

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



**NACIONES UNIDAS**  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)



**HABITAT II**

Santiago de Chile, 1996

LC/G.1912  
Febrero de 1996

## ÍNDICE

|   | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| RESUMEN . . . . .   | 7             |
| SUMMARY . . . . .   | 9             |
| I. PREÁMBULO . . . . .  | 11            |
| II. OBJETIVOS GENERALES DEL PLAN DE ACCIÓN<br>REGIONAL . . . . .                              | 15            |
| III. ÁREAS TEMÁTICAS . . . . .  | 17            |
| 1. El logro de la equidad y el combate contra la pobreza urbana . . . . .                     | 17            |
| 2. La productividad de los asentamientos humanos para mejorar<br>la calidad de vida . . . . . | 19            |
| 3. El mejoramiento del medio ambiente en los asentamientos<br>humanos . . . . .               | 20            |
| 4. Gobernabilidad y participación . . . . .   | 22            |
| 5. Eficiencia en las políticas y la gestión . . . . .   | 23            |



## RESUMEN

El Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, aprobado por los países miembros de la CEPAL en la Reunión Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) (Santiago de Chile, 13 al 17 de noviembre de 1995) refleja el cambio en la percepción de los problemas de las ciudades y asentamientos humanos registrado en la última década. Se reconoce que la falta de equidad social y la segregación, así como la coexistencia de niveles de vida muy disímiles no conducen a una convivencia social democrática, y que la superación de la pobreza y la indigencia sigue siendo el objetivo regional prioritario. También se observa una mayor preocupación por la fragilidad del medio ambiente y el deterioro de las condiciones de vida en las ciudades, y se plantea la necesidad de velar por la sustentabilidad ambiental de los asentamientos humanos, en particular en los pequeños Estados insulares. Por otra parte, el alto grado de urbanización se entiende como un reto que debe transformarse en ventaja competitiva, dado que la aplicación de un enfoque en el que se articulen las dimensiones social, económica y ambiental permitiría responder a los problemas de las ciudades. Además, los países de la región concuerdan en la necesidad de tomar medidas a nivel regional que contribuyen a la aplicación de políticas integradas y eficaces de desarrollo urbano y vivienda, que conduzcan entre otras cosas al manejo adecuado del territorio y se vinculen a las políticas de desarrollo económico y social.

Los países de la región acordaron adoptar medidas para reducir el déficit de viviendas, en especial de las familias de menores recursos, lo que incluye la concesión de subsidios transparentes y una mejor focalización del gasto social destinado a vivienda, créditos flexibles, una combinación de recursos públicos y privados, la participación ciudadana, y el perfeccionamiento del marco regulatorio de la inversión privada.

Se considera que tanto la calidad de la infraestructura urbana y productiva como la calidad de la vida cotidiana de los ciudadanos son componentes de la competitividad de las ciudades, cuyas ventajas de complementación y especialización se deben aprovechar. De ahí surge el compromiso de adoptar medidas para evitar el daño al medio ambiente; dar mejor uso a los suelos urbanos y aumentar la densidad de las ciudades; evitar la congestión vial mediante el fortalecimiento prioritario del transporte público; ampliar el acceso a agua potable, y los servicios de alcantarillado y eliminación adecuada de desechos; adaptar tecnologías de desarrollo urbano y construcción a las condiciones climáticas, geofísicas y culturales específicas, y propiciar la educación sobre el medio ambiente.

Estos objetivos deberán alcanzarse en un marco institucional y jurídico que permita la coordinación entre los diversos niveles gubernamentales y administrativos involucrados, y contribuya a la movilización de recursos del sector privado y la participación de la población en la toma de decisiones relacionadas con su ciudad, barrio o vivienda. Se intensificará la cooperación entre los países de la región en lo que respecta al intercambio de experiencias, la producción de datos estadísticos comparables y el fomento de actividades que han dado resultados satisfactorios.

---

## SUMMARY

The Latin American and Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, adopted by the member countries of ECLAC at the Latin American and Caribbean Regional Meeting Preparatory to the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) (Santiago, Chile, 13-17 November 1995), reflects the changes that have occurred over the past decade in the perception of issues affecting cities and human settlements. The countries recognize that the lack of social equity, segregation and the coexistence of highly dissimilar living standards do not lead to democratic social cohesion, and that overcoming poverty and indigence continues to be a priority for the region. The countries also express greater concern for the vulnerability of the environment and the deterioration of urban living conditions, and stress the need to ensure the environmental sustainability of human settlements, especially in small island States. Moreover, the high degree of urbanization which characterizes the region is viewed as a challenge that should be transformed into a competitive advantage, since urban issues can be addressed through an approach combining social, economic and environmental considerations. In addition, the region's countries agree on the need to adopt measures at the regional level to facilitate the implementation of integrated and effective urban development and housing policies leading to appropriate land management and linking up with economic and social development policies.

The Latin American and Caribbean countries agreed to adopt measures to alleviate the housing shortage, especially for low-income families. Such measures include granting transparent subsidies, better targeting of public housing expenditure, flexible credit policies, a mix of public and private resources, citizen involvement and upgrading the regulatory framework for private investment.

The region's countries believe that both the quality of urban and productive infrastructure and the quality of citizens' daily lives are factors in the competitiveness of cities, and that cities offer advantages, such as complementarity and specialization, which should be utilized. Accordingly, they agreed to adopt measures to prevent environmental damage; make better use of urban land and increase urban density; avoid traffic congestion by giving priority to measures to strengthen public transport; expand access to safe drinking water, sewage disposal and adequate waste disposal services; adapt urban development and housing technologies to specific climate, geophysical and cultural conditions, and promote environmental education.

These objectives should be achieved within an institutional and legal framework which facilitates coordination among the various governmental and administrative levels involved, contributes to mobilizing private-sector resources and promotes participation by citizens in decisions concerning their cities, neighbourhoods and dwellings. There will be increased cooperation among the region's countries with regard to exchanging experience, producing comparable statistical data and promoting activities that have yielded satisfactory results.

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

### **I. PREÁMBULO**

Los países de América Latina y el Caribe están en pleno proceso de actualización de sus políticas en materia de asentamientos humanos, luego de que en los años ochenta se transformara profundamente el marco económico, social y urbano de la región. El énfasis de las estrategias urbanas y habitacionales, que hace dos décadas se centraba casi exclusivamente en la financiación y construcción públicas, se ha ido matizando considerablemente en favor de una visión que busca una concertación amplia de todos los sectores para lograr el desarrollo de las ciudades y el parque habitacional.

La transformación del marco económico ha puesto de manifiesto la importancia que tienen a nivel territorial las políticas macroeconómicas y sociales, por lo que se hace necesaria su coordinación entre los gobiernos nacionales y las autoridades locales. Asimismo, merecen un tratamiento especial los temas de educación en las ciudades, para garantizar crecimiento y equidad.

El desarrollo sustentable de los asentamientos humanos es hoy una meta alcanzable y han quedado atrás los vaticinios formulados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos realizada en Vancouver en 1976 acerca del futuro que esperaba a las ciudades latinoamericanas y del Caribe. Aun cuando persisten serios problemas que concitan la preocupación y el esfuerzo decidido, en especial de los gobiernos, se constata que las ciudades han evolucionado y que sus pautas de crecimiento son ahora más pausadas y funcionales que las anticipadas hace dos décadas, en un proceso de adecuación a los cambios del contexto y de corrección de algunas deficiencias presentes en los años setenta.

Los asentamientos humanos de la región muestran como rasgo distintivo la inequidad social, con su correlato de segregación y la coexistencia de calidades de vida marcadamente distintas. La pobreza manifiesta de importantes sectores contrasta con la de sectores sociales caracterizados por altos estándares de vida. Tanto en las grandes ciudades como en los asentamientos de rango intermedio y en las localidades rurales, pueblos y villorrios, se expresa, en consecuencia, el signo de la desigualdad y el conflicto potencial que conlleva. El objetivo regional son asentamientos humanos que expresen la superación de la pobreza y las carencias y que generen una convivencia social democrática y tolerante.

En varios países de la región cuyos procesos de urbanización se están intensificando y profundizando, es necesario diseñar políticas destinadas a recibir a los pobres que llegan a las ciudades, tomando en cuenta la complejidad de los procesos de urbanización y el consiguiente riesgo de desculturización y despersonalización.

Otra característica distintiva de América Latina y el Caribe es la limitación en materia de desarrollo y sustentabilidad de los asentamientos humanos en algunos de los países de menor tamaño y los pequeños Estados insulares en desarrollo, debido a la escasez de tierra y demás recursos naturales, la fragilidad ecológica, la propensión a los fenómenos naturales destructivos, la vulnerabilidad económica y la existencia de poblaciones jóvenes y móviles.

Poner en práctica políticas y acciones en la superación del conflicto señalado requiere de acuerdos políticos, sociales e institucionales de largo aliento, que superen las diferencias políticas coyunturales. Los países de la región deben asumir este desafío como una "cuestión de Estado". La resolución programada y eficiente de las acciones públicas, privadas y sociales que se emprendan debe tener esa impronta. Estamos frente a un desafío político de la mayor importancia, fundamental para el afianzamiento democrático y la convivencia social y también para el crecimiento y progreso sostenido de nuestras economías y para la calidad de vida de las grandes mayorías sociales. Se requiere una respuesta social de envergadura, sostenida, eficaz y de amplia convocatoria. Muchas de las insuficiencias y dificultades de la importante y variada acción de inversión y gestión diseñada en los asentamientos humanos de la región se explican por el insuficiente apoyo global y la falta de adecuada persistencia en el tiempo de la aplicación de las políticas.

Una elemental consistencia con lo anterior lleva a afirmar que los países de la región deberán movilizar recursos materiales, profesionales y técnicos cualitativamente superiores a los actuales. De otro modo una propuesta de cambio como la indicada carecerá de sentido práctico. Ello nos debe conducir a incrementar el rol del sector privado como inversionista activo en materias que tradicionalmente han sido sólo públicas. Ello debe comprometer también el aporte creciente de los sectores carenciados, en la medida de sus posibilidades, reconociendo que el esfuerzo social está ligado a la dignidad con que deben superarse las carencias más elementales. También se necesita una actitud imaginativa en la política tributaria, en la asistencia técnica y en el perfeccionamiento de los mecanismos de la cooperación internacional.

Para ello, se debe abordar la investigación, planeación, instrumentación y gestión de las ciudades y asentamientos humanos mediante un enfoque sistémico que articule las dimensiones social, económica y ambiental, como requisito para la construcción del desarrollo urbano sostenible.

Junto con comprobar que las ciudades y sus problemas son manejables mediante un ordenamiento territorial, una coordinación de las inversiones y una gestión social y urbana sostenible, participativa y eficiente, la región los identifica como un recurso para mejorar la calidad de vida de la población.

Así, la ciudad de América Latina y del Caribe se constituye también en un reto cultural y político en tanto es el ámbito espacial que debe garantizar la dignificación y el disfrute de los ciudadanos que la construirán y habitarán hacia el futuro.

En definitiva, es necesario dar prioridad política a la temática de los asentamientos humanos, a la superación decidida de la inequidad, a acuerdos políticos sólidos, amplios y nacionales, y a recursos consistentes con este importante desafío. Éstas son las grandes tareas para los países de la región.

Los países de América Latina y el Caribe quieren que su Plan Regional se refleje en el Plan Mundial de Acción que se adopte en la Conferencia de Estambul, para que éste contenga las inquietudes y prioridades de cada una de las cinco regiones, así como las variadas experiencias de la humanidad en el campo de los asentamientos humanos.



---

## II. OBJETIVOS GENERALES DEL PLAN DE ACCIÓN REGIONAL

La región de América Latina y el Caribe llega a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos que ahora se realiza en Estambul decidida a poner en marcha auténticas estrategias de desarrollo que garanticen la equidad, el crecimiento económico, la sustentabilidad ambiental y la realización del potencial humano, en un marco de democracia. Las ciudades y otros centros urbanos, como lugares en que vive la mayoría de la población y tiene lugar gran parte de la actividad económica de la región, enfrentan desafíos que habrán de ser asumidos en las políticas nacionales de asentamientos humanos. Se incorpora el objetivo de la superación de la pobreza cada vez más acentuada, comprometiendo los esfuerzos de todos los sectores nacionales, mediante la participación y la incorporación de tecnologías que permitan lograr niveles adecuados de productividad y competitividad. El logro de la equidad y la superación de la pobreza urbana es otro reto que demandará los esfuerzos de todos los sectores. Será prioritario prestar debida consideración al medio ambiente en los asentamientos y sus alrededores, con el fin de resolver los problemas actuales y prevenir los que puedan surgir en el futuro. También habrá que abocarse a la consolidación de una gobernabilidad en democracia que asegure a todos los habitantes de las ciudades latinoamericanas y caribeñas una efectiva ciudadanía y una participación en los beneficios y las obligaciones del desarrollo. Ello requiere redefinir y modernizar las políticas e instrumentos de planificación y gestión urbana y habitacional, en un marco institucional, jurídico y financiero adecuado, para así alcanzar niveles de eficiencia que permitan encauzar debidamente el desarrollo de los asentamientos en el futuro.

Los problemas relacionados con los asentamientos humanos que hoy preocupan a América Latina y el Caribe en alguna medida se asemejan a los que enfrentan otras regiones. No obstante, sus rasgos específicos hacen conveniente adoptar medidas a nivel regional para aumentar la eficiencia y eficacia de las políticas integradas de desarrollo urbano y vivienda. Los países de la región concuerdan respecto de un conjunto de acciones que deberían ser asumidas no sólo por los gobiernos, sino, en forma amplia, por los actores sociales que intervienen en el campo de los asentamientos humanos. Los asentamientos pueden y deben ofrecer un ambiente propicio para crear, compartir y difundir las condiciones y potencialidades que requiere el desarrollo de la región.



### III. ÁREAS TEMÁTICAS

#### 1. El logro de la equidad y el combate contra la pobreza urbana

Las cifras que revelan la evolución de la pobreza, ahora radicada sobre todo en las ciudades de la región, hacen prioritario que las políticas en materia de asentamientos humanos apunten, en forma decidida, a mejorar la calidad de vida, en particular en los hogares de menores recursos. Más allá de los efectos positivos para la superación de la pobreza que el aumento de la productividad de las ciudades pueda tener en el futuro, los planes y acciones en el campo del desarrollo urbano y la vivienda deben contribuir a que beneficios se materialicen dentro de plazos cercanos, especialmente para los que más lo necesitan. Por tanto es esencial la existencia de un contexto de incremento sostenido del empleo, los salarios e ingresos de la población más carenciada. De particular importancia es la situación de los hogares con jefatura femenina en los distintos países de la región.

Es destacable que países de la región hayan efectuado avances significativos en la superación de su déficit habitacional y de servicios urbanos. Ello muestra una perspectiva favorable a la superación de estos problemas.

Las tendencias demográficas y de la evolución de los hogares anticipan una fuerte y creciente necesidad de nuevas viviendas en el futuro próximo, demanda a la que se sumarán aquellas que permanecen insatisfechas debido a la insuficiente cobertura de los programas pasados y actuales. Además, dado el volumen del parque habitacional y sus características cualitativas, se requiere de medidas urgentes para su conservación, y evitar la acumulación de las necesidades habitacionales de los sectores pobres.

Para subsanar las graves carencias en materia de servicios y vivienda que afligen a la población, los países acuerdan:

i) Poner de relieve en sus políticas territoriales, urbanas y habitacionales el objetivo de superar la pobreza y la indigencia, y articularlas con estrategias y mecanismos más amplios de desarrollo social a escala nacional y local. Los gobiernos asumen la especial responsabilidad de dar prioridad a las políticas nacionales urbanas, de vivienda y medio ambiente para acrecentar la equidad, acogiendo a todos los sectores en el proceso de gestión urbana y habitacional, asegurando su acceso a la educación, la salud preventiva, el agua potable, la canalización de evacuación de aguas servidas, áreas verdes, recreación, el comercio, el transporte, la protección del medio ambiente y las fuentes laborales.

ii) Aumentar sustancialmente las soluciones habitacionales para hacer frente a las carencias de alojamiento, en especial de las familias de menores recursos, en un número que debería ser, por lo menos, igual al de los nuevos hogares que se forman anualmente, para así evitar que el déficit cuantitativo continúe incrementándose.

iii) Intensificar los programas de saneamiento, alojamiento, regularización de la tenencia y propiedad y acceso a equipamiento social dirigidos a los sectores y focos de precariedad que existen en las ciudades. A nivel local, estas acciones se articularán con otros programas sociales y laborales, con el objeto de romper efectivamente los circuitos de autorreproducción de la pobreza que persisten en estos asentamientos, y evitar que se acentúe la concentración espacial de la pobreza predominante en las ciudades de la región.

iv) Establecer programas de mantenimiento y mejoramiento del parque de viviendas con el objeto de evitar que se incremente el déficit por razones de obsolescencia funcional y material. Se prestará especial atención a la gestión del parque urbano en áreas de densificación y rehabilitación.

v) Poner en marcha mecanismos claros de subsidios transparentes y eficaces que permitan a los habitantes de la región acceder efectivamente a los bienes y servicios urbanos y habitacionales. Una mejor focalización del gasto social en vivienda debería invertir su tendencia regresiva en la región.

vi) Implementar instrumentos que permitan el acceso al crédito, destinados a mejorar las condiciones de vida de la población, que permitan a los ciudadanos elegir las alternativas de acción que respondan mejor a sus necesidades de adquisición de viviendas o lotes urbanos, construcción, y mejoramiento o ampliación de viviendas.

vii) Ampliar los recursos disponibles para el financiamiento de viviendas y servicios urbanos mediante una combinación de inversiones de origen público y privado y de las mismas comunidades. Con este objeto, se promoverá la implantación de sistemas de financiamiento eficaces para la oferta y la demanda de bienes y servicios habitacionales y urbanos, y se incentivarán al ahorro y las modalidades de financiamiento compartido, en la medida en que lo permitan el crecimiento económico y la mejora de los niveles de empleo.

viii) Optar por una participación social activa y eficaz de las organizaciones ciudadanas en la definición y monitoreo de los programas y acciones de mejora de la calidad de vida de la población. Es importante apoyar y organizar la capacidad y la creatividad de los grupos pobres de la región para la autoproducción de alojamientos hacia la puesta en marcha de procesos más estructurados, innovadores y eficientes de autogestión, cogestión y cofinanciamiento de viviendas, equipamientos y servicios, para lo cual se deberá asegurar una oferta suficiente y adecuada de asesoría y apoyo integral en el nivel local y comunitario.

ix) Impulsar la inversión pública, promover la privada y apoyar la social destinadas a mejorar los asentamientos y alojamientos rurales, para permitir que la población de estas zonas tenga acceso a servicios básicos, vivienda y empleo de similar calidad que la población urbana. Para ello es indispensable crear mecanismos de

regulación a la inversión privada (especialmente en cobertura de servicios y tarifas), asegurando con ello una incorporación competitiva y transparente de la acción privada.

## **2. La productividad de los asentamientos humanos para mejorar la calidad de vida**

Dado el importante papel que hoy desempeñan las ciudades y territorios como promotores del desarrollo económico, y la recíproca influencia que éste, a su vez, ha ejercido y continuará ejerciendo en la configuración de los asentamientos, es necesario reforzar, a todo nivel, la vinculación entre las políticas de desarrollo económico y su espacio físico de aplicación, a través de la gestión del hábitat. Las ciudades del mundo se preparan hoy para concentrar la innovación y el poder de decisión, ofrecer los mejores y más avanzados servicios, enlaces y comunicaciones, y proveer recursos humanos calificados, como medios para atraer las actividades económicas.

En América Latina y el Caribe las tendencias de la distribución espacial de la población durante las últimas décadas favorecieron una concentración de actividades y población, así como una disparidad de las potencialidades de desarrollo dentro de territorios y ciudades. Si bien en muchos países estas tendencias se han atenuado a causa de factores demográficos y económicos, entre otros, la urbanización y la metropolización siguen siendo rasgos predominantes de la ocupación del territorio en América Latina y el Caribe. Conscientes de que este hecho puede constituir un potencial factor de desarrollo, los gobiernos de la región, conjuntamente con los gobiernos locales y el sector privado, acuerdan poner en práctica las siguientes medidas para lograr en el futuro un mayor equilibrio en la distribución de las oportunidades de progreso económico, social y ambiental, así como para desarrollar las ventajas comparativas de sus ciudades:

i) Asumir como componente de definición de su capacidad competitiva la calidad de vida de sus ciudadanos.

ii) Establecer en los organismos de desarrollo regionales, subregionales y nacionales la debida importancia de los asentamientos humanos en las estrategias de desarrollo nacionales y regionales, y definir los medios e instrumentos para poner en marcha o fortalecer iniciativas que incrementen su competitividad y potencial productivo.

iii) Aprovechar las ventajas de la complementación y especialización de las ciudades a nivel nacional y regional, pudiendo utilizar también los mecanismos regionales existentes con vistas a elevar su productividad y competitividad respecto de otras ciudades o sistemas urbanos del mundo.

iv) Fortalecer el manejo integrado del territorio y los sistemas urbanos, con el fin de lograr una ocupación eficiente del territorio, mejorar las pautas de concentración urbana, evitar desigualdades al interior de los países, potenciar las oportunidades de obtener empleo e ingreso en el territorio, y propiciar una localización apropiada de los centros urbanos y sus actividades económicas que resulte económica, social y ambientalmente sustentable.

v) Ocuparse con urgencia de la reposición, ampliación y modernización de la infraestructura urbana y productiva, factor básico para aumentar la productividad de las ciudades. Dados los déficit acumulados y los altos niveles hoy requeridos para competir con otras ciudades, se instrumentarán nuevos esquemas para la producción de infraestructura urbana y su operación, en los que se combinen recursos públicos con aportes del sector privado y modalidades de pago de los servicios por parte de los usuarios. Para alcanzar esta meta es necesario elaborar mecanismos y marcos normativos, lograr amplios acuerdos políticos y sociales respecto de un urgente y sustancial incremento de la inversión en infraestructura urbana y operar dicha estructura en forma eficiente.

vi) Integrar las políticas de vivienda, de equipamiento social, de servicios básicos y de preservación y recuperación del patrimonio cultural, histórico y arquitectónico con las estrategias de desarrollo y ordenamiento territorial y urbano y con los planes nacionales de desarrollo para así estimular el surgimiento de nuevas actividades productivas, potenciar la formación de capital humano y el fortalecimiento de la identidad ciudadana y propiciar un apoyo efectivo al desarrollo de regiones y localidades con un sentido de economía al aprovechar la ciudad ya edificada. Fomentar asimismo la conservación y restauración del patrimonio cultural e histórico en los asentamientos humanos de la región.

### **3. El mejoramiento del medio ambiente en los asentamientos humanos**

El crecimiento y la evolución de las áreas urbanas han hecho surgir nuevos problemas, entre ellos los referidos al ambiente urbano. Las grandes ventajas que ofrece la ciudad como resultado de la acumulación en el espacio urbano de considerables economías, en especial externas y de aglomeración, pueden perderse debido a la aparición de estas externalidades del proceso de crecimiento y el deterioro de la calidad de vida. Para mantener condiciones de habitabilidad compatibles con el crecimiento en la economía resulta necesario controlar y orientar el crecimiento urbano de tal modo que se evite una pérdida irreparable de factores de desarrollo sustentable.

Las políticas y estrategias en materia de asentamientos humanos deberán apoyar el logro de una adecuada calidad ambiental mediante el ordenamiento de las actividades en el espacio urbano y la adopción de medidas para evitar los daños ambientales que puedan producirse en las inversiones productivas por parte de los agentes públicos y privados. Se llevarán a cabo las siguientes acciones para la prevención y el manejo de los problemas del medio ambiente urbano, con especial urgencia en las áreas metropolitanas, en los centros intermedios y menores, en pueblos y villorrios, y en las áreas rurales que rodean las ciudades:

i) Promover el compromiso efectivo de los organismos de desarrollo regionales, subregionales y nacionales con el logro de la sustentabilidad ambiental urbana, a fin de que se instrumenten medidas, controles y estrategias y se provean los recursos necesarios para fortalecer iniciativas que mejoren el ambiente de las ciudades.

ii) Actualizar las bases normativas y legales que rigen la propiedad y el mercado de suelos urbanos para así corregir la tendencia de las ciudades de la región a crecer a expensas de una explotación irracional de los recursos naturales y ocupar valiosas tierras agrícolas. Por una parte, se deberá traspasar a los agentes inmobiliarios que los ocasionan los costos sociales, productivos y ambientales que origina la incorporación de nuevas tierras a las ciudades. Al realizar programas habitacionales es especialmente necesario hacer un uso cuidadoso del suelo urbano para aumentar la densidad de las ciudades en los sectores ya ocupados y en las áreas de expansión, tomando debidamente en cuenta los servicios de recreación y esparcimiento.

iii) Enfrentar en forma urgente el problema de la congestión vial generado por el aumento sostenido del parque automotor, que afecta tanto la productividad como la calidad de vida de los habitantes de las ciudades, para lo cual se deberán privilegiar los sistemas eficientes de transporte público y las disposiciones para optimizar la relación entre zonas residenciales, servicios y lugares de trabajo de la población.

iv) Asegurar el acceso a servicios de calidad de agua potable y evacuación de desechos a toda la población, sobre todo la de sectores y segmentos en que los niveles de precariedad son aún acentuados. Enfrentar urgentemente el suministro de agua y, en su caso, las tecnologías necesarias para obtenerlo. El tratamiento de los desechos, especialmente los tóxicos, y la vinculación de los programas de saneamiento con los sistemas locales de salud permitirán mejorar los índices de salubridad, morbilidad y mortalidad. Deberá prestarse especial atención a la contaminación por actividades industriales y por canales de desagüe.

v) Crear los instrumentos que aseguren una participación amplia y efectiva de la comunidad y la autoridad local en el manejo de asuntos ambientales urbanos vinculados directamente a la vida cotidiana de los ciudadanos.

vi) Adaptar los diseños y tecnologías empleados en el desarrollo urbanístico y constructivo a la realidad climática, geofísica, económica y cultural en que se aplican, con especial énfasis en los programas habitacionales para dar respuesta a las necesidades de alojamientos de la región de forma sustentable, ambientalmente adecuada y accesible especialmente a los grupos de menores ingresos.

vii) Desarrollar políticas educativas en el campo medioambiental, tanto a nivel formal como no formal, tendiente a crear una nueva cultura de relaciones con la naturaleza y con el medio ambiente construido.

viii) En la planeación, gestión y manejo de los asentamientos humanos deberán tomarse en cuenta la dotación y conservación de espacios abiertos y de áreas verdes; la demanda de agua; el ahorro de energía; la recolección, la eliminación y el tratamiento de residuos sólidos; el manejo de desechos peligrosos; la altitud orográfica y la topografía como limitantes urbanas, y la prevención de riesgos sísmicos, huracanes, inundaciones y deslizamientos. Asimismo, deberán establecerse instrumentos de coordinación para la atención de la problemática ambiental, en especial la gestión de cuencas hidrográficas y el manejo de la contaminación atmosférica en áreas metropolitanas.

#### 4. Gobernabilidad y participación

Aun cuando el ritmo de expansión de los grandes centros urbanos de la región se desacelera paulatinamente, los volúmenes de población alcanzados y la complejidad de los problemas y desafíos que enfrentan los asentamientos humanos exigen adecuar el marco institucional y normativo para administrar las ciudades en forma adecuada. Este cometido adquiere especial relevancia en el contexto de los procesos de democratización que se están llevando adelante en América Latina y el Caribe.

Entre los desafíos que supone la gobernabilidad está el de asegurar que los vastos sectores de población que hoy se asientan en las ciudades latinoamericanas y del Caribe tengan efectivos espacios de participación y sistemas legítimos de gobierno y de delegación de autoridad, garantizando que accedan a una efectiva ciudadanía y compartan plenamente las oportunidades y responsabilidades de desarrollo. Con este propósito se acuerda:

i) Establecer instancias de coordinación entre los organismos sectoriales y entre los niveles de gobierno que se ocupan del desarrollo urbano y la vivienda y los gobiernos locales, de modo que las competencias y, donde sea aplicable, los recursos de los primeros en este campo puedan ser efectivamente y en forma gradual descentralizados hacia los segundos.

ii) Definir mecanismos de coordinación para las áreas metropolitanas, las ciudades intermedias y menores, y los pueblos y villorrios, que por su dinámico crecimiento merecen también una atención prioritaria.

iii) Profundizar los procesos de descentralización del Estado, con la debida consistencia en el traspaso de facultades para la toma de decisiones, recursos financieros y fortalecimiento profesional.

iv) Fortalecer la capacidad administrativa, técnica y financiera de los gobiernos locales a todos sus niveles y de otras instancias administrativas, en el marco de una gestión local y urbana democrática, que privilegie la participación de los habitantes en las decisiones que conciernen a su propia ciudad, barrio o vivienda y respete la diversidad de culturas, etnias, intereses e identidades presentes en los centros urbanos y rurales latinoamericanos y del Caribe.

v) Poner en marcha programas de intervención que busquen la integración espacial y social del territorio urbano, así como la revalorización de los espacios y símbolos urbanos compartidos por la mayoría de los habitantes. Con respecto a la localización de las viviendas sociales, en las políticas habitacionales pertinentes se debe prestar especial consideración al acceso expedito al empleo y los servicios urbanos, de modo que se logre insertar a los hogares pobres en la ciudad, y propender a la disminución de la segregación espacial de la pobreza.

vi) Consolidar canales que proporcionen información exacta y oportuna respecto de la gestión de los asentamientos humanos, a fin de que la población pueda acogerse a los programas con pleno conocimiento de lo que ofrecen y demandan, y escoger la opción más adecuada para resolver sus carencias habitacionales. La

información y el debate en torno de los problemas relevantes de los asentamientos y la vivienda no tendría que centrarse sólo en las personas directamente afectadas, sino incluir a amplios sectores de la opinión pública para así construir una base de consenso acerca de los criterios y acciones para mejorar los asentamientos humanos.

vii) Promover acuerdos de asociación, que incluyan a los sectores público y privado, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria en la planificación y toma de decisiones, así como en el financiamiento, la administración y el mantenimiento de los servicios e infraestructura de los asentamientos humanos.

## **5. Eficiencia en las políticas y la gestión**

Las dimensiones y la complejidad de los fenómenos urbanos que se dan en la región hacen necesario reemplazar muchos aspectos de la gestión urbana convencional por una tecnología operativa eficiente que permita aprovechar las economías de escala y contigüidad y evitar las deseconomías que surgen en las ciudades. Esto supone articular los diferentes niveles del hábitat: el territorio con sus sistemas urbanos, las ciudades, los barrios y las viviendas. Además, es necesario emprender una creciente descentralización de procesos programáticos y controles, e incorporar al sector privado en muchas actividades tradicionalmente ejecutadas por el sector público en el campo de la vivienda y el desarrollo urbano. Para alcanzar estos objetivos se acuerda:

i) Promover espacios de debate y coordinación regional en materia de poblamiento y asentamientos humanos, desplazamientos de población entre países y ciudades e integración del espacio regional, en el marco de los mecanismos de integración regional y subregional existentes.

ii) Administrar en forma integrada el ordenamiento del territorio, el desarrollo urbano y la vivienda de modo que en las políticas correspondientes a cada nivel se consideren los costos y beneficios que su aplicación implicará para los demás niveles, y la influencia que ejercerán las decisiones adoptadas en la eficiencia del conjunto.

iii) Establecer un marco normativo claro y estable para la creación de mercados y la regulación de la competencia en materia de producción y operación de servicios urbanos y viviendas de modo que sea posible establecer una adecuada y efectiva concertación entre los sectores público y privado en este campo, consolidando el papel rector y facilitador del Estado y el aporte del sector privado a la inversión habitacional y urbana por medio de sistemas financieros transparentes y eficientes.

iv) Desarrollar las capacidades adecuadas de planificación, construcción y mantenimiento de asentamientos humanos, así como de evaluación y administración de inversiones.

v) Propiciar un funcionamiento integrado de los diversos mercados habitacionales que permita evitar la segregación del sector de la vivienda social, lo que requiere de reglamentaciones expeditas claras y estables en el tiempo, e instancias de

información que atiendan especialmente la demanda potencial de los segmentos de menores ingresos. Se perfeccionará la asignación de subsidios con criterios de sustentabilidad fiscal y la focalización de programas mediante una más precisa identificación de los grupos destinatarios y una oferta diversificada de soluciones acorde con las necesidades y posibilidades de los distintos estratos y grupos de ingreso más afectados por el déficit habitacional.

vi) Propiciar el funcionamiento de los diversos mercados habitacionales en forma tal que permita relacionarlos y desarrollarlos, así como evitar la segregación de la producción social y por el contrario optimizar los mercados.

vii) Reforzar los mecanismos para el financiamiento de la inversión de entidades locales, incluyendo mecanismos crediticios, procurando maximizar la movilización de recursos del sector privado.

viii) Establecer y reforzar, a nivel regional, nacional y local, sistemas y canales confiables y comparables de estadísticas e indicadores con vistas a optimizar la planificación, la asignación de beneficios y la evaluación en el campo de los asentamientos humanos. En tal sentido, se dará especial importancia al diseño y la preparación de los próximos censos de población y vivienda, y al uso del programa de indicadores.

ix) Intensificar la cooperación técnica entre países de la región para intercambiar experiencias, particularmente en materia de prácticas óptimas, promover el desarrollo de tecnologías y capacidades técnicas y aumentar la eficiencia de las políticas y la gestión habitacionales y urbanas, reforzadas con el apoyo coordinado y complementario de los mecanismos multilaterales y bilaterales.

x) Fomentar la divulgación, en nivel regional y nacional, de las experiencias exitosas en el campo de la gestión urbana, mediante la selección de las prácticas que hayan contribuido a mejorar la calidad de vida de la población.

xi) Respetando en todos los casos el marco jurídico y el ordenamiento territorial correspondiente, promover el acceso a la tierra y la seguridad de su tenencia a todos los grupos socioeconómicos, especialmente a las familias de bajos ingresos.

xii) En la región deberán expedirse o actualizarse los ordenamientos jurídicos que regulen específicamente los asentamientos humanos; definirse o adecuarse las políticas públicas urbanas y de vivienda, y establecerse o reestructurarse las instituciones gubernamentales, ante todo locales, que apliquen las leyes y cumplan con las respectivas políticas, promoviendo la participación de la sociedad.