcando el 46% del área urbana de Perú.

Los objetivos de la titulación masiva que emprende COFOPRI son incrementar el valor de las propiedades, integrarlas al mercado inmobiliario y dar a sus ocupantes acceso a servicios de infraestructura básica y al crédito. Los títulos que se entregan son documentos legales que acreditan al poblador su derecho de propiedad sobre el lote, con inscripción registral. La titulación se realiza a través de dos procesos:

- Estudio físico y legal de los terrenos informales, análisis de los antecedentes de la posesión informal, georeferenciación del predio, medición en campo de las áreas, levantamiento del plano de trazado y loteo;

- Recopilación de información individual de los lotes para su calificación e inscripción en los Registros; empadronamientos para identificar a los poseedores; procesamiento de la información e ingreso en una base de datos; remisión del expediente técnico-legal al Registro Predial Urbano, para su inscripción y finalmente, remisión de los títulos a la Municipalidad Provincial correspondiente, quien procede a la entrega de los mismos.

Entre julio 96 y marzo 2004 se entregaron 1.377.440 títulos en 1.846.574 lotes en 13 localidades, además de Lima. El 52% de los beneficiarios son mujeres (COFOPRI, 2004). COFOPRI se ha articulado a programas de crédito, especialmente para microempresas. Se ha dedicado a la Promoción de Cultura del crédito, diseñando una estrategia denominada CREDICRECE, con el objetivo de generar una demanda de créditos y promover el acercamiento entre diversas entidades financieras y los pequeños empresarios formalizados. En cambio, por su diseño institucional y operativo, la acción de COFOPRI no se ha vinculado a programas de regularización urbana. Este hecho genera las principales debilidades del programa.

Se ha criticado que COFOPRI haya titulado tierras destinadas a espacios públicos y legalizado en años anteriores, lotes en áreas de riesgo, con problemas ambientales o con distintos usos previstos. También se menciona que el proceso de formalización en Perú sería una política diseñada y dinamizada desde el Estado. La población peruana no poseería una cultura registral, por lo que no da gran importancia a la obtención de un título registrado, como el propio Proyecto y la COFOPRI tenían pensado. Se ha afirmado que las familias más pobres ignoran la importancia del registro, por lo que se requeriría entregar mayor información y poder de decisión para que ellas puedan decidir si desean registrar su lote. En otro plano, se ha detectado entre un 30% a 40% de "lotes abandonados", es decir, terrenos delimitados con propietarios "fantasmas" que habitan en otros lugares de la ciudad. Esto dificulta la acción social y colectiva requerida para el logro de la infraestructura y equipamiento urbano.

**Fuente:** Clichevski (2003).



### III. Extender los servicios urbanos

---

#### 1. Evolución del acceso a servicios

La provisión de servicios, en especial aquellos de agua y saneamiento, constituye un especial desafío de gestión para superar la pobreza y precariedad en las ciudades. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>33</sup> incluyen lineamientos y metas para lograr que los pobres tengan un mejor acceso a ambos servicios. Para el segmento de hogares más pobres, se redujo la proporción de hogares afectados por exclusión, pero en términos absolutos la cantidad de familias sin acceso a agua es similar y, aquellas sin saneamiento aumentaron en más de 1,5 millones<sup>34</sup> (gráfico 4). Las mayores carencias se encuentran en los centros de tamaño medio o menor, si bien varias ciudades metropolitanas también presentan importantes carencias (MacDonald, 2004).

---

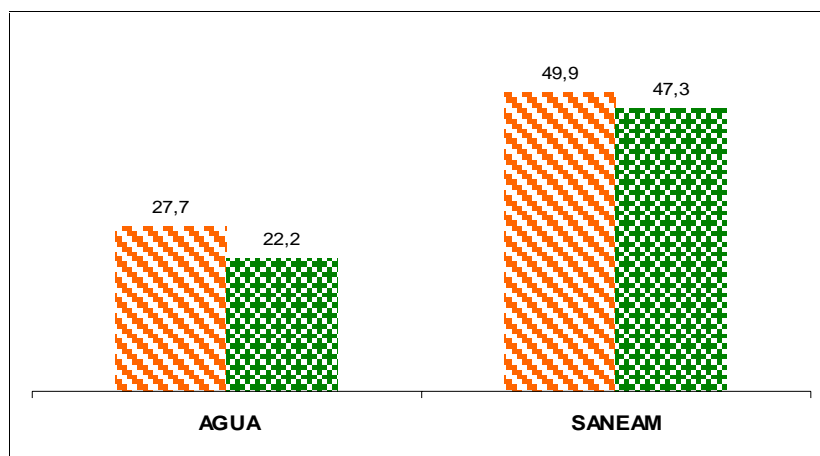
<sup>33</sup> Estos objetivos fueron adoptados por los países miembros de las Naciones Unidas en el año 2000. Entre ellos se incluyen los principales desafíos que tiene hoy el mundo en materia de superación de la pobreza y precariedad ([www.un.org/millenniumgoals/](http://www.un.org/millenniumgoals/)).

<sup>34</sup> Se considera aceptable la conexión a red pública, red general con instalación interna y red pública fuera de la vivienda pero dentro del edificio. En materia de saneamiento, son hogares conectados a red pública o alcantarillado.

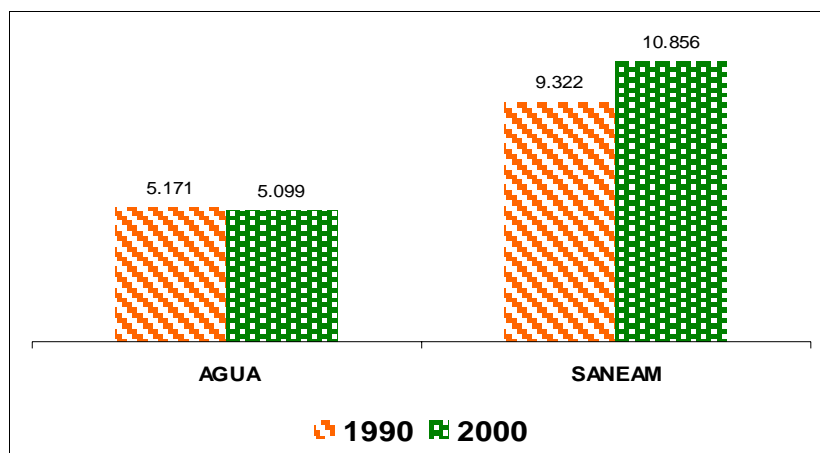
Gráfico 4

**EVOLUCIÓN DE LAS CARENCIAS DE AGUA Y SANEAMIENTO DE LOS HOGARES. TOTAL CENTROS URBANOS 1990-2000**

a. en porcentajes del total de hogares urbanos



b. en miles de hogares urbanos afectados



Fuente: Mac Donald, Joan (2004) Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, Serie Manuales N° 38, CEPAL, Santiago de Chile.

### 1.1 Diferencias entre países

El cuadro siguiente muestra a raíz de algunos indicadores, el acceso a los servicios urbanos de la población urbana en diversos grupos de países latinoamericanos y caribeños. Existe una diversidad de situaciones, que se aún mayor al interior de los distintos países, o de los sectores de una misma ciudad. El Cuadro 1 señala que los dos países que constituyen la mitad de la población total de la Región, Brasil y México, tienen una cobertura urbana del 95% y 91% en agua potable y saneamiento, respectivamente. En los países andinos, la cobertura de agua potable en áreas urbanas alcanza el 90%, y el saneamiento registra niveles de cobertura del 85%. A nivel de países, en Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, el 88% de los hogares urbanos cuenta con servicio de agua potable, el 61% con saneamiento por alcantarillado y el 29% por disposición *in situ*. Los países de América Central, el Caribe Hispano y Haití, que representan el 13% de la población total de la

Región, muestran niveles superiores de cobertura de servicios: en agua potable, el 93%, y en saneamiento, el 91%. Sin embargo debe tenerse en cuenta que el 41% de los hogares con acceso a saneamiento en estos países solo cuentan con soluciones *in situ*. En Chile, Colombia, Cuba, Guatemala, Jamaica y Uruguay menos del 2% de la población carece de conexiones domiciliarias de agua, mientras en Argentina, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, y Venezuela la proporción es de 10% a 15%. En Ecuador los hogares sin conexión domiciliaria representan el 19%, en Paraguay el 30% y en Haití el 51%. Estos últimos países también muestran altos porcentajes de población sin acceso a saneamiento adecuado- 30%, 54% y 29% respectivamente (OPS/OMS/División de Salud y Ambiente, 2001 citado en UN-Hábitat, 2003).

El porcentaje de efluentes con algún grado de tratamiento es mínimo en la Región, y varía entre el 24% y el 12% en las distintas subregiones, proporciones que resultan claramente insuficientes dado el alto nivel de urbanización que prevalece en América Latina y el Caribe.

**Cuadro 1**

**COBERTURA DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE, SANEAMIENTO Y TRATAMIENTO DE EFLUENTES  
ÁREAS URBANAS, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1998<sup>a</sup>**

Grupos de países	Porcentaje de la población total de ALC	Cobertura total agua potable, áreas urbanas	Cobertura total saneamiento áreas urbanas	Porcentaje de efluentes con algún grado de tratamiento
Brasil y México	51,79	95,23	91,27 <sup>b</sup>	12,57
Países Andinos <sup>c</sup>	21,47	90,30	85,44 <sup>d</sup>	11,54
Cono Sur <sup>e</sup>	12,09	88,23 <sup>f</sup>	89,89 <sup>g</sup>	16,54
Am. Central, Caribe Hispano y Haití <sup>h</sup>	13,12	93,01 <sup>i</sup>	91,19 <sup>j</sup>	23,71
Caribe Anglo-Francés, Holandés, Guyana y Suriname <sup>k</sup>	1,53	80,52	92,26	...

**Fuente:** OMS/OPS (2001).

<sup>a/</sup> Porcentaje de la población que cuenta con un servicio; <sup>b</sup> El 64,6% es a alcantarillado y el 26,6% con disposición *in situ*; <sup>c</sup> Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; <sup>d</sup> El 68,2% es a alcantarillado y el 17,19% con disposición *in situ*; <sup>e</sup> Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay; <sup>f</sup> El 78,8% con conexiones domiciliarias y 9,3% con sistemas de fácil acceso; <sup>g</sup> El 60,7% es a alcantarillado y el 29,11% con disposición *in situ*; <sup>h</sup> Belice, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Puerto Rico, y la República Dominicana; <sup>i</sup> El 79,1% con conexiones domiciliarias y el 13,8% con sistemas de fácil acceso; <sup>k</sup> El 49,7% es a alcantarillado y el 41,4% con disposición *in situ*; <sup>l</sup> Dos de los países más poblados del grupo, Jamaica y Trinidad y Tobago, comprenden el 50,28% de la población del grupo. En la mayoría de los demás países, 22 en total, no hay una separación clara entre las áreas urbanas y rurales; <sup>k</sup> Jamaica y Trinidad y Tobago, respectivamente. En la mayoría de los países con poca población, la cobertura de agua lograda es muy alta, llegando al 100%.

Según la Organización Panamericana de Salud (OPS/OMS) la disponibilidad de agua en muchas ciudades es prácticamente permanente, pero en otras como Lima, es de 13 horas diarias; en Puerto Príncipe alcanza apenas a 4 horas (citado en UN-Hábitat, 2003a).<sup>35</sup>

<sup>35</sup> La regularidad y continuidad no siempre es mayor en las zonas donde habitan familias con mayores ingresos, sino depende más bien de la calidad de la prestación del servicio, de eventuales restricciones de oferta del recurso hídrico y del nivel de mantenimiento de los sistemas.

### DEFICIENTE SUMINISTRO DE AGUA Y SANEAMIENTO. CIUDADES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Cochabamba (Bolivia): El 53% de la población urbana tiene conexiones domiciliarias a sistemas de agua corriente (internos o externos), y solo el 23% de los que están conectados recibe agua durante todo el día. El Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SEMAPA) no ha logrado extender el servicio al ritmo de crecimiento de la ciudad. Mientras en el casco viejo la cobertura alcanza al 99%, datos de 1992 muestran que en algunos sectores de los suburbios del norte y del sur, donde vive la mitad de la población urbana, menos del 4% de los hogares tenía acceso a red de agua potable; el 18% tenía acceso a agua fuera de su casa; y entre 80% y 90% obtenía agua de camiones cisterna. Apenas el 46% de la población está conectado a la red de alcantarillado.

Guayaquil (Ecuador): El 35% de la población de 1,6 millones de habitantes no tiene acceso a un suministro de agua adecuado y confiable, y toda la ciudad sufre cortes de agua generalizados. La red de saneamiento está al borde del colapso. Aproximadamente 400 camiones cisterna sirven al 35% de la población urbana total a un precio que puede llegar a ser 400 veces más alto que aquel que pagan los consumidores conectados al servicio público de agua.

La Paz (Bolivia): El área metropolitana de La Paz El Alto tiene una población de más de 1,3 millones de personas. Entre el 83% y el 93% de los residentes de La Paz y El Alto tiene acceso a alguna forma de servicio de agua corriente (conexión domiciliaria o un grifo público cerca). Los hogares sin acceso obtienen agua de vendedores ambulantes de agua, recolección de agua pluvial, pozos domésticos privados y arroyos próximos. Se estima que solo el 66% de los hogares de La Paz y entre 30% y 45% de los de El Alto tiene red de alcantarillado. En las casas sin conexión a red se usan pozos sépticos (en 1992 el 4% en El Alto y el 21 % en La Paz), letrinas públicas o privadas o se evacua directamente a los cursos de agua.

Lima (Perú): En 1996, casi dos millones de los habitantes de Lima no tenían suministro de agua, y el 30% de los que sí lo tenían, recibían agua de calidad dudosa. Asimismo, se anticipa que el acuífero que provee un tercio del agua de Lima se agote hacia el año 2005 debido a sobreexplotación.

Montego Bay (Jamaica): Dos tercios de los hogares (muchos de ellos en asentamientos informales) cuentan con letrinas de pozo o sistemas de pozos sépticos o no tienen saneamiento. Los asentamientos más densamente poblados generalmente tienen insuficientes letrinas para atender a los residentes.

Tegucigalpa (Honduras): En la actualidad no hay agua suficiente para proveer a los consumidores que ya están conectados al sistema municipal. Del total de la población urbana, se estima que el 32% recibe agua de otras fuentes que no son las conexiones domiciliarias ni los grifos públicos (Choguill, 1994, citado en UN-Hábitat, 2003).

**Fuente:** UN-Hábitat (Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas) (2003b).

## 1.2 La situación de los pobres urbanos

Como ilustra el gráfico 4, en términos relativos el acceso al agua potable mejoró en la década de los años noventa para los sectores más pobres. Se observan avances tanto en países de menor nivel de urbanización como Bolivia, Guatemala, Honduras y Paraguay como en otros más urbanizados como Brasil y Uruguay. Entre los países con menor avance están aquellos que ya a inicios de la década tenían una cobertura relativamente alta, como Chile y Colombia, y otros de alto déficit como El Salvador, donde no se amplió la cobertura. En México, Nicaragua y Venezuela aumentó la proporción de excluidos del servicio.

A inicios de los años noventa los hogares pobres e indigentes de las metrópolis exhibían un menor acceso a redes de agua que aquellos que residían en las demás ciudades. Hoy en cambio existe una mayor exclusión de los servicios para los pobres e indigentes de ciudades medianas y pequeñas (MacDonald, 2004). Ello es preocupante ya que estos hogares pobres gastan una mayor proporción de sus ingresos en agua que los de mayores recursos que disponen de conexión

domiciliaria, ya que deben comprar el agua a camiones o aguateros a precios más altos que los que cobran los servicios (OPS/OMS/División de Salud y Ambiente, 2001).

En materia de saneamiento, la exclusión ya era extendida en 1990, afectando a uno de cada dos hogares pobres e indigentes. Los esfuerzos públicos por dotarlos de este servicio no parecen haber sido suficientes, ya que sigue siendo alta la proporción de hogares que no cuentan con sistemas de evacuación de aguas servidas.<sup>36</sup> Como señala el cuadro 3, el 45% de los hogares urbanos pobres y el 53% de los hogares indigentes aún no cuentan con saneamiento por redes. Aunque las carencias en materia de saneamiento no afectan sólo a los pobres, en Argentina, Nicaragua, Paraguay y Venezuela éstos han experimentado un especial retroceso durante esta década. La evolución en los demás países, siendo positiva, no ha conseguido rebajar sustancialmente la proporción de hogares pobres que carecen de saneamiento en las ciudades (MacDonald, 2004).

**Cuadro 3**  
**HOGARES URBANOS POBRES SIN ACCESO A RED DE ALCANTARILLADO 1990 Y 1999**

*(En porcentajes del total de hogares pobres urbanos)*

	1990		1999		Evolución	
	Pobres no indigentes	Indigentes	Pobres no indigentes	Indigentes	Pobres no indigentes	Indigentes
<b>Argentina</b>	29,1	37,7	63,7	72,6	-34,6	-34,9
<b>Bolivia</b>	63,3	61,5	44,7	44,5	18,6	16,9
<b>Brasil</b>	61,0	75,1	64,8	73,0	-3,8	2,1
<b>Chile</b>	25,1	35,2	21,6	26,5	3,4	8,7
<b>Colombia</b>	12,7	24,1	7,3	13,3	5,4	10,8
<b>El salvador</b>	61,8	77,5	58,5	74,1	3,4	3,5
<b>Guatemala</b>	72,2	78,7	61,5	76,6	10,7	2,2
<b>Honduras</b>	53,1	69,1	41,8	59,2	11,3	9,9
<b>México</b>	32,9	53,1	22,9	39,1	10,0	14,1
<b>Nicaragua</b>	55,9	67,0	70,8	83,8	-14,9	-16,8
<b>Paraguay</b>	78,2	88,9	92,1	87,2	-13,8	1,7
<b>Perú</b>	-	-	38,8	57,7	-	-
<b>Uruguay</b>	73,9	86,3	68,1	72,3	5,8	14,0
<b>Venezuela</b>	10,2	14,0	33,2	42,1	-22,9	-28,1
<b>Región</b>	44,2	61,7	45,4	52,9	-1,2	8,8

**Fuente:** Mac Donald, Joan (2004) Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, Serie Manuales Nº 38, CEPAL, Santiago de Chile.

## 2. Políticas de extensión de los servicios

Para aumentar la cobertura de abastecimiento de agua y saneamiento en las áreas urbanas, los países requieren ampliar la infraestructura, además de mejorar o reponer las instalaciones existentes. Las expansiones de cobertura de este servicio conllevan además la obligación de ejecutar cuantiosas obras de tratamiento a los residuos líquidos para no afectar negativamente la calidad ambiental en las ciudades. Estas inversiones altamente prioritarias tanto desde una perspectiva de calidad de vida como de competitividad urbana, no han podido concretarse en muchos países que no disponen de suficientes recursos financieros y operativos para este fin. Este

<sup>36</sup> Hoy, en las ciudades no metropolitanas, por ejemplo, el 55% de los hogares pobres y el 64% de los indigentes está excluido del acceso a evacuación vía red pública.

hecho se refleja en la escasa proporción de efluentes con algún grado de tratamiento que señala el cuadro 2.

Hasta los años de 1990, el Estado era el proveedor predominante de los servicios urbanos. En la medida que la demanda ha aumentado en forma mucho más rápida que la capacidad de respuesta de los sistemas públicos convencionales, se debieron buscar nuevas fuentes de recursos e introducir criterios de eficiencia en la gestión de los servicios. Las características relevantes de estas nuevas formas de gestión han sido la descentralización de los servicios y la privatización.

Desde la perspectiva del combate a la pobreza urbana, particularmente la privatización ha generado dificultades para atender a los sectores de bajos recursos en forma equitativa. Ante una percepción de menor rentabilidad inmediata, el sector privado no siempre se ha interesado en atender a estos sectores y menos aún, en realizar suficientes inversiones para extender las redes hasta los asentamientos informales o barrios populares.<sup>37</sup> Por ello, una proporción importante de los pobres urbanos aún debe recurrir a formas alternativas de acceso a los servicios urbanos (recuadro 8).

A raíz de estas experiencias, se ha reconocido que es posible asignar ciertas funciones a actores privados para garantizar la eficiencia económica, aunque la naturaleza pública de los servicios urbanos debería ser cautelada más allá de los intereses económicos particulares (Pérez, 2000). Por otra parte, en algunos países aún se requiere una presencia importante del sector público para proveer servicios a los hogares más pobres, además de flexibilidad y realismo frente a las ventajas y limitaciones de los procesos de privatización.

#### Recuadro 8

#### PROVEEDORES INDEPENDIENTES EN SEIS CIUDADES EN AMÉRICA LATINA

La mayoría de los hogares urbanos excluidos total o parcialmente de los sistemas oficiales de provisión de agua, dependen de pequeños proveedores del sector privado. En materia de saneamiento, los proveedores privados ofrecen diversos tipos de servicios: construcción y gestión de alcantarillas y letrinas públicas, construcción de letrinas y servicio de recolección de aguas servidas. Según estudios recientes, los precios de estos servicios no convencionales pueden competir favorablemente con los sistemas formales, pese a que operan sin subsidios públicos. En Guatemala, por ejemplo, más de 200 operadores independientes proveen servicios a más de la mitad de la población del área metropolitana.

Los prestadores alternativos operan de manera móvil (camiones cisternas) o por redes de infraestructura. Estos últimos tienden a tener costos y precios menores, pero están más expuestos a perder su inversión inicial por expropiación, y enfrentan riesgos relacionados a la regulación. Un estudio efectuado en Paraguay, Argentina, Colombia, Guatemala, Perú y Bolivia demostró que sus precios compiten con los de los servicios proporcionados por entes públicos.

En **Córdoba, Argentina**, entre el 15% al 20% de una población urbana de 1,2 millones de personas depende de proveedores independientes de agua potable, agrupados en cooperativas, empresas que proveen redes de infraestructura y camioneros. Los precios unitarios de las cooperativas son menores que los de la empresa pública, mientras los de las demás empresas independientes de redes son entre 3 y 5 veces mayores. En **Asunción, Paraguay**, que posee 1 millón de habitantes, los prestadores de redes pequeñas sirven al 30% de la población urbana, y sus precios compiten con los de la empresa formal. Entre 20% y 25% de la población de **Barranquilla, Colombia**, de 1,2 millones de personas, recibe servicios de camioneros, carreteros y de empresas de pequeñas redes (de hasta 14.000 conexiones). En **Ciudad de Guatemala, Guatemala** con una población de 2 millones de personas, los camioneros, sistemas comunitarios, y redes privadas proporcionan servicio de agua potable al 32% de la población urbana. Los precios de los sistemas comunitarios y las redes son competitivos con los del prestador formal, mientras los camioneros cobran entre 6 y 10 veces más que el sistema formal.

(continúa)

<sup>37</sup> En algunos casos, la exclusión se concretó aduciendo que ciertos asentamientos se encontrarían fuera del límite urbano. En otros casos como Córdoba y Buenos Aires se marginan a algunos hogares pobres dentro de las áreas de contrato por no ser propietarios, a pesar de que los contratos estipulan que se debe dar cobertura universal en las áreas de servicio.



**Recuadro 8 (conclusión)**

A su vez, en **Perú** los camioneros proporcionan agua potable a casi 30% de la población urbana de **Lima**; en **Ica**, redes privadas sirven el 10% de la población y en **Cuzco**, el 30% de los hogares tienen sistemas comunitarios. Finalmente, la totalidad de la población de **Santa Cruz, Bolivia**, de un millón de personas, recibe servicios de agua de cooperativas locales.

La política gubernamental puede facilitar o inhibir la escala y calidad de la respuesta de estos prestadores. Cuando ha trabajado con ellos en vez de ignorarlos o ahuyentarlos, se han mejorado los servicios de agua y saneamiento en los asentamientos precarios.

**Fuente:** Solo, Tova María (2003).

## 2.1 Los servicios y el sector público

En la mayoría de los países de América Latina se reconoce la necesidad de reformular y fortalecer el sector agua potable y saneamiento. La tendencia a una mayor participación de la iniciativa privada ha implicado cambios en la institucionalidad y legislación para establecer marcos regulatorios renovados y dar un enfoque más empresarial a las entidades proveedores de estos servicios. Se reconocen las ventajas de separar las funciones de planificación, regulación, inspección y control de los operadores, del ámbito de la provisión y gestión de los servicios y sistemas. La experiencia regional ha demostrado que esta división de funciones es importante tanto en la opción de mantener una provisión pública de los servicios, como cuando se procede a su privatización.

En Argentina, Brasil y Chile las empresas públicas y de economía mixta todavía tienen gran importancia, si bien los modelos de organización y gestión de los servicios se han reformado. En Argentina, donde el 70% del servicio lo presta el sector privado, cada provincia creó su ente rector para dar seguimiento a los contratos de concesión (Corrales, 2002). En Brasil predominan sistemas integrados estatales o municipales, mientras se incorpora de manera incipiente la privatización en algunos municipios o ciudades intermedias. En Chile existe un ente de regulación -una superintendencia- y diversas entidades regionales, y la privatización sucede por medio de venta de acciones (Recuadro 10). En América Central y en el Caribe la formación de Institutos Nacionales de Acueductos y Alcantarillado aún constituye la modalidad de organización más difundida. En México la Comisión Nacional de Agua tiene funciones de rectoría del sector que incluyen la formulación de políticas y normativas aplicables a los organismos operadores estatales, intermunicipales o municipales. En Honduras no existe un ente de rectoría, y en dos casos (San Pedro Sula y Puerto Cortés) la regulación se contrata a entidades locales. En este país coexisten diversos modelos de gestión: empresas públicas nacionales, empresas públicas municipales y juntas administradores de agua. En Nicaragua, la Empresa Nacional de Acueductos y Alcantarillados opera en todo el país. En Colombia, la Dirección General de Agua Potable y Saneamiento Básico está adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico, y posee una fuerte influencia en el sector. En este país las funciones de regulación y control están separadas, a cargo de la Comisión de Regulación de Agua (CRA) y la Superintendencia de Servicios Domiciliarios, respectivamente. Los servicios son integrados y de competencia municipal, y han sido privatizados en ocho ciudades intermedias. En Colombia existen más de 1500 entes prestadores urbanos. En Perú, el modelo de gestión es descentralizado excepto en Lima, donde se mantiene la prestación bajo la competencia del Gobierno Nacional.

### AGUA Y SANEAMIENTO EN SANTIAGO DE CHILE

El servicio de agua y saneamiento en Santiago de Chile opera bajo una modalidad de gestión mixta. La prestación está a cargo de tres empresas distribuidoras, una de las cuales, la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias S.A. EMOS, (filial de la Corporación de Fomento a la Producción), atiende al 90% de la población. EMOS es una empresa pública autónoma organizada como sociedad por acciones, a la cual la Superintendencia de Servicios Sanitarios asignó el derecho de explotar cuatro concesiones, incluyendo la producción y distribución de agua potable y la recolección y tratamiento de aguas residuales. En 1989 atendía a 4,5 millones de habitantes con su red de agua y 1 millón con saneamiento. EMOS está controlado, como empresa por acciones, por la Superintendencia respectiva y, como empresa estatal, en sus presupuestos e inversiones, por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación y Cooperación. En tanto empresa del sector de agua y saneamiento, está supervisada por la Superintendencia respectiva, que depende del Ministerio de Salud.

La concesión es acompañada por un régimen de política social que permite que los grupos de menores ingresos tengan reales posibilidades de acceso a los servicios. Si bien la tarifa es uniforme, los sectores de menos recursos pueden acceder a un subsidio que financia el 50% del consumo de hasta 20 metros cúbicos. Este apoyo se financia desde el presupuesto nacional y opera a través de la municipalidad respectiva. Los subsidios se adjudican sobre la base de las condiciones socioeconómicas de la población. Además, existen programas de crédito y planes especiales de pago para que las familias más pobres puedan cubrir el costo de las nuevas conexiones. La población que no recibe agua en sus viviendas la obtiene sin costo de grifos públicos o de pozos. Donde no existen esas posibilidades la municipalidad se encarga de repartir el agua.

En 15 comunas atendidas por EMOS, más del 90% de las viviendas tiene servicio de agua potable; otras tantas comunas tienen entre el 80% y el 90% de cobertura. Solamente dos tienen una cobertura inferior al 80% y son las más pobres del área metropolitana. La calidad del servicio es calificada como buena. Para lograr la cobertura que ofrece, la empresa ha realizado constantes inversiones financiadas con recursos internos y parcialmente con préstamos del Banco Mundial.

Fuente: Pérez, Pedro (2000).

## 2.2 Municipios y los servicios básicos

Durante los últimos veinte años, en el área de los servicios de agua potable y saneamiento sucede una acelerada descentralización y transferencia de competencias a los municipios. En la mayoría de los países de la Región la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento está hoy a cargo de los municipios, o cuenta con algún grado de participación de éstos ya sea como prestadores directos, como encargados de asegurar la prestación a su población, o como responsables del control, fiscalización, supervisión y regulación de los servicios.

En Bolivia los municipios y las cooperativas están a cargo de la prestación de los servicios, con la excepción de las ciudades de La Paz y El Alto. En Colombia existen más de mil entidades prestadoras, cuya propiedad es mayoritariamente municipal. La participación municipal en la prestación de los servicios es también significativa en Ecuador, Guatemala, México, Perú (con la excepción de Lima) y Venezuela. En Brasil, la prestación es competencia municipal, aunque el 70% de los municipios delegan esta responsabilidad a las empresas estatales. En América Central existen algunos casos de buena prestación municipal, especialmente en las ciudades medianas y pequeñas y en las áreas rurales de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá (Jouravlev, 2003). En otros casos, ella se ha logrado en municipios de gran tamaño, elevados ingresos o alta importancia política, que lograron crear empresas autónomas manejadas de manera estable, profesional y despolitizada. Sin embargo, en la mayoría de los países el proceso de descentralización y transferencia de las competencias a nivel municipal no han logrado aún generar

organismos operativa y financieramente aptos para cumplir con las expectativas que generó la descentralización.

En el Caribe anglófono se ha debatido extensamente acerca de las ventajas de proveer los servicios en el nivel local, en vez de situar su provisión en organismos de nivel central. La experiencia indicaría que en las localidades es más fácil compatibilizar las crecientes demandas con los recursos disponibles, ya que se pueden discutir directamente con la comunidad las prioridades, posibilidades y costos involucrados, con lo cual ella estará luego más dispuesta a pagar por los servicios. Además, la mayor cercanía a los consumidores que tienen los gobiernos locales frente a los organismos centrales les ha permitido en algunas ocasiones proveer servicios de manera más económica, rápida y efectiva. Otra razón esgrimida en la subregión para situar en el nivel local la administración de los servicios, es la posibilidad de lograr mejor coordinación que lo que sucede en algunos casos entre la acción de los ministerios nacionales, para compatibilizar sus áreas de operación y procedimientos con los territorios y competencias de los gobiernos locales, lo que permitiría evitar la duplicidad de esfuerzos. Sin embargo, la relación de los municipios con el gobierno central sigue siendo de fuerte subordinación en términos de decisiones y financiamiento en la mayoría de estos países. La integración horizontal con dependencias y servicios descentralizados del gobierno central también ha sido débil. Los gobiernos del Caribe han reconocido los problemas que presentan los actuales modelos de provisión de servicios – tanto centralizados como descentralizados y locales, y buscan nuevas aproximaciones al desarrollo local y la gestión de servicios. Sin embargo, aún no se observan mayores avances que en el resto de la Región en este campo (Commonwealth Secretariat, 2005).

### 2.3 Los procesos de privatización

La privatización en el sector de agua y saneamiento se inicia a principios de los años 1990 en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Honduras, México, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela.<sup>38</sup> Algunos contratos de privatización han experimentado dificultades. Por ejemplo, la crisis financiera en Argentina en diciembre de 2001 tuvo efectos importantes sobre las concesiones de agua en proceso.<sup>39</sup> En la Provincia de Buenos Aires y Tucumán, Argentina, así como en Cochabamba, Bolivia, y Trinidad y Tobago fue necesario anticipar el término de contrato de los operadores por desempeño deficiente, y devolver la provisión de estos servicios al sector público. Un ejemplo notable fue la concesión en Cochabamba, donde un aumento en tarifas de un 200% ocasionó protestas violentas que obligaron a dar término al contrato. La mayoría de las concesiones en las ciudades de la Región han sido co-financiadas por préstamos multilaterales; en otros casos el sector privado local también tuvo presencia, ya sea de forma asociada o independiente.

La experiencia de privatización de servicios demuestra que aunque su éxito depende de factores locales, su futuro se presenta incierto para la Región. Durante la última década se pusieron en marcha 40 grandes proyectos de privatización en el sector de agua y saneamiento, pero existen indicios de que el proceso podría estancarse en el mediano plazo.

Si se observan de manera general las reformas de gestión de los servicios básicos en la Región, no es posible afirmar que los pobres urbanos resultan mejor atendidos por el sector privado. Sin embargo, también se encuentran experiencias en que se ha logrado mejorar la atención

<sup>38</sup> Las formas de participación privada más utilizadas en América Latina son, en primer lugar la tercerización de los servicios y en segundo término, la concesión de los mismos. A su vez, la extensión de la privatización en la región se atribuye a factores como: i) ciudades grandes; ii) estados de finanzas públicas débiles y con endeudamiento, iii) empresas públicas ineficientes; y iv) incorporación de políticas neoliberales en la región, en parte por presiones de las instituciones internacionales financieras.

<sup>39</sup> En los contratos establecidos en Argentina, los precios estaban indexados al dólar americano para proteger a las empresas multinacionales de la devaluación de la moneda local. Cuando el peso argentino fue devaluado del 70%, este arreglo se volvió inviable. Hasta octubre 2003, no había una solución definitiva de la situación.

de los grupos de bajos ingresos con participación del sector privado. La concesión para **La Paz**, que incluye **El Alto**, un sector urbano pobre, fue diseñada para extender los servicios a los barrios populares, y contiene obligaciones contractuales diseñadas para este fin. Por ejemplo, estipula que todas las nuevas conexiones deben extender el servicio al interior de la vivienda en parámetros de calidad predefinidos. Se contempla la participación comunitaria y los trabajos con las organizaciones de barrio para extender las redes de saneamiento por medio de tecnologías de bajo costo,<sup>40</sup> capacitación y acceso a pequeños créditos. Las dificultades inherentes a la puesta en marcha de estas medidas se reflejan en la baja demanda para nuevas conexiones y en un consumo doméstico reducido por parte de los pobres, que contribuyen a que la concesión de La Paz opere con pérdidas después de tres años del contrato (Budds y McGranahan, 2003).

En **Buenos Aires**, la empresa privada, obligada contractualmente a ampliar la cobertura a los sectores pobres, se vinculó con una organización no gubernamental para la ejecución de un plan de acción para la provisión de agua potable y cloacas en barrios con carencias. En un sector de extrema indigencia se implementó un sistema especial de cobro y mantenimiento del servicio con una tarifa reducida. Se desarrolló además un sistema de ductos adecuado para terrenos sujetos a inundaciones con alta napa freática y contaminación. Para concretar la iniciativa colaboraron una universidad local, la empresa Aguas Argentinas, el gobierno local, la comunidad, organizada en cooperativa, una fundación extranjera y una ONG de la ciudad (Pérez, 2000).

Los ejemplos anteriores señalan que es posible atender a los sectores pobres flexibilizando estándares de calidad y estableciendo modalidades de gestión apropiadas. Los países han comenzado a especificar estas condiciones en los contratos de concesión. En otros casos se han aplicado instrumentos como las obligaciones universales de servicio (OSU), que obligan al prestador de servicios a dar acceso a todos los usuarios dentro del área de servicio, a un nivel mínimo de calidad y precio accesible. Las OSU son usadas en forma extensiva en el noroeste de Brasil (Estache, Gomez-Lobo y Leipziger, 2000).

## 2.4 El costo de los servicios básicos

Uno de los mayores desafíos que enfrentan las entidades que proveen agua potable y saneamiento es lograr la recuperación de los costos que demandan las inversiones y la operación de los servicios. En la mayoría de los casos, la facturación de los servicios, de acuerdo a los sistemas de tarifas vigentes, no cubre estos costos. Los nuevos modelos de gestión basados en la privatización y la descentralización experimentan serias dificultades en este campo, que se hacen críticas a la hora de satisfacer las necesidades acumuladas de los sectores de bajos ingresos. Los agentes privados no están dispuestos a invertir en esta tarea en forma significativa, sobre todo en áreas de mayor riesgo como son los barrios en que habitan los pobres, por lo que no parece realista suponer que las demandas acumuladas en los asentamientos precarios serán atendidas sobre la base de recursos privados. En aquellos casos en que a raíz de las reformas aumentaron las tarifas, se eliminaron esquemas de subsidios ineficientes y se redujeron los niveles de recursos públicos para la provisión de agua potable y saneamiento a los pobres urbanos, éstos se han visto gravemente afectados por una acentuada exclusión de los servicios (OMS/OPS/División de Salud y Ambiente, 2001). En la medida que no se alcancen metas de cobertura especialmente en las áreas donde más se necesita, gran parte de la población urbana pobre continuará dependiendo de aquellos servicios que operan con recursos públicos, o de los prestadores informales. Si bien algunos países, como Chile, han logrado instrumentar subvenciones dirigidas a la demanda y concentradas en los pobres, en otros países persisten las dificultades para aplicar estos instrumentos.<sup>41</sup> Los cobros de conexión

---

<sup>40</sup> La tecnología de condominios de bajo costo desarrollado en Brasil considera un sistema ramificado por manzanas y conexiones individuales por lote, con tubería plástica de diámetros pequeños a 30-40 centímetros de profundidad.

<sup>41</sup> Los casos de conflicto social en Cochabamba, Bolivia, y los problemas surgidos en Buenos Aires, Argentina, en el suministro de estos servicios a los pobres, son un ejemplo de estos aspectos.

también son difíciles de asumir para los grupos de bajos ingresos, y pueden ser significativamente altos cuando se trata de asentamientos no planificados en localizaciones alejadas. En algunas experiencias, estos costos son absorbidos de manera general por todos los usuarios de área; en otros casos se han facilitado créditos para financiar las conexiones o permitido la contribución de los hogares con trabajo y/o materiales propios; por último, están las conexiones y medidores de tipo colectivo aplicados en Buenos Aires y Cartagena que desincentivan las conexiones ilegales, aunque no resuelven plenamente las dificultades de pago.

En resumen, la experiencia de los últimos años demuestra que se requiere mantener contribuciones significativas de recursos desde el sector público para responder a los rezagos de inversión en infraestructura básica, sobre todo para atender a los pobres urbanos.<sup>42</sup>

## 2.5 Otros servicios urbanos

Desde la perspectiva del alivio a la pobreza debería tenerse en cuenta además del agua potable y el saneamiento, otros servicios urbanos que inciden en las posibilidades de progreso de la población pobre. En materia de energía, la Región presenta un consumo *per cápita* sostenido y en aumento como resultado del crecimiento económico y la adopción de modelos de desarrollo intensivos en energía.<sup>43</sup> Sin embargo, los niveles de consumo energético de los pobres latinoamericanos pueden considerarse bajos si se los compara con otros segmentos socio-económicos. La fuente más importante de energía de estos hogares es la biomasa, sobre todo en los pequeños centros urbanos. El consumo excesivo de leña ocasiona en varios países serios problemas ambientales, además de implicar una baja eficiencia en el consumo de energía, problemas de salud por contaminación del aire en la vivienda, y altos costos de tiempo para proveerse del recurso. En forma incipiente, los programas de alivio a la pobreza incorporan medidas para ampliar el acceso a la energía para atender a la satisfacción de necesidades básicas y apoyar el desarrollo de actividades productivas en precios y cobertura adecuados. Así por ejemplo, el **Programa Rosario Hábitat**, financiado por un préstamo del BID en Argentina y llevado adelante por la Municipalidad de Rosario, apoya proyectos integrados de mejoramiento de asentamientos irregulares combinando inversiones en infraestructura, con acciones de desarrollo social. En su componente de urbanización, el programa considera además de otras obras la construcción, ampliación y/o mejoramiento de redes de distribución de energía eléctrica, incluyendo, en los casos que corresponda, la subestación transformadora y la red de media tensión, y acometidas hasta el pilar de cada lote. A su vez, el **Subprograma de Mejoramiento de Barrios** que ejecuta en Bolivia el Viceministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, también incluye inversiones para dotar de electricidad y alumbrado a los asentamientos precarios. Las obras incluyen tanto conexiones domiciliarias de energía eléctrica como alumbrado público, con el fin de mejorar las condiciones de habitabilidad y seguridad en los barrios populares.

La accesibilidad urbana constituye otro aspecto importante para la inclusión de los pobres a la ciudad y sus oportunidades. El transporte urbano consume hoy el 3,5% del Producto Nacional Bruto de la Región, el costo del tiempo de viaje equivale a otro 3% (Bull, 2003).<sup>44</sup> En la medida que las ciudades se extienden y la dinámica del mercado de suelos obliga a los pobres a localizar

<sup>42</sup> En un estudio reciente (Navajas, 2002, citado en Corrales, 2002) que analizó la relación entre carencia de cobertura urbana en cloacas y desigualdad en la distribución del ingreso, en países en la región, se encontró que el 72% de los hogares sin cobertura de agua corresponden al 40% más pobre de los hogares; y para cloacas, el 62% de los hogares sin cobertura pertenece al 40% más pobre.

<sup>43</sup> Según estudios de CEPAL; la región demuestra ineficiencias en el uso de energía debido a (i) insuficiente empleo de tecnologías eficientes en materia de energía, (ii) base industrial obsoleta, y (iii) consumo elevado e ineficiente de combustible por parte de vehículos motorizados.

<sup>44</sup> A partir de los inicios de la década de los noventa la demanda creciente por transporte e infraestructura vial ha aumentado la congestión, los accidentes, los tiempos de viaje y ocasionado problemas de contaminación en las ciudades. El parque de vehículos particulares, sobre todo por los sectores medios y altos, es el principal factor de contaminación, mientras el transporte público sigue siendo el principal medio de movilización de la población urbana, sobre todo, de la más pobre.

sus viviendas en áreas alejadas de equipamientos y servicios urbanos, estos hogares han enfrentado en las últimas décadas un aumento significativo del costo y tiempo de viajes, lo que limita su utilización de los servicios y oportunidades de empleo que ofrece la ciudad. Se han adoptado importantes medidas para reducir la congestión en las grandes ciudades, orientadas tanto a la oferta (vías segregadas, mejor calidad del parque, gestión del tránsito) como a la demanda (limitación de estacionamientos, restricción vehicular y educación (Bull, 2003). Sin embargo, estas medidas aún tienden a favorecer a los sectores de mayores ingresos, por lo que sigue pendiente el desafío de poner al alcance de los pobres urbanos soluciones de desplazamiento simples y efectivas para incorporarlos en mayor medida a la vida de la ciudad.

**Recuadro 10**

**CRECIMIENTO URBANO, POBREZA Y CARENCIA DE SERVICIOS  
EL CASO DEL MUNICIPIO DE CARREFOUR, HAITÍ**

En Haití, la pobreza crónica generalizada puede asociarse con un sostenido estancamiento económico y contracción del ingreso, que hoy es de sólo 360 dólares per cápita. El 56% de la población subsiste con un ingreso de menos de 1 dólar diario, y la esperanza de vida disminuyó de 52,6 años en 2002 a 49,1 años en 2003. Menos del 40% de los habitantes tiene acceso a agua potable. Más de la mitad de la población económicamente activa está desempleada o subempleada, y las actividades informales representan el 80% de todas las transacciones y el 95% del empleo. Los persistentes niveles de pobreza en las zonas rurales, la contracción de la actividad económica y una descapitalización extrema, han generado migraciones masivas hacia los principales centros urbanos del país. Los principales centros receptores de población son las municipalidades de la Zona Metropolitana de Puerto Príncipe (ZMPAP) en particular la Municipalidad de Carrefour, y las cabeceras departamentales.

La Municipalidad de Carrefour triplicó su tamaño entre 1982 y 2003, pasando de 213.815 habitantes a más de 600.000. El acelerado crecimiento y la debilidad del sector servicios han originado severas carencias de infraestructura básica y equipamiento urbano, congestión vial y deterioro del medio ambiente. La red vial se ha deteriorado, y las calles se encuentran invadidas por la venta ambulante y la acumulación de residuos, mientras la falta de conexiones transversales y la discontinuidad de algunos ejes principales genera congestión del tránsito y contaminación del aire. Existen importantes carencias en materia de abastecimiento de agua por red: hoy sólo el 40% de los residentes tiene acceso a conexiones domiciliarias, mientras en 1985 la cifra era del 60%. La contaminación generalizada del agua afecta también a aquella distribuida por redes, que está disponible sólo en algunos barrios del municipio. Los demás habitantes compran el agua de los vecinos con conexión a la red (pagando hasta dos veces más que el precio del acceso por red), la adquieren de camiones cisterna (a un precio cinco veces superior al de la red) o la obtienen de agua de ríos, arroyos, o pozos de agua superficiales con contaminación salina u orgánica. Ante la incapacidad del servicio encargado de operar las redes (Central Autónoma Metropolitana de Agua Potable CAMEP) para abastecer a la población, han surgido pequeños sistemas locales, basados en pozos administrados por vecinos con algún apoyo de organizaciones no gubernamentales. A su vez, Carrefour carece por completo de sistema público de alcantarillado, por lo que la población debe utilizar letrinas o verter los desechos al exterior. A ello se suma un deficiente sistema de recolección de residuos, los cuales deben ser depositados en contenedores. Sólo el 37% de la producción de desechos es recogida, mientras el 31% se arroja en vías públicas, drenajes y quebradas, y el resto es quemado.

Si bien la Constitución de Haití prevé la autonomía financiera y administrativa de las municipalidades, y les otorga responsabilidades para operar los servicios, la aguda escasez de recursos físicos y humanos en un marco de veloz crecimiento urbano impiden que ellos provean adecuadamente estos servicios.

**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo (2005).

### **3. Algunas enseñanzas a partir de las reformas**

#### **3.1 Sector público y las carencias de servicios de los pobres**

Si bien la Región ha experimentado avances importantes en materia de cobertura de servicios, los pobres urbanos siguen experimentando agudas deficiencias que requieren ser enfrentadas con nuevos modelos de provisión. La interesante experiencia acumulada en los países señala que respetar la naturaleza pública de muchos servicios urbanos no significa necesariamente que ellos sean provistos por organismos del sector público, y que es posible introducir reformas importantes sin dejar de lado la responsabilidad social de atender a los más pobres. Sin embargo, también se ha evidenciado que los procesos de descentralización y privatización asociados a estas reformas han favorecido sobre todo a los sectores medios y altos. Para mejorar el acceso de los pobres urbanos y los asentamientos informales, las decisiones sobre alternativas de gestión no deberían considerar sólo categorías extremas -servicios centralizados o descentralizados; servicios públicos o privados- sino adoptar opciones más flexibles y realistas que permiten conjugar criterios de eficiencia con eficacia social.

#### **3.2 Financiamiento de los servicios**

La experiencia indica además que se requiere de medidas explícitas para que los procesos de descentralización y privatización de los servicios también favorezcan a los pobres urbanos. Resulta importante poner en marcha procedimientos y financiamientos que garanticen una cobertura adecuada en los asentamientos informales. Desde esta perspectiva, la mayoría de las propuestas exitosas desarrolladas en la Región en un contexto de privatización de servicios, incluyen la participación de las comunidades durante el proceso de privatización, información oportuna a los grupos de bajos ingresos, y medidas que favorecen una gestión equitativa, la inclusión explícita de los barrios pobres en los contratos, así como una flexibilización de estándares cuando se requieren soluciones realistas.

Por otra parte, ampliar el acceso de los pobres urbanos a los servicios básicos, particularmente en las ciudades medianas y pequeñas de la Región, va a requerir de importantes inversiones en infraestructura, tanto para extender las redes como para evacuar y tratar los desechos. Los costos de estas inversiones exceden con creces las posibilidades de los municipios pobres de la Región, y es probable que los habitantes de barrios precarios no puedan solventar tarifas que permitan recuperar estas inversiones y los costos de operación. Un desafío central para proveer suficientes servicios a los pobres urbanos es por lo tanto el diseño de mecanismos financieros y subsidios que hagan operables los servicios. La Región dispone de interesantes experiencias en este campo, que requieren ser difundidas entre los municipios y comunidades.

Recuadro 11

**INNOVACIONES EN MATERIA DE DOTACIÓN DE SERVICIOS**

Dos iniciativas se desarrollan en Bolivia y Chile para dotar de servicios a los barrios de menores recursos con participación de la comunidad.

En Bolivia, el Proyecto **Piloto “Baterías de Baños en Unidades Educativas de la ciudad de El Alto”** comenzó en el año 2002, con la participación del gobierno nacional, el gobierno municipal de El Alto, un consorcio constructor, una junta de padres de familia, juntas vecinales y el estudiantado y personal administrativo y docente de 73 Unidades Educativas de la ciudad de El Alto. El proyecto provee baterías de baños con los artefactos necesarios como lavamanos, duchas y bebederos en un área de esta populosa ciudad, en especial para el uso de niños y jóvenes.

**El Programa de Pavimentación Participativa de Chile** opera ya por una década, y se pretende mantenerlo hasta cubrir el déficit de pavimentos en los sectores populares. Participan el gobierno central, los gobiernos regionales, las municipalidades, los Comités de Pavimentación (organizaciones vecinales que requieren el programa), las Juntas de vecinos, empresas constructoras, bancos y otras empresas privadas. A través del programa se pavimentan calles y pasajes. Si bien su ámbito de acción comprende todo el territorio nacional, se da prioridad a los sectores urbanos donde habitan las familias de menores recursos, en todas las comunas y regiones del país. Cuando resulta necesario, el programa también incluye otras obras como el mejoramiento de redes públicas de agua potable o la evacuación de aguas lluvias.

---

**Fuentes:** [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl); [www.cepal.org/pobrezaurbana](http://www.cepal.org/pobrezaurbana)



## IV. Proveer y mejorar viviendas

### 1. Panorama habitacional

#### 1.1 Los problemas de vivienda a comienzos del milenio

El déficit habitacional para la Región se calcula entre 41,5 a 50,2 millones de unidades, dependiendo del criterio que se utilice para cuantificar el componente cualitativo (Miquel, 2004). Se necesita construir casi 20 millones de viviendas para alojar a las familias que carecen de alojamiento, además de corregir cuantiosas carencias de servicios, materialidad o seguridad de permanencia (cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**PROBLEMAS HABITACIONALES REGIONALES**

*Sobre la base de carencias cuantitativas y cualitativas de los países<sup>(a)</sup>*

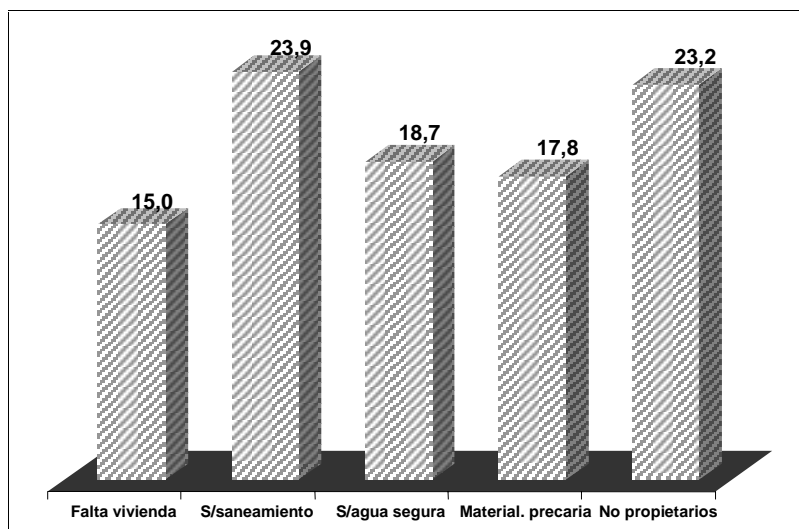
	Necesidades regionales
Viviendas que se requieren construir	19 738 909
Viviendas con problemas de saneamiento	31 462 063
Viviendas con problemas de agua potable	24 546 625
Viviendas con problemas de materialidad	21 828 743
Viviendas con problemas de tenencia	30 479 423

**Fuente:** Miquel, José (2004).

a) estas cifras consideran a los hogares pobres y no pobres, en áreas urbanas y rurales.

A continuación se grafica la incidencia de las diferentes carencias habitacionales sobre el total de los hogares de la Región, tanto urbanos como rurales. Mientras una proporción menor (15%) carece de vivienda, la incidencia de problemas de saneamiento y seguridad de tenencia afectan a uno de cada cuatro hogares.

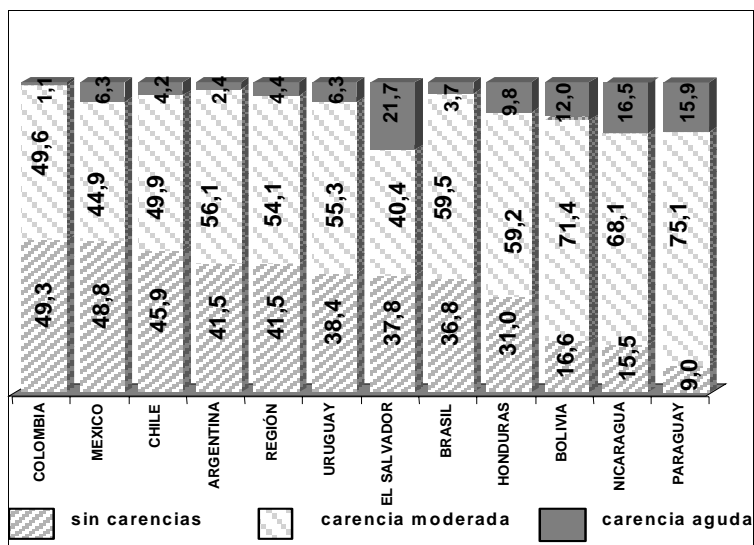
**Gráfico 6**  
**HOGARES AFECTADOS POR CARENCIAS HABITACIONALES AÑO 2000**  
(en porcentaje del total de hogares)



Fuente: Miquel, José: Déficit habitacional 2000, CEPAL, agosto 2004, sin publicar.

Sólo el 41,5% de los hogares urbanos latinoamericanos habitan libres de carencias, y entre los hogares pobres, esta proporción se reduce al 26,5%. La situación varía a nivel de los países, como ilustra el Gráfico siguiente. La mayoría de los hogares urbanos experimentan una o dos carencias de un total de cuatro, lo que da cuenta de un déficit cualitativo más bien moderado.

**Gráfico 7**  
**CALIDAD DEL PARQUE HABITACIONAL EN LOS PAÍSES**  
(Proporción de hogares urbanos, 2000)



Fuente: Mac Donald, Joan (2004) Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, Serie Manuales N° 38, CEPAL, Santiago de Chile.

Las políticas habitacionales han impulsado en general una producción habitacional de bajo costo unitario en estándares de diseño y calidad que varían en cada país. En un grado menor ellas se han hecho cargo de mejorar los asentamientos precarios, tarea que en muchos países desarrollan otras entidades situadas fuera del sector habitacional. En general, las entidades públicas encargadas en nuestros países de desarrollar las políticas de vivienda presentan una mayor vinculación con políticas de inversión física (obras públicas, infraestructura) que con aquellas de tipo social, lo que explicaría la insistencia en aplicar esquemas de “construcción de vivienda barata” y descartar en muchos casos la consolidación del hábitat precario existente.<sup>45</sup>

## 1.2 Evolución reciente del cuadro habitacional

La evolución del panorama habitacional durante la década pasada se señala en el cuadro 4.

**Cuadro 4**

**COMPARACIÓN DÉFICIT AÑO 1990 Y 2000**

Año	Falta de viviendas	Viviendas deficitarias <sup>a</sup>
<b>1990</b>	17 335 786	20 713 162
<b>2000</b>	19 738 909	31 462 063
<b>Variación en la década</b>	2 403 123	10 748 901

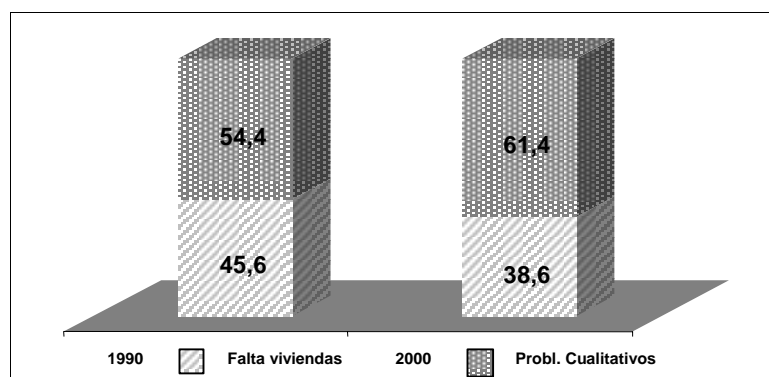
**Fuente:** Miquel, José (2004).

a/ viviendas sin saneamiento adecuado, que es la deficiencia más generalizada.

El significativo incremento del déficit total, de unos 13 millones de viviendas, representa el 35% de aumento respecto del déficit existente a comienzos de la década. Además, es interesante destacar que ambos componentes del déficit evolucionaron de forma diferente, para transformar de manera significativa la composición del panorama habitacional. Los hogares que requieren de saneamiento aumentaron en 52%, mientras solo hubo un aumento del 14% de la falta de viviendas. Como se ve en el Gráfico 8, el relativo equilibrio que existía a comienzos de 1990 entre problemas de falta de viviendas y problemas de calidad, hoy ha evolucionado hacia un amplio predominio de estos últimos.

**Gráfico 8**

**INCIDENCIA DE LOS PROBLEMAS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS  
EN EL PANORAMA HABITACIONAL**  
(América Latina y El Caribe, 1990- 2000, porcentajes)



**Fuente:** Miquel, José (2004).

<sup>45</sup> A su vez, existe la idea de que prestigia más al gobierno nacional o local la construcción de casas nuevas y convencionales que mejorar las viviendas precarias, aún a costa de la cobertura. Otro factor importante parece ser la asociación de las formas tradicionales de provisión de viviendas con intereses creados en el sector construcción.

## 2. Respuestas a la falta de viviendas

### 2.1 Políticas y tipos de necesidades

Considerando las tendencias demográficas y la disminución del tamaño de los hogares que ocurre en la Región, se puede estimar que hasta el año 2010 los hogares aumentarán en promedio 2,8 millones cada año. Esta cifra establece necesidades de ampliación del parque solo por concepto de formación de nuevos hogares, a las que habrá que agregar aquellas para reponer unos 10 millones de viviendas hoy irrecuperables, y las que genera la depreciación del stock habitacional, que a tasas convencionales del 1% anual representan alrededor de 1 millón de viviendas anuales. En resumen, los desafíos de ampliación del parque se pueden estimar desde 4,5 a 5 millones de viviendas al año para el conjunto de países de la Región.

Un panorama habitacional desfavorable puede contribuir de manera significativa a la reproducción de la pobreza en la ciudad, y fomentar la informalidad urbana. Dado que un elevado porcentaje de la población regional no cuenta con ingresos suficientes para acceder a una vivienda a través del mercado, las políticas de Estado han asumido la tarea de proveer viviendas a los más pobres. Sin embargo, los esfuerzos no parecen haber sido suficientes, si se considera el deterioro del panorama habitacional regional que se describió anteriormente (Miquel, 2004). Se ha insistido en aplicar de manera casi excluyente, programas de producción de nuevas unidades de estándares convencionales, que no resultan sostenibles para la mayoría de los países si se pretende lograr una provisión suficiente y oportuna de viviendas sociales. De esta forma, gran parte de los hogares pobres se han tenido que hacer cargo de su alojamiento, dando lugar a nuevos asentamientos precarios.<sup>46</sup> Con todo, las políticas sectoriales que han focalizado la mayoría de sus recursos en la provisión de nuevas viviendas no han logrado coberturas suficientes para detener o disminuir las necesidades acumuladas y las que se generan anualmente, de acuerdo a los antecedentes de producción de las entidades sectoriales.<sup>47</sup>

### 2.2 Avances en materia de financiamiento

En la mayoría de los países de la Región, han existido entidades públicas especializadas que asumían social, técnica y políticamente toda la responsabilidad de poner viviendas de interés social al alcance de la población hasta comienzos de los años noventa.<sup>48</sup> Para alcanzar a los sectores más postergados, las políticas tradicionales en general subsidiaron la oferta de viviendas reduciendo los precios de venta a menos de sus costos de producción, y otorgando subsidios crediticios con tasas nominales de interés de los créditos para vivienda que no consideraron la inflación en curso.<sup>49</sup> Si bien estas políticas cumplieron un importante papel en la producción de viviendas económicas, sus esfuerzos fueron insuficientes para resolver los problemas habitacionales en un contexto de un considerable déficit acumulado, elevados ritmos de urbanización y rápido aumento de la población.

Los ejemplos de programas consignados en el Recuadro 12 señalan que ya a partir de fines de los años setenta surgen en algunos países otras formas de proveer vivienda social, que

---

<sup>46</sup> A su vez, y como se ha mencionado antes, los programas de regularización del parque precario no han logrado escalas y cobertura para impactar de manera significativa en la precariedad urbana aumentó de manera explosiva durante la década pasada.

<sup>47</sup> Por ello, el aumento discreto del déficit cuantitativo durante la década pasada no puede ser atribuido tanto a la producción convencional, sea de orden público o del mercado habitacional, sino sobre todo a la capacidad de los propios hogares para producir o consolidar alojamientos de características permanentes.

<sup>48</sup> En Chile se creó la Corporación de la Vivienda (CORVI) en 1953; en Costa Rica se puso en marcha el Instituto de Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) en 1954; mientras en Colombia el Instituto de Crédito Territorial (ICT) inició sus actividades en 1939. Estas entidades asumieron amplias responsabilidades como definidores de política, diseñadores de proyectos, urbanistas, repartidores de vivienda, y entidades financieras (Gynspan y Meléndez, 1999; Chiappe de Villa, 1999).

<sup>49</sup> En el caso de trabajadores en sectores formales de la economía, habitualmente se procedía a descuentos a la planilla de sus remuneraciones.

gradualmente se extienden a los demás países de la Región. Chile, Costa Rica y Colombia iniciaron estas nuevas políticas poniendo énfasis en el subsidio a la demanda, el ahorro previo<sup>50</sup> y el crédito a la vivienda en condiciones de mercado. Se da preferencia a los subsidios directos; esto es, aquellos que se asignan, no a la oferta, sino a los jefes de hogar y personas que demandan las viviendas. Estos subsidios aportan capacidad de compra a los beneficiarios, y por lo tanto, crean y fortalecen una demanda efectiva por viviendas sociales. Al menos en teoría, se posibilita así a los hogares concurrir al mercado para elegir sus viviendas.<sup>51</sup>

La asignación de responsabilidades entre los sectores público y privado varía de un país a otro según el desarrollo que demuestran los mercados involucrados, y las posibilidades existentes para trasladar o asignar tareas al sector privado. En términos generales, el sector privado ha ido adquiriendo un papel cada vez más importante, mientras las entidades públicas siguen a cargo de la fijación y el control de normas, estándares y precios de las viviendas, y en algunos casos llevan a cabo el proceso de postulación y asignación de subsidios de modo de garantizar una adecuada focalización. A su vez, las empresas privadas y otras entidades del sector (cooperativas de vivienda, sociedades mutuales y otras organizaciones de vivienda) son las principales responsables de construir y ofertar las viviendas de interés social. En ciertos países y períodos, sobre todo al inicio de las reformas, el sector privado no ha estado interesado o capacitado para actuar en el segmento de mayor pobreza, debiendo el sector público intervenir como oferente “subsidiario” de viviendas a familias y personas en situación de extrema pobreza, o bien aportar terrenos, obras de infraestructura y equipamientos complementarios.

Por su parte, se ha traspasado gradualmente la gestión financiera a bancos y otras instituciones privadas. Estas administran las cuentas de ahorro y los créditos hipotecarios para adquirir las viviendas de interés social. También en materia de financiamiento, algunos países han debido flexibilizar las posturas respecto a una privatización “a ultranza” para asumir procedimientos más realistas que contemplan un traspaso parcial, manteniendo por ejemplo la tuición pública sobre el manejo de carteras hipotecarias de alto riesgo como son aquellas que generan los más pobres;<sup>52</sup> asimilando pérdidas a causa de la morosidad, e incluso incentivando con financiamiento directo a la oferta la producción de viviendas sociales por parte de empresas privadas cuando el mercado no estuvo interesado en hacerlo. En este proceso fue necesario abrir el acceso de bancos y de otros intermediarios financieros a fondos de pensiones y de seguros de vida, lo que implicó reformas financieras y de regulación prudencial para una gestión solvente de esos fondos. De esta forma se ampliaron los recursos de largo plazo que requiere el funcionamiento del mercado hipotecario. Surgió además la necesidad de un mercado secundario para viviendas de interés social, a raíz de las dinámicas necesidades habitacionales de las familias latinoamericanas, las que demandan una mayor movilidad residencial.<sup>53</sup>

## Recuadro 12

<sup>50</sup> El aporte previo lo realizan los jefes de hogar y las personas que califican para recibir subsidios habitacionales en función de sus respectivos niveles de ingreso y de sus posibilidades, ya sea a través de ahorros previos, un lote de terreno, materiales de construcción, o su propia mano de obra. El establecimiento de requisitos de ahorro previo en bancos y otras entidades, trae consigo el imperativo moral de proteger esos ahorros de los riesgos de inflación y de insolvencia de esas entidades. La cobertura del primero de esos riesgos pasa por la indización de fondos o por tasas nominales ajustables de interés, y la del segundo implica habitualmente una garantía estatal a esos fondos.

<sup>51</sup> Para cautelar que las viviendas resulten accesibles a los beneficiarios de los programas públicos, éstos han establecido condiciones de calidad, superficie, precios y disponibilidad que, en la práctica, determinan en el mercado un segmento de oferta de viviendas sociales subsidiadas al que pueden optar las familias más pobres.

<sup>52</sup> Dados los riesgos y altos costos de transacción de estas operaciones, se han debido subsidiar los costos de transacción. Se establecieron fondos o instituciones de garantía que comparten el riesgo de no pago de esos créditos (contra el pago de una prima). Estas medidas persiguen contrarrestar las desventajas de esos créditos e incentivar el desarrollo del respectivo segmento de mercado.

<sup>53</sup> Las normas para incentivar ese mercado consideran, por ejemplo, una devolución parcial o nula de los subsidios habitacionales obtenidos, cuando la familia aplica los fondos de la venta de sus viviendas a la adquisición de una nueva vivienda con mejores estándares o nueva localización.

## PROGRAMAS DE PROVISIÓN DE NUEVAS VIVIENDAS

El actual **Sistema de Subsidio Habitacional** de Chile tiene su origen en una serie de programas que operan a partir del año 1978. Se orienta a la población de ingresos medios-bajos y bajos con cierta capacidad de ahorrar y servir un crédito hipotecario, como a sectores medios que poseen ingresos para acumular ahorro y acceder a un crédito de mayor envergadura. El sistema es administrado por la entidad rectora del sector habitacional -el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y sus organismos integrantes.

El **Programa Ahorro-Bono-Crédito (ABC)** de Costa Rica permite a los estratos medios y medios bajos de ese país la compra de una vivienda existente, la compra de un lote y la construcción, y/o la construcción en lote propio. En el Programa ABC está presente el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos junto con el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), las Entidades Autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), además de empresas constructoras y familias potenciales. Para los sectores de mayor pobreza, ya opera por casi 20 años en este país el **Bono familiar de Vivienda (BFV)**, que da acceso a una solución de vivienda a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. Comprende la construcción en lote propio, compra de lote y construcción, compra de vivienda existente, reparación, ampliación, mejora y terminación de vivienda.

De menor desarrollo en el tiempo, en República Dominicana también opera un subsidio habitacional para familias de ingresos medio y medio-bajo por medio del **Bono Monetizados y Bono Tierra**. Permite completar el valor de una vivienda construida y financiada por el sector privado. Intervienen la Gerencia de Investigación, la División de Bono Habitacional, promotores privados e instituciones financieras.

Otros países también han adoptado el subsidio directo a la demanda. En México el **Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa"** que opera a partir del año 2002, prevé el otorgamiento de subsidios y créditos federales para la adquisición, edificación y/o mejoramiento físico de viviendas. Con un campo de acción que abarca todo el territorio nacional, cuenta con la participación de entidades del nivel central como la Secretaría de Desarrollo Social, el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), los Organismos Estatales de Vivienda Banco del Ahorro Nacional y de Servicios Financieros y la misma ciudadanía que participa a través de la Contraloría Social. A su vez, **Techo propio con el Bono Familiar Habitacional** opera a partir del año 2002 en Perú como parte de la política nacional de vivienda que lleva adelante el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Colaboran el Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda y otras instituciones financieras intermediarias que conforman un sistema integral de financiamiento hipotecario para adquirir, construir o mejorar viviendas de interés social. Su implementación paulatina ha permitido dar cobertura a 15 regiones del país. También en Bolivia opera desde fines de la década pasada el **Subprograma Subsidio Directo a la Vivienda** con la participación de entidades del gobierno nacional, financieras, juntas vecinales, representantes de la Cámara de la Construcción entre otras instancias. A diferencia de las experiencias recién mencionadas, en este caso el programa se diseñó para un plazo acotado. Los subsidios se orientan a la compra de viviendas de carácter social y al mejoramiento y/o refacción de viviendas populares.

Fuente: [www.cepal.org/pobrezaurbana](http://www.cepal.org/pobrezaurbana).

### 2.3 Integralidad y focalización en grupos vulnerables

Las políticas habitacionales han reconocido que la atención a grupos muy pobres requiere que los programas de vivienda se integren con otros programas que enfrenten los problemas de nutrición, salud y educación de esas familias y personas. Por ello, han tendido a proveer, además de la solución habitacional, otros productos y servicios necesarios para constituir barrios de cierta calidad que faciliten la inclusión social de los pobres en la ciudad. Asimismo, algunas políticas habitacionales de la Región han considerado la participación del usuario en la producción de nuevas viviendas, aunque ello sucede en general de manera menos frecuente que en los programas

de mejoramiento. Un ejemplo de las aproximaciones más convencionales es el Proyecto Piloto Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua de Paraguay, en el cual el CONAVI inició su participación en el año 2003, y que beneficia a familias de escasos recursos organizadas en cooperativas de viviendas por ayuda mutua. En otros casos, como el Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios (Fondo Solidario de Vivienda–FSV) de Chile, de creación relativamente reciente, las familias pobres pueden organizarse y presentar un Proyecto Habitacional, para ser financiado por los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU) regionales. El fondo comprende la adquisición de viviendas usadas, la densificación predial, la construcción en sitio residente y la construcción en nuevos terrenos.

Además, se demuestra de manera explícita que, más allá de una preocupación por los sectores pobres en general, es necesario incluir algunos programas que atiendan a determinados grupos especialmente vulnerables. Por ejemplo, en Costa Rica el Programa de Ahorro Bono Crédito Vertical privilegia a familias de determinados rasgos socioeconómicos y culturales (familias indígenas, hogares con algún miembro con discapacidad, hogares encabezados por mujeres) o localizadas en zonas de ciertas características (zonas cálidas, zonas de inundación). También en ese país, la aplicación del Bono Familiar de Vivienda mediante el artículo 59 de Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SNFV) permite considerar casos de adultos mayores, miembros con alguna discapacidad, familias en asentamientos precarios entre otros. En Guatemala, el Programa de Subsidio Directo para poblaciones Desarraigadas y Desmovilizadas (Programa integrante del Fondo Guatemalteco para la vivienda -FOGUAVI) fue creado en el marco de los Acuerdos de Paz en 1997 para otorgar lotes con servicio y/o viviendas a la población desarraigada y desmovilizada. En este programa participan el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda de Guatemala, el Viceministerio de Vivienda, el Fondo Guatemalteco para la vivienda (FOGUAVI), Municipalidades locales, ONG, empresas privadas, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Otro ejemplo es el Programa Federal de Emergencia Habitacional de Argentina, que contempla la construcción de viviendas por Cooperativas de Trabajo creadas a tal fin, atendiendo las necesidades habitacionales al mismo tiempo que la reinserción laboral de los integrantes de dichas asociaciones. Junto a los programas de carácter continuado, se inició en Panamá en 1997 el Programa de Apoyo Rápido para Viviendas de Interés Social (PARVIS), cuya fecha de término fue prevista para el año 2004, para dotar de una unidad básica de vivienda o el mejoramiento funcional del alojamiento existente a familias en emergencia habitacional.

En el camino hacia una comprensión más integral de los proyectos de vivienda, pueden incluirse intentos explícitos de vincular la provisión de vivienda con la creación de ciudad, como lo ejemplifica el Recuadro 13. Combinando una buena localización y una gama de viviendas de diferentes estándares en un proyecto de vivienda social, se ha favorecido la heterogeneidad social y se ha atenuado la segregación socio–espacial. En los próximos años deberían surgir más ejemplos de articulación entre política habitacional y política urbana en los países de la Región.

### METROVIVIENDA, UNA RESPUESTA A LA INFORMALIDAD URBANA EN BOGOTÁ

Los asentamientos informales han experimentado un crecimiento espectacular en la periferia de Bogotá, y se han densificado las áreas "consolidadas" irregulares urbanas. Cada año se incorporan 190 hectáreas en forma ilegal al casco urbano, carentes de servicios, áreas libres y equipamientos. Se estima que en los próximos años la población de la ciudad aumentará en cerca de 1.800.000 personas, el 80% de las cuales corresponde a estratos pobres. Ello determina la necesidad de construir 360.000 viviendas nuevas anuales.

En 1999 se creó **Metrovivienda**, empresa de capital público de la Alcaldía Mayor de Bogotá, con carácter de una inmobiliaria de segundo piso. Metrovivienda estimula la construcción de viviendas de bajo precio facilitando la disponibilidad de tierra urbanizable y legalizada a bajo costo, construyendo equipamiento urbano, asegurando mercado y activando demanda en el sector social. Se identifican y adquieren grandes predios –en algunos casos en zonas de expansión de la ciudad– para dotarlos de infraestructura y venderlos en lotes a constructores particulares, quienes se entienden con los compradores. En otros casos Metrovivienda se asocia con propietarios de terrenos, aportando los recursos necesarios para su desarrollo. Para asegurar la accesibilidad por parte de los sectores de menores ingresos, Metrovivienda controla el precio máximo de venta de las viviendas. Con el fin de hacer viable las operaciones y evitar una segmentación urbana, la entidad favorece proyectos de vivienda en que se combinan soluciones mínimas con otras de mayor costo.

En los tres años que lleva operando esta entidad, la producción de viviendas sociales aumentó significativamente, y se elevaron los estándares manteniendo los niveles de costo unitario. Además, se ha logrado impactar positivamente las áreas urbanas más pobres de la ciudad, dotándolas de equipamientos y servicios que no solo benefician a la población incluida en los proyectos. Se redefinió el papel del Estado y del sector privado: el primero hace ciudad y el segundo hace viviendas. En el ámbito fiscal, se canalizan sostenidamente capitales privados (inversión y crédito) a sectores y segmentos de población vulnerables, permitiendo adelantos con una menor participación del sector público.

Para que el modelo planteado por Metrovivienda llegue a ser realmente competitivo en el mercado inmobiliario destinado a estratos de menores ingresos, se requiere reducir aún más los costos de las obras urbanas y las viviendas, acortar los plazos de edificación, y mejorar la focalización para que los grupos de menores recursos puedan calificar en el programa. A nivel urbano, se ha mencionado que el esfuerzo por incorporar nuevos suelos requiere ser complementado con otras iniciativas de reconstrucción urbana a partir de procesos comunitarios activos, así como de recuperación de sectores deteriorados. El principal desafío de Metrovivienda es aumentar significativamente la escala de sus intervenciones para hacer frente a la masiva ocupación ilegal de suelos de protección, de áreas de riesgo y de terrenos adyacentes al Distrito en los municipios vecinos.

**Fuente:** Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, "Prevenir la marginalidad, el papel de los niveles de Estado: el caso de Bogotá".

## 3. Mejoramiento de viviendas precarias

### 3.1 Consolidación del parque urbano y rural

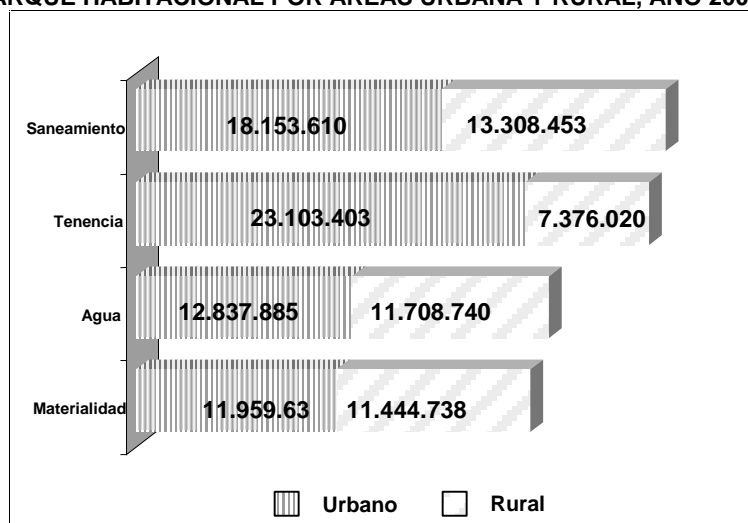
Tal como se analizó al inicio de este capítulo, el déficit cualitativo representa más del 60% del déficit total; sin embargo, las acciones destinadas a corregirlo siguen siendo mucho menores que los esfuerzos que se realizan para producir nuevas viviendas. Aún con el alto nivel de urbanización que ha alcanzado la Región, una parte muy significativa del déficit cualitativo total se localiza en el espacio rural, como lo ilustra el gráfico 8. Sobre todo las carencias de servicios



básicos de la población rural constituyen un desafío importante en términos de inversión, teniendo en cuenta la localización dispersa que caracteriza a muchos asentamientos.<sup>54</sup>

Gradualmente las políticas habitacionales están dando mayor atención a la consolidación de asentamientos informales, en vez de optar por trasladar a sus habitantes a conjuntos de nuevas viviendas. De esta forma se logra preservar las redes sociales, el arraigo y otros factores que contribuyen a fortalecer el capital social de los pobres urbanos. Más y más países optan por radicar los asentamientos informales antes que erradicarlos a nuevos conjuntos, lo que ha ocasionado un aumento importante, aunque aun insuficiente, de los programas de mejoramiento. Estos programas de mejoramiento han ido evolucionando desde la provisión aislada de infraestructura o propiedad (lotes con servicios) a una mirada más integral al alivio a la pobreza, en parte por impulso de agencias internacionales.

**Gráfico 8**  
**DEFICIENCIAS DEL PARQUE HABITACIONAL POR ÁREAS URBANA Y RURAL, AÑO 2000**



Fuente: Miquel, José (2004).

Las experiencias de mejoramiento habitacional más innovadoras han sido ejecutadas por lo general por entidades ajenas al sector público de vivienda. Por una parte, las ONG en los diversos países llevan adelante ya por varias décadas intervenciones en barrios precarios con apoyo de organismos de cooperación. En varios de estos proyectos, en general de pequeña escala y fuerte componente participativo, se consideran mejoramientos de viviendas. Es posible en estos casos avanzar desde proyectos experimentales a una política de gran escala con programas nacionales y locales estables.

De manera más reciente se han puesto en marcha en la Región proyectos masivos de regularización urbana de los asentamientos informales, con financiamiento de entidades multilaterales, como se describe en el Capítulo 3 de este documento. Los “programas de mejoramiento barrial” sólo en escasas ocasiones incorporan subprogramas de mejoramiento habitacional. Aunque la regularización de servicios y propiedad por parte de los gobiernos incentiva de manera espontánea a las propias familias a mejorar sus alojamientos,<sup>55</sup> cuando se ha planificado una acción concertada entre municipios, ONG locales y la comunidad se han logrado

<sup>54</sup> Por ello, algunos países han puesto en marcha programas de atención a la vivienda rural en villorrios que permiten proveer servicios y equipamientos esenciales desde la perspectiva de combate a la pobreza.

<sup>55</sup> Aunque se carece de estadísticas completas para dimensionar esta forma de producción de viviendas, existen evidencias de que en la región la autoconstrucción de viviendas continúa siendo un recurso importante, que se podría activar y mejorar a través de un reconocimiento explícito como línea de atención habitacional dentro de la política de vivienda.

resultados más efectivos para reducir el déficit cualitativo en los asentamientos. Estos programas de mejoramiento del hábitat impulsados en gran medida por los organismos multilaterales, en términos generales se caracterizan por considerar una gama de intervenciones en el hábitat precario, ya sea de dotación de infraestructura, regularización dominial o equipamiento social. Solo en algunos casos se incluyen programas de mejoras de las unidades de vivienda propiamente tales.

Resulta importante incorporar de manera decidida los programas de mejoramiento barrial a las políticas de vivienda para un manejo equilibrado de los problemas cuantitativos y cualitativos de vivienda,<sup>56</sup> aunque ello implique dificultades para integrar diversos componentes o coordinar esfuerzos con instituciones de otros sectores.

### 3.2 Algunas experiencias destacadas

Los antecedentes recopilados a raíz de la Consulta programática efectuada por la Secretaría Técnica de la Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de los Países de América Latina y el Caribe (MINURVI) a los países integrantes, permiten identificar diferentes categorías de programas de mejoramiento barrial. Por una parte están los programas “clásicos” como el **Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)** de Argentina, que beneficia a las familias de los barrios precarios -con excepción de la Capital Federal. Contempla el acceso al dominio de la tierra mediante título de propiedad, la instalación o ampliación de redes de infraestructura básica, y la construcción de espacios públicos, equipamientos comunitarios y obras de mitigación ambiental. PROMEBA está concebido como un programa de plazo acotado, en que intervienen el BID como institución de financiamiento externo, instituciones del nivel central, provincial y local, así como la propia comunidad. En Bolivia, el **Subprograma de Mejoramiento de Barrios**, también de plazo acotado, contempla la participación del Viceministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), empresas constructoras y los vecinos del barrio beneficiado. Se orienta sobre todo a las familias bolivianas de más bajos ingresos de zonas peri-urbanas. Cada proyecto incluye componentes físicos (agua potable, alcantarillado sanitario, mejoramiento vial, drenaje pluvial, electricidad y alumbrado, módulos sanitarios, equipamiento social, arborización) junto a elementos no físicos (desarrollo comunitario, educación sanitaria, regularización derecho propietario). El **Programa Hábitat** de México es relativamente reciente. La Secretaría de Desarrollo Social es la institución impulsora del programa, en que también intervienen otros organismos del gobierno central. Los beneficiarios, que participan a través de la denominada Contraloría Social, son sobre todo hogares en situación de pobreza asentados en las ciudades y/o zonas urbanas seleccionadas. El Programa Hábitat no solo mejora la infraestructura, el equipamiento y los servicios, sino además entrega servicios sociales y fomenta el desarrollo comunitario. Panamá cuenta con un **Programa de Mejoramiento habitacional** que se inició en 1982, y lleva 23 años a la fecha, focalizado en familias de escasos ingresos. En Paraguay, **Mejoramiento de la Comunidad** también es de reciente operación, y concierne a una serie de entidades públicas y privadas (CONAVI, Cámara Paraguaya de la Vivienda e Infraestructura) para construcción y mejoramiento de viviendas, dotación de infraestructura, servicios básicos, creación de espacios de producción comunitaria y regularización de la tenencia en asentamientos informales, y así favorecer una mayor equidad urbana. Un caso de interés dentro de este grupo de programas “clásicos” en nuestra Región es **Mejoramiento Integral de Barrios -MIBARRIO** de Perú. De reciente puesta en marcha, MIBARRIO forma parte de la política de vivienda y es regido por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Esta inclusión explícita debería permitir un mejor manejo de los problemas habitacionales que otros programas que operan desvinculados total o parcialmente de la política habitacional. En MIBARRIO participan el Banco de Materiales, las

---

<sup>56</sup> Este hecho podría asociarse al origen de muchos programas de mejoramiento barrial, que tiene que ver más con una inquietud por rescatar sectores urbanos deficitarios que de mejorar el parque habitacional precario.

municipalidades y la comunidad organizada. Su ámbito de acción son los barrios calificados como "urbanos marginales" con población pobre y extremadamente pobre, donde se efectúan acciones de remodelación urbana, regularización de edificaciones habitacionales, provisión de infraestructura urbana y equipamiento urbano comunitario.

Otro grupo de programas de mejoramiento se aplican a determinados territorios o centros urbanos. Por ejemplo, el **Programa de Asentamientos Irregulares Rosario Hábitat** en Argentina financia proyectos integrales de mejoramiento de asentamientos irregulares del Municipio de Rosario, combinando inversiones en infraestructura con acciones de desarrollo social, para lo cual colaboran instituciones del nivel central, del nivel provincial, varias instancias de la Municipalidad de Rosario, fundaciones, ONG, asociaciones profesionales y la comunidad. Otro ejemplo notable es **Favela Barrio** de Río de Janeiro, que se inició en 1995 con financiamiento del BID, para integrar en un período de 5 años a 105 tugurios de tamaño medio al tejido urbano. Se complementa con intervenciones municipales para construir infraestructura, calles, equipamiento social y de recreación, préstamos para materiales de construcción e iniciativas de desarrollo productivo (capacitación, formalización de comercio, cuidado infantil). Las comunidades se seleccionaron con un sistema transparente de puntaje basado en indicadores de pobreza y eficiencia de la inversión.

La existencia de estos programas de mejoramiento que se insertan en estrategias más amplias de desarrollo de determinados territorios o centros urbanos, da cuenta de una mayor apertura de las políticas de vivienda hacia objetivos más amplios que las tradicionales metas sectoriales que las caracterizaron en el pasado. Algunos de estos programas han formado parte de una gama de acciones destinadas a compensar situaciones –permanentes o coyunturales– de desventaja de determinados territorios. Tal es el caso, por ejemplo, del **Programa Federal de Solidaridad Habitacional**, en Argentina, que desde el año 2004 ha provisto viviendas e infraestructura urbana a 18.000 familias en las provincias del noroeste y del noreste argentinos, a través de una acción coordinada de entidades del nivel nacional, provincial y en algunos casos, local y privado. El programa ha logrado además aliviar los agudos problemas de desempleo en esa parte del país. De manera similar, el **Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noroeste y Noreste Argentino (PROSOFA)** contempla la realización de pequeños proyectos para mejorar la calidad de vida de los habitantes de las provincias limítrofes de la Cuenca del Plata, que presentan necesidades básicas insatisfechas. Las obras de saneamiento básico, agua potable, salud, educación se efectúan con el apoyo de organismos del gobierno central, provincial y municipal, empresas constructoras y otros actores locales.

Algunos programas de mejoramiento abordan problemáticas específicas –por ejemplo, de salud– en algunos países. En Bolivia, el **Subprograma de Mejoramiento de Viviendas en Zonas de Enfermedades Endémicas de Chagas** opera desde el año 1999, focalizando sobre todo en la población que habita en estas áreas. También acá intervienen el gobierno central a través de dos ministerios, los gobiernos municipales, ONG junto al Programa Mundial de Alimentos y la comunidad beneficiada, para mejorar el nivel habitacional de decenas de miles de familias bolivianas, tanto rurales como urbanas.

Como se mencionó anteriormente, muchos programas de mejoramiento barrial enfatizan más el entorno del barrio y los servicios que el mejoramiento habitacional propiamente tal. Sin embargo, también hay ejemplos interesantes de programas que dan especial importancia a este aspecto. El **Programa de Reparaciones, Ampliación, Mejora y Terminación de Vivienda (RAMT)** de Costa Rica, iniciado en 1989, busca prolongar o restituir la vida útil de las viviendas sociales y facilitar a las familias beneficiarias, de una mejor calidad de vida. Intervienen en él el Banco Hipotecario de la Vivienda, las empresas constructoras y las familias involucradas. Se privilegia la mejora de viviendas que requieren de sustitución parcial o total de los componentes

constructivos, o una mayor terminación.<sup>57</sup> En República Dominicana, **Mejoramiento y/o Reconstrucción de Viviendas (Urbano y Rural)** hace posible que familias pobres que residen en asentamientos urbanos y rurales mejoren sus casas, les instalen un piso de cemento o las reconstruyan. Actúan en este programa la Gerencia de Mejoramiento Habitacional del Instituto Nacional de la Vivienda y el Banco Interamericano de Desarrollo.

#### Recuadro 14

#### **PROGRAMA CHILE BARRIO: UN ENFOQUE ACOTADO PARA ENCARAR LA POBREZA Y PRECARIEDAD DEL HÁBITAT**

La experiencia chilena en el campo del alivio de la precariedad existente en los “campamentos” hacia fines de la década de los 1990, entrega algunas lecciones interesantes. En 1996, se licitó la realización de un Catastro Nacional de Asentamientos Precarios, que permitió identificar a un total de 972 campamentos en 213 comunas del país, en que habitaban 117.361 familias. Dentro de este universo, el programa seleccionó un número acotado de campamentos a ser intervenidos entre 1997 y 2003, aplicando criterios de viabilidad técnica (factibilidad de su radicación o erradicación), operativa (disposición de los respectivos municipios a colaborar en el programa) y social (cumplimiento por parte de los propios pobladores de algunos compromisos y aportes mínimos exigidos). El programa era dirigido por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y en él participaban además otras instituciones públicas (Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio de Planificación y Coordinación, entre otras entidades) y los respectivos municipios. Se abordaron cuatro ámbitos de intervención: i) desarrollo comunitario e inserción social; ii) habilitación laboral y productiva; iii) mejoramiento habitacional y barrial; y iv) fortalecimiento de municipios y comunidades para asumir el desafío de superación de la pobreza.

La aproximación adoptada facilitó el cumplimiento de metas precisas establecidas al iniciar el programa. Al “congelar” la población objetivo a partir del catastro y aplicar criterios objetivos de selección, se atenuaron las presiones políticas y sociales. Sin embargo, también surgieron críticas a este enfoque: se argumentó que él desconocería el carácter “de proceso” que tiene la precariedad del hábitat (durante el desarrollo del programa aparecieron nuevos campamentos y se detectaron otros no incluidos en el catastro). Según estimaciones recientes, existirían entre 220 y 250 nuevos campamentos, por lo que no se podría sostener que Chile Barrio “solucionó” la precariedad del hábitat en el país.

La institucionalidad transitoria que utilizó el programa se desmanteló una vez finalizado el proyecto, lo que creó una incertidumbre sobre cómo se encararía más adelante la precariedad urbana y se aprovecharía la experiencia acumulada. A su vez, al situarse como un programa un tanto ajeno a las líneas programáticas “normales” del Ministerio rector –hecho necesario para integrar diversas tareas y productos que exceden el ámbito sectorial- se generó una confusión para los postulantes de los programas normales de vivienda social, quienes percibieron que los habitantes de campamentos conseguían antes una nueva vivienda que aquellos que utilizaban mecanismos regulares establecidos para los demás programas sectoriales.

**Fuente:** Programa Chile Barrio y Fundación Hogar de Cristo, Santiago de Chile, 2002.

## **4. Desafíos en materia de vivienda**

A partir de la experiencia desarrollada por los países en materia de vivienda es posible identificar algunos desafíos futuros tanto para los programas de provisión de viviendas nuevas, como para aquellos que se orientan a mejorar el parque existente.

<sup>57</sup> No pueden postular a este programa ocupantes de viviendas financiadas con Bono Familiar de Vivienda.

## **4.1 Asimilación de innovaciones para la provisión de nuevas viviendas**

La evolución reciente del déficit habitacional en la Región señala que el aumento de las necesidades de nuevas viviendas sigue siendo importante, pero probablemente se desacelere en los próximos años en la medida que disminuya la presión demográfica en las ciudades. También debería influir en esta dinámica la producción social del hábitat, que genera y consolida en la Región una cantidad considerable de viviendas a partir de iniciativas particulares y colectivas de los propios habitantes, y la acción de los organismos centrales, los municipios y el mercado. Con todo, sigue siendo un desafío importante para las políticas de vivienda aportar cada año al menos dos millones de viviendas para que el cuadro habitacional no empeore en la Región.

Los países muestran hoy una gran apertura hacia las experiencias innovadoras que se han efectuado en materia de políticas habitacionales. A su vez, con frecuencia el acceso a financiamientos provenientes de la banca multinacional está condicionado por parte de los prestatarios, a la adopción de estos ajustes “modernizadores”. La experiencia regional parece señalar que dicha transferencia debería hacerse con cautela, considerando de manera realista las posibilidades efectivas de trasladar la atención del problema habitacional de los pobres al sector privado y los plazos que tomarían esos ajustes. El diseño de estrategias flexibles y progresivas, que consideren las realidades locales y mantengan un rol importante del sector público donde sea necesario y por los plazos que se requiera, podría ayudar a que en la Región el proceso se realice de manera gradual y sostenida, sin afectar con interrupciones imprevistas una producción de nuevas viviendas al ritmo de las necesidades.

## **4.2 Mantenimiento del parque habitacional**

La precariedad de los alojamientos de los pobres urbanos es el problema cuantitativamente mucho más relevante para el sector. Sin embargo, hemos visto que las políticas de vivienda hasta ahora lo asumen de manera limitada, ya que se orientan de manera preferente a promover la producción de nuevas unidades. A su vez, los programas que abordan la precariedad a través de la regularización legal y física, rara vez incorporan el mejoramiento habitacional. De este modo, la consolidación de las viviendas está en la Región entregada a las propias familias pobres, cuyos escasos recursos con frecuencia no les permiten lograr niveles suficientes. En la medida que el mejoramiento habitacional se integre de manera efectiva a las políticas habitacionales, se logrará un sustancial avance en el panorama habitacional regional.

Los problemas cualitativos no están presentes sólo en los asentamientos espontáneos. Los países con políticas habitacionales de larga trayectoria comprueban que los conjuntos de viviendas sociales construidos en el pasado con estándares mínimos experimentan procesos de deterioro físico y funcional, envejecimiento o abandono de la población original, irregularidades en la tenencia, hacinamiento e inseguridad. Para prevenir estos procesos se requiere aplicar programas de mantenimientos del parque de viviendas sociales, y completar y renovar los conjuntos existentes con nuevos servicios en la medida que los barrios se consoliden.

## **4.3 Políticas de suelo y ampliación del parque habitacional**

Las políticas de construcción masiva de viviendas sociales presionan sobre el mercado de suelo en el radio urbano y en la periferia de las ciudades, ocasionando alzas de precio de los terrenos. Esto no solo limita el acceso de familias de menores ingresos a terrenos urbanizables o viviendas básicas, sino además eleva los costos de las soluciones que contemplan las políticas de vivienda, u obliga a optar por localizaciones alejadas que acentúan la exclusión y perpetúan la pobreza. Para mitigar estos efectos indeseados, algunas políticas de vivienda de interés social han

contemplado medidas para reservar suelo y compartir la plusvalía en el precio de los terrenos para esas viviendas. Sin embargo, estas medidas son aún escasas, lo que reduce drásticamente la efectividad de las políticas en relación al alivio la pobreza.

En un contexto de dinámico proceso de urbanización y escasez de suelos para vivienda social, aumenta la importancia de densificar el tejido urbano. En varios países, las políticas de vivienda aún no se han hecho cargo de esta exigencia, y continúan con la aplicación de estándares que llevan a un uso extensivo del suelo urbano. Los países que han aplicado patrones de mayor densidad ya exhiben experiencias interesantes que deberían ser aprovechadas. Por otra parte, muchos barrios populares tienden hoy naturalmente a densificarse, debido a las restricciones que existen para ampliar o replicarlos en la periferia urbana. En vez de combatir esta tendencia con normas urbanísticas poco realistas, se debería apoyar un uso más intensivo del suelo urbano por parte de las familias.

#### **4.4 Situaciones de emergencia y consolidación de políticas**

Los importantes desafíos que enfrenta la Región en materia de vivienda exceden, en muchos países, los recursos disponibles para hacerles frente. Con mayor razón ello sucede en situaciones de emergencia causadas por desastres naturales, en que gran parte del parque habitacional se destruye o daña. En esas ocasiones, la cooperación internacional, tanto financiera como técnica, ha jugado un rol importante para aliviar los problemas habitacionales de los más pobres. La ejecución de programas de emergencia habitacional con financiamiento de la cooperación, sobre todo a raíz de los desastres ocurridos en América Central a fines de los años noventa, entrega varias lecciones. En primer lugar, se constata que aún en estas situaciones de emergencia resulta importante proveer a los damnificados desde un comienzo soluciones que permitan una integración social y urbana. Cuando se ha recurrido a localizaciones alejadas de los centros urbanos o no se ha provisto el equipamiento necesario, se han generado situaciones de segregación y exclusión imposibles de revertir más adelante. Asimismo, ha probado ser importante contemplar en los procedimientos la participación de los beneficiarios y los gobiernos locales, para instalar procesos sostenibles de consolidación del hábitat.

Otras lecciones surgen de la observación del tipo de relación que ha establecido la entidad de cooperación con el marco sectorial local. La capacidad de diálogo, negociación y ejecución que presentan los países receptores ha demostrado ser muy variada, según el grado de estructuración que tiene el marco institucional del sector. Ante una institucionalidad frágil o inoperante, los organismos cooperantes se han mostrado renuentes a trabajar con las entidades sectoriales o públicas, para no arriesgar la efectividad de las intervenciones. Han preferido en cambio establecer sus propias instancias ejecutoras para operar los programas y así cumplir con las metas establecidas. Estas modalidades no siempre han aportado al fortalecimiento del sector o de las políticas nacionales. El escaso impacto que han tenido los importantes recursos captados desde la cooperación internacional en un plazo mayor señala la necesidad de dar mayor atención al fortalecimiento del sector vivienda en los países receptores de ayuda de emergencia.

Una buena relación entre donantes y receptores de cooperación no depende solo de una actitud positiva de los primeros. Los países expuestos a situaciones de emergencia deberían construir condiciones adecuadas para que sea posible concertar las ayudas más necesarias, programar conjuntamente las intervenciones y participar en su ejecución. La instalación previa de estas condiciones es la mejor garantía para un aprovechamiento eficaz y eficiente de la cooperación, de modo que ella fortalezca y no debilite al propio sector.

Un tercer aspecto se refiere a los estándares que utilizan los programas financiados por cooperación externa en situaciones de emergencia, y sus efectos sobre los posteriores desarrollos de la política habitacional. Con frecuencia, se intenta construir unidades terminadas “dignas” más

acordes a parámetros externos que a la propia realidad local, en vez de detonar procesos sostenibles de mejoramiento de las condiciones de vivienda de los pobres. Los proyectos de viviendas nuevas de altos estándares de terminación y superficie pueden distorsionar seriamente las expectativas de los habitantes acerca de lo que pueden esperar de la política de vivienda social de su país más adelante. Además, los altos niveles de subsidio de las viviendas de emergencia, que pueden justificarse plenamente en períodos de emergencia cuando se atiende a familias que lo han perdido todo, han resultado difíciles de sostener en etapas posteriores de normalidad. Prácticas ya asentadas en los países en relación a la responsabilidad de pago de las deudas habitacionales contraídas se han visto debilitadas cuando unas familias perciben que en períodos de emergencia, otras reciben viviendas mejores que las suyas sin tener que pagar por ellas.

Estas y otras situaciones pueden dificultar el desarrollo de políticas habitacionales autónomas, por lo que es importante que los programas financiados por la cooperación en situaciones de emergencia no sólo solucionen los urgentes problemas de los afectados, sino además sean capaces de inducir, apoyar o acelerar procesos de consolidación del hábitat más permanentes.

#### Recuadro 15

#### PROGRAMAS DE VIVIENDA Y DESASTRES NATURALES

En una Región expuesta a frecuentes desastres naturales, los países han instalado diversos programas para atender al alivio de las graves consecuencias que estos desastres tienen sobre el parque habitacional. Algunos de estos programas han sido concebidos con un carácter permanente, mientras otros se han originado para responder a determinados eventos catastróficos, aunque con frecuencia han permanecido.

Entre los primeros encontramos el **Subprograma de Prevención, Mitigación de Riesgos y Atención de Emergencias** de Bolivia, que se originó a consecuencia del sismo acaecido el año 1998 y se prolonga hasta el año 2004. Atiende a familias de escasos recursos económicos damnificadas por desastres naturales tales como derrumbes, inundaciones, incendios en áreas que han sido declaradas Zonas de Desastre, y contempla la construcción, reconstrucción, relocalización y ocasionalmente subsidios para alojamiento temporal.

El **Programa de Construcción de Viviendas Nuevas de Emergencia** de República Dominicana, también de carácter permanente, está a cargo de la Gerencia de Construcción y Proyectos del Instituto Nacional de la Vivienda (INVI). El programa entrega viviendas nuevas terminadas a familias de ingresos mínimos que se encuentran en situación de emergencia ocasionadas por incendios o desastres naturales, o a hogares que requieren ser reubicados por habitar en zonas de alto riesgo o que se encuentran en áreas de remodelación urbana.

En El Salvador, el **Programa Reubicación de Comunidades en Riesgo** iniciado en 1992, provee lotes en lugares seguros y a materiales para la construcción de una vivienda temporal a familias de bajos ingresos que habitan en zonas de riesgo. En una acción conjunta, el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, los gobiernos municipales y las comunidades organizadas han logrado reubicar a casi 24.000 familias entre 1999 y 2003.

A partir de 1999 opera en Honduras el **Programa de Reconstrucción Solidario de Vivienda (PRSV)**, por un período que terminaría en el año 2005. Participan instancias del gobierno nacional central, la Secretaría General de la OEA y las alcaldías municipales beneficiadas. El programa contempla la construcción de viviendas en lugares seguros para comunidades afectadas por el huracán Mitch. Durante el año 2002, se puso en marcha en el país un nuevo programa por parte del gobierno central, alcaldías municipales, la Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural (FUNDEVI) y varias ONG: el **Programa de vivienda post-Huracán Mitch**. Este programa ofrece cuatro alternativas de atención: i) la compra y la legalización de lotes, ii) la compra y legalización además del mejoramiento de la vivienda, iii) el mejoramiento de la vivienda y iv) la adquisición de una vivienda incluyendo el costo del terreno y la infraestructura de servicios básicos.

Fuente: [www.cepal.org/pobrezaurbana](http://www.cepal.org/pobrezaurbana)





## **V. Fomentar el encuentro ciudadano y la participación local**

---

Durante los últimos años, la puesta en marcha de programas de alivio de la pobreza urbana ha resaltado la importancia de aplicar un enfoque participativo que entienda a los grupos de menores recursos como agentes activos del cambio social. En este contexto, merecen analizarse dos aspectos importantes de una agenda urbana sensible a la pobreza. Un primer aspecto, de carácter más bien físico, es la provisión de espacios públicos como lugares privilegiados para acumular capital social. Se trata de una condición indispensable para que aquellos que viven en condición de pobreza lleguen a ser sujetos activos de su propio progreso. Otro aspecto, que tiene componentes organizativos, institucionales y de financiamiento, es la consolidación de una gestión urbana participativa e inclusiva, que haga posible que las prioridades y necesidades de los pobres urbanos sean consideradas en la toma de decisiones en el nivel local.

## 1. Espacios para la construcción de ciudadanía

Los habitantes de las ciudades latinoamericanas valoran los espacios públicos.<sup>58</sup> Así lo muestran los datos de una encuesta realizada en cinco ciudades de Sudamérica: Mendoza y Rosario en Argentina, Talca en Chile y las capitales de Montevideo y Asunción.<sup>59</sup> Esta alta valoración coincide con el uso intensivo de los espacios públicos que realiza un alto porcentaje de la población, en especial los pobres urbanos.

Sin embargo, algunas dinámicas urbanas recientes han debilitado el valor y la utilización de los espacios públicos. Entre ellos merece destacarse la congestión de las áreas centrales y el abandono de sus espacios públicos, que permite su ocupación por actividades comerciales informales y/o ilegales, con frecuencia asociadas a altos niveles de inseguridad. La utilización masiva del automóvil y la instalación de una vialidad urbana que fragmenta y extiende la ciudad, y la aparición de productos urbanos especializados y cerrados -centros de negocios, centros de compra, condominios cerrados- con frecuencia en localizaciones alejadas de los centros. Por último, la violencia urbana también contribuye a la gradual renuncia al uso de los espacios público que se observa en la Región (Borja y Muxí, 2003).

También se han degradado los precarios espacios públicos con que cuentan las áreas habitadas por los sectores de menores recursos, ya que los recursos para generar y mantener equipamientos urbanos se han concentrado en proyectos e iniciativas que favorecen a los barrios donde habitan, consumen y trabajan los sectores acomodados. A eso se agrega que las distancias físicas y psicológicas para acceder a los espacios públicos de la ciudad han aumentado para los pobres a la par de los procesos de segregación y exclusión. En contraste, ha disminuido en general la superficie habitable con que ellos cuentan en su vivienda, lo que haría aún más necesario disponer de espacios colectivos para actividades recreativas y productivas que ya no tienen cabida al interior de los alojamientos.

Desde la perspectiva de la superación de la pobreza urbana son particularmente relevantes dos tipos de espacios públicos: los que se localizan en el ámbito cotidiano del barrio, y aquellos que relacionan a los pobres con el territorio amplio y complejo de la ciudad. En ambos se dan situaciones particulares que pueden favorecer o dificultar la sociabilidad, diversidad y seguridad en la vida urbana.

Diversos proyectos desarrollados recientemente en la Región dan cuenta de nuevos enfoques y formas de tratamiento de los espacios públicos. La diversidad de procesos de diseño, producción y gestión que se han aplicado en los países se ejemplifica a continuación en algunos proyectos seleccionados. En primer lugar se presentan proyectos o programas que se sitúan en una escala más bien local, que intentan atender a necesidades vecinales de los sectores populares, como recreación, incremento del capital social de una comunidad o de un barrio, y en muchos casos, apoyo a las capacidades de gestión y decisión de las comunidades pobres a través de mecanismos participativos. Estas iniciativas crean nuevos espacios públicos en asentamientos y barrios

---

<sup>58</sup> Más allá de la definición jurídica de cada país, la naturaleza del espacio público está dada por su uso. Se trata de espacios de dominio público, uso social colectivo y diversidad de actividades (Borja, 2003), cuyos rasgos de gratuidad y accesibilidad los convierten en elementos de convergencia urbana. El espacio público es un lugar de relación y de identificación, de manifestaciones políticas, de contacto, animación urbana y expresión comunitaria.

<sup>59</sup> Según esta encuesta realizada el año 2003, apoyada por UNIFEM y aplicada en Chile por SUR Profesionales, Mendoza y Rosario presentan un mayor porcentaje de valoración: 92,4% y 90,4%, respectivamente. Asunción presenta 79,4%; Montevideo 75,7% y Talca 73,2%. Las principales razones mencionadas para la alta valoración del espacio público fueron: i) la posibilidad de esparcimiento y recreación que brindan; ii) el espacio público es considerado un lugar de encuentros; iii) el espacio público es un lugar fundamental para los niños; iv) la gratuidad y v) la posibilidad de realizar actividad física al aire libre. Entre las principales razones para no utilizar los espacios públicos están la preferencia por otros espacios, la falta de tiempo, la inseguridad y los costos que acarrea su uso.

informales o precarios, aseguran la existencia de estos espacios en los conjuntos de vivienda social, o recuperan espacios públicos deteriorados en barrios centrales y pericentrales consolidados.

Otro grupo de proyectos de mayor escala urbana podrían beneficiar, al menos en teoría, la inclusión de los más pobres en la vida social de la ciudad. Se distinguen dos tipos de experiencias en esta mayor escala urbana: los proyectos de renovación de los espacios ubicados en los centros históricos urbanos, y aquellos que buscan recuperar los entornos o recursos naturales para la ciudad.

## 1.1 Espacios públicos a escala vecinal

En los barrios y municipios pobres suelen existir restricciones de recursos tanto para construir espacios públicos como para darles mantenimiento. Por ello, resulta importante destacar las experiencias de pequeños proyectos que pueden resultar decisivos para el éxito de los programas de superación de la pobreza. Los proyectos exitosos tienen en común la producción participativa de los espacios públicos. La comunidad que habita el entorno inmediato a ellos generalmente estuvo involucrada en el proceso, y en el diseño y construcción participaron activamente, dirigentes y vecinos y vecinas.<sup>60</sup> Estas experiencias han detonado por lo general procesos comunitarios que también enriquecen a otros ámbitos de la vida cotidiana de los pobres, y contribuyen a generar una confianza colectiva para emprender nuevas obras y establecer demandas de colaboración a las autoridades respectivas. En muchos barrios pobres, los proyectos han logrado valorizar terrenos baldíos en que se acumulaba basura y desperdicios, convirtiéndolos en espacios que entregan calidad física, funcional y ambiental a los barrios.

Algunos proyectos son iniciativas aisladas, otros corresponden a estrategias más complejas en que participan además de los vecinos, otros actores situados fuera del ámbito de los vecindarios beneficiados. Dos ejemplos interesantes fueron promovidos por una ONG en el Norte de Chile.<sup>61</sup> El primero es la **construcción de siete plazas en Calama**, ciudad vecina al mineral de cobre de Chuquicamata. En el marco de la estrategia de desarrollo de la ciudad se construyeron espacios públicos para reforzar la seguridad ciudadana.<sup>62</sup> Además de la comunidad, intervinieron junto a Municipalidad local la Gobernación del Loa y la empresa minera CODELCO, allegando recursos que permitieron financiar las obras y dar posterior mantenimiento a las plazas. Una estrategia diferente fue aplicada en **Marquesa**, un pequeño pueblo ubicado en el Valle de Elqui, que al igual que otros poblados semirurales de la zona, solo cuenta con una escuela e internado de enseñanza básica, un posta rural y una capilla. En este caso, los objetivos centrales de la intervención fueron apoyar la capacidad de iniciativa y gestión de la organización local, e impulsar un proceso de identidad a través de un espacio colectivo diseñado y construido de manera participativa. La intervención formó parte de una estrategia de innovación en materia de acceso a programas de viviendas sociales. Un aspecto relevante de las dos experiencias de Marquesa y de Calama es la realización de actividades de animación y gestión cultural una vez concluidos los proyectos, que contribuyeron significativamente a fortalecer el tejido social local de los barrios pobres.

**En Palmira, Colombia**, se realizó otro proyecto para integrar a los jóvenes de la localidad, provenientes de una población desplazada por el conflicto bélico y con altos índices de vulnerabilidad y pobreza.<sup>63</sup> La intervención apunta a mejorar la convivencia a partir del espacio público, con intervenciones directas en las áreas de Recreación, Deporte, Cultura, Medio Ambiente y Formación para el Empleo. Para atenuar el alto grado importante de estigmatización de los

<sup>60</sup> Es importante subrayar la mayoritaria participación de las mujeres.

<sup>61</sup> Proyectos realizados por SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación, entre los años 2000 y 2002. La intervención en Calama fue premiada con el primer lugar en el concurso de mejores prácticas urbanas del MINVU y la de Marquesa con el tercer lugar.

<sup>62</sup> Siendo en gran medida “lugar de paso”, esta ciudad exhibe altos índices de inseguridad y delincuencia.

<sup>63</sup> Proyecto apoyado por: Banco Mundial, PNUD, y Programa presidencial Colombia Joven.

jóvenes de la comuna, la propuesta promovió actividades culturales y recreativas abiertas, con el propósito de no "enclaustrar" a la gente en su barrio o comuna. Se promueve además la convivencia cotidiana incentivando a los participantes a establecer sus propias reglas de juego para los encuentros interpersonales, y se ejecutan talleres y una "gira vecinal" por el área de intervención del proyecto, en la cual los jóvenes identifican formas de recreación, espacios de convivencia, espacios inseguros, costumbres y tradiciones.

De acuerdo con las experiencias analizadas, la creación participativa de espacios públicos en centros y barrios pobres urbanos contribuye a fortalecer la identidad de los habitantes respecto de su barrio, pueblo o ciudad. A su vez, cuando se ha aplicado un proceso de capacitación vinculado a la acción de organizaciones y vecinos, se generan y fortalecen acuerdos y apoyos entre los actores locales, lo que confiere mayor sostenibilidad en el tiempo a los proyectos y hace surgir nuevas iniciativas en el futuro. Los proyectos han contribuido además a la integración entre niños, jóvenes y adultos, y a la colaboración para el mantenimiento de los espacios compartidos.

Otra área de preocupación reciente en materia de espacios públicos para los sectores de menos ingresos, son las fuertes carencias que presentan los conjuntos de vivienda social que proveen las políticas públicas. Estos conjuntos de carácter masivo, construidos con estándares habitacionales básicos con frecuencia no tienen servicios y espacios de convivencia, por lo que hoy presentan en diversos países graves carencias de espacios públicos que contribuyen al acelerado deterioro social y físico. Algunas políticas habitacionales, como es el caso de Chile, contemplan financiamientos especiales para facilitar la construcción de espacios vecinales en los conjuntos que ellas mismas han ejecutado en años anteriores, con favorables efectos sobre la convivencia y la colaboración de los vecinos en la manutención de sus viviendas y barrios (recuadro 16).

#### Recuadro 16

#### PROGRAMAS PARA LA EJECUCIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS EN CHILE

El **Programa de Mejoramiento de Condominios Sociales** es un Programa concursable y participativo, destinado a mejorar la calidad de vida de los habitantes de Condominios de Vivienda Social. Participan en su financiamiento tanto los Municipios, como los copropietarios y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Su objetivo fundamental es brindar apoyo técnico y financiero para la ejecución de mejoramientos en condominios que apoyen una mejor convivencia entre los vecinos y fomenten su organización en torno a la detección de necesidades comunes y la búsqueda de soluciones reales a dichas carencias. El programa cofinancia la ejecución de cierros exteriores, reparación de fallas estructurales, pintura de fachadas, iluminación de espacios comunes, áreas verdes con juegos infantiles, pavimentos interiores, reparación de redes de agua, gas, luz. Además, entrega asistencia técnica para la elaboración y formalización del Reglamento de Copropiedad del Condominio, documento indispensable para postular a obras de mejoramiento.

A su vez, el **Programa Concursable de Espacios Públicos** iniciado en el año 2002 sin fecha de término determinada, se aplica para recuperar lugares identificados por su valor patrimonial que se encuentran en estado de deterioro y abandono. Los beneficiarios del programa son la población que habita en o cerca de estos espacios, los que trabajan en su entorno, pasean o hacen turismo en ellos. Intervienen en su ejecución el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), los Servicios de Vivienda y Urbanización regionales (SERVIU), los Municipios y la Comunidad. Se trata de un programa de reciente puesta en marcha, que aborda un área relativamente novedosa en el país como es el patrimonio histórico.

Fuente: [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl)

## 1.2 Recuperación de espacios vecinales deteriorados

Un ejemplo interesante de este tipo de programas se realizó en un barrio central deteriorado de México D.F. En este proyecto se intentó recuperar un espacio público para el uso de los vecinos. La **Plaza General Gabriel Hernández** esta localizada en una zona que posee los problemas característicos de las áreas céntricas de las grandes ciudades de esta Región: una acentuada degradación y deterioro urbano, con enclaves de pobreza e inseguridad. En estos casos, el deterioro de los espacios públicos se relaciona con una creciente inseguridad, una incapacidad del gobierno local para proveer servicios de calidad -en este caso de recolección de basuras- y la ausencia de una cultura de conservación. La inquietud por recuperar este espacio público situado en el centro de la ciudad surgió de los propios vecinos.

Las acciones de recuperación contemplaron la supresión de los vertederos de residuos clandestinos, desarrollo de jornadas de recuperación de plazas, calles y parques, mejoras de la iluminación, reparación del mobiliario urbano y aumento de la vigilancia en la plaza. Las obras, relativamente sencillas, contemplaban la instalación de juegos infantiles, bancos metálicos y papeleras, restauración y limpieza de la fuente y otros equipamientos existentes, plantaciones y poda. Los resultados positivos del proyecto son atribuibles sobre todo a la participación de los vecinos en el mantenimiento del mobiliario y las áreas verdes, la difusión de la normativa legal acerca del correcto uso de los bienes públicos y un incentivo a la vigilancia ciudadana para una correcta actuación policial. Se logró erradicar los focos de basura e incrementar la seguridad, dar un uso intensivo al lugar de esparcimiento y atraer a los juegos infantiles tanto a los niños residentes en la zona como a aquellos que asisten a escuelas vecinas. Con ello, mejoró la imagen del barrio, la comunidad acumuló confianza en su potencial de organización y las autoridades locales alcanzaron una mayor credibilidad. Esta experiencia, constituyó además, un ejemplo motivador para la recuperación de otra área verde del centro de la ciudad.<sup>64</sup>

## 1.3 Proyectos para la inclusión urbana

Muchos pobres urbanos, sobre todo aquellos que habitan en barrios segregados y asentamientos precarios, no usan la ciudad. Menos aún se sienten representados por los símbolos y lugares históricos que fortalecen el sentido de pertenencia de los demás habitantes de la ciudad. Los proyectos realizados en la Región para rescatar los grandes espacios públicos y centros históricos no se plantean por lo general objetivos explícitos de inclusión de los pobres urbanos a la ciudad; sin embargo, ellos podrían contribuir de manera significativa a lograrla. A raíz de los ejemplos que se presentan a continuación se pueden identificar algunas posibilidades para fortalecer el sentido de pertenencia de los pobres a la ciudad.

Una intervención a gran escala ha sido la revitalización y reacondicionamiento de los espacios públicos del centro de **Montevideo**. En esta ciudad, cuyo eje estructurante está constituido por la calle Sarandi y la Avenida 18 de julio, sucede por varias décadas un proceso de degradación y el consecuente abandono de actividades culturales y comerciales. La Intendencia Municipal de Montevideo elaboró junto con una universidad local un proyecto de revitalización de la avenida 18 de Julio, que contempla el ensanche de las aceras, iluminación, arbolado y equipamiento urbano, reacondicionamiento del transporte público y reubicación de quioscos y puntos de venta informal. Para las obras más ornamentales –adecuación de marquesinas, interconexión de galerías e iluminación de fachadas de edificios con valor arquitectónico y testimonial– se contó con participación del sector privado. Se incluyeron además propuestas en el área social y cultural. El proyecto se articula con obras en otras zonas de la ciudad, como reacondicionamiento de plazas,

<sup>64</sup> Una señal de la aceptación lograda por este proyecto es el hecho de que los habitantes de las zonas contiguas a la plaza acordaran con las autoridades colocar una imagen de la Virgen de Guadalupe en reconocimiento a los avances que significó el proyecto para la vida de la comunidad.

renovación y dotación de espacios públicos en Centros Comunales Zonales, e instalación de refugios peatonales.

Otra propuesta que ejemplifica la posibilidad de impactar de manera amplia el tejido urbano en su conjunto, es el programa **Río-Cidade** localizado en Río de Janeiro (Borja y Muxí, 2003). Este programa, promovido por la autoridad municipal de Río de Janeiro entre 1993 y 1998, permitió recuperar una veintena de grandes espacios de la ciudad, emblemáticos por su posición central en los barrios urbanos. En estas áreas de gran extensión se modernizó la precaria red de infraestructuras y se recuperaron los espacios públicos.<sup>65</sup>

El **Programa de Espacios Públicos** del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile permite construir o rehabilitar espacios públicos que generen un impacto urbano, pertenecientes a áreas consolidadas de la ciudad de carácter patrimonial, definidos como tales por la municipalidad correspondiente. Financia propuestas integrales que pueden estar compuesto por varias obras tales como: plazoletas, pasajes peatonales, áreas de juego y recreación para jóvenes como pistas de patinaje, muros para graffiti, áreas verdes, espacios urbanos para uso alternativo de encuentro e instalación de ferias libres, mobiliario urbano, tratamiento de pavimentos, iluminación y otros.

En muchas ciudades de la Región, los habitantes han quedado gradualmente excluidos del usufructo de atributos y recursos naturales que en otros tiempos contribuyeron a la formación o desarrollo de estos centros, o enriquecieron la calidad de vida de su población. Bordes marítimos, lacustres y fluviales; montañas y cerros, o espacios silvestres que antes podían ser utilizados para fines de producción o recreación, ahora ya no son accesibles de manera generalizada porque el negocio inmobiliario o la propia dinámica urbana establecieron barreras y los aisló de la trama urbana. Sobre todo los sectores más pobres pierden las escasas posibilidades de recreación o sustento que el medio natural antes ofrecía en forma gratuita.

Una intervención para recuperar para la ciudad un recurso natural se efectuó en **Rosario**, una de las tres principales ciudades de Argentina. El río Paraná es parte indisoluble de la historia y vida de la ciudad. Como en muchas ciudades portuarias, las instalaciones ferroviarias, los depósitos y los equipos del puerto conformaron una fuerte barrera que separó la ciudad de Rosario de su río. Para establecer una nueva relación de uso entre la ciudad y el río se han realizado muchos proyectos e intervenciones de espacios públicos en la última década. Entre ellos destacan el redimensionamiento del área portuaria y de las infraestructuras ferroviarias para liberar tierras ribereñas para el uso público; reconversión del antiguo Puerto Norte y anexión al centro tradicional de la ciudad; intervenciones sobre la ciudad universitaria; construcción de nuevas avenidas y nuevos espacios verdes sobre la costa, así como habilitación de nuevos espacios públicos tanto en la ribera central como en la zona norte. Para lograr una gestión exitosa, estas intervenciones combinan operaciones de prestigio, de infraestructura, sociales y de mercado.

En muchas de las experiencias de este tipo, la necesidad de atraer recursos privados para solventar el alto costo de las obras, o la búsqueda de una imagen urbana que se asimila más a patrones de diseño y uso de los sectores acomodados, pueden contribuir a que el uso de estos espacios públicos por parte de los hogares pobres que habitan la ciudad sea considerado indeseable. Desde una perspectiva de superación de la pobreza, y de disminución de la segregación urbana, es pues un desafío importante que dichos proyectos contemplen de manera explícita la incorporación de los sectores de menores recursos. Los habitantes pobres de las áreas a renovar tienen derecho a ser realojados en ellas para preservar su sentido de arraigo y pertenencia a la ciudad, o bien participar activamente en la selección de alternativas de alojamiento cuando ello no sea posible. En este sentido, las autoridades locales pueden tener un rol activo de protección a la población

---

<sup>65</sup> El conjunto del proyecto (80 Km. de calles y sesenta plazas) ha significado una inversión de 400 millones de dólares.

vulnerable que esté en riesgo de sufrir procesos de expulsión por parte de iniciativas privadas que buscan maximizar el negocio urbano.

#### Recuadro 17

#### APOYANDO LA INCLUSIÓN SOCIAL: EL PROYECTO EIXO TAMANDUATEHY

La Prefectura Municipal de Santo André, de la Región Metropolitana de Sao Paulo, Brasil, lleva adelante el Proyecto Eixo Tamanduatehy para recuperar un área industrial cuyo potencial productivo y urbano se encuentra estancado. El objetivo principal del proyecto es la revalorización del espacio y las actividades urbanas. Se convocó a diversos actores locales (gobierno local, comunidad, iniciativa privada e instituciones) y se impulsó una dinámica colectiva para dar sostenibilidad social, económica y ambiental al sector.

Para lograr lo que el proyecto llama una forma de “urbanismo incluyente y participativo”, se priorizan cuatro áreas temáticas: i) generación de trabajo e ingreso apoyando y atrayendo actividades productivas; ii) promoción de una mejor habitabilidad e inclusión social; iii) participación en los procesos de decisión y iv) transferencia de valores materiales (propiedad y renta) y simbólicos (gestión democrática y participativa, promoción de la equidad social, derecho a la ciudad) que conduzcan a una revalorización urbana.

Con el propósito de favorecer la inclusión social, se programa la localización en el sector de hogares de diversos niveles de ingreso, la recuperación de áreas tugurizadas y la constitución de un banco de tierras para viviendas de interés social, considerando la alta demanda por este tipo de alojamientos que existe en Sao Paulo.

En coordinación con la Secretaría de Vivienda e Inclusión Social, los proyectos denominados “Santo André Mais Igual” y “Projeto Melhor Ainda”, promueven por una parte la participación e inclusión social, y por otra parte generan una renovación urbana para ofrecer a la población un mejor acceso a educación, salud, seguridad, centros de servicios y comercio. En el área denominada “Capuava” se desarrollan con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, procesos de mejoramiento de favelas que apoyarán la inclusión social de sus habitantes a través de la consolidación de sus viviendas. El proyecto comenzó su accionar en el año 1998, y está en pleno funcionamiento.

Fuente: Prefeitura Municipal de Sao Paulo.

## 2. Descentralización y lucha contra la pobreza

Los programas para aliviar la pobreza urbana, que originalmente se manejaron desde instituciones del nivel nacional, han avanzado en la Región hacia modelos más descentralizados en que las entidades del nivel subnacional y local asumen mayor protagonismo. De esta forma se intenta extender los beneficios del desarrollo a la población más desfavorecida. El gasto público administrado por los gobiernos subnacionales aumentó en las últimas décadas de 8% a casi 15%. Sin embargo, el grado de descentralización varía entre países como Argentina, Brasil y Colombia, en que más del 40% del gasto de gobierno es manejado por el nivel subnacional, a otros como Costa Rica, República Dominicana y Panamá, en que los gobiernos subnacionales administran menos del 5% del gasto gubernamental.

En general, persisten importantes limitaciones institucionales y financieras para que los gobiernos subnacionales puedan asumir mayores responsabilidades en la provisión de servicios e infraestructura, y ser actores que promuevan el desarrollo de sus territorios. Las atribuciones de las autoridades gubernamentales del nivel nacional y sub-nacional son a menudo ambiguas cuando se trata de ejecutar programas para superar la pobreza. Argumentando necesidades de eficiencia, los gobiernos centrales frecuentemente mantienen un gran poder de decisión para asignar recursos para este fin, y solo traspasan a los organismos locales la responsabilidad de su administración. Los municipios en general siguen dependiendo de manera fundamental de las transferencias desde el gobierno central, ya que los limitados recursos que ellos captan o generan no confieren suficiente

autonomía fiscal. En la medida que las transferencias no han logrado compensar las desigualdades territoriales en la Región, los municipios más pobres enfrentan agudas limitaciones para efectuar inversiones que favorezcan a sus habitantes más vulnerables. Los mecanismos de redistribución entre municipios, necesarios para equilibrar la capacidad de inversión con fines sociales y urbanos, son aún escasos, pese a su importancia para atacar la pobreza en las regiones y ciudades más postergadas al interior de los países (recuadro 18).

**Recuadro 18**

**CHILE, MECANISMOS DE COMPENSACIÓN TERRITORIAL: EL FONDO COMÚN MUNICIPAL**

En Chile existen tres categorías de transferencias desde el gobierno central hacia los niveles descentralizados. La primera contempla el financiamiento de inversiones a través de los gobiernos regionales en la forma de los llamados Fondos de Inversión de Asignación Regional. Al nivel municipal, destacan los subsidios a la educación y la salud, 21 subsidios sociales administrados por el sistema municipal y el Fondo Común Municipal (FCM). El FCM contempla aportes de todas las comunas, siendo la contribución de los municipios de mayores ingresos (Santiago, Providencia, Vitacura y las Condes) algo mayor como porcentaje de sus ingresos que lo establecido para el resto del sistema. Además, el FCM se incrementa por medio de una contribución del gobierno central. El FCM distribuye recursos que representan entre el 35% y el 40% de los ingresos propios municipales.

La distribución de los recursos a los municipios considera diversos factores, de los cuales dos (pobreza relativa y menor ingreso propio por habitante) se orientan al objetivo de equidad territorial. Más de la mitad de los municipios logran mejorar por esta vía el ingreso propio municipal por habitante.

El diseño del FCM ha sido objeto de debate, a raíz de las críticas sobre su desempeño en materia de redistribución de recursos fiscales y sus efectos negativos para la generación de fondos propios del sector municipal. Se ha reconocido que la estructura actual del FCM adolece de debilidades, y que la equidad territorial no debe implicar sólo una redistribución de fondos públicos "entre" gobiernos locales, sino además considerar una mayor redistribución entre personas a nivel nacional, basado en un esquema más adecuado de transferencias hacia los municipios por parte del gobierno central. Si bien los municipios podrían seguir realizando aportes, se deberían fomentar su preocupación por incrementar la generación local de recursos, y así favorecer una efectiva autonomía financiera.

**Fuente:** Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos; Departamento de Gobierno y Gestión Pública, Mayo 2003 [www.inap.uchile.cl](http://www.inap.uchile.cl).

**Recuadro 19**

**FRAGMENTACIÓN ESPACIAL Y DEMOCRACIA LOCAL**

Desde la perspectiva de su institucionalidad urbano-territorial, la Región presenta una compleja realidad. Existen más de 100 estados y provincias (también llamadas departamentos o regiones) y 14.000 municipalidades. La mayoría de las municipalidades son pequeñas: 90% tienen menos de 50.000 habitantes y más de 30%, menos de 5.000 habitantes. Sin considerar Jamaica y Uruguay, la población promedio de los municipios es de 36.000 habitantes, mientras en los países de la Unión Europea esta cifra es de 12.000 personas. Los municipios más pequeños (con menos de 10.000 habitantes) son el 53% del total, aunque alojan solo al 8% de la población. Su tamaño reducido, en general asociado a escasos recursos humanos y financieros y baja densidad de ocupación, les causa problemas para una provisión eficiente de servicios. Un segundo grupo de municipios, que incluye a aquellos con una población entre 10.000 y 100.000 personas, representa el 42% del total y aloja al 40% de la población. Estos municipios también enfrentan debilidades institucionales y financieras. El tercer grupo de municipios, con población que va desde los 100.000 a 1.5 millones de habitantes, representa solo el 4,5% del total, aunque en ellos vive el 40% de la población regional. Se trata de un grupo de gran importancia, ya que en general incluye a ciudades de tamaño medio que crecen de manera más acelerada que otras áreas urbanas.

(continúa)



**Recuadro 19 (conclusión)**

Por último, las extensas áreas metropolitanas con frecuencia se extienden más allá de los límites administrativos de los municipios, e incluyen a varios gobiernos locales. En estos territorios, las responsabilidades para proveer servicios se debilitan y traslapan. La creciente complejidad en la gestión del transporte, los problemas ambientales y los desafíos de competitividad de estas aglomeraciones con frecuencia sobrepasan las capacidades institucionales de los municipios.

Por otra parte, la democratización política y social de las estructuras públicas y los procesos de gestión que acompañó en los noventa a la descentralización ha agregado complejidad a la labor de los municipios. Por ejemplo, la Constitución de Brasil, instituyó mecanismos de participación directa de los ciudadanos, como son la iniciativa popular, el referendo, el plebiscito, las consultas y audiencias públicas, los consejos de gestión de políticas y servicios públicos. En el nivel municipal también contempla la participación de la sociedad civil en la gestión presupuestaria. Más de 100 municipios del Brasil ya han adoptado la modalidad de presupuestos participativos.

**Fuente:** Brasil, Estatuto da Cidade (2002).

Los procesos de descentralización que se han promovido en la Región se basaron, en gran medida, en la intención de favorecer un desarrollo más equilibrado de las oportunidades en y entre los espacios subnacionales. Sin embargo, las lecciones que demuestran algunas experiencias desarrolladas por los municipios parecen indicar que en materia de superación de la pobreza y precariedad urbana, los avances siguen dependiendo en su mayor parte de esfuerzos que se realizan a nivel central, mientras los municipios demuestran escasa capacidad de gestión en este campo.

Además, persisten importantes diferencias entre las posibilidades endógenas que tienen los más de 14.000 municipios de América Latina y el Caribe para encarar estas tareas. Un factor decisivo que podría explicar el potencial de los municipios para lograr avances significativos es el contexto territorial a que pertenecen.<sup>66</sup> Algunos logran incorporarse a las dinámicas económicas y sociales que suceden en los países y la Región en su conjunto, y así acopiar mayores recursos locales para derivarlos al alivio de la pobreza, y además captar mayores recursos desde el nivel central al aumentar su importancia estratégica para el desarrollo del país. En cambio, otros municipios permanecen excluidos de los procesos económicos, por lo que tienen menores posibilidades de generar recursos propios, y además se ven postergados de las prioridades de inversión por su menor interés desde la perspectiva de la economía nacional. Es así como en algunas ciudades de la Región se observan avances notables en el tema que nos preocupa, y en otras persisten cuadros de aguda pobreza y precariedad urbana, y escasas posibilidades para superarlos.

La comparación entre municipios de acentuada precariedad habitacional que logran reducir las carencias del hábitat, con otros que permanecen estancados, permite identificar otros factores para explicar su potencialidad para combatir la pobreza (Arriagada, 2004). Por ejemplo, destaca la importancia de factores propios del entorno país, como por ejemplo su nivel de urbanización, asociado a la velocidad del aumento demográfico en general, y de la población urbana en particular. En un marco de menor crecimiento urbano los municipios podrían tener menos obstáculos para proveer suficiente cobertura en materia de servicios, equipamientos y vivienda, que cuando las ciudades crecen de manera acelerada. También parece explicar la evolución favorable del cuadro de precariedad urbana la presencia, a nivel nacional, de un sector habitacional relativamente consolidado, capaz de proveer suficientes viviendas y servicios básicos a los más

<sup>66</sup> Utilizando criterios similares a los que se han empleado para construir una tipología de territorios desde una perspectiva de desarrollo productivo (Silva, 2003) existen por una parte, espacios locales o municipios con mayor o menor intensidad y presencia de pobreza y precariedad urbana. Si para ambos tipos de municipios se analiza la evolución de la pobreza en la década de los años noventa, es posible distinguir entre los que muestran un progreso por cuanto han disminuido o controlado la incidencia de la pobreza, y aquellos que exhiben un estancamiento o retroceso (Arriagada, 2004).

pobres. Entre los factores que tienen que ver con la realidad específica de los municipios, el nivel de urbanización existente en el territorio municipal y el tamaño de los centros urbanos parecen incidir en las posibilidades de disminuir la pobreza, de modo que aquellos más pequeños y rurales se ven particularmente desfavorecidos.

## 2.1 Experiencias municipales en materia de alivio a la pobreza

Más allá de los problemas existentes, la activación de mayores recursos en el nivel subnacional podría incidir de manera favorable en el financiamiento de programas de superación de la pobreza. **México** representa un caso interesante en que se combinaron reformas para crear incentivos de comportamiento fiscal responsable en los espacios subnacionales, con la creación de mercados de créditos locales. Junto con traspasar importantes responsabilidades a los gobiernos subnacionales en materia de agua y transporte, se eliminaron las obligaciones del gobierno central de responder por eventuales fallas de devolución de préstamos a los estados y municipios, y se calificaron los gobiernos subnacionales que podrían acceder al crédito De 75 estados y municipios calificados como medianos y pobres, 50 recibieron altas calificaciones.<sup>67</sup>

Considerando las oportunidades para consolidar espacios democráticos para mitigar la pobreza y las inequidades en la Región, se llevó adelante un proyecto<sup>68</sup> (FLACMA-PGU-Alianza de Ciudades, 2004) analizó y comparó experiencias de municipios de América Latina y el Caribe para comprobar las potencialidades que tendrían los sistemas locales de carácter democrático para reducir la pobreza a partir de alianzas entre los sectores público y no público. Se comprobó que los sistemas democráticos locales, con diversas alianzas que implican la participación de la ciudadanía, permiten realizar políticas efectivas de lucha contra la pobreza. Algunos ejemplos señalan la importancia del ejercicio de participación en la formulación de programas, el control de la política pública y la facilitación de la gestión, no solo para lograr eficacia, sino también para combatir la exclusión urbana y afirmar los derechos ciudadanos de los pobres. Por ejemplo, en **Brasil**, los municipios -en especial los de mayor tamaño- son actores importantes en las estrategias de combate a la pobreza. La descentralización fiscal que se inicia con la Constitución de 1988, la recuperación de la capacidad de gasto en el nivel municipal, la modernización de las administraciones locales y la apertura de los programas sociales del nivel federal a una mayor ingerencia del nivel local sobre el gasto social, abren espacios para prácticas innovadoras de manejo local. Los municipios encararon la pobreza y precariedad urbanas aumentando la eficiencia en el uso de recursos que transfiere el nivel central, y movilizan nuevos recursos por medio de alianzas con organismos de la sociedad civil y el sector privado (Azeredo y Lobo, 2005). Es interesante revisar las experiencias realizadas por tres municipios de este país, que difieren radicalmente en cuanto a población, carácter urbano, recursos y estrategias aplicadas. En primer lugar, en el caso del municipio de **São Paulo** se trata de una gran metrópolis cuyo gobierno municipal estableció en 2001 como meta prioritaria, mejorar las condiciones sociales de la población.<sup>69</sup> Para ello buscó efectuar alianzas con distintos sectores, sobre todo con los sectores populares. Los “consejos populares” participaron de manera importante en las decisiones en materia de salud, educación, tierras y vivienda. Se pusieron en marcha políticas focalizadas directamente en la población de bajos ingresos –creación de empleos, mejoramiento habitacional y asistencia social- y políticas universales– salud, educación, alimentación -que

---

<sup>67</sup> En este caso se complementó la colaboración de entidades internacionales con una reforma de la normativa de descentralización, el sistema nacional de pensiones, la reglamentación bancaria y financiera. De este modo se estableció y desarrolló un mercado de bonos en el nivel nacional. Ante una vigorosa demanda por recursos para infraestructura, el aumento de la oferta proveniente del sistema de pensiones en un contexto de transparencia para evaluar riesgos permitió la consolidación de un mercado subnacional de bonos (Vetter D., 2003).

<sup>68</sup> El proyecto abarcó el análisis de 10 experiencias en los municipios de Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, México y Uruguay.

<sup>69</sup> El municipio de Sao Paulo tiene una población de más de 10 millones de habitantes y forma parte de una región metropolitana que comprende 17,8 millones de personas (FLACMA-PGU-Alianza de Ciudades-2004).

también beneficiaron a la población pobre. Entre 2001 y 2002 aumentó la proporción del gasto social en el presupuesto municipal, y casi la mitad de este gasto social municipal fue destinado a la población bajo la línea de pobreza. En vez de construir grandes conjuntos habitacionales, se abordó la regularización de la tenencia, el mejoramiento y urbanización de favelas y se amplió la cobertura de la infraestructura. Una nueva Secretaría de Desarrollo, Trabajo y Solidaridad (SDTS) implementó programas de redistribución de ingresos, de inserción de los pobres en el sector productivo y de desarrollo económico local. La asistencia social incluyó programas de integración, protección social y promoción de ciudadanía en las poblaciones vulnerables, además de los tradicionales programas de educación, salud y alimentación. La experiencia de Sao Paulo indica que aún en el caso de un municipio de gran importancia y considerables recursos, resulta muy difícil contrarrestar los efectos de coyunturas nacionales adversas, que implican bajo crecimiento económico, desempleo, caída de ingresos y altas tasas de interés.<sup>70</sup> También se constataron dificultades para establecer alianzas efectivas y estables entre el gobierno municipal y las autoridades metropolitanas, estaduais y nacionales; así como entre reparticiones del propio municipio.

Otra experiencia destacada en Brasil ha sido aquella de **Porto Alegre**, Brasil, por la importancia que ha tenido la participación popular para lograr eficacia en el combate a la pobreza.<sup>71</sup> El municipio desarrolló entre 1989 y 2002 un proceso de profundización de la democracia cuyo principal instrumento –el “Presupuesto Participativo”– fue complementado con otros mecanismos –consejos municipales, congresos anuales y alianzas con organizaciones de la sociedad civil. Las nuevas políticas urbanas de Porto Alegre y su modo de gestión se generaron en el marco del proceso de transición hacia la democracia en Brasil, que conllevó una activa movilización social y reestructuración de organizaciones de la sociedad civil, así como de un debate sobre el derecho a la ciudad en que participaron amplios sectores de la sociedad, incluidos los movimientos sociales de lucha por la vivienda y por la extensión de servicios urbanos. A través del “cambio en las prioridades” asumido por la administración popular en Porto Alegre, se focalizó la acción del gobierno local hacia las demandas de los sectores históricamente excluidos del poder. La experiencia desarrollada por el municipio de Porto Alegre señala que se lograron alianzas exitosas con los organismos de la sociedad civil, pero fue más difícil involucrar al sector privado. Instrumentos de gestión innovadores como el presupuesto participativo, facilitaron la ejecución de políticas eficaces de combate a la pobreza, y abrieron espacios para la participación directa y concreta de la ciudadanía en las decisiones de inversión. Con ello, se logró reasignar en buena parte la inversión pública y la provisión de servicios, de modo de favorecer las zonas periféricas donde reside la población pobre.

El municipio de **Icapuí**,<sup>72</sup> un municipio pequeño, desarrolla una experiencia que parece reafirmar la importancia de abordar el combate a la pobreza con dos elementos esenciales: participación ciudadana y alianzas entre sectores y actores. Desde que en 1985 se movilizara activamente para lograr la independencia del municipio de Aracati, la población de Icapuí se constituye en protagonista del desarrollo local, rompiendo con prácticas paternalistas y de clientelismo heredadas de la antigua colonización. Si antes de independizarse de Aracati, la población de Icapuí era excluida del acceso a la educación y la salud pública, ahora dichos servicios pasaron a ser considerados como prioridad en las políticas públicas, y su universalización dio lugar a un proceso colectivo de construcción de ciudadanía. Los actores de ese proceso fueron las bases populares y jóvenes líderes universitarios, dos de los cuales estuvieron al frente de la

<sup>70</sup> En efecto, en el período aumentó la población que reside en favelas de 9,2% del total en 1991 a 11,1% en 2000, llegando a 1.160.590 personas.

<sup>71</sup> Este municipio de 1,4 millones de residentes (2000) se sitúa en el corazón de un área metropolitana integrada por 24 municipios en Río Grande do Sul, Brasil.

<sup>72</sup> Icapuí es un municipio costero de 16 mil habitantes, en el Estado de Ceará, Brasil.

administración municipal en las gestiones sucedidas desde 1986. La estrategia participativa contempla un alto grado de articulación entre el sector público y una sociedad civil altamente organizada. Si en una primera fase se pone énfasis en la universalización de la educación primaria y la salud pública, luego se adopta una estrategia más amplia, que pone especial atención en la promoción de nuevas fuentes de trabajo, empleo e ingresos, como respuesta a las dificultades económicas por la declinación de actividades tradicionales (pesca de langosta y extracción de sal marina). Se efectuaron cambios en la educación para adaptar las capacidades a las demandas del mercado y el Plan de Salud se orientó principalmente a la prevención y la creación de una conciencia sanitaria en la población. La estrategia incorpora a los distintos sectores en el debate y la aprobación de un Plan de Desarrollo Local Sostenible del Municipio de Icapuí (PDLSMI) y de diferentes planes sectoriales. La experiencia de Icapuí ejemplifica los efectos positivos de una conciencia popular fuerte: es una de las primeras ciudades de Brasil que opera a través del instrumento “Presupuesto Participativo”, instaurado en 1997, y ha logrado excelentes resultados en materia de educación y salud, aún cuando su población es de bajos ingresos.

Otro elemento rescatable de la experiencia desarrollada a nivel municipal es la enorme incidencia de factores del contexto nacional sobre los logros de los programas que se emprenden en los espacios locales. Ello es especialmente evidente en los municipios de menor tamaño y/o nivel de urbanización, pero también se da en ciudades de gran tamaño. Un ejemplo es el municipio de **Montevideo**, capital del Uruguay, con una población de 1,4 millones de habitantes (1996), donde se descentralizó la gestión pero no el diseño ni la evaluación de las políticas. En el municipio se emprendieron acciones para aumentar los espacios de participación y decisión de la sociedad civil, desconcentrar los servicios y descentralizar. Para ello el municipio se regionalizó en términos funcionales y administrativos en 18 Centros Comunales Zonales (CCZ). Junto con aumentar la eficacia en la provisión de servicios, se puso énfasis en la atención de la población más postergada. Se crearon Concejos Vecinales y Juntas Locales para asesorar, proponer, participar en la ejecución y controlar los proyectos. La estrategia de desarrollo se basó en un conjunto de políticas de salud, alimentación, tierras y vivienda, cultura, mujer, juventud, infancia, tercera edad y discapacitados, financiadas con el 29% del presupuesto municipal. Dichas políticas son impulsadas por el Departamento de Descentralización y gestionadas desde las estructuras zonales. Los equipos técnicos de los CCZ se encargan de identificar demandas, promover acciones y ejecutar las políticas sociales, en coordinación con los Concejos Vecinales y el Gobierno Municipal. A raíz de la experiencia desarrollada en estos años se ha logrado redistribuir recursos hacia las zonas periféricas históricamente postergadas, tanto en gasto social como en inversiones en infraestructura. Sin embargo, han surgido dificultades operativas ya que a pesar de la transferencia de competencias a unidades descentralizadas y a la ciudadanía, predomina una lógica central sobre la local.

**Ciudad Juárez, México**, es un centro de 1,2 millones de habitantes (2000) que conforma con El Paso y Tres Cruces una conurbación de 2,5 millones de personas. La ciudad se ha visto afectada por el menor crecimiento de la maquila y el aumento del desempleo (3,3% en 2003). La ciudad presenta grandes desigualdades en materia de cobertura de servicios públicos y calidad del hábitat, y altos niveles de violencia y criminalidad. Frente a esta situación, el municipio desarrolla políticas sociales, formuladas y aplicadas por la Dirección de Desarrollo Social, y políticas de desarrollo territorial conducidas por el IMIP, órgano autónomo, con personería jurídica y patrimonio propio. Aunque ambas entidades han auspiciado espacios de participación ciudadana, como foros, talleres comunitarios y comités vecinales, no ha sido posible lograr una integración ni una real participación de la comunidad en los programas municipales contra la pobreza.

A nivel de ciudades de menor tamaño, **Bucaramanga, Colombia**, con 550 mil habitantes (2002) dentro de un área metropolitana que duplica esta población, también permite comprobar las dificultades que enfrentan los municipios de la Región para abordar de manera autónoma

problemas de pobreza y precariedad en sus jurisdicciones. En este municipio, el proceso de violencia y guerra que existe en Colombia determina la llegada de hogares desplazados y dificulta el desarrollo social y económico. Los sucesivos gobiernos locales han carecido de un plan de desarrollo coherente en el territorio, y de una adecuada coordinación vertical con el gobierno nacional y la Región. Sobre todo a partir de 1999, la ciudad fue afectada por la crisis económica y por el incremento de la población desplazada, situaciones que llevaron a un aumento del desempleo y de la economía informal. Ante estos desafíos, el municipio ha aumentado las inversiones sectoriales en vivienda, educación, salud, saneamiento básico, infraestructura urbana vial y de servicios, y se formularon programas dirigidos a las poblaciones marginadas, sobre la base de la Ley 60 sobre transferencia de competencias y recursos. Hacia fines de los noventa se incluyen por primera vez programas para las personas desplazadas, y en 2001-2003, proyectos de generación de empleo y reactivación económica, atención de juventud y poblaciones vulnerables. El sector privado creó la Corporación Metropolitana de Planeación y Desarrollo, en la que participa el municipio. Aunque existen numerosas instancias de desarrollo del sector privado y la sociedad civil, no se ha logrado aún una articulación efectiva con las entidades gubernamentales, que conduzca a la construcción de un proyecto de desarrollo en el largo plazo.

La trayectoria de **Cienfuegos, capital de la provincia de Camagüey, Cuba**, con 163 mil habitantes, parece haber sido más exitosa al encarar la crisis nacional que se presentó desde comienzos de los años noventa, primero mediante subsidios temporarios y asistencia social, y luego complementando las acciones del gobierno nacional con un conjunto de programas propios como el Programa de Agricultura Urbana y el Programa de Desarrollo Integral del Municipio. Ambos programas son operados en coordinación con los niveles jurisdiccionales nacional y provincial y la participación de las unidades de organización de la población, tanto al nivel municipal como en el territorio urbano. El Programa de Agricultura Urbana busca diversificar las prácticas agropecuarias realizadas por los propios habitantes de los asentamientos para asegurar un autoabastecimiento. Se lleva a cabo mediante la entrega de tierras en usufructo y la producción cooperativa, involucrando a los Consejos Populares tanto en las decisiones como en la gestión. La intervención tiene el apoyo de una red de instituciones de ciencia y tecnología del nivel nacional. En Cienfuegos, el programa demuestra resultados positivos, ya que se logró un incremento del autoabastecimiento de alimentos, el manejo sostenible del medio ambiente, la intensificación tecnológica y buenos resultados económicos y sociales. Por su parte, el Programa de Desarrollo Integral del Municipio considera un Plan General de Ordenamiento Territorial, que integra los planes de inversión de las empresas y organismos del Estado; un Programa de Perfeccionamiento Empresarial, para transformar empresas para lograr mayor eficiencia y un programa ambiental de la bahía de Cienfuegos, con objetivos de esparcimiento y ambientales. La estrategia logró reducir el desempleo de 7,6% (1995) a 2,1% (2002), y mejorar los indicadores de salud, educación, seguridad social y medio ambiente.

Como se mencionó anteriormente, en los centros de menor tamaño resulta aún más difícil encarar la pobreza urbana de manera más autónoma. La transferencia de competencias del nivel provincial a los gobiernos locales representó para **Camilo Aldao**, municipio rural de 4.903 habitantes (2001) en Córdoba, Argentina, un verdadero desafío. Sus experiencias y recursos resultaron insuficientes para hacer frente a un agudo incremento de la pobreza y la desigualdad social que afectaba al país entero, y que localmente deprimió la actividad económica de este municipio, centro de servicios en la Región. Mientras el gobierno nacional entrega de manera relativamente directa, subsidios y asistencia a la población desempleada y pobre, las iniciativas municipales buscan crear lazos de confianza entre la población y las instituciones locales para instrumentar mecanismos participativos de alivio a la pobreza. Pero los esfuerzos del municipio para encontrar recursos políticos, técnicos y financieros para concretarlas no tienen suficiente respuesta. No se logra la participación del sector privado, y la comunidad participa poco en las acciones. El municipio recuperó tierras baldías para el Programa de Agricultura Urbana acordado

con el nivel nacional, e intentó construir una mejor relación con la población beneficiaria, combinando el estímulo productivo con la asunción de responsabilidades conjuntas. Sin embargo, la incidencia de la política municipal sobre el desarrollo local no logra contrarrestar ni el impacto de los procesos económicos nacionales ni las ópticas centralistas para hacerle frente. Mientras los escasos recursos que el municipio puede aportar al proceso no logran sostener las frágiles actividades promovidas por él, los subsidios acordados por el gobierno nacional son en la práctica la forma de combatir la pobreza y el desempleo en el nivel local.

## 2.2 Dinámicas de descentralización en el Caribe anglófono

Los procesos de descentralización no ocurren en la Región con igual intensidad ni continuidad, ni van acompañados necesariamente por procesos de democratización en el nivel local, como lo comprueban algunos ejemplos del Caribe anglófono. Mientras algunos países han retrocedido hacia una mayor centralización, otros han conseguido una cierta democracia y gobernanza local *de facto*, y en algunos casos se ha logrado establecer procesos electorales permanentes en el nivel local. Entre los primeros están **Barbados y St Kitts**, que no tienen hoy un sistema representativo ni administrativo de gobierno local.<sup>73</sup> Los servicios que antes proveía el nivel local fueron transferidos a diversos ministerios. Las necesidades locales se canalizan a los concejos de comunidad, organismos voluntarios creados para identificar necesidades y coordinar actividades en el nivel local. En 1994 se creó una asociación de concejos de la comunidad, y en 1999 se estableció a nivel ministerial una entidad coordinadora de los diferentes actores que operan en el territorio para erradicar la pobreza y apoyar el desarrollo social. Esta instancia podría dar lugar en el futuro nuevamente a un sistema administrativo de gobierno local representativo. A su vez, St Kitts no tiene gobierno local, sino es gobernada por la federación, mientras Nevis, su isla hermana, es un territorio de gobierno local. El actual gobierno de St. Kitts y Nevis está conciente de la necesidad de aplicar un modelo renovado, para lo cual busca los acuerdos políticos necesarios. **Antigua y Barbuda, Grenada, St Lucia, and St Vincent y las Grenadinas** tampoco tienen una institucionalidad administrativa local con autoridades electas. En Antigua y Barbuda opera un equipo de gobierno y 17 concejos de distrito supervisados por funcionarios gubernamentales. Aunque se promueve la creación de concejos voluntarios para lograr la participación de los vecinos y su contribución al desarrollo, los resultados son limitados. Grenada tuvo un gobierno local formal por 103 años hasta su abolición en 1969. Las funciones fueron traspasadas a otras estructuras. Aunque los sucesivos gobiernos constitucionales reestablecidos en 1984 prometieron reponer el gobierno local, no existe un sistema de representación local ni descentralización administrativa. Las autoridades locales de las ciudades y pueblos de St. Lucia se establecieron en 1947, mucho después que en los demás estados de la subregión. En la práctica, el partido político de gobierno dominaba los 10 concejos distritales, y el sistema dejó de funcionar. En 1985 se diseñó un sistema de mayor participación agregando a los miembros designados por el gobierno una cuota de miembros electos; sin embargo, este sistema aún no funciona. En St Vincent y las Grenadinas existía hasta 1975 un sistema de gobierno local con concejos electos. El sistema fue reemplazado por una administración dependiente del gobierno central.

En el caso de Belice, la constitución no reconoce la existencia de una estructura de gobierno local, pero existen entidades oficiales de gobierno local con generación y funciones reguladas por el Parlamento: concejos de ciudades (city councils), directorios de pueblos (town boards), concejos de aldeas (village councils) y alcaldes (que equivalen a los concejos de aldeas en territorio maya). Los representantes ante estos organismos son elegidos. En cambio, en **Guyana** la constitución sí reconoce para cada una de las 10 regiones un concejo regional democrático y un director regional. Los concejales duran 5 años, y en cada Región se elige a uno de ellos para integrar la Asamblea

---

<sup>73</sup> Barbados tuvo una tradición importante en la materia, pero en 1967 el gobierno central terminó con el sistema de gobierno local.

Nacional y a dos miembros para el Congreso Nacional de Organismos Democráticos. El Presidente tiene la facultad discrecional para suspender o disolver a los concejos regionales. Aunque el sistema local fue diseñado para descentralizar el gobierno y dar mayor poder al pueblo, la capacidad de los gobiernos regionales para incidir en la política se ve muy limitada por su temor de ser disueltos sin poder apelar, y la resistencia del Presidente a compartir el poder.

En **Jamaica**, el gobierno local data del Siglo XVII, con miembros elegidos y un gobernador regional. Las 22 parroquias que tenía Jamaica en 1841 se redujeron a 13, y ya en 1956 los directorios fueron reemplazados por concejos parroquiales cuyos integrantes se eligen localmente. Los concejos son responsables de la administración de su espacio local, aunque están sujetos a un importante control del gobierno central. El sistema local se ha ido perfeccionando, con la provisión de fuentes autónomas de financiamiento, capacitación, la creación de comités de desarrollo, la promoción de servicios comerciales y la adopción del principio de paridad entre los funcionarios del gobierno local y sus contrapartes en el gobierno central. En contraste con la trayectoria relativamente continua desarrollada por Jamaica, **Trinidad y Tobago** realizó recién en 1994 las primeras elecciones de gobiernos locales después de más de dos décadas. La creación de un Ministerio para el Desarrollo Local se acompañó con la reestructuración de concejos regionales democráticos, y la racionalización de las funciones de las municipalidades. Sin embargo, el proceso se ha detenido, y la posibilidad de convertirse en el sistema de gobierno local más autónomo del Caribe anglófono no se ha concretado. La introducción de corporaciones regionales en 1990 podría acentuar la descentralización al otorgarse a las autoridades locales el poder de establecer impuestos, pero aún no se ha puesto en práctica la respectiva legislación.

**Recuadro 20****LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL CARIBE ANGLÓFONO**

El contexto sociocultural del Caribe anglófono favorece la existencia de gobiernos locales involucrados en el desarrollo de las comunidades y la lucha contra la pobreza. La población tiene muy interiorizada la importancia de una ética del servicio, por lo que se siente motivada y comprometida a participar en actividades de servicio a la comunidad. Esta disposición ha ayudado a atenuar tensiones raciales y étnicas en países como Trinidad y Tobago o Guyana. En situaciones de desastres naturales, como huracanes e inundaciones, o dificultades económicas y laborales de tipo estructural, se acrecienta la solidaridad y responsabilidad de los caribeños por hacer frente no solo a sus problemas, sino también a los que afectan a los demás conciudadanos. Esta actitud se manifiesta en el aumento espontáneo de la organización popular como forma de supervivencia y apoyo colectivo, y en una activa participación en las instancias de cooperación local.

En la mayoría de los países del Caribe existe alguna forma de gobierno local. Las estructuras administrativas del Caribe anglófono tienen sus orígenes en el modelo británico. Se trata de entidades bien capacitadas para promover una importante participación de la comunidad en asuntos cívicos o en acciones que alivien la pobreza e impidan su reproducción intergeneracional, aún cuando en la mayoría de los casos se encuentran subordinadas al sistema central en materia de provisión de servicios y formulación de políticas.

(continúa)

**Recuadro 20 (conclusión)**

Tal como el Caribe anglófono es diverso y complejo, conformado por pequeños Estados insulares –a excepción de Guyana y Belice- también las estructuras de gobierno local difieren entre sí. Entre los gobiernos locales de tipo constitucional o legal, el modelo más estructurado es aquel de Guyana, donde el sistema de gobierno local posee un Congreso Nacional cuyos miembros, junto con aquellos de la Asamblea Nacional, conforman el Congreso Supremo del Pueblo de Guyana, un organismo del Estado nacional. El ejemplo de mayor autonomía es el sistema descentralizado de gobierno local de Trinidad y Tobago, donde los concejos municipales y distritales tienen el carácter estatutario. La diversidad de expresiones que adquieren los gobiernos locales en estos países ejemplifica que es posible aplicar diversos modelos de descentralización y organización del espacio local, según sean las raíces históricas, características territoriales y momentos políticos de cada país.

**Fuente:** Duncan (2004).

El siguiente cuadro demuestra los diversos sistemas de Gobiernos locales en el Caribe (2004).

**Cuadro 4  
GOBIERNOS LOCALES EN EL CARIBE, 2004**

Toda la isla es un solo gobierno local	No existe un sistema de gobierno local	Sistema de gobierno local de tipo informal	Sistema de gobierno local constitucional / legal
Nevis Tobago	Barbado St. Kitts	St. Lucia, St. Vincent y Grenad. Grenada, Antigua & Barbuda	Belice, Dominica, Jamaica, Guyana, Trinidad, Bahamas

**Fuente:** Duncan (2004).

### 2.3 Diversidad en materia de autonomía municipal

La capacidad de los municipios latinoamericanos y caribeños para asumir un rol protagónico en la lucha contra la pobreza en un continente en que ésta se expresa de diversas formas e intensidades, requiere de un grado importante de autonomía no sólo institucional o de competencias, sino sobre todo financiera. Los procesos de descentralización que operan en los países no han logrado, en general, establecer mecanismos de financiamiento que promuevan una real capacidad de los gobiernos locales para establecer aproximaciones más efectivas y acordes con las necesidades y prioridades de los pobres urbanos en cada caso, que aquellas diseñadas de manera estandarizada desde el nivel central. Algunos ejemplos ilustran estas limitaciones.

El proceso de descentralización en **Chile** se da hoy en un panorama de relativa holgura por la cobertura que han logrado los programas sociales en el nivel local,<sup>74</sup> y niveles de pobreza reducidos si se los compara con otros países de la Región. El desafío en materia de alivio a la pobreza requiere por ello focalizar esfuerzos en sectores, grupos y áreas geográficas que aún permanecen rezagados, en un panorama de menor criticidad relativa. De 198 comunas para las que existe información comparada, en 179 la pobreza registró una disminución, y en los municipios más pobres los

<sup>74</sup> Las coberturas alcanzadas por los servicios municipales de educación y salud en Chile pueden considerarse adecuadas desde un punto de vista cuantitativo. Cerca del 90% de la niñez en edad escolar es atendida por el sistema público bien directamente en los colegios municipales o en centros privados a través de subvenciones estatales, y los servicios de salud municipal atienden a casi el 50% de la población total nacional. Sin embargo se debe recordar que el 70% de los gastos relacionados a los servicios de salud municipal es financiado por el Ministerio de Salud, y el 30% restante es responsabilidad directa de los municipios (Cortés, 2005).



avances fueron mayores. Sin embargo, estos avances no necesariamente dan cuenta de una capacidad destacada de los municipios para solucionar los problemas de sus habitantes más pobres. Al igual que en otros países, los limitados recursos propios, que no les permiten abordar por su cuenta intervenciones significativas en este campo, requieren ser complementados por dos vías. Un primer mecanismo de compensación “horizontal” es el Fondo Común Municipal, que redistribuye los ingresos entre los municipios para apoyar financieramente a las municipalidades de menores recursos. Otra fuente de recursos es la transferencia “vertical”, desde el nivel central y regional. Es interesante destacar que estos fondos nacionales o regionales operan cada vez más con la modalidad concursable, que si bien podría permitir que los municipios postulen proyectos de acuerdo a sus prioridades y necesidades específicas, aún presenta escasa flexibilidad por operar con criterios de asignación definidos por los ministerios y otras reparticiones del nivel nacional. En la práctica, los municipios tienen escasa ingerencia en la asignación de recursos y prioridades de los programas sectoriales, o en los plazos y la regularidad en que ellos se le transfieren, por lo que su papel en la coordinación de las inversiones a nivel local es más bien formal. Mientras la dependencia financiera siga siendo acentuada, particularmente en las comunas con una mayor cantidad de pobres que enfrentan mayores carencias y cuentan con menos recursos propios, las posibilidades de actuar sobre los bolsones de pobreza y precariedad urbanas en el territorio seguirán dependiendo en Chile fundamentalmente de lógicas, programas y recursos del nivel central.

En **Guatemala**, país en que la pobreza y precariedad urbana afecta a una alta proporción de la población, se da una situación similar en materia de financiamiento. Sólo el 27,6% de los recursos que manejan los municipios se generan en el nivel local,<sup>75</sup> mientras el 57% corresponde a transferencias desde el Gobierno Central y el 15,7% restante a endeudamiento y otros ingresos. En este país la constitución establece la responsabilidad del gobierno central de transferir una proporción de los ingresos corrientes a los municipios. Aunque este traspaso regulado de recursos nacionales hacia el nivel local podría haber favorecido un gradual progreso hacia esquemas financieros más autónomos, ha sucedido lo contrario: se ha debilitado la voluntad y capacidad los municipios para generar arbitrios e impuestos municipales. Las municipalidades (principalmente las pequeñas) han aumentado su dependencia financiera del gobierno central, lo que debilita la posibilidad de un rol protagónico de estos municipios en la lucha contra la pobreza urbana (Gómez y Geffner, 2005).<sup>76</sup> Ello resulta preocupante en un país en que la intensidad y diversidad de la pobreza y la precariedad urbanas son especialmente relevantes.

El ejemplo de **México** aporta otra visión al problema del financiamiento municipal en la Región. Acá, la constitución establece que el impuesto a la propiedad raíz (predial) se encuentra exclusivamente bajo la jurisdicción de los municipios, lo que permite a muchos municipios acceder a importantes recursos propios. Además, ellos participan de los ingresos provenientes de impuestos federales, que en conjunto representan el 5% de la Recaudación Federal Participable (RFP), y que son transferidos a través de los estados con diversos grados de condicionamiento de gasto. Los gastos de los municipios urbanos en su mayor parte corresponden a gasto corriente en la administración, mientras las obras públicas e inversiones alcanza en promedio solo al 28,2%. La obra pública en estos municipios es financiada principalmente por las aportaciones federales, mientras los recursos propios se orientan más a gastos corrientes.<sup>77</sup> La experiencia mexicana indicaría que sobre todo las transferencias condicionadas tienen un importante efecto sobre la

<sup>75</sup> Como en otros países, la escasa autonomía financiera de los municipios se asocia a una administración tributaria deficiente, basada en registros incompletos y una inadecuada gestión de cobro.

<sup>76</sup> La determinación de los montos de transferencias constitucionales a las municipalidades la realiza el Ministerio de Finanzas Públicas en base a los ingresos corrientes; se ha mencionado de dar a este procedimiento una mayor transparencia (Gómez y Geffner, 2005).

<sup>77</sup> Es interesante comprobar que en los municipios rurales destinan una mayor proporción de sus gastos a inversión, porque reciben más transferencias condicionadas que los obligan a destinarlas a obras públicas.

forma en que los gobiernos municipales distribuyen los gastos, ya que los obligan a priorizar las obras públicas (Díaz Cayeros, 2005). Este hecho comprobaría que para proveer a los pobres mayor acceso o calidad de los servicios públicos, no se requiere sólo ampliar los recursos financieros en el ámbito municipal, sino sobre todo involucrar de manera efectiva a los gobiernos locales en la tarea para que le den la debida prioridad en sus presupuestos.

### **3. Desafíos para la inclusión de los pobres urbanos**

Las experiencias arriba descritas dan cuenta del enorme potencial que tiene la Región para avanzar en el proceso de inclusión de los pobres urbanos en la vida ciudadana, a través de la ejecución de proyectos que apoyen estos procesos y de la explicitación de objetivos de alivio a la pobreza en los procesos de descentralización. También se detectan importantes problemas y desafíos para instrumentar una gestión local que colabore de manera efectiva al alivio de la pobreza urbana.

#### **3.1 Diversidad e identidad de los pobres urbanos**

En muchas ciudades de la Región los pobres no tienen acceso efectivo a los espacios públicos de mayor escala, ya sea porque se han debido localizar a gran distancia de los centros históricos y equipamientos importantes, o porque se los excluye abiertamente de su uso, por ejemplo cobrando tarifas de ingreso que ellos no pueden solventar, o no permitiendo los usos que tradicionalmente esperan desarrollar en ellos. Es frecuente además que los pobres pierdan el acceso a espacios públicos que antes usaban, por ejemplo, cuando ante una percepción de la inseguridad urbana<sup>78</sup> se promueven acciones de “limpieza” de los espacios públicos centrales –ocupados por vendedores informales o familias de escasos recursos para su residencia o recreación. En otros casos los espacios que estaban disponibles para ellos –por ejemplo playas o áreas de parques– son privatizadas, y terminan siendo de uso protegido para unos y prohibido para otros.

Las variadas experiencias regionales permiten comprobar el potencial de integración que poseen los espacios públicos cuando son apropiados por la ciudadanía. El encuentro cotidiano en la ciudad debería permitir el uso del espacio público por parte de todos sin excluir a nadie.<sup>79</sup> En cambio, los espacios exclusivos, orientados a segmentos específicos de población –generalmente de altos ingresos– que privilegian solo a determinados usos, como el comercial o productivo, han logrado una menor significación urbana. Además, los espacios que permiten una ocupación intensiva –tanto diurna como nocturna– por parte de diferentes tipos y usuarios, no sólo funcionan mejor, sino que cumplen de manera más efectiva a crear actitudes y capacidades para superar la pobreza, y brindan mayor seguridad.

Un desafío importante en la creación de espacios vecinales para los sectores de pobreza es potenciar su uso por parte de las minorías sin obstrucciones culturales, discriminatorias o excluyentes. Se requiere incorporar de manera explícita a las mujeres, los jóvenes, los ancianos y los niños, tanto en las fases de programación y ejecución, como en el uso y mantenimiento de los espacios públicos vecinales, de manera de responder a sus necesidades específicas de uso de las instalaciones. Los habitantes de zonas en situaciones de pobreza, particularmente los jóvenes y

---

<sup>78</sup> En la actualidad, en muchas de las ciudades de la región la gente se siente amenazada, insegura. Las familias adoptan medidas de resguardo, refugiándose en los espacios privados, los que son cada vez más cerrados. Los medios de comunicación de masas –diarios, radios y televisión– entre otros, apoyan a través de relatos verídicos, pero singulares, la percepción de estar viviendo una situación insostenible. En este contexto de construcción social de la inseguridad, se abandona el espacio público, se pierde la solidaridad, el interés y respeto hacia los “otros” y, gran paradoja, en el retraimiento a los espacios ‘protegidos’ se genera o fortalece la inseguridad en el espacio público. El espacio público se transforma en un espacio solo para ser transitado.

<sup>79</sup> Un buen ejemplo es un espacio “bien iluminado”, que permite su uso por igual tanto a las mujeres como a los niños o a las minorías que, de otra manera, podrían sentirse intimidados para usarlo.

niños, perciben a su hábitat como *ghetto*. El espacio público constituye por una parte el lugar de la identidad, y por otra parte un lugar en que se aprende a aceptar la heterogeneidad a partir del encuentro con otros. Los programas para operar el espacio público deberían contribuir a la aceptación de los otros, a la diversidad de sexos, edades y etnias, la multiplicidad de usos, fortaleciendo la identidad tanto personal como colectiva. Para que los espacios públicos jueguen un rol en la superación de la pobreza se requiere organizar la heterogeneidad local: instaurar, preservar y promover la comunicación entre grupos de actores diferentes, que habitan un territorio común. Es importante lograr la identificación de la gente con lugares simbólicos, para evitar que la comunicación se establezca a través del conflicto. La experiencia muestra que los proyectos compartidos son piezas claves en la construcción de la identidad colectiva y aportan un sentido de *pertenencia territorial*. La recuperación de la memoria histórica, la celebración de fiestas y aniversarios, la definición de nombres para plazas y calles, constituyen un patrimonio intangible que es importante fortalecer.

En el contexto de programas orientados a superar la pobreza, la percepción de inseguridad y de abandono de los espacios públicos constituye un proceso circular y acumulativo que debe evitarse. Si por temor los pobres no usan los espacios de interacción social donde pueden construir el sentido de pertenencia colectivo, se debilitan las posibilidades de acrecentar el capital social, y en consecuencia aumenta la vulnerabilidad. Por tanto, las intervenciones para aliviar la pobreza a través de los espacios públicos exigen vincular a las políticas de espacios públicos con aquellas de seguridad.<sup>80</sup> Numerosas experiencias muestran que una activa política de espacios públicos de calidad, de favorecer la mixtura social y funcional (vivienda con comercio, oficinas y equipamientos), de animación cultural y acción preventiva sobre niños y adolescente en la calle, de formación continuada y atracción de actividades que generen empleo y en general de acción positiva hacia grupos vulnerables y de riesgo, contribuyen eficazmente a crear un ambiente de seguridad (Borja y Murxí, 2003).<sup>81</sup>

Otra lección aprendida a partir de la observación de diversos proyectos de espacios públicos se refiere a la importancia de la articulación de actores, de acciones y de recursos en el proceso de producción y gestión de los espacios públicos. Esta articulación agrega calidad al resultado, y permite incorporar más iniciativas y recursos. Una diversidad de esfuerzos, intereses y visiones acrecienta el capital social de los actores involucrados y contribuye a la gobernabilidad local. En esta perspectiva el municipio es un actor con un importante liderazgo para abrir y estimular la participación. Diseñar, construir y mantener espacios públicos con los grupos que los usan, crea vida colectiva e identidad y contribuye a la incidencia de la comunidad en actos que mejoran su calidad de vida. Se generan además otros efectos positivos: se fortalece el liderazgo y la capacidad de acción de las organizaciones sociales, se refuerza la convivencia entre los vecinos, aumenta la capacidad de lograr acuerdos entre actores locales: organizaciones, municipios, ONG y se logra mayor autonomía de la comunidad en la gestión de sus problemas.

---

<sup>80</sup> Se ha advertido una relación directa entre la sensación de temor al delito o inseguridad, y el grado de ocupación de los espacios físicos. El Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile en el año 2002 mostró que el 55% de un total de 320 proyectos comunitarios beneficiados por el programa Comuna Segura, fueron de recuperación de espacios públicos e infraestructura. El 25% de estos proyectos estuvo orientado a recuperar espacios verdes y a ocuparlos con actos culturales y recreativos (Dammert y Lunecke, 2004).

<sup>81</sup> La importancia de los espacios públicos como control social natural, ha sido destacada por urbanistas como Oscar Newman (1996) y Bill Hillier (1990). Para Newman, el control social del espacio público –espacio defendible– es básico para solucionar el problema de la vulnerabilidad del espacio residencial, de las familias, de la persona. Hillier considera que para el desarrollo de una comunidad sana, se necesita de la existencia de un espacio público de encuentro, de co-presencia. El control natural del espacio público se da por la presencia de las personas en las calles, plazas y pasajes, entre otros.

### **3.2 Una descentralización que favorezca a los pobres**

Los ejemplos descritos en este documento señalan que la democratización de la gestión de las políticas públicas locales no ha sido un proceso coherente y continuo en esta Región, y en muchos casos no fue acompañada por cambios de organización en el aparato público para asegurar un mejor aprovechamiento de los recursos. A su vez, algunas políticas locales que han buscado la autonomía extrema, descuidando la articulación con niveles estatales y nacionales, experimentaron problemas para dar continuidad política y financiera a estos programas. Mientras los municipios sigan dependiendo de manera importante de transferencias de recursos centrales para financiar los programas de alivio a la pobreza, se requiere establecer mecanismos equilibrados y flexibles que permitan avanzar hacia una mayor autonomía y participación local sin desaprovechar las oportunidades de acceso a programas y recursos que brindan los gobiernos nacionales.

Los logros y limitaciones que demuestran las experiencias regionales en materia de descentralización permiten identificar algunos desafíos para instrumentar programas más efectivos en materia de cohesión social y afirmación de identidad ciudadana para los pobres urbanos. Los avances logrados en la Región, siendo importantes, aún no han generado en la mayoría de los países procesos autónomos y sostenidos de superación de la pobreza en el nivel local, ni modalidades más democráticas y diversificadas que las que se han instrumentado desde el nivel central. En muchos casos, los mecanismos de descentralización han acentuado las inequidades que se dan en los territorios, en vez de corregirlas.

Aún cuando la mayoría de los programas que favorezcan la inclusión y la superación de la pobreza probablemente sigan dependiendo en gran medida de recursos provenientes de los gobiernos nacionales, es posible perfeccionarlos para que contemplen la participación de los propios beneficiarios junto con otros actores del nivel local. Se requiere avanzar hacia esquemas operativos más equilibrados en que gradualmente se potencien las ventajas de los gobiernos locales para formular y ejecutar programas de alivio a la pobreza.

Considerando el aumento de la participación del sector privado en la inversión en infraestructura urbana de nuestra Región, sería conveniente difundir las experiencias exitosas de asociación entre gobiernos nacionales, locales y sector privado para la provisión de servicios. Un rasgo relevante de estas experiencias ha sido la continuidad política en el mediano plazo, que garantiza una permanencia de los marcos de acuerdo más allá de los ciclos políticos. En segundo lugar, destaca la importancia de una participación efectiva de la población en las decisiones respecto de la adopción de los modelos de gestión y el control de la operación de los servicios, o de la construcción de espacios y equipamientos urbanos. Además se requiere innovar en la administración de los servicios, en la gestión municipal y en las modalidades de asociación con el sector privado y la comunidad para poder avanzar hacia programas sostenibles que cumplan un rol efectivo de alivio a la precariedad del hábitat en el espacio local.

## **VI. Más oportunidades de empleo e ingresos**

---

### **1. La agenda urbana y el desarrollo económico local**

En la Región, los gobiernos subnacionales asumen hoy mayores responsabilidades y protagonismo en la formulación de las estrategias de desarrollo económico local, al comprobarse que las políticas nacionales no siempre dan solución a los problemas de reestructuración productiva y creación de empleo en los territorios, ciudades o barrios específicos. Debe tenerse en cuenta que las iniciativas orientadas a mejorar la competitividad y fomentar el desarrollo económico desde una lógica territorial también son viables en los centros y sectores urbanos de mayor pobreza y precariedad.

Gradualmente, en los países surgen buenas experiencias de estrategias de desarrollo económico local impulsadas desde diversos niveles subnacionales, para beneficiar a los barrios precarios y a los hogares de menores recursos. Como la concreción de estos proyectos puede verse limitada por la precariedad de los recursos y capacidades que existen en las administraciones locales más pobres, tanto financieros y fiscales como humanas y de infraestructura, muchos procesos de desarrollo productivo local han implicado la concertación de los municipios más pobres con otros de mayores recursos, o bien su integración a iniciativas más amplias, por ejemplo a nivel metropolitano. Para tener éxito, los municipios han debido fortalecer su gestión incorporando en ella las nuevas funciones relacionadas con

el fomento del desarrollo económico local y la generación de empleo, y en la mayoría de los casos, han creado instituciones mixtas que puedan intermediar eficazmente con el sector privado. Asimismo resulta necesario asegurar una coordinación eficiente entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas e incorporar una visión global sobre el conjunto de las cadenas productivas o agrupamientos sectoriales de empresas o *clusters*. En estas experiencias, se han identificado algunos elementos claves para el éxito, como por ejemplo, la necesidad de desarrollar el capital social para la cooperación de los diferentes actores locales, públicos y privados y la proyección del proceso más allá de las coyunturas políticas. También ha resultado relevante el liderazgo de determinados actores para impulsar una dinámica social de movilización de recursos locales. Por último, se destaca la importancia de una planificación y gestión urbana para lograr contextos favorables a la competitividad y para impulsar una imagen de dinamismo de la comunidad local (Llorens, Albuquerque y Del Castillo-2002).

## 2. Barrios precarios y empleo

Como se ha comentado en capítulos anteriores, la menor velocidad de crecimiento económico ha ocasionado en algunos países de la Región una importante inestabilidad que ha afectado al empleo de manera muy importante. El aumento significativo de los empleos temporales, estacionales o tiempo parcial refleja una precarización del empleo en la Región mientras 17 millones de trabajadores urbanos están desempleados. El desempleo afecta sobre todo a jóvenes y mujeres. La creación de empleo ha continuado su tendencia hacia el sector servicios. A su vez, gran parte de los nuevos empleos corresponden al sector informal, en especial a su componente más precario. La brecha de ingresos entre trabajadores calificados y de baja calificación es ahora mayor que antes, al igual que las diferencias en materia de derechos laborales entre trabajadores calificados y no calificados (Katzman, 2003). En este contexto, las políticas del hábitat están incorporando, de manera aún incipiente, la preocupación por los espacios e instalaciones para la producción como una nueva área de intervención en su agenda programática.

Inicialmente, esta inquietud ha sido más bien general, y se ha expresado en reflexiones e iniciativas tendientes a lograr que las ciudades sean más competitivas y aumente la productividad urbana. Se detecta aún un interés menor por potenciar las posibilidades existentes en las ciudades y los barrios precarios, para que los hogares de escasos recursos tengan acceso a espacios e instalaciones adecuadas para el fomento productivo local y la generación de oportunidades de ingreso. Un ejemplo que ilustra esta situación lo encontramos en Haití. En el popular **municipio de Carrefour, del Área Metropolitana de Puerto Príncipe**, la mayoría de la población, especialmente las mujeres, trabaja en el comercio informal. Existen en su territorio nueve mercados minoristas. Los tres principales mercados, Truitier, Bizotón y Mariani, se ubican junto a una importante vía, la Ruta Nacional RN2. Se trata de edificaciones antiguas y en mal estado. Con cerca de 500 vendedoras, Truitier es el mercado de mayor tamaño y movimiento. Pese a que la Municipalidad arrienda los puestos de venta a sus ocupantes, no provee servicios de limpieza y mantenimiento. Por ello, se acumulan desechos al interior de los mercados y en sus alrededores. Las áreas cercanas y calles cercanas a los mercados están ocupadas por una gran cantidad de puestos ambulantes. La ausencia de fuentes de agua y de servicios sanitarios al interior de los mercados, y en sus alrededores, crea serios problemas de higiene, tanto para las trabajadoras, como para sus clientes y la población del área en general. Una acción del municipio para atenuar estos factores, mejorar la eficiencia en el uso de los espacios y despejar las vías de acceso podría contribuir decisivamente a aumentar la potencialidad que tienen estos mercados, situados en puntos urbanos estratégicos, y así generar más empleos e ingresos para una población que vive en la extrema precariedad y pobreza.

## 2.1 Acciones en el nivel local

Durante el transcurso de la década pasada la fuerza de trabajo y la población económicamente activa se han urbanizado aceleradamente en la Región, y la cantidad de población en edad de trabajar ha seguido aumentando. Si bien las tasas de participación femenina siguen siendo menores que la de los hombres en los diferentes países, el ingreso masivo de las mujeres al mercado laboral es un hecho relevante para la vida familiar y vecinal de los pobres urbanos.

Ante el aumento del desempleo y el empleo informal, algunos países y ciudades han tomado conciencia de que el empleo informal de subsistencia puede ser por el momento la única alternativa viable que encuentran los hogares pobres para sobrevivir o salir de la pobreza, por lo que las iniciativas urbanas deberían cuidar que él sea posible mientras no surjan otras posibilidades de mayor productividad.<sup>82</sup> Asimismo, el apoyo a los pequeños emprendimientos, que son los que generan la mayor parte del empleo en la Región, se ha constituido en una preocupación importante de muchos municipios latinoamericanos.

Como eje programático de una agenda urbana sensible a la pobreza, el interés de los países por proveer espacios productivos en los asentamientos precarios ya se ha concretado en interesantes experiencias. En **Villa El Salvador**, Lima, Perú, la intención de proveer espacios para el trabajo se incorporó desde el origen de este asentamiento de 324.000 habitantes, que logra en 1971 que se legalice la invasión de terrenos que le dio origen. Para ello, la planificación inicial de la invasión contempló terrenos para establecer un parque industrial. Sin embargo, el desarrollo posterior de Villa El Salvador no logró atraer una actividad industrial significativa. La iniciativa de desarrollar este parque industrial ha contado con un apoyo permanente de organizaciones no gubernamentales e internacionales. Para activar el proyecto, se crea a mediados de los años noventa una Oficina de Desarrollo Local y un Centro de Desarrollo Empresarial. Los industriales se encuentran asociados, y hoy la Autoridad Autónoma del Parque Industrial es una figura público-privada. Pese a la discontinuidad del proyecto asociada a fluctuaciones de apoyo político y a una escasa capacidad técnica de la municipalidad para apoyar el proceso, se han generado más de 12.000 empleos en esta zona en que habitan familias de escasos recursos.

**El municipio de Córdoba, Argentina**, que impulsa el rol de la ciudad como promotora de su desarrollo económico, ha centrado su interés en el apoyo de las micro, pequeñas y medianas empresas. El Plan Estratégico de Córdoba 1995-2000 fue formulado de manera participativa, para lograr un acercamiento con y entre actores públicos y privados. En este proceso participan 200 organizaciones. Se crea una institucionalidad para promover el desarrollo productivo, compuesta por la Subsecretaría de Desarrollo Económico de la Municipalidad; la Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba en que participa además del municipio, el sector privado; una Incubadora de empresas con el concurso de 2 universidades. Este proceso, se ha visto afectado por una parte, por una defectuosa coordinación con el gobierno provincial y nacional, y por otra parte, por un insuficiente compromiso del sector privado, que no ha asumido una visión de la cadena productiva.

**En Cajamarca (Perú)** la municipalidad impulsó en 1992 convenios de cooperación con una amplia gama de actores locales (ONG, empresas, universidad, iglesias, Estado, organizaciones sociales, etc.) para crear finalmente una Mesa de Concertación y seis Mesas Temáticas. En los años siguientes se establecieron normas de funcionamiento y una cierta institucionalidad para consolidar a la Mesa de Concertación más allá de los cambios políticos. Aunque el proceso ha disminuido su vigor tras abandonar la alcaldía su creador, tras cumplir varias fases, en un último evento

---

<sup>82</sup> Los gobiernos locales y las ONG han desarrollado acciones y arreglos para facilitar el ingreso y permanencia en el empleo, de las mujeres, los jóvenes y los ancianos en esquemas flexibles que permitan la contribución de varios miembros del hogar al ingreso familiar.

denominado Foro de Mesas Temáticas se consolidaron los productos de todas las mesas y se inició la elaboración del Plan Maestro de Desarrollo Regional Cajamarca 2010 cuyo objetivo principal es el combate a la pobreza. Este Plan, aprobado en 2000, tiene fuerza legal.

En un continente de alto nivel de urbanización, para incidir positivamente sobre el desarrollo económico local y el empleo, puede ser necesario articular las potencialidades específicas de varios municipios en torno a un proyecto estratégico. Tal es el caso de de las regiones metropolitanas. El llamado **“Gran ABC” (Región metropolitana de Sao Paulo, Brasil)** es una zona urbana altamente industrializada con presencia de actores poderosos como son los sindicatos y las empresas locales, nacionales y multinacionales. A su vez, posee gobiernos municipales altamente motivados. En esta área metropolitana el proceso de concertación se inicia con la creación del Consorcio Intermunicipal del Gran ABC (1990) y concluyó en la formulación de un Plan Regional Estratégico que plasma la visión del territorio como plataforma de servicios terciarios avanzados complementaria a la estructura industrial. A su vez, el Foro de la Ciudadanía creado en 1994 ha incorporado al proceso a diversos actores territoriales (más de 100 organizaciones), movilizándolo a los ciudadanos y fortaleciendo el capital social. La Cámara Regional del Gran ABC, constituida en 1997 para hacer frente a la crisis, se ha convertido en la pieza angular del proceso. Ella integra a los actores regionales y a tomadores de decisión relevantes a nivel estadual y a la sociedad civil local, a fin de alcanzar acuerdos dentro de una articulación tanto horizontal (entre Prefecturas, Cámaras Municipales, empresarios, trabajadores e instituciones de la sociedad civil) como vertical (entre los diferentes niveles de gobierno municipal, estadual y federal; y entre los diputados en las distintas instancias). El ambiente favorable a la innovación se traduce en los Acuerdos Regionales, la Agencia de Desarrollo Económico (1998), la conducción del Planeamiento Regional Estratégico del Gran ABC, variados planes de promoción sectorial, un observatorio de empleo y diversas obras de infraestructura. Entre los logros de este proceso se pueden mencionar la creación del Polo Tecnológico, el Fondo de aval, el Centro diseño mueble, el Plan de Transportes, el Banco do Povo de la Prefectura de Santo André y el desarrollo de un Sistema de información empresarial. Más allá de estos resultados, la experiencia del Gran ABC señala que es posible resolver complejos problemas urbanos o poner de acuerdo intereses aparentemente contradictorios entre sí (entre grandes empresas y sindicatos, entre municipalidades de distinta orientación política) fortaleciendo un sentimiento regional y de colaboración, que incorpore una visión de cadena productiva.

## **2.2 Apoyos provistos desde el nivel central**

Para enfrentar el cuadro laboral desfavorable, muchos países de la Región han implementado políticas de empleo que hasta la fecha han demostrado una eficacia relativamente reducida para el sector de pobreza urbana que nos preocupa. Por una parte, ellas son muy generales, y no se orientan de manera específica a determinados grupos vulnerables, como por ejemplo, a los pobres urbanos. La coordinación de estas acciones con otras políticas, sean sociales, urbanas o incluso económicas, ha sido muy débil o inexistente, y con frecuencia no tienen un énfasis social ni consideran la diversidad del sector informal (CEPAL, 2003).

La mayoría de los países tienen programas nacionales que entregan créditos, capacitación y apoyo a unidades productivas pequeñas. BANCOSOL, primer banco comercial de Bolivia orientado a micro financiamiento, se fundó en 1991 por un organismo sin fines de lucro, PRODEM, con apoyo del BID. Hoy es la entidad de micro financiamiento más importante de América Latina y el Caribe, con más de 80.000 créditos y una cartera de 75 millones de dólares. Financiera Calpia tuvo apoyo inicial del BID en 1991 para extender su acción a los microempresarios de El Salvador. En 1994, esta ONG se convirtió en entidad intermediaria formal. Hoy es una de las organizaciones más importantes en este campo, con más de 22 millones de dólares en créditos para 29.000 clientes. Ha aumentado su acción a proveer depósitos de ahorro y tarjetas de crédito. PROARTE es una empresa privada con éxito como banco intermediario entre



unos 100 artesanos y compradores internacionales en Nicaragua. Sobre la base de análisis de mercado, PROARTE entrega servicios que facilitan la entrada de productos en mercados más atractivos. El Foro de Microempresas es un evento anual que presenta buenos ejemplos e instrumentos de desarrollo de este sector. El primero se desarrolló en 1998 en México; el segundo en 1999 en Argentina y el tercero en Barcelona en 2000 (Banco Interamericano de Desarrollo (2000)).

Por otra parte, los fondos de inversión social<sup>83</sup> han instrumentado programas más específicos para generar empleo e ingreso en áreas de pobreza y vulnerabilidad. Durante la década de los años noventa los recursos y responsabilidades para desarrollar estos programas de empleo se han trasladado a los municipios u otras entidades en el nivel subnacional. Sin embargo, las experiencias municipales en este campo han sido hasta ahora de escala menor y con una efectividad limitada por la aguda insuficiencia de recursos financieros y técnicos para ese efecto.

### **2.3 Producción social del hábitat como fuente de empleo e ingresos**

La producción social de alojamientos y servicios urbanos, desarrollada por los propios habitantes de tugurios y barrios populares, no ha contado en la Región con el respaldo de un sector privado estructurado y profesional que genere una oferta de bienes y servicios de apoyo en precios y calidad al alcance de los pobres. Considerando que esta actividad eleva la calidad de vida de los hogares y adicionalmente genera empleo e ingreso –hasta hoy sobre todo informal– en varios países de la Región se promueven programas públicos para crear un entorno que facilite el desarrollo de pequeñas y medianas empresas en el sector de la construcción de vivienda, mejoramiento del hábitat y producción de infraestructura y equipamiento. Existen buenos ejemplos de mejoramiento del hábitat precario en que se han combinado de manera creativa el uso de mano de obra local con tecnología avanzada en programas intensivos en la creación de empleos. Estos programas de mejora de infraestructura básica –tanto pública como comunitaria– podrían ser ampliados para desarrollar capacidades de gestión en el nivel local y generar empleo en condiciones laborales adecuadas. Paralelamente, se ha buscado mejorar la productividad y eficiencia de las empresas en modalidades de contratación que priorizan el uso de tecnologías intensivas en empleo, y privilegia el empleo de mano de obra no calificada, principalmente de mujeres y jóvenes provenientes de estos asentamientos.

Como muchas microempresas constructoras y proveedoras de servicios que operan en los barrios populares no integran el sector formal sino constituyen un crecimiento del sector productivo informal, carecen de respaldo para acceder al financiamiento a largo plazo, lo que limita su crecimiento, el acceso a nuevas tecnologías y la mayor productividad. La experiencia latinoamericana parece señalar que aunque la informalidad ofrece algunas ventajas, en general presenta un escollo para la expansión y consolidación empresarial, por lo que resultaría necesario en la mayoría de los casos apoyar la formalización de estas empresas. Algunos proyectos innovadores han podido comprobar que es fundamental fomentar la asociación público-privada en el contexto de procedimientos que definan y concreten objetivos de generación de empleo e ingresos para los sectores de menores recursos. Para consolidar a estas pequeñas y medianas empresas en el sector de la construcción de vivienda e infraestructura, es necesario además proporcionar recursos tecnológicos, de financiamiento y de capacitación para hacerlas competitivas. La conformación de redes para disminuir costos de transacción y aumentar la innovación en los procesos productivos ha permitido en algunos casos disminuir la brecha y las asimetrías productivas entre grandes y pequeñas empresas. En estas redes han sido importantes tanto las relaciones verticales en las cadenas de insumos y productos, como los agrupamientos

<sup>83</sup> Estos fondos tienen diversos nombres, como FOSIS en Chile, FIS en Bolivia, FISDL en El Salvador.

horizontales de escala territorial local. Por último, resulta importante preservar en estas empresas locales una gestión empresarial que equilibre seguridad ambiental, equidad social y rentabilidad financiera, para lograr y preservar niveles de sostenibilidad adecuados en esta forma de producción del hábitat.

### **3. Otros asuntos relevantes para la gestión urbana**

Las agendas urbanas preocupadas de reducir la pobreza y la precariedad en las ciudades recién están reconociendo la importancia de incorporar a su bagaje programático, intervenciones que apunten de manera específica a proveer mayores oportunidades de progreso y empleo para los pobres urbanos.<sup>84</sup> La mayoría de los programas de alivio a la pobreza que se han instrumentado en la Región se preocupan del desempleo y la vulnerabilidad económica. En esta búsqueda se consideran, junto a las opciones convencionales de fomento productivo arriba descritas, otras medidas para que el potencial productivo de los pobres en los espacios urbanos concretos en que ellos residen, se incorpore en estrategias más amplias de desarrollo de las ciudades.

#### **3.1 Localización de los asentamientos populares y accesibilidad al empleo**

Mientras los hogares y grupos que se asientan de manera informal con frecuencia privilegian localizaciones más centrales, sacrificando niveles de seguridad, salubridad y comodidad a cambio de una buena accesibilidad a las oportunidades de trabajo o a los servicios urbanos, los proyectos de vivienda que se construyen para los pobres en la ciudad se han localizado en general donde se puede contar con tierras a costos razonables, esto es, en localizaciones alejadas. Los gobiernos están reconociendo que estas re-localizaciones pueden condicionar de manera negativa la accesibilidad de los pobres a los espacios de trabajo que ofrece la ciudad (industrias, comercio, servicios) al implicar altos costos de tiempo y recursos para aprovechar las oportunidades existentes. En una agenda urbana sensible a la pobreza se va incorporando entonces de manera importante el logro de una buena accesibilidad de los pobres urbanos a la ciudad al momento de decidir la ubicación de los proyectos de vivienda social. Ello implica además decisiones en materia de vialidad urbana, transporte público, infraestructura o zonificación que acerquen a los pobres a oportunidades de empleo.<sup>85</sup>

A su vez, la mayor importancia que se da hoy a una buena localización urbana para atenuar los procesos de segregación y exclusión de los pobres, ha llevado a actitudes más abiertas hacia la consolidación de asentamientos irregulares que existen al interior del tejido urbano, que aquella que predominaba hace unas décadas. En efecto, la radicación de estos barrios precarios en sus actuales ubicaciones parece ser en muchos casos una alternativa no sólo preferida por los propios habitantes, sino además beneficiosa para la economía de los hogares pobres y de la ciudad en su conjunto.

#### **3.2 Tratamiento del empleo informal**

Particularmente en los proyectos de rehabilitación de centros y barrios en deterioro, una gestión urbana que no desea perjudicar a los residentes pobres debería compatibilizar de manera realista la promoción de actividades de mayor productividad con la existencia y eventual resguardo

---

<sup>84</sup> En la mayoría de los países se presupone que al promover el desarrollo económico en determinados territorios o ciudades, se beneficiarán necesaria y automáticamente los pobres urbanos. Sin embargo, la experiencia parece aconsejar la adopción de medidas concretas que beneficien a los habitantes de barrios precarios u hogares de menores recursos.

<sup>85</sup> Ello es especialmente importante, por ejemplo, en el caso de las mujeres jefas de hogar, para quienes una inversión excesiva en tiempo de viaje al empleo podría imposibilitar la inserción laboral.

de las modalidades de sobrevivencia informal que adoptan los pobres. Las experiencias regionales de renovación de barrios centrales que expulsan a los residentes pobres, o los planes de seguridad y ornato de sectores urbanos que “limpian” las calles de vendedores informales, deberían ser analizadas en cuanto a su impacto sobre la pobreza urbana, de modo de incluir en futuros programas las correcciones que impidan los efectos negativos.

Algo similar sucede en los asentamientos precarios o los conjuntos de vivienda social cuando la normativa urbana o municipal no permite el desarrollo de actividades productivas o de servicio de tipo informal en los hogares donde no existe otra posibilidad de ingreso. En general, las acciones más exitosas en este campo han permitido la coexistencia de ambos sectores, previendo procesos graduales en que los avances en productividad se compatibilicen con una permanencia transitoria de la informalidad y el empleo precario.

### **3.3 Integración del trabajo en los asentamientos**

Los programas de provisión de nuevas viviendas para los pobres urbanos se han caracterizado en muchos países por una aproximación sectorial, que privilegia el aspecto habitacional, e ignora o minimiza la importancia de los componentes comunitarios y productivos. Respecto de estos últimos, en algunos países las propias políticas habitacionales han establecido prohibiciones para que en los conjuntos de vivienda social se instalen actividades productivas, o que las familias las realicen en las viviendas. En otros casos, las ordenanzas municipales no permiten en las zonas residenciales la instalación de espacios para la producción que podrían dar empleo a la población vecina. En varios países estas normativas se han flexibilizado para posibilitar el desarrollo de actividades productivas en las viviendas, con claro beneficio para mujeres o personas de tercera edad que tiene mayores problemas para desplazarse fuera del asentamiento para trabajar. El caso descrito anteriormente de Villa El Salvador, en Lima, Perú señala la conveniencia de contemplar en los trazados iniciales de los asentamientos, centros de trabajo para los beneficiarios, y establecer reservas para futuros emprendimientos industriales.



## VII. Comentarios finales

---

Al analizar la multiplicidad de experiencias, programas, instrumentos y aprendizajes que los diversos países de América Latina y el Caribe han acumulado en torno a los cinco ejes que podrían constituir una Agenda Urbana para aliviar la pobreza en las ciudades, resaltan algunas conclusiones importantes. En primer lugar, se debe destacar la maciza trayectoria desarrollada por la Región en cada uno de estos campos: i) manejo del suelo, ii) extensión de servicios básicos, iii) mejoramiento de condiciones habitacionales, iv) instancias y espacios para generar inclusión y capital social, y v) generación de empleos e ingresos. En segundo término, y más allá de la innegable dispersión de experiencias y la escasa transferencia horizontal de las mismas, se puede identificar un “estilo” de abordaje de cada uno de los componentes, que resulta singular y específico de esta Región. En tercer lugar, destaca la limitada articulación que se observa entre estos programas e intervenciones y el desarrollo desigual que unos y otros componentes exhiben en el tiempo y en los países.

Para construir la “otra agenda urbana” se requiere superar estos segmentos estancos y lograr que los componentes se integren en estrategias más globales de superación de la pobreza. Teniendo en cuenta la diversidad de situaciones y expresiones de precariedad que caracterizan a esta Región, esta integración debería traducirse en aproximaciones flexibles capaces de dar respuestas diferenciadas a cada cuadro de precariedad o pobreza.

La Región posee un importante instrumental de acopio de antecedentes sobre la pobreza y precariedad urbanas. Sin embargo, este recurso se encuentra subutilizado por las entidades sectoriales.

Los programas urbanos relacionados con la pobreza han considerado escasamente los antecedentes disponibles sobre la pobreza y precariedad urbana en las ciudades o países a que se aplican. Más bien se ajustan a las exigencias que establecen los organismos de financiamiento o las entidades públicas sectoriales, a las ofertas programáticas convencionales o a los presupuestos disponibles en cada caso. Para aumentar la eficacia de los programas, se requiere difundir el material disponible en el nivel regional, complementarlo con los antecedentes que existen en los países y procesarlo para identificar demandas y necesidades concretas y focalizadas.

Por otra parte, para otorgar un carácter integral a los programas de alivio a la pobreza urbana y abordar simultáneamente varios componentes de la agenda urbana, son necesarias formas de organización de los programas que pueden exceder el ámbito de competencia sectorial. Se han aplicado diversos modelos organizativos en los países para ejecutar estos programas, entre los que destacan los que incorporan de manera decidida a la institucionalidad local y a la comunidad. Sobre la base de un registro de las diversas formas institucionales existentes y sus enlaces con el nivel nacional, sería posible identificar y difundir las modalidades más convenientes para lograr una efectiva masificación de los programas de superación de la pobreza y precariedad en las ciudades. Asimismo, se requiere explorar nuevas fuentes de financiamiento para esta “otra agenda urbana” y sus componentes.

La pobreza y la precariedad han adquirido dimensiones y complejidades preocupantes en algunas ciudades latinoamericanas. La acumulación de carencias, sobre todo en los centros medianos y menores, podría llegar a ser inmanejable si no se emprenden acciones más certeras y masivas.

La revisión de los esfuerzos que se realizan en América Latina y el Caribe para enfrentar la pobreza y precariedad urbana que se consigna en este texto, nos entrega una visión optimista. Pese a las dificultades y restricciones de recursos de todo tipo, la Región está avanzando en acumular experiencias aisladas, corregir errores y perseverar en los aciertos. En la medida en que la comunidad regional reconozca estos logros y limitaciones, habrá sentado las bases para iniciar la construcción de aquella “otra” agenda urbana que con urgencia le hace falta a nuestras ciudades.

## Bibliografía

---

- Alcaldía Mayor de Bogotá, (2004), Prevenir la marginalidad, el papel de los niveles de Estado: el caso de Bogotá", Bogotá
- Arriagada, Camilo (2000), Pobreza urbana: Nuevos escenarios y desafíos de políticas. Comisión Económica y Social para América Latina y El Caribe (CEPAL), Santiago de Chile
- Arriagada, Camilo (2004), Dinámica de la precariedad urbana a escala municipal: los caso de Costa Rica, México y Ecuador en el último período intercensal, Documento de trabajo, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile, Informe de consultoría.
- Azeredo, Beatriz y Lobo, Thereza (2004), O Sistema Municipal e o Combate à Pobreza no Brasil; Documento de trabajo, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2000), Group support to the Microenterprise sector (1990-2000), Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2005), Haití, programa de rehabilitación urbana; Propuesta de préstamo, Washington, DC.
- Banco Mundial (2002), La situación de los pobres con respecto a la prestación de servicios urbanos. El caso de tres ciudades centroamericanas. Volumen 1: Pobreza y prestación de servicios
- \_\_\_\_\_ (2003a), Millenium Development Goals [www.developmentgoals.org/](http://www.developmentgoals.org/)
- \_\_\_\_\_ (2003b), World Development Indicators 2003 [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- \_\_\_\_\_ (2003c), World Development Report 2000/2001. Attacking poverty. [www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty](http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty)
- Borja, Jordi. y Muxí, Z. (2003), Espacio Público: ciudad y ciudadanía. Editorial Electa. Barcelona.
- Brakarz, José, Margarita Greene y Eduardo Rojas (2002): Cities for all: recent experiences with neighborhood upgrading programs. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

- Budds, Jessica y Gordon Mc. Granahan (2003) Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America. Environment and Urbanization. Vol. 15.
- Bull, Alberto (2003), Congestión de Tránsito: El problema y cómo enfrentarlo, en *Cuadernos de la CEPAL*, N 87, Comisión Económica y Social para América Latina y El Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Santiago de Chile.
- Calderón C, Julio (2001) La Ciudad Ilegal: Lima En El Siglo XX Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, tesis de doctorado
- CEPAL(2002a) Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2001
- \_\_\_\_\_ (2002b) Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Comisión Económica y Social para América Latina y El Caribe (CEPAL), Santiago de Chile
- \_\_\_\_\_ (2003) Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2002, Comisión Económica y Social para América Latina y El Caribe (CEPAL), Santiago de Chile
- \_\_\_\_\_ (2004) Panorama Social de América Latina 2002-2003, Comisión Económica y Social para América Latina y El Caribe (CEPAL), Santiago de Chile
- Chiappe de Villa, María Luisa (1999) La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa. Serie Financiamiento del Desarrollo N 80, LC/L 1211-P, Comisión Económica y Social para América Latina y El Caribe CEPAL, Santiago de Chile.
- Clichesvsky, Nora (2003): Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. Documento de trabajo, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.
- Commonwealth Secretariat (2005) Local Democracy and Good Governance in the Caribbean; Report of the Regional Symposium, Montego Bay, Jamaica, Abril 2004. Londres,
- Corrales, María Elena (2002) Gobernabilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en América Latina, Centro Panamericano para las Ciencias de la Ingeniería Sanitaria y Ambiental (CEPIS)
- Cortés, Patricia (2005): El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile Proyecto "Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe", Informe de consultoría, sin publicar, Comisión Económica y Social para América Latina y El Caribe (CEPAL), Santiago de Chile
- Dammert, L. y A. Lunecke (2004), Victimización y temor: Revisión teórica empírica en 12 comunas de Chile. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, Santiago
- Diaz Cayeros, Alberto (2005), Pobreza y Precariedad Urbana en México: Un Enfoque Municipal Resumen ejecutivo; Seminario Regional "Financiamiento municipal y superación de la pobreza urbana" CEPAL, Santiago de Chile, 5 y 6 de mayo de 2005
- Dirven, Martine (2002) Distancia Económica, Cadenas Agroalimentarias y Clusters locales: Una mirada a América latina. Conferencia: Local agrifood systems: products, firms and local dynamics"; Montpellier
- Duncan, Neville C. (2004) Local Government and Governance for the Twenty-first Century: The Anglophone Caribbean; Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies, University of the West Indies
- Estache, Antonio, Andrés Gómez -Lobo y Danny Leipziger (2000) Utilities privatization and the poor's needs in Latin America: Have we learned enough to do it right? Seminario Infraestructure for Development: Private Solutions and the Poor. Londres.
- FLACMA-PGU-Alianza de Ciudades (2004) Enfoques e Iniciativas Municipales Para El Desarrollo Humano; Memorias del Proyecto de gestión del conocimiento para superar la pobreza urbana en América Latina y El Caribe 2001 – 2003. Quito
- Glejbberman, David (2005) El Sistema Municipal y la Superación de la Pobreza y Precariedad Urbana en Uruguay, Resumen ejecutivo; Seminario Regional "Financiamiento municipal y superación de la pobreza urbana" CEPAL, Santiago de Chile, 5 y 6 de mayo de 2005
- Gomez , Juan y Geffner, Maximiliano (2005): Guatemala: Fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza,; Seminario Regional "Financiamiento municipal y superación de la pobreza urbana" CEPAL, Santiago de Chile, 5 y 6 de mayo de 2005.
- Grynspan , Rebeca y Dennis Meléndez : (1999) El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica. Serie Financiamiento del Desarrollo N 81, LC/L 1212-P, Comisión Económica y Social para América Latina y El Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Herzer, Hilda y Eduardo H. Passalacqua (2003) Gestión de servicios públicos en América Latina en "Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y El Caribe", Ricardo Jordán y Daniela Simioni, comp, Libros de la CEPAL 75, Santiago de Chile



- Hillier, Bill (1990). *The social logic of space architecture*. Cambridge University Press, Londres
- Jouravlev, Andrei (2003) *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile
- Katzman, Rubén (2003) *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*, Series Desarrollo y Medio Ambiente, Comisión Económica y Social para América Latina y El Caribe (CEPAL), Santiago de Chile
- Llorens, J. Luis, Albuquerque, Francisco, del Castillo, Jaime (2002): *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*; Serie informes de buenas prácticas del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C
- Mac Donald, Joan (2004) *Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe*, Serie Manuales N° 38, CEPAL, Santiago de Chile.
- Mazzei, Marinella (2004): *Compendio estadístico sobre pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe*, en “Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe”, Serie Manuales N° 38, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Comisión Económica y Social para América Latina y El Caribe (CEPAL), Santiago de Chile
- MINURVI: XII Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (2003) *Declaración de La Paz*,
- MINURVI: XIII Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (2004) *Declaración de San José*
- Miquel, José (2004) *Déficit habitacional 2000 en América Latina y el Caribe*, Documento de trabajo, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Comisión Económica y Social para América Latina y El Caribe (CEPAL), Santiago de Chile
- Naciones Unidas (2004) *World Urbanization Prospects. The 2003 Revision*, Nueva York
- Newman, Oscar (1996). *Creating Defensible Space*, Diane Publishing, Nueva York
- OMS y UNICEF (2000) *Informe de evaluación mundial de la situación del suministro de agua y del saneamiento para el año 2000*, Ginebra
- OMS/OPS/División de Salud y Ambiente (2001) *Informe Regional sobre la Evaluación 2000 en la Región de las Américas. Agua potable y Saneamiento: Estado Actual y Perspectivas*. Washington, DC
- Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos *Herramientas para una gestión urbana participativa*, Colección de Manuales N° 2 (Santiago de Chile: Ediciones SUR, noviembre de 2002).
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) (2003a), *Oficina Regional para América Latina y el Caribe ROLAC: Mejoramiento de Asentamientos Precarios- Condiciones para el desarrollo de programas de amplia escala en América Central*. Río de Janeiro
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) (2003b) *Agua y saneamiento en las ciudades del mundo: acciones locales para alcanzar objetivos mundiales*, Earthscan Publications Ltd., Londres
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN\_HABITAT) (2004) *Informe final del Grupo de Trabajo CCI Haiti Groupe Thématique “Bidonvilles et Déchets Urbains*
- Pérez, Pedro (2000) *Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile
- Ragoonath, Bishnu (2004) *Local Government and Good Governance in the Caribbean: An Agenda for Regional Cooperation*; Department of Behavioural Sciences, University of the West Indies; Jamaica
- Rajack, Robin y Barhate, Shrikant: *Urban poverty and habitat precariousness in the Caribbean*; Serie Medio Ambiente y Desarrollo n° 86, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL; abril 2004
- Simioni, Daniela (2003) *Ciudad y desastres naturales: Planificación y vulnerabilidad urbana*, en “La ciudad inclusiva en los países en vías de desarrollo”, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (compiladores) Cuaderno de CEPAL N° 88, Comisión Económica y Social para América Latina y El Caribe (CEPAL) Santiago de Chile. Noviembre 2003.
- Silva, Iván (2003) *Disparidades, Competitividad Territorial y Desarrollo Local y Regional en América Latina* Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica y Social para América Latina y El Caribe (CEPAL) Santiago de Chile, Abril 2003.
- Solo, Tova María (2003) *Independent Water Entrepreneurs in Latin America. The other private sector in water services- Energy and Water Department*, Banco Mundial, Washington.
- Universidad de Chile (2003) *Instituto de Asuntos Públicos; Departamento de Gobierno y Gestión Pública: Fondo Común Municipal de Chile*

Vetter, David (2003) Instrumentos de financiamiento. Presentación en el Seminario: Potencialidades para el Desarrollo Urbano en América Latina y El Caribe, Acceso al Suelo, Impuestos y Gobierno Local, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Comisión Económica y Social para América Latina y El Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

<http://www.cepal.org/pobrezaurbana>

<http://www.cepis.opsoms.org>

<http://www.minvu.cl>

<http://www.habitat-lac.org>

<http://www.iadb.org>

[www.inap.uchile.cl](http://www.inap.uchile.cl)

<http://www.un.org/millenniumgoals/>



NACIONES UNIDAS

**Serie****CEPAL****medio ambiente y desarrollo****Números publicados**

1. Las reformas del sector energético en América Latina y el Caribe (LC/L.1020), abril de 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), May, 1997. E-mail: ajoravlev@eclac.cl
3. Management procedures for sustainable development (applicable to municipalities, micro region and river basins) (LC/L.1053), August, 1997. 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), septiembre de 1997. E-mail: rsalgado@eclac.cl
5. Litigios pesqueros en América Latina (LC/L.1094), febrero de 1998. E-mail: rsalgado@eclac.cl
6. Prices, property and markets in water allocation (LC/L.1097), febrero de 1998. E-mail: tlee@eclac.cl, ajouralev@eclac.cl. Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua (LC/L.1097), October, 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), March, 1998. E-mail: dsimioni@eclac.cl  
Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: Logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe (LC/L.1106), octubre de 1998. dsimioni@eclac.cl
8. Hacia un cambio de los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/1), vols. I y II, en edición. E-mail: cartigas@eclac.cl, rsalgados@eclac.cl
9. La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1121), abril de 1998. E-mail fsanchez@eclac.cl
10. Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1142), agosto de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl
11. Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1148), octubre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl
12. Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1159), noviembre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl
13. Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia (LC/L.1162) diciembre de 1998. E-mail: mcoviello@eclac.cl
14. Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1164), enero de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl
15. Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1187), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl
16. Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1189), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl

17. Marco legal e institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1202), abril de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl
18. Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo (LC/L.1260-P), N° de venta: S.99.II.G.37 (US\$ 10.00), septiembre de 1999. E-mail: jocampo@eclac.cl
19. Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995, Marianne Schaper (LC/L.1241/Rev.1-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl
20. Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Guillermo Acuña (LC/L.1311-P), N° de venta: S.99.II.G.26 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: gacuna@eclac.cl
21. Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), N° de venta: S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: dsimioni@eclac.cl  
Urban consensus. Contributions from the Latin America and the Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), Sales N°: E.00.II.G.38 (US\$ 10.00), June, 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl
22. Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reformas económicas, Claudia Schatan (LC/L.1331-P), N° de venta: S.00.II.G.46 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl
23. Trade liberation and industrial pollution in Brazil, Claudio Ferraz and Carlos E.F. Young (LC/L.1332-P), Sales N°: E.00.II.G.47 (US\$ 10.00), December, 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl
24. Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México, Fidel Aroche Reyes (LC/L.1333-P), N° de venta: S.00.II.G.42 (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl
25. El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997, Alberto Pascó-Font (LC/L.1334-P), N° de venta: S.00.II.G.43, (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl
26. Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, Pedro Pérez (LC/L.1320-P), N° de venta: S.00.II.G.95 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl
27. Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Camilo Arraigada (LC/L.1429-P), N° de venta: S.00.II.G.107, (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl
28. Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, Nora Clichevsky (LC/L.1430-P), N° de venta: S.99.II.G.109 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl
29. Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos, Fernando Carrión (LC/L.1465-P), N° de venta: S.01.II.G.6 (US\$ 10.00), diciembre de 2000. E-mail: rjordan@eclac.cl
30. Indicadores de gestión urbana. Los observatorios urbano-territoriales para el desarrollo sostenible. Manizales, Colombia, Luz Stella Velásquez (LC/L.1483-P), N° de venta: S.01.II.G.24 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl
31. Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes, Jean Acquatella (LC/L.1488-P), N° de venta: S.01.II.G.28 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl
32. Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana. El caso de la ciudad de Santiago, Cecilia Dooner, Constanza Parra y Cecilia Montero (LC/L.1532-P), N° de venta: S.01.II.G.77 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl
33. Gestión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, Eduardo Reese (LC/L.1533-P), N° de venta: S.01.II.G.78 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl
34. Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas, Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo (LC/L.1534-P), N° de venta: S.01.II.G.79 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl

35. Gestión urbana: recuperación del centro de San Salvador, El Salvador. Proyecto Calle Arce, Jaime Barba y Alma Córdoba (LC/L.1537-P), N° de venta: S.01.II.G.81 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl
36. Consciência dos cidadãos o poluição atmosférica na região metropolitana de São Paulo - RMSP, Pedro Roberto Jacobi y Laura Valente de Macedo (LC/L.1543-P), N° de venta: S.01.II.G.84 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl
37. Environmental values, valuation methods, and natural damage assessment, Cesare Dosi (LC/L.1552-P), Sales N°: E.01.II.G.93 (US\$ 10.00), June, 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl
38. Fundamentos económicos de mecanismos de flexibilidad para la reducción internacional de emisiones en el marco de la Convención de cambio Climático (UNFCCC), Jean Acquatella (LC/L.1556-P), N° de venta: S.01.II.G.101 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl
39. Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación, Roberto Guimarães (LC/L.1562-P), N° de venta: S.01.II.G.108 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: rguimaraes@eclac.cl
40. La gestión local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal en Caranavi, Departamento de La Paz, Bolivia, Jorge Salinas (LC/L.1577-P), N° de venta: S.01.II.G.119 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: jsalinas@eclac.cl
41. Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales: un análisis necesario, Carlos de Miguel y Georgina Núñez (LC/L.1580-P), N° de venta: S.01.II.G.123 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: cdemiguel@eclac.cl y gnunez@eclac.cl
42. Nuevas experiencias de concentración público-privada: las corporaciones para el desarrollo local, Constanza Parra y Cecilia Dooner (LC/L.1581-P), N° de venta: S.01.II.G.124 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl
43. Organismos genéticamente modificados: su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile, Marianne Schaper y Soledad Parada (LC/L.1638-P), N° de venta: S.01.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl
44. Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano, Camilo Arraigada Luco y Daniela Simioni (LC/L.1646-P), N° de venta: S.01.II.G.185 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl
45. El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe, Pedro Felipe Montes Lira (LC/L.1647-P), N° de venta: S.01.II.G.186, (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl
46. Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras e industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999), Marianne Schaper y Valerie Onffroy de Vèréz (LC/L.1676-P), N° de venta: S.01.II.G.212 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl
47. Aplicación del principio contaminador-pagador en América Latina. Evaluación de la efectividad ambiental y eficiencia económica de la tasa por contaminación hídrica en el sector industrial colombiano, Luis Fernando Castro, Juan Carlos Caicedo, Andrea Jaramillo y Liana Morera (LC/L.1691-P), N° de venta: S.02.II.G.15, (US\$ 10.00), febrero de 2002. E-mail: jacquatella@eclac.cl
48. Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible (varios autores) (LC/L.1692-P), N° de venta: S.02.II.G.32 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl
49. Pobreza y políticas urbano-ambientales en Argentina, Nora Clichevsky (LC/L.1720-P), N° de venta: S.02.II.G.31 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl
50. Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales, Jorge Enrique Vargas (LC/L.1723-P), N° de venta: S.02.II.G.34 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl
51. Uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Costa Rica, Jeffrey Orozco B. y Keynor Ruiz M. (LC/L.1735-P), N° de venta: S.02.II.G.45 (US\$ 10.00), junio de 2002. E-mail: jacquatella@eclac.cl
52. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Argentina, Daniel Chudnovsky y Andrés López (LC/L.1758-P), N° de venta: S.02.II.G.70 (US\$ 10.00), octubre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl
53. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Costa Rica, Gerardo Barrantes (LC/L.1760-P), N° de venta: S.02.II.G.74 (US\$ 10.00), octubre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl

54. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Colombia, Francisco Alberto Galán y Francisco Javier Canal (LC/L.1788-P), Sales N°: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl
55. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en México, Gustavo Merino y Ramiro Tovar (LC/L.1809-P) N° de venta: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl
56. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Trinidad and Tobago, Desmond Dougall and Wayne Huggins (LC/L.1795-P), Sales N°: E.02.II.G.107 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl
57. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Chile, Francisco Brzovic (LC/L.1796-P), N° de venta: S.02.II.G.108 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl
58. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Brazil, Carlos E. F. Young and Carlos A. Roncisvalle (LC/L.1797-P), Sales N°: E.02.II.G.109 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl
59. La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana, Rubén Kaztman (LC/L.1790-P) N° de venta: S.02.II.G.104 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: dsimioni@eclac.cl
60. Estudio de caso: Cuba. Aplicación de Instrumentos económicos en la política y la gestión ambiental, Raúl J. Garrido Vázquez (LC/L.1791-P), N° de venta: S.02.II.G.105 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: jacquatella@eclac.cl
61. Necesidades de bienes y servicios ambientales en las micro y pequeñas empresas: el caso mexicano, Lilia Domínguez Villalobos (LC/L.1792-P), N° de venta: S.02.II.G.106 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl
62. Gestión municipal para la superación de la pobreza: estrategias e instrumentos de intervención en el ámbito del empleo, a partir de la experiencia chilena, Daniel González Vukusich (LC/L.1802-P), N° de venta: S.02.II.G.115 (US\$ 10.00), abril de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl
63. Necesidades de bienes y servicios para el mejoramiento ambiental de las pyme en Chile. Identificación de factores críticos y diagnóstico del sector, José Leal (LC/L.1851-P), N° de venta: S.03.II.G.15 (US\$ 10.00), marzo de 2003. E-mail: mailto:mschaper@eclac.cl
64. A systems approach to sustainability and sustainable development, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), Sales N°: E.03.II.G.35 (US\$ 10.00), March, 2003. E-mail: ggallopin@eclac.cl  
Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), N° de venta: S.03.II.G.35 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: ggallopin@eclac.cl
65. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: identificación y diagnóstico Bart van Hoof (LC/L.1940-P), N° de venta: S.03.II.G.98 (US\$ 10.00), agosto, 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl
66. Gestión urbana para el desarrollo sostenible de ciudades intermedias en el departamento de La Paz, Bolivia, Edgar Benavides, Nelson Manzano y Nelson Mendoza (LC/L.1961-P), N° de venta: S.03.II.G.118 (US\$ 10.00), agosto de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl
67. Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa, Roberto P. Guimarães (LC/L. 1965-P), N° de venta: S.03.II.G.124 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: rguimaraes@eclac.cl
68. Análisis de la oferta de bienes y servicios ambientales para abastecer las necesidades de las pyme en Chile. Base de datos y evaluación de potencialidades, José Leal (LC/L.1967-P), N° de venta: S.03.II.G.127 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl
69. Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y El Caribe: problemas, metodologías y políticas, Ivonne Antúnez y Sergio Galilea O. (LC/L.1968-P), N° de venta: S.03.II.G.128 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl
70. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: oferta y oportunidades de desarrollo, Bart van Hoof (LC/L.1971-P), N° de venta: S.03.II.G.129 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl
71. Beneficios y costos de políticas públicas ambientales en la gestión de residuos sólidos: Chile y países seleccionados, José Concha Góngora, (LC/L.1992-P), N° de venta: S.02.II.G.154 (US\$ 10.00), octubre de 2003. E-mail: rguimaraes@eclac.cl
72. La responsabilidad social corporativa en un marco de desarrollo sostenible, Georgina Núñez (LC/L.2004-P), N° de venta: S.02.II.G.165 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: gnunez@eclac.cl

73. Elementos claves y perspectivas prácticas en la gestión urbana actual, Francisco Sagredo Cáceres y Horacio Maximiliano Carbonetti (LC/L.2015-P), N° de venta: S.03.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl
74. Análisis comparativo de las necesidades ambientales de las pyme en Chile, Colombia y México, Ursula Araya (LC/L.2016-P), N° de venta: S.03.II.G.177 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl
75. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina, Nora Clichevsky (LC/L.2025-P), N° de venta: S.03.II.G.189 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl
76. Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental), Juan Carlos Lerda, Jean Acquatella y José Javier Gómez (LC/L.2026-P), N° de venta: S.03.II.G.190 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: jacquatella@eclac.cl
77. Demanda y oferta de bienes y servicios ambientales por parte de la pyme: el caso argentino, Martina Chidiak (LC/L.2034-P), N° de venta: S.03.II.G.198 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl
78. Cláusulas ambientales y de inversión extranjera directa en los tratados de libre comercio suscritos por México y Chile, Mauricio Rodas (LC/L.2038-P), N° de venta: S.03.II.G.204 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: gacuna@eclac.cl
79. Oferta de bienes y servicios ambientales para satisfacer las necesidades de micro y pequeñas empresas: el caso mexicano, David Romo (LC/L.2065-P), N° de venta: S.04.II.G.8 (US\$ 10.00), enero de 2004. E-mail: mschaper@eclac.cl
80. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión de América Latina y el Caribe: el caso de Perú, Raúl A. Tolmos (LC/L.2073-P), N° de venta: S.04.II.G.16 (US\$ 10.00), febrero de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl
81. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión de América Latina y el Caribe: el caso de Argentina, Eduardo Beaumont Roveda (LC/L.2074-P), N° de venta: S.04.II.G.17 (US\$ 10.00), febrero de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl
82. Microcrédito y gestión de servicios ambientales urbanos: casos de gestión de residuos sólidos en Argentina, Martina Chidiak y Néstor Bercovich (LC/L.2084-P), N° de venta: S.04.II.G.23 (US\$ 10.00), marzo de 2004. E-mail: mailto:mschaper@eclac.cl
83. El mercado de carbono en América Latina y el Caribe: balance y perspectivas, Lorenzo Eguren C. (LC/L.2085-P), N° de venta: S.04.II.G.24 (US\$ 10.00), marzo de 2004. E-mail: mailto:jacquatella@eclac.cl
84. Technological evaluation of biotechnology capability in Amazon institutions, Marília Coutinho (LC/L.2086-P), Sales N°: S.04.II.G.25 (US\$ 10.00), March, 2004. E-mail: jgomez@eclac.cl
85. Responsabilidad social corporativa en América Latina: una visión empresarial, María Emilia Correa, Sharon Flynn y Alon Amit (LC/L.2104-P), N° de venta: S.04.II.G.42 (US\$ 10.00), abril de 2004. E-mail: gnunez@eclac.cl
86. Urban poverty and habitat precariousness in the Caribbean, Robin Rajack and Shrikant Barhate (LC/L.2105-P), Sales N°: E.04.II.G.43 (US\$ 10.00), April, 2004. E-mail: rjordan@eclac.cl
87. La distribución espacial de la pobreza en relación a los sistemas ambientales en América Latina, Andrés Ricardo Schuschny y Gilberto Carlos Gallopín (LC/L. 2157-P), N° de venta: S.04.G.85 (US\$ 10.00), junio de 2004. E-mail: ggallopin@eclac.cl
88. El mecanismo de desarrollo limpio en actividades de uso de la tierra, cambio de uso y forestería (LULUCF) y su potencial en la región latinoamericana, Luis Salgado. (LC/L. 2184-P), N° de venta: S.04.II.G.111 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl
89. La oferta de bienes y servicios ambientales en Argentina. El papel de la Pymes, Andrés López (LC/L. 2191-P), N° de venta: S.04.II.G.118 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: jleal@eclac.cl
90. Política y gestión ambiental en Argentina: gasto y financiamiento. Oscar Cetrángolo, Martina Chidiak, Javier Curcio, Verónica Guttman (LC/L. 2190-P), N° de venta: S.04.II.G.117 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: cdemiguel@eclac.cl
91. La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros. Gilberto Carlos Gallopín (LC/L. 2197-P), N° de venta: S.04.II.G.123 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: ggallopin@eclac.cl

92. A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil: a perspectiva dos governos estaduais. Jorge Jatobá (LC/L. 2212/Rev.1-P), N° de venta: S.04.II.G.134 (US\$ 10.00), novembro de 2004. E-mail: jgomez@eclac.cl
93. Identificación de áreas de oportunidad en el sector ambiental de América Latina y el Caribe. Casos exitosos de colaboración entre industrias para formular alianzas. Ana María Ruz, Hernán Mladinic (LC/L.2249-P), N° de venta: S.05.II.G.7 (US\$ 10.00), enero de 2005. E-mail: jleal@eclac.cl
94. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental de las pymes en Colombia y promover su oferta en materia de bienes y servicios ambientales. Bart van Hoof (LC/L.2268-P), N° de venta: S.02.II.G.21 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl
95. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental en las pymes y promover la oferta de bienes y servicios ambientales: el caso mexicano. David Romo (LC/L.2269-P), N° de venta: S.04.II.G.22 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl
96. Políticas para mejorar la gestión ambiental en las pymes argentinas y promover su oferta de bienes y servicios ambientales. Néstor Bercovich, Andrés López (LC/L.2270-P), N° de venta: S.05.II.G.23 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl
97. Evolución de las emisiones industriales potenciales en América Latina, 1970-2000. Laura Ortíz M., Andrés R. Schuschny, Gilberto C. Gallopín (LC/L.2271-P), N° de venta: S.04.II.G.24 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: ggallopín@eclac.cl
98. Crédito y microcrédito a la mipyme mexicana con fines ambientales: situación y perspectivas. David Romo Murillo (LC/L.2281-P), N° de venta: S.05.II.G.33 (US\$ 10.00), abril 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org
99. Sustainable human settlements development in Latin America and the Caribbean. Lucy Winchester (LC/L.2287-P), Sales N°: E.05.II-G.39 (US\$10.00), February, 2005. E-mail: lucy.winchester@cepal.org
100. Coordinación de las políticas fiscales y ambientales en la República Dominicana. Magdalena Lizardo y Rolando M. Guzmán (LC/L. 2303-P), N° de venta: S.05.II.G.51 (US\$ 10.00), marzo 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org
101. Evaluación de la aplicación de los beneficios tributarios para la gestión e inversión ambiental en Colombia. Diana Ruiz Benavides, Gerardo Viña Vizcaíno, Juan David Barbosa Mariño y Alvaro Prada Lemus. (LC/L.2306-P), N° de venta: S.05.II.G.55 (US\$ 10.00), abril 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org
102. Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú. Manuel Glave Tesino (LC/L.2327-P), N° de venta: S.05.II.G.72 (US\$ 10.00), junio 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org
103. El gasto medio ambiental en Perú: exploración inicial. Javier Abugattás (LC/L.2349-P), N° de venta: S.05.II.G.88 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org
104. Panorama do comportamento ambiental do setor empresarial no Brasil. Karen Pires de Oliveira (LC/L.2351-P), N° de venta: P.05.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org
105. Ecoeficiencia: marco de análisis, indicadores y experiencias. José Leal (LC/L.2352-P), N° de venta: S.05.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org
106. Gasto y desempeño ambiental del sector privado en Colombia. Carlos Manuel Herrera Santos (LC/L.2356-P), N° de venta: S.05.II.G.94 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org
107. Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia. Mary Gómez Torres (LC/L.2357-P), N° de venta: S.05.II.G.95 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org
108. Oportunidades para a coordenação de políticas agrícolas e ambientais no Brasil. Aécio S. Cunha (LC/L.2358-P), N° de venta: P.05.II.G.96 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org
109. O sistema municipal e o combate à pobreza no Brasil. Beatriz Azeredo, Thereza Lobo (LC/L.2379-P), N° de venta: P.05.II.G.123 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org
110. El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia. Alberto Maldonado (LC/L.2380-P), N° de venta: S.05.II.G.124 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org
111. El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile. Patricia Cortés (LC/L.2381-P), N° de venta: S.05.II.G.125 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org



- 112.** Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental de la pyme en Chile y promover su oferta de bienes y servicios ambientales. Marcelo Sepúlveda (LC/L. 2382-P), N° de venta: S.05.II.G.126 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org
- 113.** Revisión crítica de la experiencia chilena en materia de crédito y microcrédito aplicado a iniciativas de la microempresa y pymes para lograr mejoras en la gestión ambiental. Enrique Román (LC/L.2384-P), N° de venta: S.05.II.G.128 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org
- 114.** El financiamiento del desarrollo sostenible en el Ecuador. Nelson Gutiérrez Endara, Sandra Jiménez Noboa (LC/L.2396-P), N° de venta: S.05.II.G.139 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org
- 115.** Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino. Ernesto Rezk (LC/L.2428-P), N° de venta: S.05.II.G.128 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: jean.acquatella@cepal.org
- 116.** Coordinación de políticas públicas para el desarrollo sostenible del sector turismo en el Perú. Jorge Mario Chávez Salas (LC/L.2429-P), N° de venta: S.05.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org
- 117.** La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe. Joan Mac Donald (LC/L.2445-P), N° de venta: S.05.II.G.192 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

## Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....