

El Rostro de la Pobreza

EN LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



**EL ROSTRO
DE LA POBREZA**
EN LAS CIUDADES DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**El Rostro de la Pobreza
En las Ciudades de América Latina y el Caribe**

ISBN: 92-1-331064-1
HS / 771 / 05S

Agosto 2005

UN-HABITAT / ROLAC
Av. Presidente Vargas 3131/1304
20210-030 – Rio de Janeiro – Brasil
www.unhabitat-rolac.org

Descargo de responsabilidad:

Las opiniones expuestas en este documento son de la autora y no representan necesariamente las de UN-HABITAT



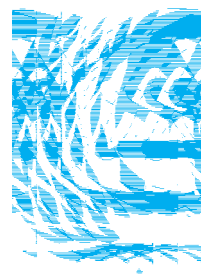
PRESENTACIÓN

Los desafíos que encaran los países de América Latina y el Caribe en el ámbito de los asentamientos humanos, tanto para el logro de los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” como para estabilizar y reducir el número de familias que no cuentan con vivienda y un ambiente urbano adecuado, exige una lectura detallada de la realidad urbana de nuestros países así como un entendimiento más cabal de las diferencias existentes entre las ciudades, la pobreza y las formas de precariedad, para permitir el diseño de intervenciones más efectivas y focalizadas en los sectores con mayores carencias.

Esta publicación pretende hacer una pequeña contribución que permita entender esta realidad, apoyando el trabajo de reflexión e intercambio promovido por diversos foros regionales, particularmente la Asamblea de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe, MINURVI. Este trabajo representa igualmente un producto más de la colaboración entre la CEPAL y UN-HABITAT sobre el tema de los asentamientos urbanos y la vivienda en la región, para producir insumos que alimenten la toma de decisiones sobre las políticas del sector.

Este trabajo fue producido por la Sra. Joan Mac Donald, consultora de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT / ROLAC), sobre la base de antecedentes y publicaciones proporcionados por UN-HABITAT / ROLAC y por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (DDSAH / CEPAL). Contribuyeron de manera especial con aportes temáticos los expertos Alberto Paranhos, Fernando Patiño y Catalina Trujillo de UN-HABITAT / ROLAC, así como Ricardo Jordán, Raquel Szalachman y Óscar Cetrángolo (consultor) de la DDSAH / CEPAL.

Jorge Gavidia
Jefe
UN-HABITAT / ROLAC



CONTENIDO

PRESENTACIÓN	3
INTRODUCCIÓN	5
1 PANORAMA DE LA PRECARIEDAD URBANA	7
1.1 POBREZA URBANA	7
1.1.1 Urbanización de la pobreza en la región	7
1.1.2 La situación de la pobreza en el Caribe	9
1.2 CARACTERIZACIÓN DE LA PRECARIEDAD URBANA	10
1.1.1 Relación entre precariedad y pobreza	11
1.2.2 Intensidad de la precariedad	12
1.3 EXCLUSIÓN DE LOS SERVICIOS URBANOS BÁSICOS	15
1.3.1 Los hogares pobres y el saneamiento	17
1.3.2 Servicios básicos en el Caribe	18
1.3.3 Disposición de desechos	19
1.3.4 Transporte urbano	20
1.4 PRECARIEDAD MATERIAL	21
1.5 INSEGURIDAD URBANA	23
1.5.1 Estancamiento en el acceso a la propiedad	23
1.5.2 La propiedad en el Caribe	24
1.5.3 Localización en zonas de riesgo	25
1.5.4 Violencia urbana	26
1.6 LOCALIZACIÓN DE LA PRECARIEDAD	29
1.6.1 Ciudades metropolitanas y resto urbano	29
1.6.2 Dinámicas territoriales	30
1.7 GÉNERO Y PRECARIEDAD URBANA	32
2 BASES PARA LA ACCIÓN	34
2.1 Contexto Regional	34
2.1.1 Urbanización	34
2.1.2 Evolución de la economía regional	38
2.2 POLÍTICAS DEL HÁBITAT	42
2.2.1 Provisión de nuevas viviendas	42
2.2.2 Mejoramiento habitacional	44
2.2.3 Reformas urbanas y precariedad del hábitat	46
2.3 NUEVOS DERECHOS EN EL CAMPO DEL HÁBITAT	47
2.3.1 Derecho a la vivienda	47
2.3.2 Derechos urbanos	49
2.4 RECURSOS PARA ALIVIAR LA PRECARIEDAD DEL HÁBITAT	52
2.4.1 Financiamiento público	52
2.4.2 Financiamiento local	53
2.4.3 Rol del sector privado	53
2.4.4 Cooperación internacional	55
3 HACIA EL AÑO 2020	57
3.1 PRESENCIA DE LA PRECARIEDAD REGIONAL EN EL MUNDO	57
3.2 POSIBLES TENDENCIAS EN LOS PAÍSES	58
3.3 ÉNFASIS PROGRAMÁTICO	62
3.3.1 Pobreza, precariedad y empleo informal	62
3.3.2 Corrección de carencias específicas	62
3.3.3 Focalización espacial	62
3.3.4 Articulación entre nivel central y local	63
3.3.5 Información e intercambio de experiencias	64
COMENTARIO FINAL	65
ANEXO ESTADÍSTICO	66
BIBLIOGRAFÍA	75

INTRODUCCIÓN

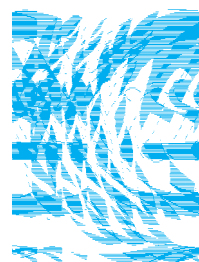
América Latina y el Caribe se diferencia de otras regiones en desarrollo por su temprano y dinámico proceso de urbanización. Tres de cada cuatro habitantes viven en ciudades, y de ellos, uno lo hace en condiciones de pobreza y con carencias de todo tipo. Mientras aquellos que cuentan con mayores recursos encuentran en las ciudades abundantes oportunidades para progresar, muchos pobres urbanos latinoamericanos y caribeños tienen escasas posibilidades incluso para acceder a un nivel de vida básico.

La complejidad y magnitud que han alcanzado los centros urbanos de la región dificulta la tarea de aliviar los problemas de las familias excluidas de la dinámica social y económica. Existe por un lado una capacidad técnica y financiera limitada, propia de una región en desarrollo. Siendo una región “pionera” en materia de pobreza de carácter urbano, América Latina y el Caribe no cuenta en muchos aspectos, con una base conceptual y operativa para lidiar con la precariedad del hábitat en un contexto de elevada urbanización. En las fragmentadas urbes latinoamericanas coexisten espacios y elementos propios de la ciudad “moderna” del mundo desarrollado para el uso de los sectores más acomodados, con otros espacios en que prevalecen críticas condiciones de precariedad propias del mundo en desarrollo. Esto se traduce en la existencia de dos “categorías” de habitantes: los que participan de ella y se benefician de sus oportunidades, y los que deben conformarse con vivir física y/o socialmente ajenos a

esta realidad urbana, sin participar mayormente de sus beneficios.

¿Cómo enfrentar esta realidad dicotómica de la ciudad latinoamericana? Las posiciones van desde aquella que explícita o implícitamente favorece el *laissez faire*, esperando que la evolución “espontánea” de las ciudades determine quién habita en uno y otro mundo, hasta los decididos esfuerzos por tratar de incluir a todos en la ciudad “moderna” arrasando con todo vestigio del mundo en que viven los pobres. Entre ambas posiciones están aquellos que sugieren cautela ante la aceptación incondicional de las supuestas bondades de los enclaves de modernidad, y rescatan los valores urbanos – como por ejemplo la solidaridad – que persisten en la ciudad informal.

En el contexto anterior parece especialmente interesante reflexionar sobre las implicancias que para esta región tiene el desafío que hoy se plantea a nivel mundial en materia de mejoramiento de las condiciones de vida de la población que habita en tugurios urbanos.¹ Es conveniente analizar las características que presenta la precariedad urbana regional, y cómo ella se expresa en las diferentes realidades nacionales y urbanas. También se requiere conocer el contexto en que se sitúa dicha precariedad, y las dinámicas que llevan a su singular evolución en el continente. Resulta importante estudiar además cómo se podrían poner en marcha intervenciones cuantitativa y cualitativamente significativas para reducir las carencias



¹ La Declaración del Milenio, adoptada en septiembre de 2000 por 191 países del mundo, dio el marco para el establecimiento de objetivos y metas de desarrollo por los países. La Meta 11 propugna “Mejorar sustancialmente, para el año 2020, las condiciones de vida de por lo menos 100 millones de personas que habitan en Asentamientos Precarios”.

del hábitat, mejorando y ampliando los actuales programas.

El documento entrega a los diversos actores que participan directa o indirectamente en el proceso de consolidación del hábitat precario en nuestras ciudades, antecedentes para una mejor comprensión de la precariedad urbana, y así estimular la reflexión acerca de cómo construir ciudades en que todos los habitantes participan. En su primera parte, identifica los principales rasgos de la precariedad urbana, distingue su expresión en la heterogénea realidad urbana regional e identifica sus asociaciones con la pobreza urbana. A continuación se desarrollan algunos asuntos que deberían tenerse en cuenta para situar una posible acción futura en materia de alivio de la pobreza urbana, como son el contexto urbano y económico regional, la organización y operación del sector de asentamientos humanos, los nuevos derechos del hábitat y los recursos que podrían ser captados para implementar intervenciones en este campo. La

tercera parte, incluye antecedentes para dimensionar la evolución futura de la precariedad urbana, e identificar algunas características que deberían tener las intervenciones para atender al desafío que plantean los objetivos y metas de desarrollo del milenio en relación con los tugurios.²

En la tarea de crear ciudades más integradas y equitativas en América Latina y el Caribe, resulta fundamental combinar de manera equilibrada la urgencia por superar las precariedades más agudas, con una preocupación genuina por preservar las potencialidades que existen en el hábitat precario latinoamericano y caribeño. Por ello, el documento apuesta más a una aproximación respetuosa de la realidad de los pobres urbanos, que valore los efectos sinérgicos que acarrearía una acción concertada y participativa de consolidación del hábitat popular, más que una absorción indiscriminada de esta realidad por parte de la llamada “ciudad moderna”.

² El análisis de los aspectos mencionados se efectúa sobre la base de publicaciones, informes no publicados y otros aportes de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL.

1 PANORAMA DE LA PRECARIEDAD URBANA

1.1 POBREZA URBANA

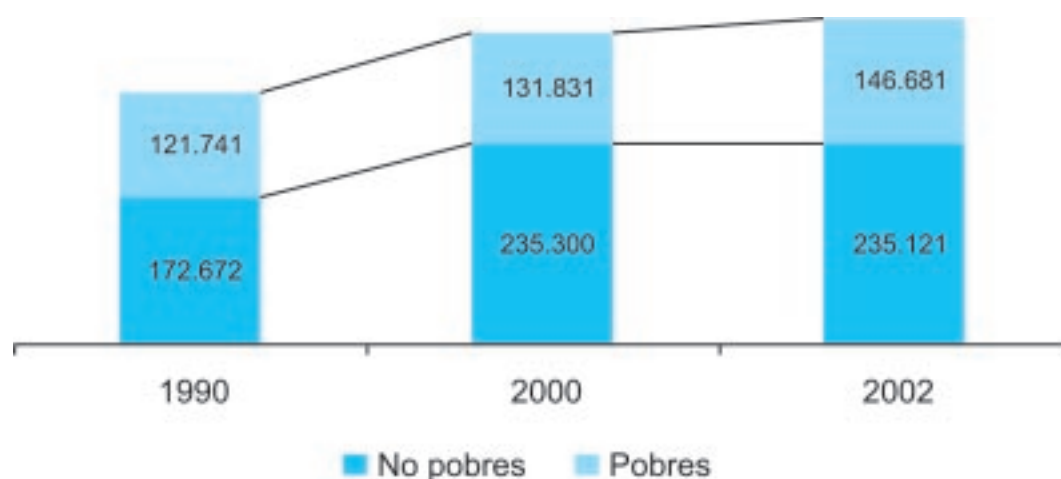
1.1.1 Urbanización de la pobreza en la región³

En 1990 la región albergaba a 200 millones de pobres, de los cuales 122 millones habitaban en áreas urbanas. A fines de la década, los pobres habían aumentado a 207 millones, y de ellos, 132 millones eran urbanos.⁴ Es así como la proporción de población pobre que habita en ciudades se elevó del 60,8% en 1990 al 63,6% en el año 2000, mientras cifras recientes señalan que hoy más del 66% de los pobres de la región son urbanos.

El proceso de “urbanización de la pobreza” que caracteriza a esta región, según el cual hoy encontramos dos de cada tres pobres latinoamericanos y caribeños en espacios urbanos, está lejos de detenerse. Mientras la urbanización en general tiende a desacelerarse, los pobres urbanos aún aumentan en tasas muy significativas: si en la década de los años 90 se incorporaron al mundo pobre urbano unos 10 millones de personas, solo en los dos años siguientes lo hicieron otros 14,8 millones adicionales.⁵

Gráfico 1

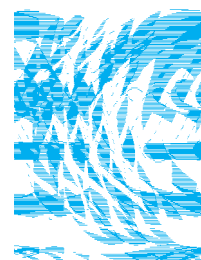
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA POBRE Y NO POBRE NIVEL REGIONAL, MILES DE PERSONAS, 1990 A 2002



³ Este capítulo se basa en la estimación efectuada por la CEPAL, de la población que integra hogares particulares en situación de pobreza, para los años 1990, 2000 y 2002, sobre la base de encuestas de hogares levantadas en períodos cercanos a cada uno de los años que se analizan. Deben considerarse aproximadas.

⁴ Antecedentes proporcionados por la División de Estadísticas y Proyecciones Económicas de la CEPAL.

⁵ En contraste, la pobreza rural demuestra una leve reducción, desde 78,5 millones en 1990 a 75,3 millones en el año 2000 y 74,8 millones en 2002.

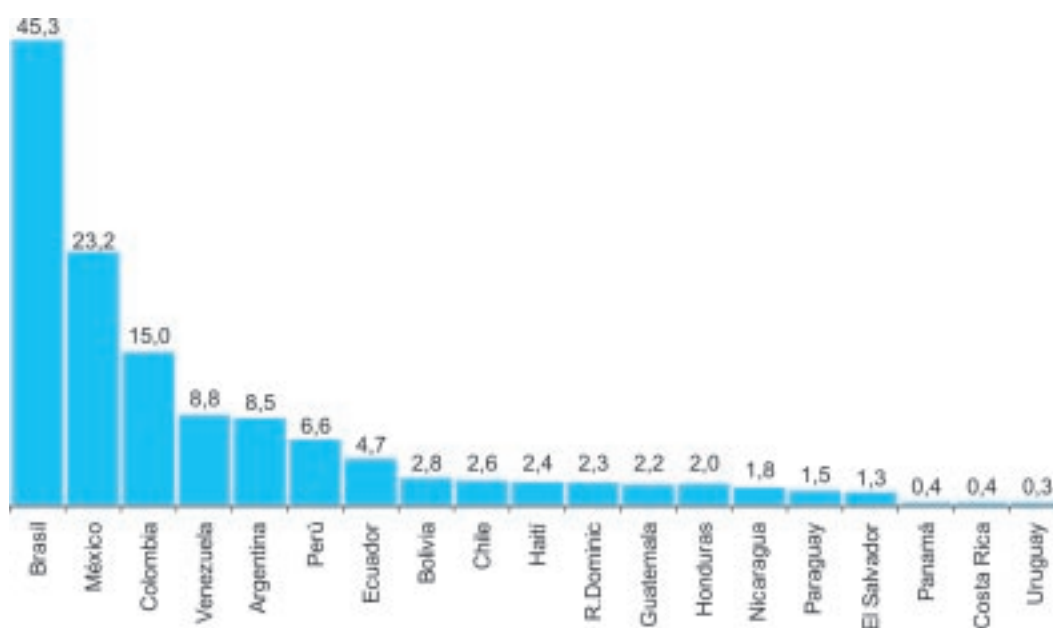


El gráfico 2 señala la localización de la pobreza urbana regional por países, ordenados según la cantidad de personas pobres urbanas que ellos aportan al conjunto de

ciudades en esta región. En sólo tres países (Brasil, México y Colombia) habitan 2 de cada tres pobres urbanos, totalizando sobre 83 millones de pobres.

Gráfico 2

**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA POBRE EN LOS PAÍSES
19 PAÍSES, EN MILLONES DE PERSONAS, AÑO 2000.**

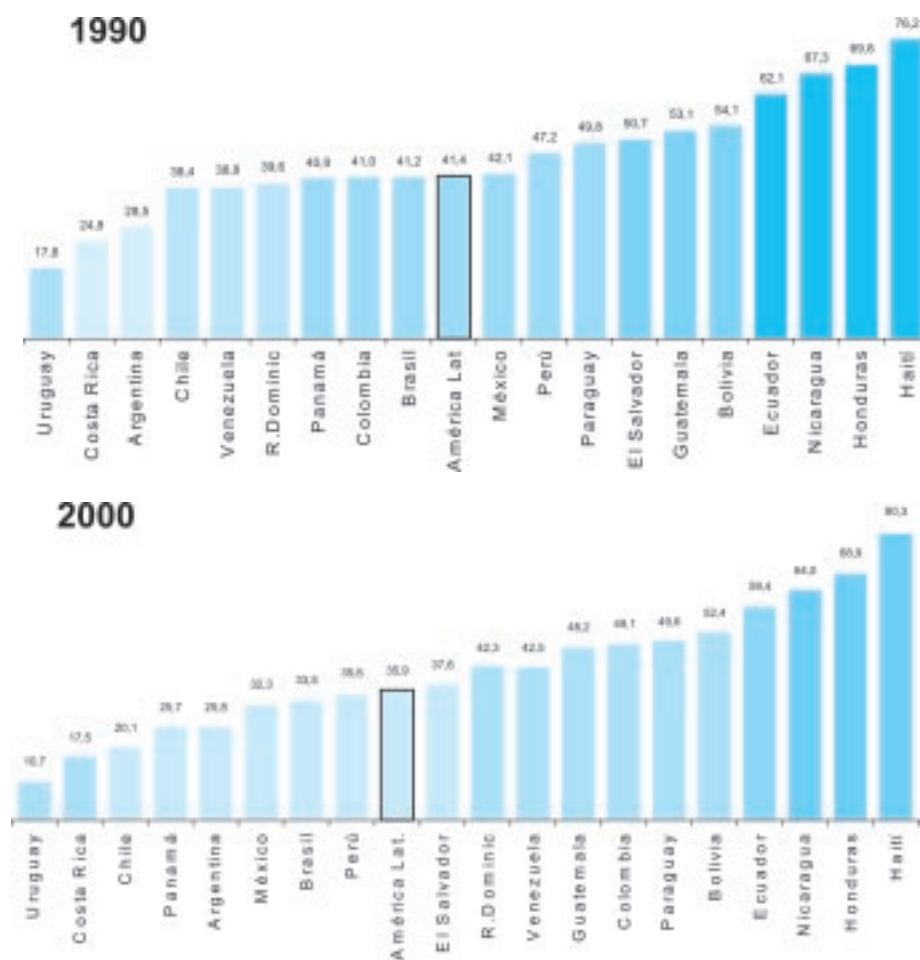


Mientras a comienzos de la década sólo 6 países exhibían porcentajes de pobreza urbana menores al 40%, al final de la misma lo hacían 9 países. A su vez, se redujo el número de países con pobreza urbana aguda en 1990 (sobre el 60%), aunque la proporción de pobres se mantuvo e incluso aumentó para los que se encuentran en una situación más

desfavorecida (Gráfico 3). Aunque la incidencia relativa de la pobreza urbana en el conjunto de población urbana se redujo, en promedio, desde el 41,4% en 1990 al 35,9% en el año 2000 para el conjunto de 19 países analizados, en términos absolutos ella crea demandas masivas a los programas de alivio a la pobreza y precariedad urbanas.

Gráfico 3

EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LA POBLACIÓN URBANA EN 1990 18 PAÍSES Y NIVEL REGIONAL, % DE PERSONAS



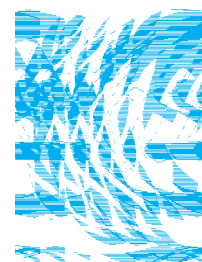
1.1.2 La situación de la pobreza en el Caribe

En lo que se refiere al Caribe, existen diversas fuentes y métodos de estimación, por lo que es difícil una comparación con lo que sucede en América Latina. Como señala el gráfico 3, Haití es el país con mayor incidencia de pobreza no sólo del Caribe, sino de la región. Las estimaciones provenientes de estudios nacionales señalan tasas de

pobreza relativamente acentuadas para San Vicente y Las Granadinas, Belice, Guyana y Granada. En el extremo opuesto, el nivel de pobreza absoluta en Barbados y Jamaica es particularmente bajo. (Gráfico 4). Los territorios caribeños - con la excepción de Haití- presentan en general una pobreza menos aguda que América Latina.^{6 7}

⁶ A su vez, en esta subregión la participación del 20% más pobre en el ingreso o en el consumo nacional varía entre 3,5% en Bahamas y 10% en las Islas Vírgenes Británicas. Estas cifras reflejan que en la mayoría de los países caribeños la desigualdad distributiva tiene una incidencia relativamente menor en la magnitud de la extrema pobreza que en América Latina (Rajack, Robin y Barhate, Shrikant, 2004).

⁷ Estimaciones recientes del Banco Mundial permiten afirmar que con la excepción de Haití, con alto nivel de pobreza, los demás países se encontrarían entre 12% y 35%. Según estos antecedentes, la pobreza habría disminuido en el caso de la República Dominicana, Jamaica y Guyana. (Banco Mundial, op. cit.)

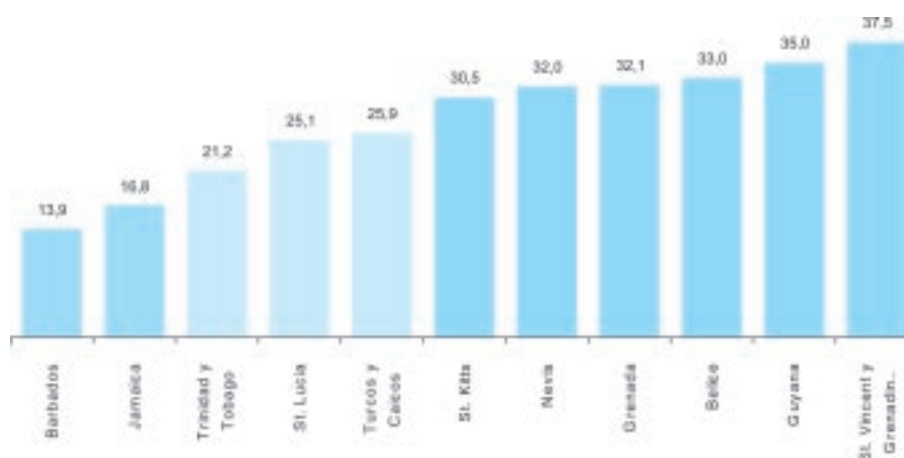


En términos de tendencias, los datos disponibles muestran que, al menos en Guyana y Jamaica, la pobreza se redujo notablemente en la década de los noventa. Sin embargo, la evolución de esta tendencia no se ha generalizado en la subregión. El deterioro de

la industria bananera y el ascenso de las tasas de desempleo y subempleo probablemente se hayan traducido en un aumento del nivel de pobreza en diversos países y territorios como Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente y Las Granadinas.

Gráfico 4

INCIDENCIA DE LA POBREZA URBANA EN TERRITORIOS Y PAÍSES SELECCIONADOS DEL CARIBE 1999 O CIFRAS MÁS CERCANAS DISPONIBLES



Fuente: CEPAL, Rajack, Robin y Barhate, Shrikant: Urban poverty and habitat precariousness in the Caribbean; Serie Medio Ambiente y Desarrollo nº 86, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL; abril 2004

1.2 CARACTERIZACIÓN DE LA PRECARIEDAD URBANA

Según antecedentes de UN-HABITAT⁸, de los 924 millones de habitantes que vivían en asentamientos precarios en el mundo en 2001, 128 millones se hallaban en esta región, es decir el 13,9%. A su vez, la proporción de población que en 1990 vivía en tugurios en áreas urbanas de nuestra región se estimaba en 35,4% de la población urbana regional, cifra que en 2000 se ha reducido al 32%.⁹ Se trata de una amplia gama de asentamientos con carencias de diverso tipo, que incluyen desde sectores de viviendas deterioradas en el centro de la ciudad hasta los dinámicos

asentamientos informales, frecuentemente localizados en zonas periféricas y de riesgo, con calidad de viviendas, infraestructura y servicios insuficiente y graves condiciones de hacinamiento e inseguridad. Por cierto, la mayoría de estos barrios son la única opción posible de cobijo para los pobres urbanos, pero, como veremos más adelante, particularmente en esta región no todos sus habitantes son necesariamente pobres.

La precariedad urbana se presenta en los países y ciudades de la región con una enorme diversidad de

⁸ www.unhabitat.org/guo/publications

⁹ UN-Hábitat, Human Settlements Statistical Database version (HSDB4-99)

situaciones y rasgos. Como se verá más adelante, ciertas características de la precariedad son compartidas

por la mayoría de los países, mientras otras son específicas de determinados territorios.

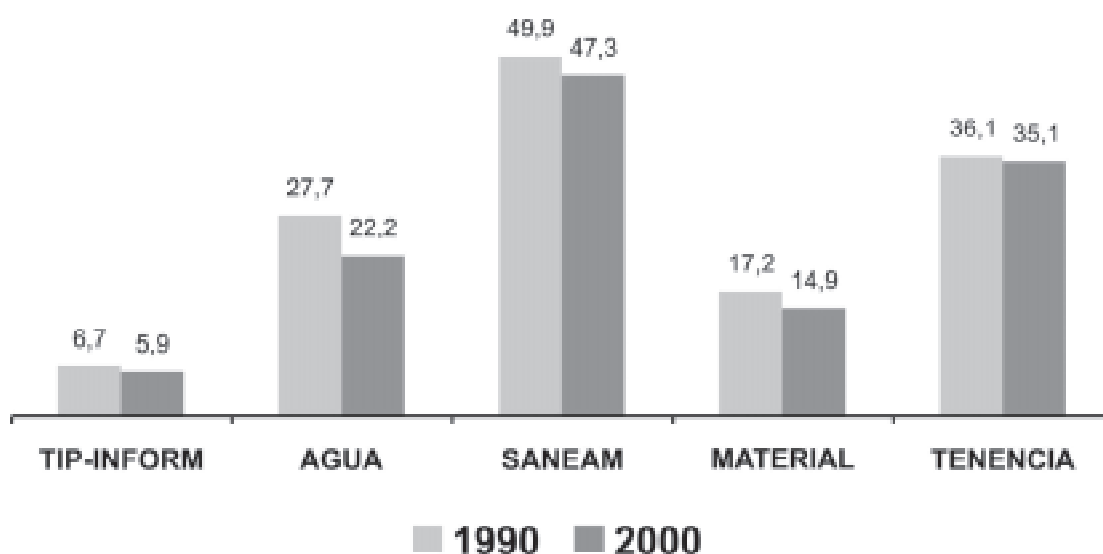
1.1.1 Relación entre precariedad y pobreza

El Gráfico 5 permite apreciar, en primer lugar, que sólo una proporción de los hogares pobres de la región enfrentan carencias en su hábitat. A excepción de la falta de acceso al saneamiento, que en 1990 afectaba

al 50% de los hogares pobres urbanos y en que luego de una década sigue afectando al 47%, son más los hogares pobres urbanos que no sufren estas carencias en su hábitat, que los que sí deben experimentarlas.¹⁰

Gráfico 5

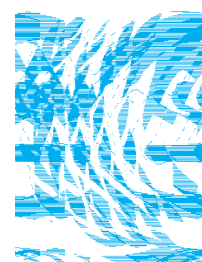
HOGARES POBRES URBANOS AFECTADOS POR CARENCIAS DEL HÁBITAT (%) 1990-2000



Fuente: Mac Donald, Joan: Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL; noviembre de 2004.

A pesar de la reducción de la incidencia de la precariedad urbana en la población pobre. Los volúmenes absolutos de carencias han aumentado, salvo en materia de acceso a agua potable. Particular-

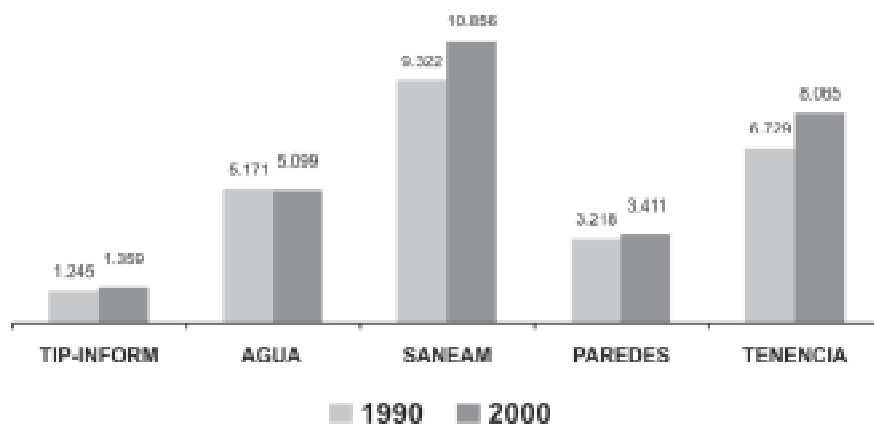
mente en materia de saneamiento y tenencia, al cabo de la década de los años 1990 el déficit afectaba a 1,3 y 1,5 millones de hogares más que al comienzo de la misma, respectivamente. (Gráfico 6)



¹⁰ Con el fin de construir un panorama general de la precariedad, para cada variable se consideraron en general dos categorías asimilables a una condición ya sea adecuada o deficitaria, como se detalla en Mac Donald, Joan (2004)

Gráfico 6

HOGARES POBRES URBANOS AFECTADOS POR CARENCIAS DEL HÁBITAT (MILES DE HOGARES, 1990-2000)



Fuente: Cálculos sobre la base de Mac Donald, Joan, op. cit., 2004.

1.2.2 Intensidad de la precariedad

Al evaluar en su conjunto las carencias que experimentan de manera simultánea los hogares pobres, y así apreciar el nivel en que se encuentran satisfechas sus necesidades de protección material, acceso a servicios y estabilidad residencial, se detecta que la amplia mayoría de los hogares urbanos - pobres y no pobres- no experimentan carencias del hábitat o bien están afectados por solo una de ellas, como se ve en el gráfico 7.¹¹ El panorama es más deficiente para los hogares pobres, pero aún entre ellos solo una proporción menor experimenta tres o cuatro carencias de manera simultánea. A su vez, es interesante notar que más de la mitad de los hogares no pobres también experimenta algún rasgo de precariedad. Esta constatación implica dos hechos importantes para el diseño de programas de combate a la precariedad urbana, que ponen en entredicho la óptica convencional de abordaje a los tugurios. En primer lugar, en la región

la precariedad urbana se presente en cierto modo “diluida” ya que mientras los hogares afectados experimentan algunas carencias, ya han solucionado otras. Por eso, las intervenciones para corregir la precariedad deberían ser selectivas, focalizadas en aquellos problemas que no se han solucionado aún, en vez de abordar el tugurio como una realidad de precariedad generalizada. Por otra parte, esta precariedad relativa no sólo afecta a los pobres, sino está presente también para los que tienen ingresos relativamente mejores. La asociación entre pobreza y precariedad no es necesariamente tan sólida como en otros continentes, ya que no son pobres todos los que sufren precariedad, ni tampoco viven de manera precaria todos los que carecen de medios económicos. Esta realidad varía según los tipos de ciudades, como señala el Cuadro 1, que distingue la precariedad existente en las ciudades metropolitanas y los centros de tamaño medio y pequeño.

¹¹ El análisis se basa en información de la ronda de encuestas de hogares más reciente (1999), y define niveles de precariedad sobre la base de necesidades habitacionales que no se encuentran cubiertas (NHI), de manera similar al enfoque de “necesidades básicas insatisfechas” (NBI) que se utiliza para medir la pobreza. Para la estimación de las NHI se combinan cuatro variables utilizadas para el análisis de la condición habitacional antes descrito. Estas son: acceso al agua potable, saneamiento, tipo de paredes y tenencia de la vivienda.

Cuadro 1
Gravedad de las carencias del hábitat urbano 1990 – 2000
(% de hogares)

Tipo de Precariedad	1990			2000		
	Total urbano	Centros Metropolit.	Resto urbano	Total urbano	Centros Metropolit.	Resto urbano
TOTAL HOGARES URBANOS						
Ninguna	47,6	51,9	45,4	41,5	45,2	39,5
Moderada	44,5	42,9	45,3	54,1	51,9	55,3
Acentuada	7,9	5,3	9,3	4,4	2,9	5,2
HOGARES NO POBRES URBANOS						
Ninguna	54,7	58,1	52,7	47,5	50,3	45,8
Moderada	40,3	38,9	41,1	50,1	48,0	51,3
Acentuada	5,0	3,0	6,2	2,5	1,7	2,9
HOGARES POBRES URBANOS						
Ninguna	33,0	34,1	32,5	26,5	28,0	26,0
Moderada	53,1	54,2	52,8	64,3	64,9	64,1
Acentuada	13,9	11,7	14,7	9,2	7,0	10,0

Fuente: Mac Donald, Joan: Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL; noviembre de 2004.

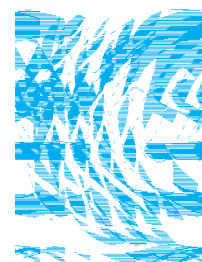
Recuadro 1
Cinco asentamientos precarios en Haití

Las ciudades de Haití, el país más pobre de la región con un 80% de su población bajo la línea de pobreza, han experimentado en las tres últimas décadas una degradación acelerada. Solo se recolecta un tercio de los desechos domésticos, y el resto se lanza a las quebradas, canales de drenaje, sitios baldíos o a la calle y las plazas. Las 1500 toneladas de excretas diarias que genera la población se evacúan en su mayor parte en letrinas (70%), y gran parte del resto de la población utiliza los canales de drenaje, quebradas y calles para ese efecto. El agua potable no está disponible para el 71,9% de las viviendas del Área Metropolitana de Puerto Príncipe. Las necesidades, estimadas en 2 millones de m³ diarios, sólo se satisfacen en un 47%. Más del 59,7% de los hogares debe comprar el agua.

Los habitantes de los barrios populares han desarrollado complejas estrategias de consolidación. Estas acciones de las familias, organizaciones comunitarias, ONG's e instituciones públicas no se coordinan ni se enmarcan en un plan de progreso barrial más amplio. El crecimiento acelerado del AMPP en un contexto de escasez de terrenos aptos para la construcción, y la invasión gradual de las zonas de riesgo, ha generado una gran escasez de suelos para los más pobres, y la mayoría de ellos ocupa terrenos de forma ilegal. Aunque los residentes no reconocen de manera explícita la ilegalidad, tienen conciencia de que su situación « especial » les acarrea inseguridad. Por otra parte, personas cercanas a las entidades gubernamentales promueven o instigan movimientos de ocupación, dándoles cierta legitimidad.

En los asentamientos opera la venta, el arriendo y subarriendo de terrenos. Cuando los ocupantes han « creado » la tierra, como sucede en Cité l'Eternel y Cité Stinfort, ellos estiman que tienen derechos a obtener ganancias, generando un mercado informal de tierras con sus propias reglas.

La práctica del arriendo de tierras también opera en el caso de tierras que pertenecen al Estado o a particulares. En esos casos, el gestor de tierras subdivide y arrienda parcelas a particulares. Existe además un dinámico mercado al interior de los barrios populares, con precios de venta y arriendo que varían según la localización y la dotación de servicios. En la



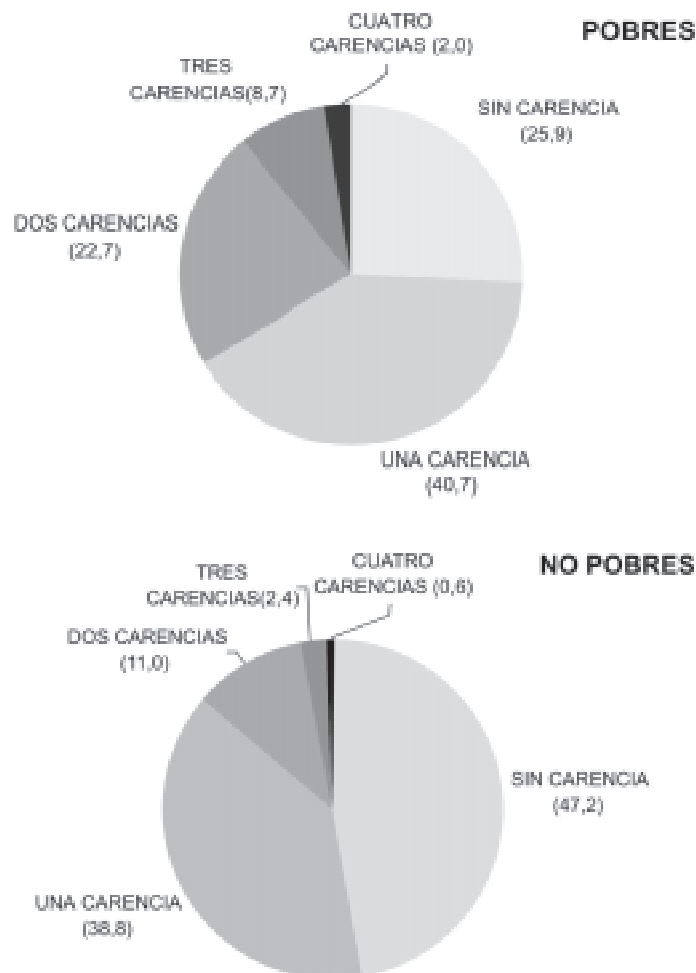
mayoría de los casos se trata de sectores que escasamente cuentan con letrinas. En los asentamientos predominan las viviendas con alto hacinamiento. En promedio, 5 personas ocupan un cuarto de 12m², y cuando el costo de habitar es más alto, 6 o 7 personas deben acomodarse en un recinto.

La gran cantidad de grupos comunitarios y vecinales y asociaciones de jóvenes y mujeres da cuenta del nivel de organización que existe en los asentamientos. Más allá de la cantidad y variedad de organizaciones, destaca la dinámica y capacidad de las comunidades para emprender acciones y presiones cuando se trata de llevar adelante proyectos de beneficio colectivo.

Fuente: Mathon, Dominique: Pauvreté et stratégies de survie dans les quartiers precaires de l'Aire Metropolitaine de Port-au-Prince. Rapport final, Junio 2004

Gráfico 7

**CANTIDAD DE CARENCIAS DEL HÁBITAT A FINES DE LA DÉCADA DE LOS 90
(HOGARES POBRES Y NO POBRES, %)**



Fuente: Mac Donald, Joan: Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL; noviembre de 2004.

La diversidad de situaciones de precariedad que prevalecen en la región señala que no es posible caracterizar la calidad del hábitat en que residen los pobres urbanos de Amé-

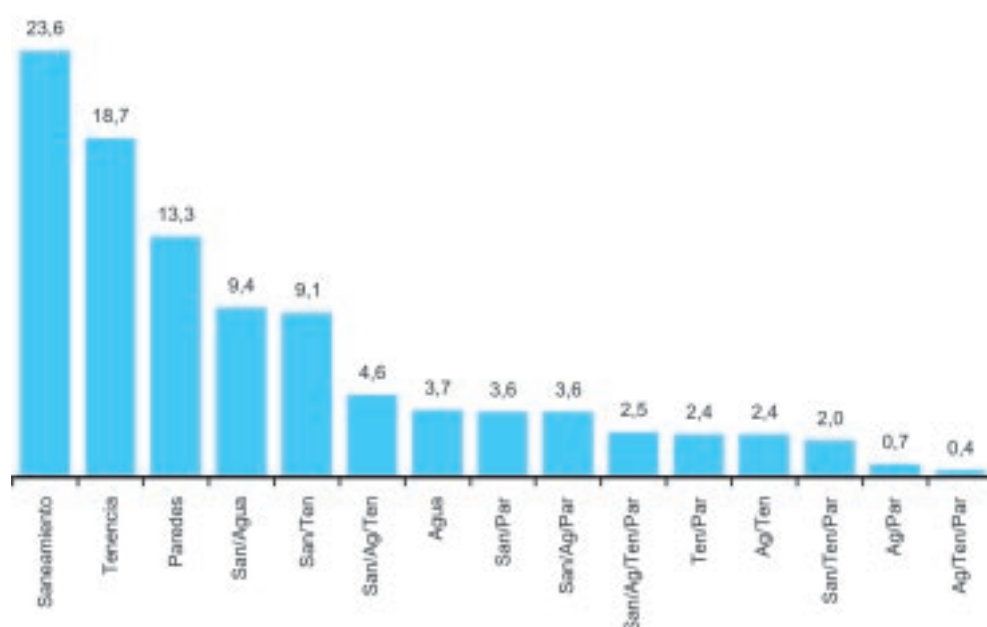
rica Latina y el Caribe utilizando categorías dicotómicas tales como “adecuado o inadecuado”, “formal e informal”, “precario o adecuado”. Por una parte, la proporción de

precariedad varía fundamentalmente en los distintos países y ciudades según la dimensión que se aplique. Por otra parte, si se consideran las “combinaciones” que ocurren entre las dimensiones de precariedad en la región,¹² las dos situaciones más frecuentes corresponden a carencias individuales, esto es, a hogares que no tienen acceso ya sea a saneamiento o a tenencia en propiedad, pero que

han resuelto las demás carencias satisfactoriamente. Este hecho, ilustrado en el gráfico 8, da cuenta de un proceso lento y complejo en que las mejoras cualitativas específicas que se logran en los barrios populares se consolidan, estancan o retroceden según hayan sido las prioridades, posibilidades y barreras presentes en cada situación particular y en los países y ciudades en general.

Gráfico 8

COMBINACIONES DE CARENCIAS PRESENTES EN LOS HOGARES POBRES % DE LOS HOGARES POBRES CON CARENCIAS, 9 PAÍSES, AÑO 2000

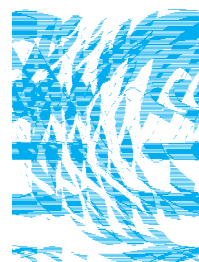


Fuente: Mac Donald, Joan: Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL; noviembre de 2004.

1.3 EXCLUSIÓN DE LOS SERVICIOS URBANOS BÁSICOS

De acuerdo con antecedentes disponibles a nivel mundial, 29 millones de habitantes de las ciudades de América Latina y el Caribe carecían al año 2000 de un suministro básico de agua, y 51 millones de saneamiento urbano. Estas cifras señalarían que en la región la población urbana excluida del suministro de agua es del 7,4%, cifra mayor que lo que sucede a nivel mun-

dial (6,1%). En cambio, respecto del saneamiento la región ofrece un panorama mejor que lo que sucede a nivel mundial, ya que un 13,1% carecería de saneamiento mínimo frente al 14,2% de población excluida en el conjunto de regiones del mundo (OMS-UNICEF; 2000). Sin embargo, estas cifras deben considerarse con algunas precauciones, teniendo en cuenta que los estándares aplicados



¹² Este análisis considera 14 países latinoamericanos para los cuales existen antecedentes que permiten distinguir las combinaciones de carencias del hábitat.

para un análisis global no se condicen con las exigencias y expectativas tanto ambientales como sociales de una región altamente urbanizada como América Latina y el Caribe. A continuación se analizan antecedentes que provienen de procesamientos de encuestas de hogares de los países latinoamericanos, sobre la base de niveles de aceptabilidad congruentes con el nivel de urbanización regional.

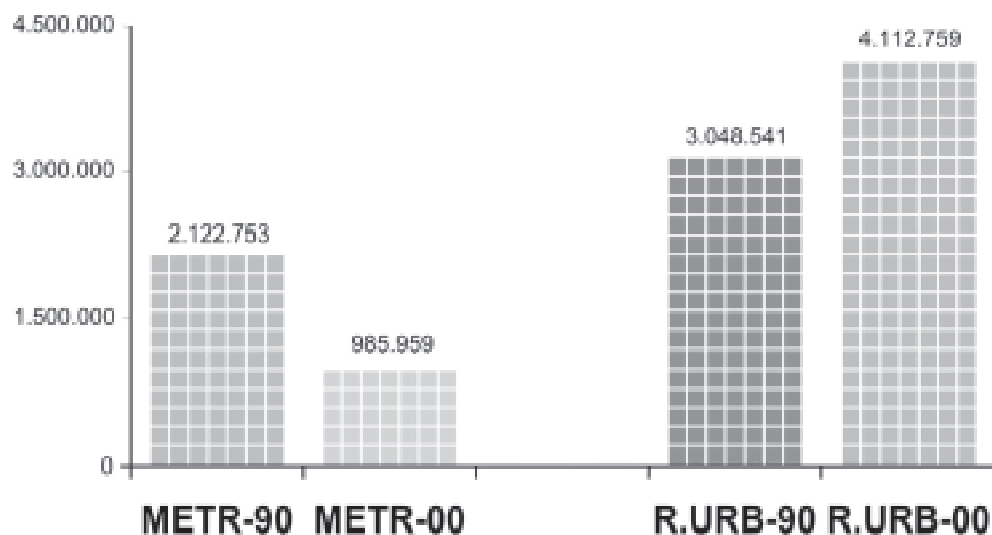
El acceso al agua potable ha mejorado de manera importante para la población de menos recursos en las ciudades latinoamericanas. Los hogares pobres urbanos que no contaban con este servicio pasaron a ser, de 31,0% a comienzos de la década, a 22,4% a finales de la misma.¹³ La proporción de hogares que no tienen acceso al servicio varía,

sobre todo para los hogares de extrema pobreza, desde países como Argentina, Chile y Colombia, en que existe una proporción menor al 5% de los hogares indigentes sin suministro adecuado, hasta El Salvador, Guatemala y México, donde más de la mitad de estos hogares está excluida.

La evolución del acceso al agua también ha sido distinta en las grandes ciudades y los centros menores. A inicios de los años 1990 los hogares pobres de las metrópolis exhibían un menor acceso a redes de agua que aquellos que residían en el resto urbano. Hoy en cambio existe una mayor exclusión en las ciudades medianas y pequeñas, donde las carencias, consideradas en términos absolutos, han aumentado sustancialmente. (Gráfico 9)

Gráfico 9

**EXCLUSIÓN DEL AGUA SEGÚN TIPOS DE CENTROS
NÚMERO DE HOGARES POBRES URBANOS AFECTADOS, 9 PAÍSES, 1990-2000**



Fuente: Mac Donald, Joan: Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL; noviembre de 2004.

¹³ En el estudio que sirve de base a este capítulo se estimó adecuado un suministro a partir de conexión a red pública, red general con instalación interna y red pública fuera de la vivienda pero dentro del edificio. Se consideró deficitario el suministro a partir de red pública fuera de la vivienda y del edificio, red privada, pozo o noria, río, lago o vertiente, camión repartidor, u otras formas de abastecimiento.

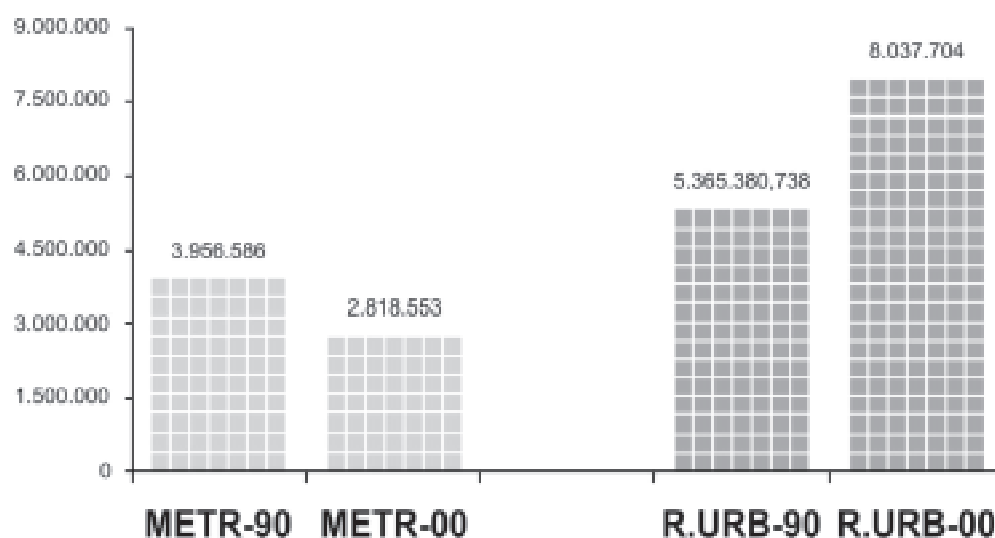
1.3.1 Los hogares pobres y el saneamiento

En materia de saneamiento¹⁴ la exclusión ya era extendida en 1990, y sigue siendo grave. (Gráfico 10) Los esfuerzos públicos por dotar de servicios a la población pobre no parecen haber sido suficientes, aún cuando la alta proporción de hogares pobres que no contaban con sistemas de evacuación de excretas en 1990 (50,7%) se redujo en los años siguientes (40,7%). Las carencias acumuladas, que superan los 13 millones de hogares afectados, dan cuenta del complejo problema tecnológico y de recursos que enfrentan los países. Por

un lado, las deficiencias no están circunscritas a los pobres, ya que sólo en algunos países como Chile, Colombia, y México una proporción significativa de los hogares no pobres tiene acceso a red pública. A su vez, los hogares pobres urbanos de Argentina, Nicaragua, Paraguay y Venezuela han experimentado un retroceso relativo en materia de saneamiento durante esta década. La evolución en los demás países, siendo positiva, no ha conseguido rebajar la proporción de hogares pobres que carecen de saneamiento en las ciudades.

Gráfico 10

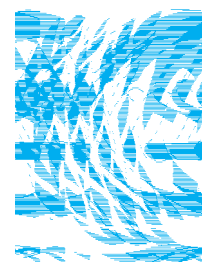
CARENCIA DE SANEAMIENTO BÁSICO SEGÚN TIPOS DE CENTROS Nº DE HOGARES POBRES URBANOS AFECTADOS EN 9 PAÍSES, 1990-2000



Fuente: Mac Donald, Joan: Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL; noviembre de 2004.

El saneamiento constituye un especial desafío de gestión urbana regional. Las Metas del Milenio incluyen lineamientos concretos en esta materia, cuya concreción requerirá proveer de estos servicios sobre todo

a los pobres de aquellas ciudades que muestran altos niveles de exclusión, y que corresponden en general a centros de tamaño medio o menor. Con todo, en varias situaciones metropolitanas aún persisten importantes ni-



¹⁴ Considerando el alto nivel de urbanización que existe en la región, se considera acceso a un saneamiento adecuado la conexión de los alojamientos a red pública o alcantarillado. No se estimó aceptable para las ciudades la solución de fosa séptica, por la alta probabilidad de que al menos en las grandes ciudades la evacuación de excretas por esa vía presente problemas. Sin embargo, este criterio debería revisarse para países como Uruguay, donde el sistema de fosa séptica está generalizado en áreas urbanas. Por cierto, también se consideró deficitaria la evacuación vía letrina u otros sistemas rudimentarios, así como la inexistencia de facilidades.

veles de exclusión que deberían preocupar a los gobiernos no sólo por la escala que presenta el problema, sino además por las implicancias que este déficit tiene para el medio ambiente urbano.

En la región han ocurrido importantes reformas en la gestión de los servicios de agua y saneamiento, que incluyeron procesos de privatización y tercerización. La participación del sector privado ha sucedido en diversos grados y arreglos organizativos, que van desde el contrato de servicio

de corto plazo hasta los contratos de concesión o la privatización total (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2003). Estas reformas han logrado resultados muy disímiles. Por un lado, han aumentado los hogares conectados a dichos servicios, pero se desconoce si la calidad del agua entregada es adecuada, o si el tratamiento posterior ha mejorado. Además, hay evidencias de que en algunos casos el costo de la ampliación de estos servicios no puede ser solventado por las familias más pobres.

1.3.2 Servicios básicos en el Caribe

La información consignada en el Cuadro 2 da cuenta de una cobertura de servicios relativamente adecuada en varios territorios y países del Caribe.¹⁵ A partir de estos datos se concluye que con excepción de Haití, en general el acceso a ambos servicios

estaría resuelto en los sectores urbanos. Además, es de destacar que en el Caribe no se presentan las marcadas diferencias de acceso a servicios entre sectores urbanos y rurales, dado el tamaño reducido de muchos países.

Cuadro 2

Hogares urbanos con acceso a agua potable y saneamiento mejorados en algunos países y territorios del Caribe (% del total de hogares urbanos, fecha más cercana al año 2000)

País/ territorio	Agua	Saneamiento
Antigua y Barbuda	95	98
Bahamas	98	100
Barbados	100	100
Belice	100	71
Cuba	95	99
Dominica	100	86
Granada	90	96
Guyana	97	97
Haití	98	50
Jamaica	49	99
Saint Kitts y Nevis	98	96
Santa Lucía (a)	98	89
San Vicente y las Granadinas	93	96
Suriname	93	99
Trinidad y Tobago	90	99

Fuente: 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

¹⁵ Esta información no permite comparar los niveles alcanzados en el Caribe con aquellos de los países latinoamericanos, ya que ella se basa en estándares de aceptabilidad menos exigentes que los aplicados para el resto de las subregiones.

1.3.3 Disposición de desechos

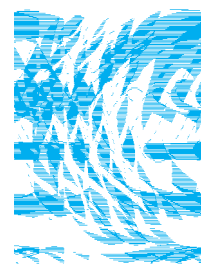
Durante los últimos 30 años se ha duplicado la generación de desechos sólidos en la región. Aunque la recolección es en general aceptable, en muchas ciudades la disposición de residuos sólidos y su tratamiento es deficiente. Sobre todo los hogares y barrios que viven en precariedad se ven afectados por problemas de disposición de desechos, ya que con frecuencia se encuentran marginados de los servicios de recolección y por otra parte, localizados en áreas de evacuación y acumulación de desechos.

Poco a poco, las ciudades de la región están avanzando hacia un mejor manejo de sus desechos sólidos, lo que acarreará beneficios de mejor

salubridad en los barrios más precarios. Por otra parte, un buen manejo de los desechos sólidos- que involucra su recolección diferenciada (orgánicos separados de no-orgánicos)- puede ser fuente de empleo y de ingreso, además de contribuir a prolongar la vida útil de los “vertederos” tradicionales, lo que significa un sustancial ahorro en nuevas inversiones. En diversas ciudades, la población participa activamente de la separación domiciliar de la basura, empezada con mucho éxito en Curitiba, Brasil, en 1989. La ciudad de Loja, Ecuador, adoptó este mismo esquema desde 2003, logrando importantes beneficios sociales, económicos y financieros.

Recuadro 2 Recolección de desechos sólidos

La crisis del vertedero tradicional de desechos sólidos en Curitiba y la dificultad de proveer este servicio en los barrios informales provocó la necesidad de “innovar”: por medio de una amplia campaña en todos los medios de comunicación, se estimuló a la población a separar en la vivienda sus desechos orgánicos de los no-orgánicos; en los barrios informales, sus comunidades fueron contratadas para recolectar los desechos, cambiando su peso por comida y leche, lo que fue una estrategia muy acertada para asegurar efectividad. La participación subsiguiente del sector privado en los esquemas de reciclaje fue muy importante para consolidar la iniciativa y dinamizar la economía local. En Loja, Ecuador, con el apoyo del Servicio Alemán para el Desarrollo (DED), se implementó a partir de 1998 un proyecto de manejo integral de desechos sólidos, en donde participa el 80% de la población. El proyecto incluye la separación domiciliar en desechos sólidos biodegradables y no biodegradables, la valoración de los desechos biodegradables en plantas de lombricultura, el reciclaje de los desechos no biodegradables y la disposición final en el relleno sanitario. La basura biodegradable, después de estar procesada en la planta de lombricultura, es vendida como fertilizante agrícola a los agricultores y ciudadanos o es utilizada para los parques y jardines del municipio. Para mejorar las condiciones de trabajo de los recicladores locales, en el relleno sanitario se construyó una planta de reciclaje con equipamiento moderno, para ser separada, limpiada y vendida para reutilización o reciclaje. A partir de esta experiencia, la municipalidad de Loja, en colaboración con la Asociación de Municipalidades de Ecuador (AME), creó un Centro de Capacitación Técnica para ofrecer asesoramiento en temas de manejo sustentable de desechos sólidos a otras municipalidades ecuatorianas y de toda la región.



Por su parte, el drenaje pluvial en áreas urbanas empieza a ser reconocido, no como una extensión del sistema de alcantarillado, con los riesgos asociados de sobrepasar las capacidades de redes en las épocas de lluvia,¹⁶ sino como un servicio urbano específico.¹⁷ La ausencia de previsión respecto del comportamiento del agua pluvial en las

ciudades es causa frecuente de pérdidas humanas y materiales, que afectan especialmente a los habitantes de asentamientos precarios situados en terrenos de evacuación natural de aguas lluvias. Un aumento de las inversiones en esta área podría rebajar sustancialmente la vulnerabilidad del hábitat popular precario.

1.3.4 Transporte urbano¹⁸

La expansión urbana descontrolada que se observa en América Latina está planteando desafíos a los sistemas viales y de transporte, sobre todo en lo que concierne a su viabilidad económica y sus efectos regresivos (en términos de tiempo, costo y acceso) en los sectores urbanos pobres.¹⁹

A partir del comienzo de la década de 1990, la mayor demanda de transporte y uso vial ha conducido a un aumento de la congestión y los accidentes, que afecta sobre todo a los pobres urbanos. Aunque el transporte público es el medio básico que usa la población urbana más pobres para desplazarse, la congestión que ocasiona el uso masivo de automóviles privados por parte de los sectores de ingresos altos y medios ha degradado la calidad del servicio y obliga a los habitantes más pobres a gastar más tiempo en sus traslados.

Este componente del “acceso a la ciudad” se vuelve más importante en la medida en que la ciudad crece y una “especialización territorial” conlleva un aumento en los desplazamientos de rutina diaria, por lo que la mayoría de las ciudades

están introduciendo avances importantes en los sistemas de transporte urbano. Resulta pionera es este campo la ciudad de Curitiba, Brasil, que hace 30 años ideó e implementó una novedosa solución física para el servicio de transporte urbano de pasajeros a niveles de costo realistas para la región. Otro ejemplo destacado lo encontramos en Quito, Ecuador, donde el “transporte expreso” adoptó vehículos con motores tracción eléctrica para reducir las posibilidades de contaminación del aire, en una ciudad en donde este factor es bastante importante. Dado que la tarifa no podía cubrir el costo financiero adicional, fue necesario subsidiar dicha tarifa, hecho que la población beneficiaria todavía no comprende o valora plenamente. En Bogotá, Colombia, se adoptaron vehículos con combustible diesel, pero innovando el esquema de financiación al involucrar al sector privado e inversionistas. El impacto del “transporte expreso” sobre el total de pasajeros es aún restringido, pero el impacto sobre la calidad de acceso a la ciudad por parte de quienes lo utilizan es indudable.

¹⁶ En algunos casos la evacuación de las aguas servidas se “agrega” al el sistema de drenaje, provocando grandes riesgos ambientales.

¹⁷ La posibilidad de aprovechar las aguas pluviales en áreas urbanas, como una alternativa a la captación tradicional del recurso hídrico, debería explorarse en la medida que los cambios climáticos modifican los regímenes pluviométricos y el agua es cada vez más escasa y cara de obtener.

¹⁸ Este capítulo fue desarrollado sobre la base de documentos proporcionados por el Sr. Alberto Paranhos, de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos,

¹⁹ El funcionamiento del transporte urbano consume el 3,5% del PIB de América Latina; el costo del tiempo que insume cada viaje equivale a un 3% más (Bull, 2003).

La ampliación de este servicio a otros ejes troncales será una importante contribución al aumento del acceso a la ciudad. A su vez, la ciudad de Guayaquil, Ecuador, está en proceso de implementación de una amplia red urbana de “transporte expreso”, inspirada por una evaluación de los tres casos arriba mencionados. Según la programación de las inversiones con financiamiento de la CAF, dos ejes

troncales ya estarán operando en 2005, seguidos por cuatro más en los años venideros. En estas y otras ciudades la mejora en el servicio de transporte urbano de pasajeros ha comprobado ser un mecanismo eficiente para reforzar el derecho de las familias más pobres al acceso a toda la ciudad, en la medida que se ha logrado una real integración física y tarifaria.

Recuadro 3

Dos ejemplos destacados de sistemas de Transporte Masivo Urbano

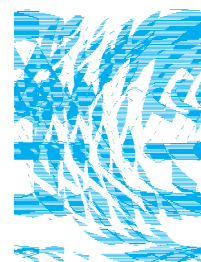
Los sistemas de transporte masivo urbano, o “transporte expreso”, tratan de combinar las ventajas de integración física y tarifaria del metro tradicional con el uso mejor del sistema vial en superficie. En Curitiba, Brasil, el sistema se basa en la circulación de buses especiales de gran capacidad que circulan en carriles exclusivos separados del tráfico general, como una alternativa a la construcción de sistemas en rieles, generalmente subterráneo, cuyo costo era demasiado alto. En 2004 el sistema cuenta con cinco corredores de transporte expreso construidos en 72 km de carriles exclusivos, por donde pasan 164 buses biarticulados que atienden a 351 paraderos y 21 terminales, transportando alrededor de dos millones de pasajeros por día, lo que representa al 94% de la demanda urbana y 73% de la demanda metropolitana (13 municipios vecinos). La tarifa es única y los trechos más cortos subsidian los trechos más largos. La política de “transporte expreso” alcanza a casi toda la ciudad, con amplia integración física y tarifaria, generando réplicas muy interesantes en otras ciudades de la región. Es importante destacar que en Curitiba, este plan de transporte estuvo siempre vinculado al proceso de desarrollo territorial de la ciudad, alimentándolo y a la vez beneficiándose de sus resultados.

En Bogotá, Colombia, el caso de Curitiba inspiró su proyecto Transmilenio, implementado desde 2001, con una flota de 600 buses de alta capacidad, operando en 55 km de carriles exclusivos, transportando 800.000 pasajeros por día. En Curitiba, el proyecto fue financiado en gran parte por préstamos del gobierno nacional y financiamiento del Banco Mundial, mientras en Bogotá casi la mitad del costo fue financiada por una alza local del impuesto por combustible, un 26% por aportes de la privatización de servicios, un 20% por préstamo del gobierno nacional, un 6% por préstamo del Banco Mundial. Este proyecto contribuyó a reducir en 75% los accidentes resultantes del tráfico urbano, incidiendo igualmente en una importante reducción de la contaminación del aire y en la reducción del tiempo promedio gastado en viajes en un 32%, como en Curitiba. Consta que sistemas parecidos están en implementación en 83 ciudades de todo el mundo.

1.4 PRECARIEDAD MATERIAL

La materialidad de los barrios pobres de las ciudades latinoamericanas tiene expresiones muy diferentes según las características propias de cada centro urbano, el origen del asentamiento, su tiempo de consolidación, las perspectivas que perciben los habitantes y la sociedad urbana en general respecto de su permanencia, las políticas públicas y

las iniciativas de los propios habitantes para mejorar la calidad constructiva de las viviendas de los hogares pobres. La calidad material de las viviendas de los pobres urbanos mejoró, en términos generales, ya que la proporción de hogares con viviendas inadecuadas se redujo del 22,1% al 15% durante la década de los años 90. Sin embargo, esta

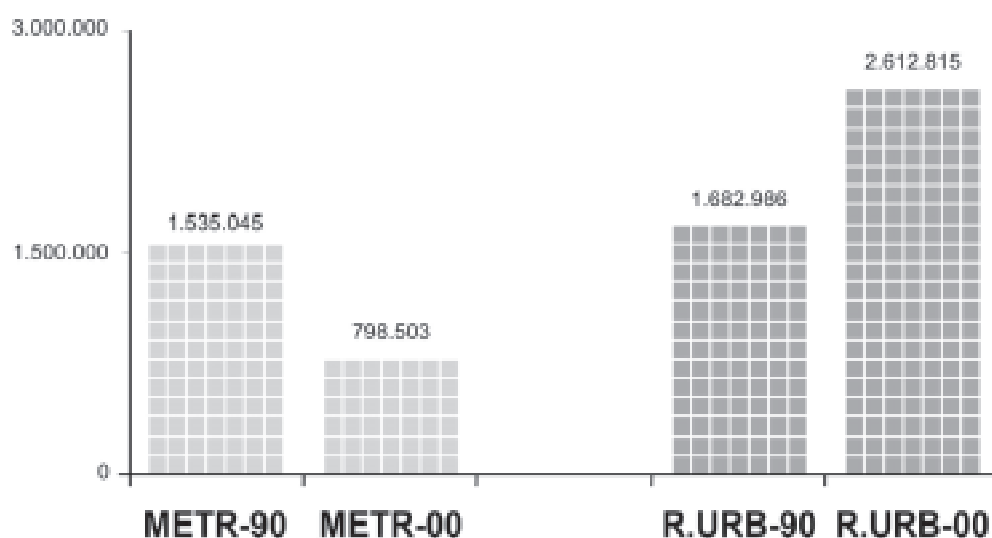


reducción no se refleja en términos absolutos. En contraste con lo que sucede en las ciudades metropolitanas, en que sólo uno de cada cuatro hogares pobres habita en una

vivienda de materialidad no convencional, 2,6 millones de hogares localizados en el resto de las ciudades cuentan con viviendas materialmente precarias (Gráfico 11).

Gráfico 11

**HOGARES POBRES URBANOS CON VIVIENDAS DE MATERIALIDAD INADECUADA
15 PAÍSES, POR ZONAS URBANAS, 1990 Y 2000**



Fuente: Mac Donald, Joan: Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL; noviembre de 2004.

En varios países - Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, México y Perú, los hogares pobres e indigentes de las ciudades metropolitanas viven hoy en mayor proporción, en viviendas de materialidad convencional que sus pares en el resto urbano. En cambio, en Argentina, El Salvador, Uruguay y Venezuela los pobres metropolitanos viven en peores condiciones que los pobres del resto urbano, tanto con relación al tipo de vivienda como a su materialidad.

Sobre todo en las metrópolis más consolidadas de la región se identifican focos de pobreza "dura" integrados por hogares muy pobres, que pueden ser atendidos por medio de un tratamiento especial en los programas normales. En otras

ciudades metropolitanas que presentan niveles altos de pobreza y rápido crecimiento (por ejemplo Ciudad de Guatemala, Tegucigalpa y Lima) puede no resultar realista o conveniente trasladar a los pobres a viviendas convencionales para superar la precariedad material, por lo que el énfasis podría estar en programas de mejoramiento de los tugurios existentes. Con mayor razón, en las ciudades no metropolitanas de la región, donde se aloja la mayor parte de los hogares pobres, se requiere con urgencia establecer o ampliar los programas de mejoramiento material de estas viviendas, de modo de no recargar los programas de provisión de nuevas viviendas con demandas que corresponden más bien a un déficit cualitativo.

1.5 INSEGURIDAD URBANA

1.5.1 Estancamiento en el acceso a la propiedad

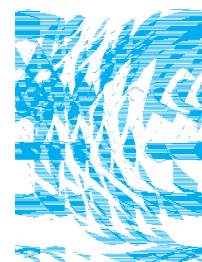
Según encuestas informales de muestreo²⁰, el patrimonio inmobiliario urbano regional podría representar unos US\$ 500.000 millones, y hay indicios²¹ de que este valor podría ser incluso mayor. Otros estudios²² confirman que al menos un 40% de las propiedades inmuebles de América Latina y el Caribe podría estar en algún rango de informalidad y/o ilegalidad. En casi todos los países²³ existe algún tipo de impuesto inmobiliario que varía entre el 0,2 y el 0,7% del valor de mercado de la propiedad. Si se aplicara un promedio de 0,5% al patrimonio no registrado de US\$ 500.000 millones, esto implicaría una recaudación adicional de por lo menos unos US\$ 2.500 millones cada año, como recursos frescos para invertir en programas de mejoramiento de barrios y desarrollo local. Este es otro beneficio real de los programas de regularización de la tenencia de la vivienda.

La tenencia en propiedad de la vivienda, considerado en general por las familias como una situación que garantiza una cierta seguridad, aún es una meta no alcanzada para muchos hogares latinoamericanos. Si en 1990, un 36,5% de los hogares pobres urbanos no eran propietarios de las viviendas que ocupaban, al cabo de 10 años la proporción no

había variado de manera significativa (34,6%).²⁴ El gráfico 12 permite visualizar la situación que presenta la tenencia en los diferentes tipos de ciudades.

En 7 de 13 países analizados, la proporción de hogares pobres no propietarios de su vivienda es hoy mayor que a comienzos de la década. Para la mayoría de los países el progreso se dio sobre todo para los hogares indigentes. En los centros medianos y pequeños existieron mejores condiciones para que ellos accedieran a la propiedad, que en las grandes ciudades. Particularmente preocupante resultan los casos de Argentina y Nicaragua, países que experimentaron un retroceso general en materia de tenencia segura.

Algunos países ya cuentan con programas establecidos de mejoramiento de barrios precarios, con financiamiento internacional, principalmente del BID. El programa “favela-barrio” de Río de Janeiro fue el pionero en escala masiva y es una referencia internacional en esta materia. Actualmente, diversos países están implementando programas similares, basados en el concepto “todos los servicios, al mismo tiempo, en el mismo barrio”, de modo de potenciar recíprocamente el acceso a la ciudad.



²⁰ Instituto Libertad y Democracia (ILD) de Peru, 1998-1999.

²¹ Investigaciones específicas en “favelas” de Río de Janeiro.

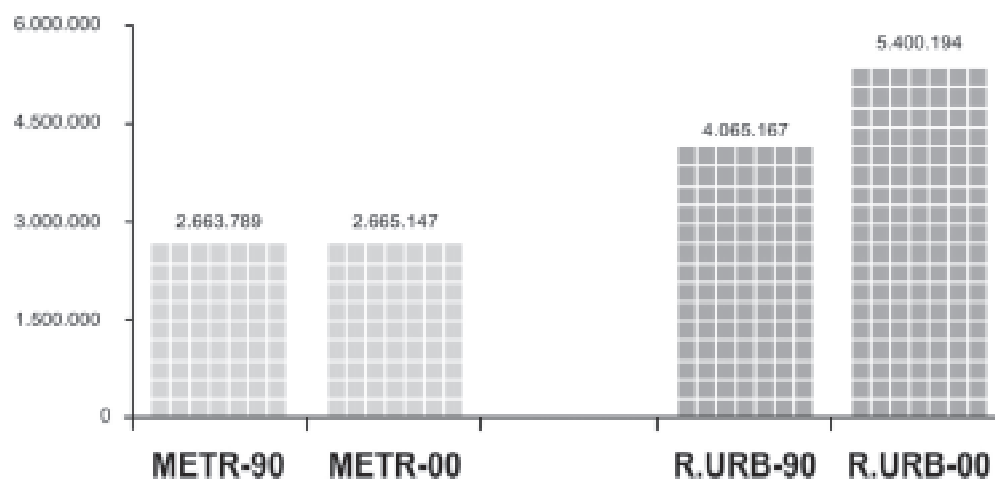
²² Diversos muestreos realizados por programas de mejoramiento de barrios y de modernización de catastros urbanos.

²³ Se exceptúa El Salvador

²⁴ La seguridad de la tenencia es un tema complejo de abordar, que no puede ser restringido al concepto jurídico de propiedad de la vivienda. Sin embargo, en América Latina y el Caribe el acceso a la propiedad es privilegiado ampliamente frente a condiciones como el arrendamiento, por lo que se lo ha considerado adecuado para medir la seguridad de la tenencia.

Gráfico 12

HOGARES POBRES URBANOS NO PROPIETARIOS DE SUS VIVIENDAS 15 PAÍSES, POR ZONAS URBANAS, 1990 Y 2000



Fuente: Mac Donald, Joan: Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL; noviembre de 2004.

1.5.2 La propiedad en el Caribe

El Cuadro 3 señala la distribución de los hogares en materia de tenencia en algunos países del Caribe. Si bien predominan los propietarios de las viviendas, que para la subregión en su conjunto son más del 60%, es necesario distinguir entre propiedad del suelo y de la vivienda, siendo la primera sustancialmente menor que

la segunda, ya que en muchos territorios se construye sobre suelo público. A su vez, existe entre un 20 o 30% de arrendatarios. Otra categoría propia del Caribe es la "ocupación sin arriendo", según la cual se instala o utiliza una vivienda con el visto bueno del propietario.

Cuadro 3

Distribución de la tenencia en territorios caribeños seleccionados % de hogares, nivel nacional, alrededor de 1996

Tipo de ocupación	Jamaica	Belice	Guyana	Barbados	Antigua y Barbuda
Propietarios	52.5	65.8	63.2	76.1	65.0
Arriendo a privados	31.6	20.2	20.2	15.5	29.0
Vivienda social	1.5	-	-	4.9	0.5
Ocupación sin pago de arriendo	9.3	10.2	12.0	2.6	3.8

Fuente: Gobierno de Jamaica, 1996; Gobierno de Belice, 1996; Gobierno de Guyana, 1996; Gobierno de Barbados, 1996; Gobierno de Antigua y Barbuda, 1996, citados en 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

La situación de la tenencia de la vivienda y de la tierra en el Caribe debe entenderse en el contexto de su

historia. El origen colonial de sus países determinó que la propiedad del suelo se desarrollara sobre la base de

las plantaciones, cuyos dueños se ceñían a la legislación europea. Posteriores rebeliones de esclavos y la aparición cada vez más importante de población no agricultora determinó que se desarrollaran ocupaciones informales de tierras por lo general permitidas implícitamente. La aparición de ciudades y aglomerados urbanos enfrentó una gran crónica escasez de suelos, complicó la extensión de las ciudades y obligó a acudir a concesiones de suelo rural por parte de los propietarios que las rodeaban. Hoy en muchas islas del Caribe el Estado posee una parte muy significativa de las tierras.

Las políticas de regularización, por su parte, están intentando abordar el tema de los asentamientos informales en el Caribe a través de programas incrementales, mejorando de manera gradual la seguridad de la tenencia sin visualizar necesariamente como opción única e inmediata la entrega de un título individual de propiedad. En el Caribe, resulta posible y conveniente mantener las tierras familiares y las redes sociales, por lo que la aspiración de constituirse en propietarios individuales no es tan acentuada como en el resto de la región.

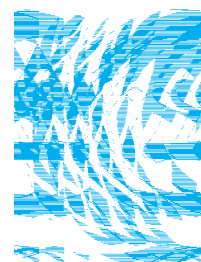
1.5.3 Localización en zonas de riesgo²⁵

Siendo América Latina y el Caribe una región con una alta y creciente exposición a fenómenos naturales con potencial destructivo, sus ciudades son extremadamente vulnerables a los desastres. Esto acarrea por una parte consecuencias macroeconómicas negativas para los países más pobres, al restringir sus posibilidades de destinar recursos a construir ciudades más seguras. Por otra parte, los principales afectados por estos desastres suelen ser justamente aquellos hogares urbanos que residen en los sectores más expuestos, que son los asentamientos precarios.

El patrón de desarrollo urbano latinoamericano, con sus altos grados de pobreza, exclusión socioeconómica y deterioro del ambiente, obliga a los sectores pobres a ocupar tierras situadas en áreas de alto riesgo, emplear materiales precarios y tomar escasas prevenciones ante eventuales desastres. En Centroamérica, una de las subregiones más vulnerables, además de la pérdida de vidas humanas, las estimaciones de daños

económicos causados por desastres naturales son estimados por CEPAL en un promedio anual del 2% del PIB subregional. Igualmente, en el Caribe, los países presentan tamaños y condiciones geográficas que los hacen muy vulnerables.

Una dimensión importante de la seguridad que debería ofrecer el hábitat urbano a sus moradores más pobres tiene que ver con la localización de sus viviendas en lugares no sujetos a riesgos o vulnerabilidades naturales, en pendientes admisibles, con tamaños de lotes que aseguren una habitabilidad mínima, provisión de servicios seguros y adecuada calidad material de las viviendas. Para enfrentar la vulnerabilidad existente en el hábitat popular, resulta necesario avanzar desde las acciones de emergencia posteriores a la ocurrencia de los desastres, a la prevención y mitigación por medio de una adecuada gestión urbana y habitacional.



¹⁵ El material utilizado para este análisis fue proporcionado por el Sr. Alberto Paranhos (UN-HABITAT/ROLAC).

Recuadro 4 Pobreza e inequidad en las poblaciones indígenas y afrodescendientes

América Latina y el Caribe es la región de mayor desigualdad en materia de ingresos. En la mayoría de los países, el 10% de los individuos más ricos, que en su gran mayoría son hombres, recibe entre el 40 y el 47% del total de ingresos, en tanto que el 20% más pobre recibe solamente entre el 2% y el 4%. Esta realidad contrasta con lo que sucede en los países desarrollados, donde el 10% de los individuos con mayores ingresos recibe un 29% del total de ingresos, y el 10% más pobre capta el 2.5%.^{1/} de los ingresos recibido por el 10% más pobre. Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, México y Panamá presentan la mayor inequidad en materia de distribución del ingreso, mientras Costa Rica, Jamaica, Uruguay y Venezuela muestran los niveles de distribución más favorables.^{2/}

El origen de las estructuras de desigualdad actuales puede asociarse a aspectos de la institucionalidad existente en la época de la colonia, tales como la esclavitud, la explotación indígena, el dominio de la tierra y el control político imperante.^{3/} Las poblaciones indígenas representan entre 8% y 15% de la población total de América Latina, o sea, aproximadamente 35 millones de personas divididas en 400 grupos lingüísticos diferentes.^{4/} La gran mayoría de estas personas viven en la pobreza extrema, afectadas por la pérdida progresiva de las tierras indígenas a raíz de las reformas liberales del Siglo XIX que otorgaron derechos individuales a la propiedad privada, además de la destrucción de sus economías basadas más en lo comunitario que en lo individual.^{5/}

Por otra parte, se estima que hay alrededor de 150 millones de Afro-descendientes en la región o aproximadamente 30% de la población regional total. Esta población está localizada principalmente en Brasil (50%), Colombia (20%), Venezuela (10%) y el Caribe (16%)^{6/}. La inequidad y la exclusión de la población afro-descendiente tienen su raíz en la dificultad de acceder a la tierra y la educación, y en la devaluación de su cultura y sus tradiciones. La distribución inequitativa de la tierra en América Latina y el Caribe es uno de los factores más determinantes de la exclusión de las poblaciones más vulnerables de las sociedades de América Latina y el Caribe^{7/}. Un ejemplo de agudos problemas de acceso a la vivienda y la tierra se da en el caso de las comunidades afro-brasileñas en Brasil, (quilombolas), a raíz de una histórica discriminación étnica de que han sido objeto. Este tema ha sido resaltado por el Relator Especial sobre Vivienda Adecuada de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su informe de marzo de 2005.

^{1/}FERRANTI, David de; FERREIRA, Francisco, PERRY, Guillermo E; WALTON, Michel, *Inequality in Latin America: Breaking with history?* Washington: World Bank, 2004. ^{2/}MORLEY, Samuel, *The income distribution problem*, Santiago: ECLAC, 200. ^{3/}Ferranti, op. cit ^{4/} Documento de UN-HABITAT (sin publicar): *Law and Land Reform in Latin America*, "An Overview of the main relevant law and land reform in Latin America", Nairobi, 2005. ^{5/} PLANT, Roger, *Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones*, Washington: Inter-American Development Bank, 1998) ^{6/} BELLO, Alvaro y RANGEL, Marta, *La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina*, Revista de la CEPAL, n. 76, 2002) ^{7/} UN-HABITAT, *Cities in a globalizing world: global report on human settlements*, Londres, 2001.

1.5.4 Violencia urbana²⁶

Los hogares urbanos pobres enfrentan con frecuencia, además de la inseguridad material, otras situaciones de inseguridad relacionadas con la violencia. La violencia intra-familiar, el tráfico de droga y de armas, entre otras manifestaciones

de violencia, afectan a la población en general y a los más pobres de manera más frecuente, alterando la convivencia urbana y acentuando las desconfianzas entre los ciudadanos.

²⁶ Contribuyeron al desarrollo de este capítulo Catalina Trujillo y Fernando Patiño, de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

El aumento de la delincuencia y la violencia en las ciudades de la región puede asociarse con la rápida urbanización, la persistencia de la pobreza y la desigualdad, la violencia política, así como con la organización de la delincuencia y el uso ilegal y tráfico ilegal de drogas. La delincuencia y la violencia han creado un clima de inseguridad e inestabilidad para la gran mayoría de los ciudadanos, además de generar costos de diversos tipos.²⁷ En primer lugar están los costos directos, que se refieren a los bienes y servicios que es necesario emplear para enfrentar la violencia, tanto públicos como privados, en el área de la justicia penal, encarcelamiento, servicios médicos, vivienda y servicios sociales. A su vez, la pérdida de oportunidades de inversión e ingreso de los ciudadanos por causa de la

delincuencia y la violencia, constituyen costos indirectos. Los costos no monetarios corresponden al aumento de las enfermedades resultantes de la violencia, como la discapacidad y las lesiones mentales, el aumento de la mortalidad a causa de homicidio y suicidio, abuso de alcohol y drogas, así como de desórdenes depresivos.

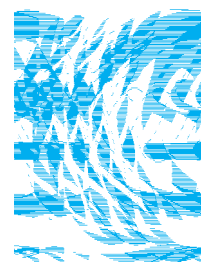
La violencia urbana tiene además efectos multiplicadores sobre el panorama macroeconómico del país, el mercado laboral y la productividad intergeneracional. En el plano social, también se generan severos efectos multiplicadores en materia de erosión del capital social; transmisión intergeneracional de la violencia; reducción de la calidad de vida; deterioro o amenaza de la ciudadanía y el funcionamiento de la democracia.

Recuadro 5 El costo urbano de la violencia

Antecedentes de diversos países señalan el alto costo que significa la violencia urbana en los países de la región. En términos económicos, en Colombia, en 1996, el gasto público en seguridad y justicia penal fue del 5% del PIB, y los gastos del sector privado en seguridad, del 1,4% del PIB. El Salvador empleó más del 6% del PIB de 1995 para cubrir gastos en instituciones gubernamentales, costos legales, lesiones personales y programas de prevención. En Ciudad de México, los gastos económicos de la violencia ascendieron a US\$1,9 millones, lo que representa un 2,7% del PIB de 1995 correspondiente a la capital de la nación.

A su vez, los costos que genera la violencia en años de vida y calidad de la misma, son cuantiosos. En 1993, el Banco Mundial estimó que a nivel mundial, las violaciones y la violencia doméstica causaban la pérdida anual de 8 millones de años de vida ajustados por la discapacidad (AVAD), más del total de todos los cánceres que afectan a las mujeres y más del doble de la pérdida total de AVAD provocada por los accidentes en vehículos motorizados en las mujeres. En El Salvador, en 1995 se perdieron 178.000 AVAD debido a muerte violenta; en Perú, 60.792, en Río de Janeiro, 163.136 y en Ciudad de México, 57.673.

Fuente: Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe, Departamento de Finanzas, Infraestructura y Sector Privado: Guía didáctica para municipios: Prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina; Washington, Noviembre, 2003



²⁷ Los costos económicos de la violencia que ocurre en América Latina se han estimado en un 14% de su PIB (Guerrero, 1999).

La respuesta convencional ante el aumento de los niveles de delincuencia y violencia en la región ha sido el control o la represión, para lo cual se destinan recursos y esfuerzos a fortalecer el sistema legal y judicial, y se aumenta la severidad de las sanciones con el propósito de prevenir y reprimir la delincuencia y la violencia. En contraste con este enfoque que atribuye la principal responsabilidad a la policía y los tribunales, surgen ahora aproximaciones más integrales ante la evidencia de que estas medidas no han sido suficientes para ejercer un efecto significativo. Además, ellas generan una gradual pérdida de confianza en el sistema de justicia penal, y acrecientan la preocupación pública por la inseguridad. (ICPC,

op.cit). Ejemplos significativos en que se ha enfrentado la delincuencia y la violencia a través de proyectos urbanos son las intervenciones de mejoramiento de barrios y los proyectos integrados de mejoramiento vecinal. Por ejemplo, en el proyecto Favela Barrio de Río de Janeiro, Brasil, la mayoría de los residentes de los asentamientos ha acogido positivamente las mejoras de infraestructura y servicios, así como aquellos adelantos que dan mayor accesibilidad y presencia de los organismos públicos locales y estatales. Sin embargo, las pandillas y la delincuencia organizada en algunos casos se han opuesto al programa al ver que él debilita su poder en los barrios populares.

Recuadro 6 Las mujeres y la seguridad urbana

Los gobiernos e instituciones públicas de nivel nacional y municipal desempeñan un papel de gran importancia para garantizar mayor seguridad de las mujeres en el entorno urbano. Se requiere instrumentar leyes, políticas y programas en este campo, y realizar estudios para documentar con mayor precisión la problemática y orientar estas intervenciones. Una encuesta sobre el diseño de políticas institucionales destinadas a prevenir el sentimiento de inseguridad y la violencia hacia las mujeres llevada a cabo en 1996 por el CAFSU, buscaba identificar un repertorio de las medidas en materia de ordenación segura, sensibilización sobre la violencia hacia las mujeres, ayuda a las personas que trabajan en lugares o condiciones de poca seguridad, y control del acoso sexual. Se identificaron varias prioridades de acción para otorgar mayor seguridad a las mujeres.

Predominan dos enfoques en materia de intervención para abordar el tema de la seguridad a la mujer en el ambiente urbano: la seguridad mediante dependencia y restricciones, y la seguridad mediante autonomía y libertad. El primer enfoque promueve un control de la movilidad de la mujer, e impone restricciones a partir de medidas de protección ya sea de un hombre o de sistemas de seguridad. La responsabilidad para reducir la inseguridad recae en este enfoque sobre las propias mujeres, y las estrategias están encaminadas a cambiar su comportamiento frente al medio urbano. Se ha criticado a esta aproximación por su carácter paternalista, que oculta el origen del problema para dar prioridad a las medidas que evitan el peligro.

A su vez, el enfoque autonomista, o de empoderamiento, reconoce el derecho de las mujeres a la libertad de elección, a decidir sobre su vida y a actuar en función de su propia experiencia. Las medidas propuestas son de prevención, y la responsabilidad en esta materia se asigna a toda la sociedad y no solamente a las mujeres. En contraste con el enfoque tradicional, que enfatiza la dependencia y la restricción, este enfoque autonomista busca fortalecer las capacidades de las mujeres, su autoestima, su movilidad y autonomía por medio de un proceso colectivo y acumulativo de empoderamiento.

Fuente: Actuando para la seguridad de las mujeres: De la Dependencia a la Autonomía. CASFU- COMITÉ D'ACTION FEMMES ET SÉCURITÉ URBAINE, Montreal 2002

La violencia de género es particularmente relevante en el hábitat precario. Ella inhabilita a las mujeres para desplegar sus capacidades y ejercer sus derechos. Las mujeres víctimas de violencia no consiguen salir de la pobreza y la precariedad, por estar sometidas a relaciones degradantes que se ejercen contra ellas tanto en el ámbito privado como en el público.²⁸ Entre los hechos que favorecen la inseguridad de las mujeres en las ciudades, destacan por ejemplo las disparidades entre hombres y mujeres en materia de acceso a la riqueza colectiva y a la propiedad, que favorecen la dependencia económica de la mujer²⁹.

También existen serios obstáculos a la participación de las mujeres en la vida pública, como por ejemplo el miedo que ellas sienten para circular libremente por la ciudad, lo que restringe su movilidad. Persiste una socialización de las niñas que lleva a la reproducción de estereotipos de género de gran dependencia de la protección (de un hombre real o virtual), y una percepción generalizada de que la violencia hacia las mujeres es un asunto que les concierne a ellas mismas. En este panorama, resulta difícil que las mujeres de la región desarrollen todo su potencial como personas y miembros de la colectividad.

1.6 LOCALIZACIÓN DE LA PRECARIEDAD

1.6.1 Ciudades metropolitanas y resto urbano

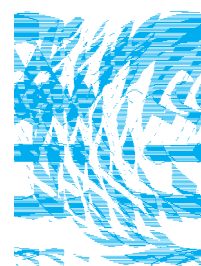
Tal como se ha descrito en los capítulos anteriores, si se consideran en conjunto los aspectos de la precariedad analizados, la evolución de la calidad del hábitat de los pobres ha sido muy desigual en las áreas metropolitanas y el resto urbano.

En 1990 las familias pobres metropolitanas sufrían una precariedad más aguda que los pobres de las ciudades menores, en todos los aspectos que se han analizado: la tipología y materialidad de las viviendas, el acceso a servicios y la condición de tenencia de sus alojamientos. Hacia 1999, la brecha entre ambas realidades no sólo se ha reducido, sino también ha cambiado de signo en algunos aspectos. En las

metrópolis se está reduciendo el volumen de hogares pobres, se avanza en materia de cobertura de servicios y se mejora por medio de programas de vivienda la precariedad de los alojamientos de los hogares con ingresos insuficientes. Por el contrario, esta dinámica positiva no se da en materia de acceso a la tenencia, dados los obstáculos políticos, legales y urbanísticos que enfrentan los pobres metropolitanos para acceder al suelo y regularizar las situaciones históricas de tenencia irregular. La precariedad en materia de tenencia, asociada a una tipología no convencional y al mayor acceso a servicios, podría estar dando cuenta de una “consolidación en la informalidad” en las grandes

²⁸ Según informes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en América Latina una de cada tres mujeres es víctima de la violencia. El 33% reporta haber sufrido abuso sexual y el 45%, amenazas por parte de sus parejas. A pesar de la precariedad de los datos disponibles, en cinco países el porcentaje de mujeres entre e 15 y 49 años que sufren o han sufrido alguna vez violencia física por parte de una pareja oscila entre Haití con 18,2% y Perú 41,2%. Las mujeres que afirman haber sufrido violencia sexual varían de un 6,4 en República Dominicana a un 17 % en Haití.

²⁹ Se ha comprobado una diferencia significativa en los ingresos laborales entre las mujeres que sufren violencia física y aquellas que no la sufren. En Managua, Nicaragua, las mujeres víctimas de violencia física serían ganaban sólo el 57% de lo que percibían las mujeres no maltratadas, mientras que en Santiago de Chile, el porcentaje era del 39%.



metrópolis latinoamericanas. Cabe preguntarse si este fenómeno constituye una alternativa real y perdurable para el hábitat de los pobres urbanos, o más bien anticipa una crisis producida por la incapacidad de los sistemas metropolitanos de gestión para hacerse cargo de este segmento de sus habitantes con reglas del juego que se aplican a los demás habitantes.

A su vez, los centros urbanos no metropolitanos, que experimentan un acelerado aumento de población pobre, se han convertido hoy en el principal escenario para combatir la precariedad de los pobres urbanos. Sobre todo, las carencias absolutas se incrementaron de manera importante lo que no necesariamente se refleja en las cifras porcentuales.³⁰ La acumulación de la precariedad urbana en los centros no metropolitanos exige revisar la focalización territorial de los

programas destinados a combatir la pobreza urbana en la región. En estas ciudades los hogares pobres en gran medida aseguraron la propiedad pero viven en una acentuada precariedad en materia de servicios y calidad de la vivienda, por lo que la prioridad sería apoyar la consolidación del hábitat con políticas de mejoramiento material y provisión de servicios. En cambio, para las grandes ciudades, se requiere crear marcos legales y urbanísticos que permitan incorporar plenamente a los hogares pobres a la sociedad urbana, sobre todo en materia de localización y regularización de la tenencia, superando indecisiones respecto al destino que finalmente tendrán los asentamientos precarios existentes. Mientras ello no suceda, los hogares metropolitanos pobres seguirán mejorando sustancialmente la precariedad material de sus viviendas y accediendo a mejores niveles de servicios, aún sin haber regularizado la tenencia.

1.6.2 Dinámicas territoriales

En la región, el nivel local es un ámbito de especial interés para aplicar programas de alivio a la precariedad urbana. Resulta pues necesario explorar en mayor detalle las características que debería tener un espacio local para lograr un desempeño positivo en materia de superación de la pobreza. Desde luego, se han acentuado en la década pasada las diferencias entre los llamados “territorios ganadores” y “perdedores”, en la medida que los primeros logran incorporarse a las dinámicas económicas y sociales que suceden en los países y la región en

su conjunto, mientras los segundos permanecen excluidos de ellas.³¹ Mientras las ciudades o territorios “perdedores” presentan cuadros de aguda pobreza y precariedad urbana, y escasas posibilidades para superarlos, en otros centros se observan avances notables. La inequidad territorial, lejos de atenuarse, tiende a ser más acentuada pese a los avances en materia de conectividad que implican los logros en materia de infraestructura vial, transporte y comunicaciones.

³⁰ Las encuestas de hogares señalarían por ejemplo, que al año 2000, más de 5 millones de hogares pobres urbanos no tenían acceso a un servicio adecuado de agua potable, y de ellos, 4,1 millones residen en centros urbanos no metropolitanos. A su vez, 10,8 millones de hogares urbanos pobres carecen de conexión a red de alcantarillado, de los cuales solo 2,8 millones viven en las metrópolis y 8 millones en el resto urbano. En estas ciudades se encuentra el 77% de los hogares pobres con materialidad precaria, el 81% de los casos que no acceden a agua segura, el 74% de los que no cuentan con una evacuación de excretas adecuada, y el 67% de los que carecen de una tenencia segura.

³¹ Silva, Iván (2003)

Si bien se han desarrollado diversos estudios en la región sobre la pobreza y precariedad del hábitat en determinados espacios locales, sean ciudades o municipios, aún se desconocen los diversos factores que generan o colaboran con los procesos de empobrecimiento o, al contrario, ayudan a aliviarlos. Se requiere entender mejor por qué algunos municipios son más pobres que otros, o bien por qué unos logran avanzar en la superación de la pobreza y la precariedad del hábitat, mientras otros se estancan o retroceden.³²

Se han desplegado importantes esfuerzos para poner en marcha un proceso de descentralización que debería favorecer un desarrollo más equilibrado de las oportunidades en y entre los diversos espacios locales. Sin embargo, la experiencia parece 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.

Antecedentes recopilados por CEPAL³³ podrían explicar por qué algunos municipios de acentuada precariedad habitacional logran reducir las carencias del hábitat, mientras otros permanecen estancados. La comparación de municipios de similares características situados en países diferentes reafirma la importancia decisiva de factores propios del entorno país, como por ejemplo el grado de urbanización alcanzado. Es probable que en países más urbanizados, en que las tasas de aumento demográfico y de crecimi-

ento de las ciudades tienden a consolidarse, resulte más factible desarrollar programas de suficiente cobertura en materia de servicios, equipamientos y vivienda, que en aquellos en que las ciudades y sus poblaciones aún aumentan de manera acentuada. Otro factor importante, también de carácter nacional, es la existencia de un sector habitacional relativamente consolidado, con programas y mecanismos de cierta trayectoria en materia de provisión de servicios y viviendas.³⁴

Los factores que tiene que ver con la realidad específica de los municipios, si se los compara con otros en el mismo país, aparecen con menor nitidez o importancia para explicar las dinámicas de la precariedad. Además de la evolución del empleo y el nivel educacional, destaca el grado de urbanización relativo como una condición importante para explicar el avance: aquellos municipios de alta precariedad que presentaban un mayor nivel de urbanización inicial, avanzaron más en reducir la precariedad urbana. También hay indicios de que un mayor tamaño de los centros urbanos favorecería una dinámica municipal positiva, al permitir economías de escala y probablemente, tener más peso político que un municipio con centros urbanos pequeños o dispersos.³⁵

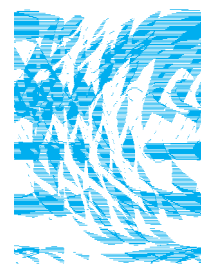
El estudio realizado por CEPAL se focaliza en aquellos municipios con mayor precariedad, en cuatro categorías según el grado de precariedad urbana y la dinámica de su evolución. Un primer grupo está integrado por municipios de alta precariedad urbana que no ha logrado

³² Es probable que la gran dependencia del nivel nacional que tienen los municipios en materia de recursos técnicos y financieros para operar programas de alivio de la pobreza, haya llevado a privilegiar una conceptualización del fenómeno desarrollada desde y para el nivel central, la cual limita en cierto modo potenciar el rol del municipio en esta tarea.

³³ Arriagada, Camilo (2004)

³⁴ En capítulos anteriores se identificó la mayor atención que reciben las grandes ciudades en materia de mejoramiento del hábitat, si se las compara con los centros menores. No obstante, en países con un sector habitacional consolidado, los municipios pequeños y menos urbanizados pueden tener buenas oportunidades para captar los beneficios de los programas sectoriales.

³⁵ Otros factores que aparecen correlacionados con una dinámica positiva son el nivel educacional y de empleo y la dependencia demográfica, asociados a la urbanización y/o al desarrollo.



ser reducida durante la década. Para estos municipios precarios y estancados, una intervención inicial importante desde el nivel central podría iniciar un proceso de recuperación. En otro conjunto de municipios igualmente precarios, en cambio, se observa una disminución de la precariedad. Se trata por lo general de municipios insertos en procesos urbanos o económicos que ocurren en el territorio, por lo que ellos requieren identificar y aprovechar plenamente las potencialidades que se les brindan, para mantener el proceso de consolidación del hábitat.

Entre los municipios de precariedad importante, pero más moderada que la que presentaban los grupos anteriores, también hay algunos que demuestran en la década una dinámica positiva, mientras otros que permanecen estancados.³⁶ Es

probable que algunos ya se encuentren en una trayectoria de superación de la precariedad, que requiera ser cuidada para lograr una integración territorial efectiva y sostenible. Otros municipios, en cambio, podrían estar en descenso o haberse “acomodado” a una situación de precariedad moderada. Se trate o no de una situación que dependa de ellos mismos, es necesario cautelar que estos municipios perseveren en los esfuerzos para alcanzar un dinamismo que les permita superar de manera significativa su precariedad.

Las reflexiones anteriores requieren ser respaldadas con mayores estudios comparativos para identificar las características de los espacios locales que serían exitosos para hacer frente a la precariedad urbana, con el fin de entender mejor la dimensión territorial de la precariedad urbana.

1.7 GÉNERO Y PRECARIEDAD URBANA³⁷

La igualdad de género y la autonomía de la mujer son reconocidas en la Declaración del Milenio. En efecto, en ella se señala la necesidad de “Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer como el camino efectivo para combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y estimular un desarrollo realmente sustentable”. El mensaje del Secretario General con ocasión del Día Internacional de la Mujer del 8 de marzo de 2003, reafirma la necesidad de incorporar el género como enfoque transversal

del desarrollo. En ese contexto se presentan a continuación algunos rasgos de la precariedad urbana que presentan los hogares encabezados por hombres y mujeres en esta región.

Los hogares encabezados por mujeres demostraban en los años 1990 una notable desventaja en lo que se refiere a la materialidad de la vivienda, diferencia que se atenúa hacia el año 2000. En cambio, estos hogares tenían un mayor acceso a servicios básicos a comienzos de la década.³⁸ Hacia fines de ese período

³⁶ Un ejemplo de este tipo de espacios locales son los sectores pericentrales urbanos, que sin ser los más precarios, permanecen en niveles intermedios o están en deterioro.

³⁷ Este capítulo se desarrolló sobre la base de documentos proporcionados por la Sra. Catalina Trujillo, de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

³⁸ Las mujeres no solo demandan agua y saneamiento, sino además condiciones de seguridad en la ciudad, movilidad, un buen medio ambiente, y servicios sociales (jardines infantiles, escuelas, centros de salud, etc.). Ellas luchan por un transporte público seguro, económicamente accesible y con horarios que responden no solo a las necesidades de los hombres sino además a las múltiples tareas de las mujeres y se organizan para tratar de suplir sus necesidades, cuando las políticas públicas no responden adecuadamente. Es crucial desarrollar las políticas públicas con la participación de las mujeres igual que de los hombres de las comunidades menos favorecidas.

especialmente los hogares indigentes de jefatura femenina sufrieron un retroceso en este aspecto. A ello se agrega que también se perdieron las ventajas en materia de seguridad de

la tenencia, para configurar una tendencia hacia una mayor precariedad para los hogares indigentes encabezados por mujeres. (Cuadro 4)

Cuadro 4

Carencias habitacionales de los hogares urbanos pobres encabezados por mujeres con relación al total de hogares pobres urbanos
Diferencias porcentuales (a) promedio simple de países, 1990 y 2000

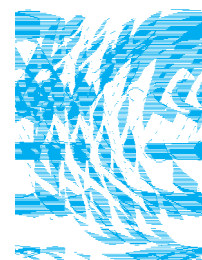
	1990		2000	
	POB	INDIG	POB	INDIG
Tipología vivienda	-0.7	-0.3	-0.2	0.6
Materialidad	-6.1	-4.3	-2.6	0.2
Acceso al agua	1.5	3.9	-0.3	-1.0
Acceso a saneamiento	2.7	6.7	2.7	1.3
Propiedad vivienda	0.8	0.0	1.2	-1.3

a) % que presenta el total de hogares - % que presentan los hogares de jefatura femenina

Fuente: Compendio estadístico sobre pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe

La gran mayoría de las políticas de vivienda de los gobiernos de América Latina y el Caribe consagran a mujeres y hombres los mismos derechos sobre la tierra y la propiedad. Sin embargo, las estadísticas muestran que la mujer aún no tiene el usufructo de estos derechos. Por ejemplo, en Bogotá, cerca del 70% de las mujeres jefas de hogar debe pagar un arriendo, y el 40% vive en una pieza arrendada, generalmente en inquilinatos, según una investigación reciente de UN-HABITAT³⁹. El estudio demuestra que el esposo mantiene el control sobre los asuntos relacionados a la propiedad conyugal. Cuando la asociación de moradores reconoce formalmente solo al marido, puede verse afectada la mujer en el proceso de regularización. O cuando se omite el

nombre de la mujer en las escrituras resulta necesario recurrir a costosos trámites legales para que ella pueda ejercer sus derechos legales. Si las parejas no están casadas bajo un sistema jurídico, el peso de comprobar la propiedad en común recae sobre la mujer. Por eso, en algunos países como Colombia y Costa Rica existe la figura legal de "propiedad familiar" para toda vivienda que se considere popular (asignada a un beneficiario que percibe menos de cinco salarios mínimos). En este último país, la normativa establece que las viviendas construidas con subsidio estatal son patrimonio familiar. La propiedad del inmueble es de la familia en su conjunto, y no de alguno de sus integrantes en particular, por lo que ella no puede ser alterada unilateralmente por alguno de sus integrantes.⁴⁰



³⁹ Esta investigación se realizó bajo el marco de las dos Campañas Mundiales, coordinadas por UN-HABITAT, en 8 alcaldías menores de Bogotá metropolitana.

⁴⁰ La Ley 7052, que regula el sistema financiero nacional para la vivienda, especifica que aquellas viviendas construidas con subsidio - denominado bono familiar de vivienda- son patrimonio familiar, por lo que los beneficiarios del subsidio deberán inscribir el inmueble a nombre de la pareja. Sobre el inmueble se constituye un régimen de patrimonio familiar tanto en caso de matrimonios como de uniones de hecho (Información proporcionada por Ileana Ramírez, Coordinadora del Programa UN-HABITAT en Costa Rica).

Recuadro 7 La mujer en el hábitat urbano precario

Entre los habitantes que viven en pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe se debe dar una atención especial a la situación de las mujeres. El 70% de las personas situadas actualmente bajo la línea de pobreza en el mundo son del sexo femenino. Las mujeres perciben ingresos más exiguos que los hombres, aún en los casos en que tienen una educación o una experiencia laboral similar: por cada dólar que gane un hombre, las mujeres de los países en vías de desarrollo ganan 73 centavos de dólar, y las mujeres de los países desarrollados ganan 77 centavos de dólar.^{1/} En contraste, las mujeres invierten más en sus hijas e hijos, mientras que los hombres invierten más en ellos mismos. Por ejemplo, en Brasil, los ingresos en las manos de las madres tienen un impacto positivo cuatro veces mayor (en cuanto a la nutrición de la infancia, medido por altura por edad) que los ingresos en las manos de los padres.^{2/} Las jefas de hogar trabajan un promedio de 16.2% horas diarias, el 93% de ellas trabaja entre 13 y 19 horas diarias. El ingreso promedio mensual de estos hogares es de 115 dólares americanos.^{3/}

Hay diversas explicaciones para el hecho de que las mujeres no logren alcanzar en la región la seguridad de la tenencia de la vivienda y carezcan de voz y voto en la toma de muchas decisiones que las afectan directamente: la falta de información; el hecho de que sus múltiples tareas no dan el tiempo necesario para participar activamente en instancias de decisión en el nivel local; carencias educacionales, la necesidad de aceptar cualquier empleo o sub-empleo para alimentar a su familia, y sobre todo los obstáculos culturales para el pleno reconocimiento de la equidad de género.

^{1/} Dutch MDG Campaign site: www.first8.org. ^{2/} "Gender and Development: Critical Links", by Karen Mason, Director, Gender and Development, World Bank 2003) ^{3/} Vivienda y Empleo, derechos que cuestan", AVANZAR, CODACOP, GAP, REPEM, Bogotá, Colombia noviembre 2003,

Fuente: Ramírez, Rossana, "El Impacto de Leyes y Reformas sobre la Tierra," octubre 2004, documento sin publicar.

2 BASES PARA LA ACCIÓN

2.1 CONTEXTO REGIONAL

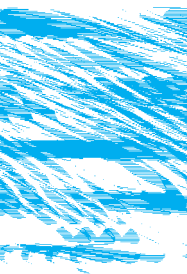
Se revisan a continuación dos procesos regionales que podrían condicionar positiva o negativamente las posibilidades de corregir las carencias que presentan las ciudades.

Ellos se refieren por una parte, a las tendencias previsibles en materia de urbanización y por otra parte, al desarrollo económico regional.

2.1.1 Urbanización

El proceso de urbanización empezó tempranamente en la región y siguió

su desarrollo hasta la fecha, aunque con un ritmo más pausado. (Cuadro 5)



Cuadro 5

**Distribución de la Población urbana regional, evolución y proyecciones
(miles de personas)**

	AÑOS						
	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
América del Sur	220.538	248.092	276.661	305.304	332.218	357.246	379.992
América Central	73.441	82.609	92.483	102.401	112.379	122.274	132.055
El Caribe	19.900	22.031	23.838	25.478	27.111	28.743	30.344
Región	313.879	352.733	392.982	433.183	471.708	508.263	542.392

Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects, The 2001 Revision*, Nueva York, 2002

La población urbana regional era de unos 314 millones de personas en 1990, y aumentó a casi 393 millones durante la década pasada. Al año 2020, los habitantes de ciudades serán 542 millones de personas. El

cuadro 6 indica que se acentuará la ya alta concentración demográfica en zonas urbanas que caracteriza a la región. En el año 2020, 4 de cada 5 latinoamericanos residirá en ciudades.

Cuadro 6

**Nivel de urbanización regional
Porcentaje de población total que reside en áreas urbanas, 1990-2020**

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
América del Sur	74,5	77	79,7	82,1	84	85,6	86,8
América Central	65,9	67	68,4	69,7	71,1	72,7	74,2
El Caribe	58,7	61,4	63,3	64,7	66,2	67,8	69,6
Región	71,1	73,3	75,5	77,6	79,4	80,9	82,3

Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects, The 2001 Revision*, Nueva York, 2002

La velocidad con que se urbaniza la región tiende a disminuir en la medida que se alcanzan altos niveles de urbanización. El Gráfico 13 señala para la región en su conjunto y para las tres subregiones, la desaceleración

del proceso de urbanización desde tasas anuales superiores al 2% que se observaron en el quinquenio 1990-1995, a otras cercanas al 1% a partir del año 2015.

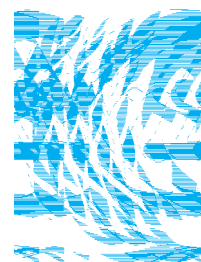
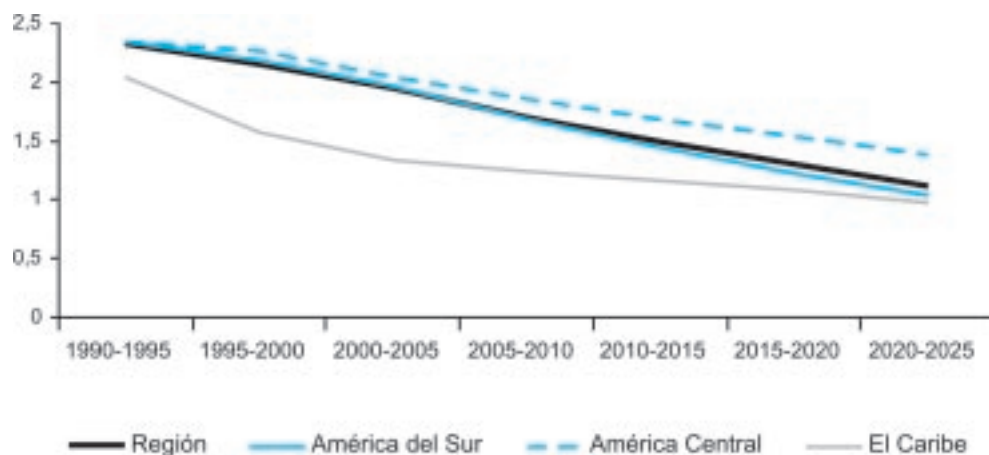


Gráfico 13

EVOLUCIÓN DE LA VELOCIDAD DEL CRECIMIENTO URBANO % DE INCREMENTO ANUAL, 1990-2025



Fuente: Cuadro A-9 del Anexo

El panorama urbano regional ha sido dinámico no sólo por el aumento de la urbanización, sino además por los importantes traslados que ha tenido la población en el territorio.⁴¹ Aunque la migración más generalizada ha sido entre ciudades al interior de los países, en los últimos años ha adquirido importancia la migración internacional, sobre todo hacia países más desarrollados. También ocurren migraciones entre países latino-americanos, vinculadas a los ciclos y crisis económicas que ocurren en ellos. En América Latina y el Caribe 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. Este desplazamiento ha conformado

un mercado laboral internacional en que parte importante del dinero percibido es enviado a casa para el mantenimiento de los familiares.

Considerando que un segmento importante de los migrantes son personas pobres, las políticas de superación de la pobreza han debido reconocer gradualmente la importancia de las migraciones intra-regionales, ya que ellas instalan a grupos especialmente vulnerables en las ciudades⁴². En muchos países las migraciones internacionales no han sido asumidas en toda su complejidad: mientras en algunos casos se las percibe como un “problema” que ocasiona pobreza urbana, en general son escasas las experiencias de programas que incluyan a los migrantes en las acciones de alivio a la precariedad urbana.

A su vez, las remesas que los migrantes envían a sus países y comunidades de origen, se han constituido en un recurso importan-

⁴¹ La información sobre migraciones y género ha sido tratada sobre la base de información proporcionada por la Sra. Catalina Trujillo (UN-HABITAT/ROLAC).

⁴² Se trata en muchos casos de personas indocumentadas, que presentan problemas de arraigo y con frecuencia son percibidas por la población local con desconfianza, o estigmatizadas por su origen extranjero.

te para potenciar el mejoramiento del hábitat y combatir la pobreza.⁴³ Sobre todo en los países en que la migración es más acentuada se empiezan a desarrollar proyectos de desarrollo de barrios que incluyen las remesas. El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo, apoya por ejemplo en México un proyecto de financiamiento de viviendas para receptores de remesas que ejecuta la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). Otro proyecto intenta capitalizar las remesas para 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 El Salvador, el FOMIN cofinancia un proyecto para mejorar la productividad y competitividad de las comunidades de origen

promoviendo la inversión por parte de salvadoreños que residen en el exterior. En Ecuador, un programa de financiamiento de microempresas establece una línea de crédito para la cooperación técnica, facilitando 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 intentará mejorar el impacto de desarrollo de las remesas de los trabajadores a través de mecanismos de intermediación.

La experiencia regional respecto de este tipo de proyectos indica que es conveniente involucrar durante todas sus etapas tanto a los migrantes como a los miembros de la comunidad destinataria, y reducir los costos de transferencia cuando se trate de recursos orientados a la inversión o el ahorro de las familias receptoras o hacia proyectos comunitarios de desarrollo en las comunidades a que pertenecen.

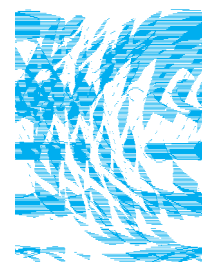
Recuadro 8
Migración femenina en Guayaquil

En Guayaquil, a inicios de la crisis había 2.2 mujeres desempleadas frente a un hombre en la misma situación. Para el 2001 esta relación bajó a una proporción de 1.5 a 1¹ Como reportó la Agenda de Desarrollo Humano², la tasa de desempleo afecta mayormente a las mujeres en todos los grupos de edad hasta los 49 años. La falta de oportunidades de empleo provocó un aumento explosivo de la migración de las mujeres, desde 4.464 en 1995 a 47.136 en el año 2000. En este último año, de un total de 121.112 migrantes, casi el 40 por ciento (38.91) fueron mujeres, frente a un 29 por ciento en 1995. (Véase Cuadro adjunto)

Guayaquil: emigrantes según sexo, 1995- 2000 (personas)³

Sexo	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Mujeres	4,464	4,015	7,162	18,700	23,146	47,136
Hombres	11,079	6,477	10,827	15,678	27,542	73,976

La emigración de mujeres tiene causas e impactos complejos no suficientemente estudiados. Por un lado, muchas mujeres migrantes, incluso las profesionales, desarrollan en los países que las acogen ocupaciones de baja calificación, ya sea trabajos rurales, empleos de cuidados, servicios domésticos y otros. La emigración de las mujeres, en un marco cultural



⁴³ En 2003, las remesas enviadas a la región alcanzaron los US\$38.000 millones, 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.

de separación sexista de roles, fragiliza la integridad de miles de hogares y aumenta la inseguridad, desnutrición, erosión afectiva y otras patologías. Por otro lado, las mujeres se mantienen de este modo como importantes proveedoras del ingreso de sus hogares. Por otra parte, una investigación realizada por CEPAM-Guayas señala que la emigración femenina al exterior no tendría únicamente causas económicas, sino constituye además un recurso de las mujeres para salir de circuitos de violencia y maltrato intrafamiliar.

⁴ Carlos Larrea y Jeannette Sánchez, Pobreza, Empleo y Equidad en el Ecuador: Perspectivas para el Desarrollo Humano Sostenible, PNUD, Quito, 2001. ²STFS, Agenda de Desarrollo Humano, Quito, 2003. ³ Antonio Gaybor, Resumen y análisis de datos, 2004

Fuente: Arboleda, María: Estudio sobre el impacto del liderazgo de mujeres en arenas públicas locales. Estudio de caso sobre Guayaquil. Asuntos de género en un contexto de orden y cambio controlado. Elaborado para UNDP – UNIFEM – UN/HABITAT; marzo 2005

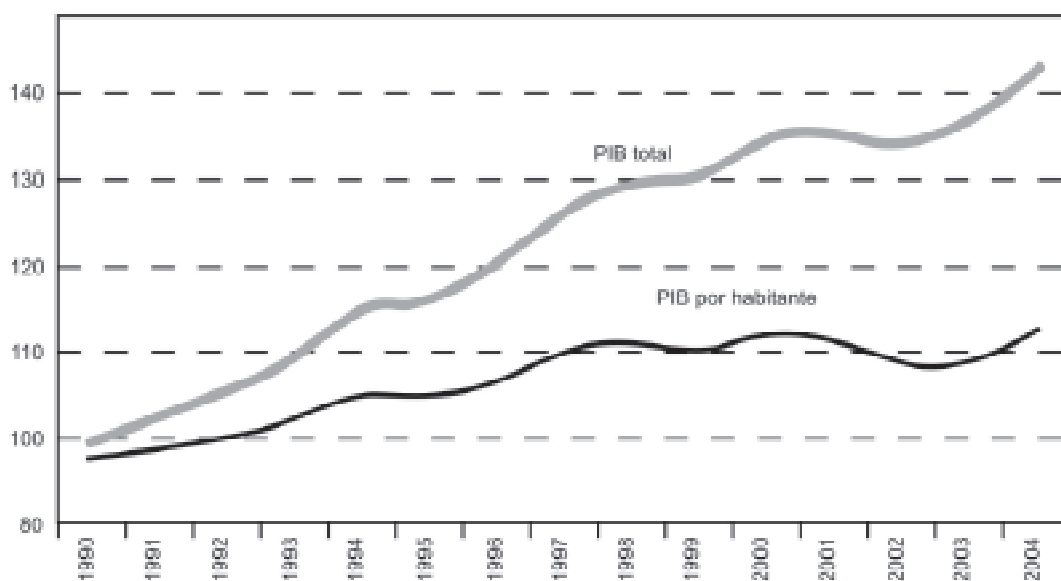
2.1.2 Evolución de la economía regional ⁴⁴

La región ha venido recuperando su ritmo de crecimiento del PIB a partir de los 1990, como lo indica el Gráfico 14, en un escenario internacional en que disminuyeron las primas de riesgo soberano, aumentaron los precios de los productos básicos, repuntó el turismo y crecieron las exportaciones no petroleras a Estados Unidos y a otros importantes

mercados. Estas condiciones favorables del contexto externo se han podido aprovechar gracias a la aplicación de políticas internas caracterizadas por un mayor control fiscal y monetario, y tipos de cambio más competitivos⁴⁵. Sin embargo, esta evolución no fue suficiente para impactar positivamente el ritmo de crecimiento per cápita, el cual ha sido

Gráfico 14

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (Índices base 1988=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

⁴⁴ Este capítulo se elaboró sobre la base de documentos entregados por la Sra. Raquel Szalachman, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL

⁴⁵ CEPAL, Naciones Unidas, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2003-2004.

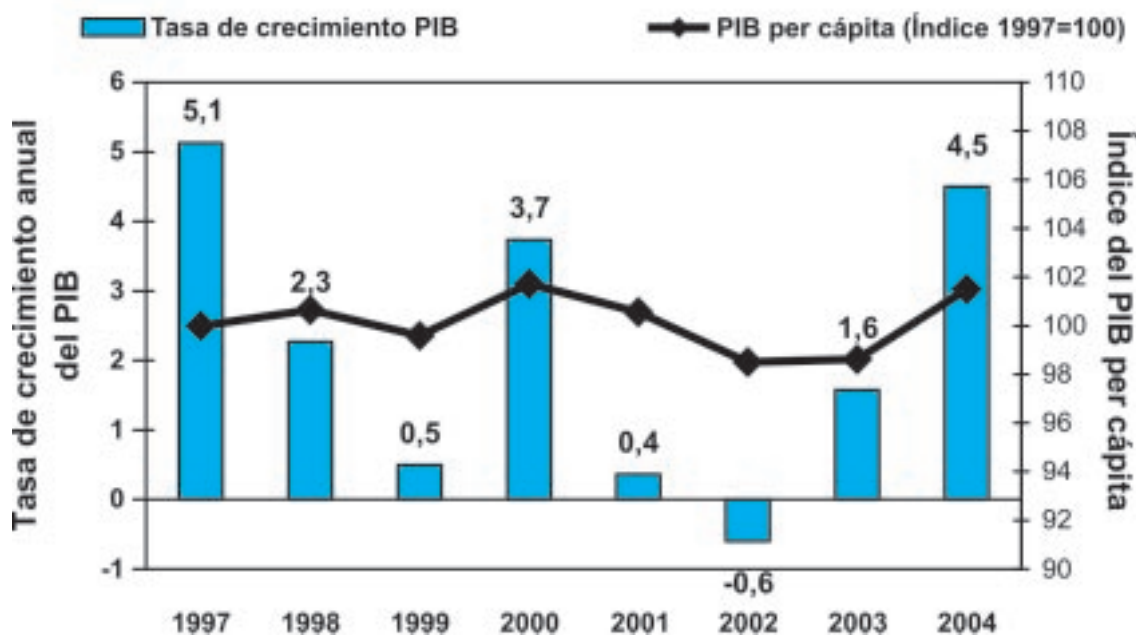
bajo y volátil. ⁴⁶La recuperación económica que se produce en los años 90 se vio interrumpida en 1997 frente a la crisis asiática, lo que llevó a que

el PIB por habitante se mantuviera en el período 2003-2004 en un nivel similar al de 1998, como indica el Gráfico 15

Gráfico 15

EVOLUCIÓN DEL PIB Y DEL PIB PER CÁPITA REGIONAL

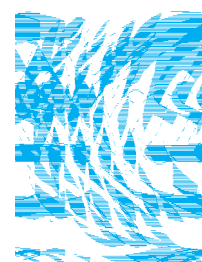
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Fuente: CEPAL; sobre la base de cifras oficiales de los países

La reactivación del crecimiento económico a partir de los años noventa, sumada al diseño de mejores sistemas tributarios, permitió una recuperación de los ingresos fiscales. Como consecuencia, en la gran mayoría de los países de la región, el gasto público social aumentó a partir de 1990, tanto como proporción del PIB como del gasto público total, aunque en promedio se observa una

tendencia a la desaceleración durante el último quinquenio⁴⁷. Este incremento se centró primero en la seguridad social y luego en los sectores de educación y salud. Hacia comienzos de esta década, el gasto en vivienda correspondiera solo a un tercio de aquel en educación y menos de la mitad del destinado a salud, como se observa en el gráfico 16.

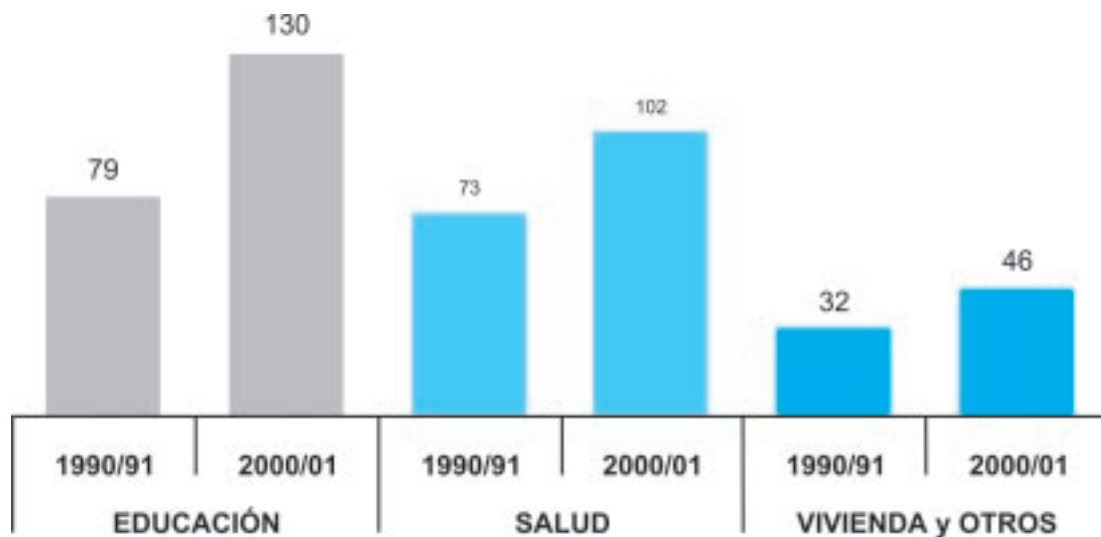


⁴⁶ Aunque las tasas de crecimiento varían fuertemente de un país a otro, y también para cada país en distintos períodos, el promedio no ponderado del crecimiento del PIB por habitante para 12 países de la región fue sólo de 0,5% en el período 1981-2002, significativamente inferior al de 3,0% registrado en el período 1960-1980.

⁴⁷ Entre 1990-1991 y 1994-1995 el gasto público social como porcentaje del gasto público total aumentó en cerca de 5 puntos porcentuales, en tanto que entre 1994-95 y 200-2001 sólo aumentó en 2,3 puntos porcentuales.

Gráfico 16

AMÉRICA LATINA: GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA EN EDUCACIÓN, SALUD Y VIVIENDA (PROMEDIO SIMPLE DE 18 PAÍSES, EN DÓLARES DE 1997) 1990/91 - 2000/01



Fuente: CEPAL; sobre la base de cifras oficiales de los países

El cuadro 7 señala, a su vez, la disminución de la importancia del gasto en vivienda e infraestructura en la mitad de los países analizados durante la década de los años 90, dada la mayor prioridad que ganaron los otros dos sectores sociales. Sin embargo, los aumentos de la importancia porcentual que se observan en países como Bolivia, Chile, Guatemala, México, Panamá y Perú, entre otros, permiten hablar de un leve aumento de la presencia del sector como promedio regional. El Cuadro A-13 del Anexo señala que esta tendencia positiva también se acusa en una

mayor presencia del gasto público social en vivienda e infraestructura como porcentaje del PIB. Si a ello se agrega lo ilustrado en el Gráfico 16, de que hoy el gasto per cápita se ha elevado desde 32 a 46 dólares, se puede afirmar que durante la década de los 90 se produjo un aumento neto de los recursos públicos orientados a la vivienda. De continuar esta tendencia, se podrían ver favorecidos los programas sectoriales para alcanzar en esta década avances más importantes en materia de consolidación del hábitat.

Cuadro 7

Gasto público social per cápita en Educación, Salud y Vivienda
como % del gasto público total, nivel regional, 1990/91 - 2000/01

	EDUCACIÓN		SALUD		VIVIENDA	
	1990/91	2000/01	1990/91	2000/01	1990/91	2000/01
Argentina c/	11,6	14,6	14,0	14,3	7,4	6,9
Bolivia	20,2	21,8	12,0	12,5	9,6	10,7
Brasil d/	9,9	12,2	9,6	9,9	4,4	0,8
Chile	12,0	17,7	9,6	12,3	6,6	7,35
Colombia	11,5	9,6	4,2	10,5	2,2	2,55
Costa Rica	9,4	11,1	12,3	11,7	5,05	3,95
Ecuador	18,3	10,1	5,6	3,6	0	0,7
El Salvador	14,0	19,4	9,2	11,3	0,4	0,25
Guatemala	14,3	19,2	8,1	7,9	0,85	10,7
Honduras	19,9	22,6	12,0	12,0	4,2	3,45
México	16,4	25,6	18,6	11,6	4,15	6,75
Nicaragua	13,0	17,7	14,5	13,9	6,55	6,4
Panamá	10,2	11,6	13,3	16,0	4,05	10,9
Paraguay	15,8	20,6	3,8	5,7	5,6	0,95
Perú	13,8	14,4	7,4	10,2	1,3	3,05
Rep. Dominicana	10,5	17,7	8,7	11,1	15,95	8,55
Uruguay	9,1	10,7	10,8	8,8	1,1	1,55
Venezuela	13,2	16,8	5,9	4,7	6,25	4,35
Promedio	13,5	16,3	10,0	10,4	4,8	5,0

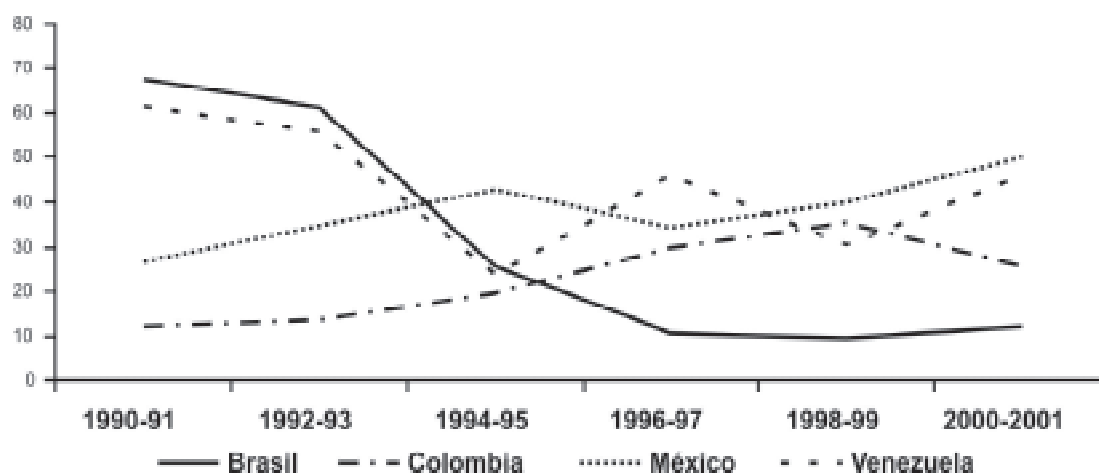
Fuente: CEPAL; sobre la base de cifras oficiales de los países

En el gráfico 17 se señala la trayectoria que en este aspecto han tenido los cuatro países que más

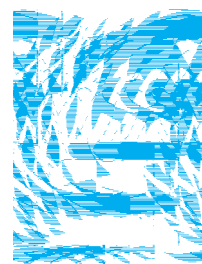
“aportan” a la pobreza urbana regional (Véase Gráfico 2.): Brasil, México, Colombia y Venezuela.

Gráfico 17

**EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN VIVIENDA E
INFRAESTRUCTURA,
CUATRO PAÍSES, 1990-2001.**



Fuente: CEPAL; sobre la base de cifras oficiales de los países



Mientras sobre todo Brasil exhibe un retroceso significativo en este indicador, México ha evolucionado hacia un mayor gasto per cápita. Colombia permanece en rangos relativamente bajos dada la alta precariedad existente, y Venezuela demuestra fuertes fluctuaciones anuales que podrían atentar contra un desarrollo gradual

del sector vivienda. Por la importancia cuantitativa que tiene la población urbana pobre de estos cuatro países en el panorama regional, la evolución del gasto público en vivienda debería ser monitoreada con especial atención para evaluar las posibilidades de corregir la precariedad urbana latinoamericana.

2.2 POLÍTICAS DEL HÁBITAT

En este capítulo se desarrollarán brevemente algunas características que presentan actualmente las políticas

en materia de asentamientos humanos que llevan adelante los países de la región.

2.2.1 Provisión de nuevas viviendas ⁴⁸

A partir de mediados del siglo pasado, los países de la región han abordado las carencias habitacionales de los más pobres por medio de entidades del sector público. Estos organismos se encargaban de la construcción de viviendas económicas y de su posterior asignación directa a familias y personas de menores ingresos. Las viviendas solían ser construidas principalmente con aportes del presupuesto público, que - al menos en teoría- se recuperaban parcialmente con la devolución de créditos que las propias entidades otorgaban a esas familias, complementados con subsidios orientados a la oferta de las viviendas.⁴⁹ Aunque estas corporaciones e institutos del sector público cumplieron un importante papel en la producción de viviendas económicas en los países, sus esfuerzos fueron insuficientes para resolver o al menos controlar el déficit habitacional. (Grynspan y

Meléndez, 1999). A raíz del agotamiento de los esquemas tradicionales y la instalación de una nueva óptica respecto de la política económica y el rol del sector público en los países de la región surgieron en los años 70 nuevos tipos de políticas habitacionales caracterizadas por una orientación al mercado y la utilización de subsidios a la demanda.

En los diferentes países la asignación de responsabilidades a los sectores - público y privado- ha estado condicionada por el desarrollo que registran los mercados, que define el grado en que es posible trasladar o asignar tareas al sector privado. A su vez, la necesidad de atender a grupos de escasos ingresos ha exigido al sector público asumir tareas que compensan aquellas que el mercado no puede o no desea realizar cuando se trata de atender a los más pobres.⁵⁰ Las en-

⁴⁸ Este tema se elaboró sobre la base de documentos entregados por la Sra. Raquel Szalachman, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL.

⁴⁹ En Chile se creó la Corporación de la Vivienda (CORVI) en 1953; en Costa Rica se puso en marcha el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) en 1954; mientras en Colombia se creó el Instituto de Crédito Territorial (ICT). Estas entidades asumieron amplias responsabilidades en la definición de políticas habitacionales y urbanas, el diseño de proyectos, la ejecución de los mismos y la asignación de viviendas, y actuaban además como entidades financieras.

⁵⁰ En Costa Rica, el esquema del INVU parecía estar agotado a fines de los setenta. Después del reconocimiento del papel que puede jugar el crédito hipotecario en el financiamiento habitacional, se creó en 1987 el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), el cual contempla subsidios directos a los jefes de hogar. En Colombia, a fines de los ochenta, se planteaban soluciones al problema de la carencia de suelo para viviendas de interés social, y se cuestionaba el esquema financiero y la eficiencia administrativa del ICT. En este país se adoptó el sistema de subsidios a la demanda en 1991 (Grynspan y Meléndez, 1999; Chiappe de Villa, 1999).

tidades públicas del sector actúan por una parte como reguladores y promotores, y en muchos casos como oferentes “subsidiarios” de viviendas a familias y personas en situación de extrema pobreza, y de obras sanitarias y de equipamientos urbanos y vecinales que tienen un alto contenido de bienes públicos. A su vez, las empresas privadas y otras entidades del sector (cooperativas de vivienda, so-

ciudades mutuales y otras organizaciones de vivienda), han tomado responsabilidades como constructores y oferentes de viviendas de interés social. Por su parte, bancos y otras instituciones financieras privadas gradualmente asumen similares tareas en la gestión de las cuentas de ahorro y de los créditos hipotecarios para esas viviendas.

Recuadro 9 Tres instrumentos de políticas renovadas

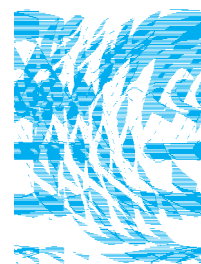
Las experiencias de “políticas renovadas” de vivienda de interés social en Chile, Costa Rica y Colombia señalan la importancia de los siguientes instrumentos para lograr un nivel de eficacia adecuado:

a. Subsidios directos a la demanda, que aportan capacidad de compra a los beneficiarios y por lo tanto posibilitan su concurrencia al mercado para elegir sus viviendas dentro de determinados estándares, precios y disponibilidades. El proceso de postulación a subsidios habitacionales debe ser en primer lugar **transparente**. Para que ello suceda, los jefes de hogar que califican para postular deberían estar informados de los factores que otorgan puntaje, poder verificar sus puntajes en listas públicas, y conocer los puntajes de corte a los cuales se han otorgado subsidios. Una asignación de subsidios habitacionales es imparcial cuando se respeta estrictamente los puntajes de los postulantes que han cumplido todos los requisitos para otorgar el beneficio.

La **focalización** es un requisito de equidad en la asignación de los subsidios habitacionales, cuyo cumplimiento exige un acceso preferente de las familias de menores ingresos. Sin embargo, la experiencia también señala que es conveniente establecer una oferta equilibrada de subsidios para hogares de diferentes niveles de ingreso, calibrada en sus componentes de subsidio, ahorro y crédito según las respectivas capacidades de pago. A su vez, la **neutralidad** en la aplicación de subsidios habitacionales implica disponer de una amplia gama de opciones entre las cuales el beneficiario puede optar por aquella que satisfaga mejor su problema habitacional. Hasta ahora, por ejemplo, las oferta de subsidios ha estado orientada exclusiva o preferentemente a la adquisición de nuevas viviendas, sin que se contemple la compra viviendas usadas o el mejoramiento y ampliación de viviendas existentes.

b. Ahorro previo y otros aportes de los beneficiarios, necesarios para legitimar la propiedad de las viviendas y el esfuerzo público expresado en el subsidio, y disminuir el monto del crédito. Este aporte puede concretarse en ahorros previos, un lote de terreno, materiales de construcción o mano de obra. La experiencia indica que al establecer requisitos de ahorro previo es necesario además proteger esos ahorros ante riesgos inflacionarios o insolvencia de los captadores. Lo primero se ha enfrentado con la indización de fondos o por intereses nominales ajustables, y lo segundo proveyendo a esos fondos una a garantía estatal.

c. Crédito para vivienda social, cuya oferta requiere especial atención ya que las entidades financieras pueden no estar interesadas en otorgar créditos al segmento de menor recursos, que implican mayor riesgo y, por lo general, elevados costos de transacción. Para incentivar al sector financiero privado a incursionar en este segmento de mercado, se han previsto subsidios a los costos de transacción de los créditos hipotecarios para vivienda de interés social, o a fondos de garantía que comparten el riesgo de no pago de esos créditos. Por otra parte, el mercado de crédito hipotecario descansa en la disponibilidad de fondos de largo plazo y en un activo mercado de capitales. El desarrollo de estos mercados pasa por el acceso de bancos y de otros intermediarios financieros a fondos de pensiones y de seguros de vida, y por reformas financieras y de regulación prudencial dirigidas a una gestión solvente de esos fondos.



Las políticas habitacionales enfrentan actualmente importantes desafíos para atender al segmento de mayor vulnerabilidad social. En primer lugar, deben incorporar mecanismos para asegurar un acceso al suelo urbano a precios razonables y localizaciones que contribuyan a la efectiva inclusión urbana de los sectores pobres que carecen de vivienda.⁵¹ Otro desafío es el desarrollo de un mercado secundario de vivienda de interés social, sobre

todo en aquellos países que han generado un parque de vivienda social de apreciable volumen, que en algunos casos se ha consolidado adecuadamente y en otros casos se ha deteriorado. En la medida que la región se ha urbanizado y/o se acusan los efectos de una economía globalizada en el territorio, las familias urbanas pobres también demandan una cierta movilidad en el territorio o aspiran a mejorar su estándar habitacional.

2.2.2 Mejoramiento habitacional

A pesar de que el déficit cualitativo de viviendas representa más del 60% del déficit total,⁵² los programas destinados a corregirlo son aún relativamente reducidos, si se los compara con aquellos orientados a producir nuevas viviendas. Los países recién empiezan a reconocer la importancia del mejoramiento del hábitat precario frente a la erradicación a nuevos conjuntos de vivienda.

Las primeras experiencias de mejoramiento habitacional han sido ejecutadas por lo general por ONG's con apoyo de organismos de cooperación internacional, aunque en proyectos de pequeña escala. Los proyectos más masivos han sido impulsados y financiados de manera más reciente por entidades multinacionales para regularizar los asentamientos informales. Los programas de mejoramiento barrial contemplan en general la legalización del dominio de la tierra y la provisión de servicios básicos. En algunos casos han incorporado

componentes de participación, e involucrado a múltiples actores del nivel nacional, provincial y local. Aunque los programas presuponen que la regularización de los servicios y la propiedad incentivaría a las familias a mejorar sus alojamientos, la experiencia indicaría que se requiere incorporar de manera explícita un componente de mejoramiento habitacional para lograr una disminución importante de la precariedad habitacional de los pobres urbanos.

Los dos grandes desafíos que enfrentan en la región los programas de mejoramiento barrial se refieren a la cobertura y la eficacia. Para ampliar la cobertura y así reducir de manera significativa el déficit cualitativo, es necesario avanzar desde experiencias aisladas a líneas programáticas que se sostengan en el tiempo. A su vez, lograr una mayor eficacia en materia de alivio de la pobreza y la precariedad implica superar en la mayoría de los países fuertes barreras institu-

⁵¹ Hasta la fecha, las políticas de vivienda que han logrado efectivamente dinamizar la construcción de alojamientos para los más pobres, contribuyeron a presionar el mercado de suelo en el radio urbano y en la periferia de las ciudades, lo que dificulta el acceso a terrenos en rangos de precios sostenibles para los programas sociales. Ante este hecho, los gobiernos se ven obligados, ya sea a elevar los precios y/o subsidios, con efectos sobre la focalización y la cobertura de los programas, o bien a recurrir a terrenos cada vez más alejados o de condiciones urbanas y ambientales inadecuadas.

⁵² Cálculos de CEPAL en Mac Donald, Joan y Miquel, José: Déficit habitacional en América Latina, sin publicar, octubre 2004.

cionales que atentan contra una efectiva integración con otros programas, y establecer mecanismos

de efectiva participación ciudadana, para lo cual existen excelentes experiencias en algunos países.

Recuadro 10
Lecciones de la experiencia en regularización en el Caribe

A raíz de las intervenciones para regularizar asentamientos informales en el Caribe se han identificado acciones y características de las políticas en este campo, que podrían ser de utilidad en el resto de la región.

Autonomía y flexibilidad institucional

Para atender la acentuada dinámica de la informalidad caribeña, se ha comprobado que las políticas requieren de espacios de libertad. Se logran mejores resultados cuando las agencias encargadas tienen mayor poder de decisión y operan de manera semi-autónoma, como lo comprueban las experiencias realizadas en Trinidad, Jamaica y Guyana.

Regularización asociada a intervenciones integrales.

De manera similar al resto de la región, la pobreza caribeña es multidimensional, lo que confiere a los asentamientos informales particularidades que se deben tener en cuenta al momento de diseñar la intervención. En Trinidad se contaba con una normativa demasiado rígida hasta 1986, por lo que se interrumpió el programa hasta disponer en 1998 de una legislación que permitía una acción más integral, incluyendo desde aspectos de desarrollo comunitario y de microempresas, regularización de la tenencia, provisión de infraestructura y vivienda, asesoría legal, hasta instrumentos para realizar las diversas actividades de investigación, comunicaciones, financiamiento, gestión, etc. De acuerdo a la experiencia de Trinidad, este abanico de actividades se coordina mejor cuando existe una sola entidad ejecutora, ya que la operación sobre la base de diversas entidades sectoriales no ha permitido una verdadera integración.

Importancia de los marcos legislativos

La informalidad es tan generalizada en algunas sociedades caribeñas que no es posible combatirla con proyectos individuales, aunque se inscriban en una política más amplia. El proceso de regularización implica diversos tipos de acción, y tiene efectos en muchas esferas. Eso conlleva a que pueda enfrentar muchas limitantes situadas fuera de la política de regularización. La experiencia de Trinidad señala que se avanza más cuando se dispone de una legislación ad-hoc que establezca parámetros claros, competencias, límites y rutas de excepción.

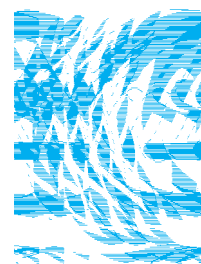
Aplicar estimaciones conservadores de futuros ingresos

En el Caribe como en otras partes los pobladores informales no tienen recursos ni están dispuestos a efectuar contribuciones financieras importantes para regularizar. Ellos consideran la provisión de infraestructura como una obligación del Estado, por lo que un cobro que supere un aporte nominal es cuestionado. Ello es aún más así cuando los habitantes han efectuado importantes contribuciones históricas para hacer la tierra habitable. Es probable que el mayor retorno sea el pago por servicios, ya que los impuestos a la propiedad se basan en catastros imperfectos y su cobro tiene costo político. Luego, es aconsejable aplicar cálculos conservadores, y adoptar estándares realistas.

Recopilar suficiente información para programar y supervisar los procesos.

Aunque se trate de una situación generalizada, se conoce poco sobre la informalidad en el Caribe. No se dispone de antecedentes generales ni de información desagregada y homologable para los asentamientos informales. Se requiere apoyar a las instituciones locales y proveer recursos para recolectar de manera regular esos antecedentes y así mejorar la efectividad de los programas.

Fuente: 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



Recuadro 11

Una clasificación operativa de asentamientos irregulares en Guyana

En septiembre del año 2001, la Autoridad Central de Vivienda y Planificación del Gobierno de Guyana identificó a nivel nacional 216 terrenos de invasión. De este total, 117 se consideraron aptos para regularización, mientras para el resto sería la reubicación u otros tipos de desocupación.

En síntesis, se establecieron cuatro categorías de asentamientos con fines operativos. Un primer grupo de 63 terrenos ocupados tendría una alta prioridad de inversión, ya que se trata de un área ocupada antes de 1988 que cumple con al menos 70% de los criterios de regularización. Otro grupo de 17 terrenos se clasificó como de prioridad de inversión regular, porque corresponden a un sector ocupado antes de 1998 que en el momento respondía a los criterios de regularización en un rango que iba del 40 al 70%. Un grupo de 37 terrenos se calificó con una baja prioridad de inversión, ya que cumplía con menos del 40% de los criterios de regularización, pero podría alcanzar gradualmente condiciones para ser regularizado. Ello exigiría que se preserve el uso del suelo, se lo provea de condiciones de habitabilidad y eventualmente se logre relocalizar a algunos ocupantes para facilitar el proceso. El último grupo, de 99 sitios, se calificó en la categoría de “tolerancia cero” ya que se trata de sectores invadido a partir de inicios del año 1998, o bien de otros que más allá de la fecha de origen no se pueden regularizar por ser terrenos demarcados para propósitos comunitarios, regionales o nacionales, tales como vialidad, canales de drenaje, escuelas, cementerios, parques, etc. y/o se estiman inadecuados para el uso habitacional.

Fuente: Documento de trabajo de la Autoridad Central de Vivienda y Planificación, 2001, citado por Rajack

2.2.3 Reformas urbanas y precariedad del hábitat ⁵³

En los últimos años se ha acentuado en los países de la región la conciencia de que las ciudades cumplen un importante rol económico, por lo que es un “buen negocio” cuidar que ellas funcionen adecuadamente. Esto ha llevado a la creación y puesta en marcha de nuevos instrumentos y políticas para enfrentar la compleja tarea de consolidar los centros urbanos más importantes, y orientar el dinámico crecimiento de sus ciudades medianas y menores. Pero estas reformas urbanas no abordan por lo general, los problemas de aquellos sectores de la ciudad donde se alojan la pobreza y la precariedad.

Un esfuerzo importante para enfrentar el tema de los tugurios urbanos se incluye en la Ley Nacional de Desarrollo Urbano, el Estatuto de

la Ciudad (Brasil). Allí se establecen 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 (Clichevsky, 2003). En Colombia, Costa Rica, México y El Salvador se desarrollan políticas públicas integradoras para fortalecer el planeamiento y la gestión urbana y territorial en los diferentes niveles de los respectivos países. Bolivia ha creado una base legal para 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

⁵³ Este capítulo se elaboró sobre la base de documentos entregados por el Sr. Alberto Paranhos, de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

los asentamientos. En otros casos, se han empleado proyectos urbanos estratégicos para revitalizar el tejido urbano, sobre todo para recuperar áreas centrales.

Estos y otros ejemplos alentadores indican que las reformas urbanas no sólo deberían constatar los problemas de pobreza y segregación que caracterizan a la mayoría de las ciudades y luego suponer que ellos se corrigen construyendo una “buena” ciudad – moderna, eficiente, segura, etc. Se requiere incorporar medidas explícitas para aliviar la precariedad y pobreza urbana, o para lograr una mayor inclusión de los pobres a las ciudades. Incluso cuando se hicieron importantes mejoras en servicios e infraestructura urbana, éstas no necesariamente implicaron mejoras en la calidad de vida de los pobres urbanos, sino mayores problemas y una exclusión más acentuada. Las dificultades que persisten para articular efectivamente la atención a la pobreza y precariedad urbanas con los demás objetivos de desarrollo

urbano, requieren superarse con urgencia para evitar, sobre todo de las ciudades medianas y pequeñas, una acumulación de problemas de precariedad que podría exceder la actual capacidad de manejo técnico y financiero de los centros urbanos.

Las entidades nacionales encargadas del desarrollo urbano, reunidas en su Foro Regional, han reconocido la necesidad de que sus políticas consideren elementos de la inequidad urbana y logren una mayor integración e inclusión urbana.⁵⁴ A diferencia de aquellos otros avances que contemplan las reformas urbanas en marcha, que interesan especialmente a los actores e inversionistas privados, las acciones orientadas a aliviar los problemas de los pobres y habitantes de tugurios, exigirá una presencia muy importante del sector público en sus diversos niveles. Asimismo, la experiencia de algunos países señala que ella debe ser concertada con las comunidades que habitan en los barrios pobres y precarios en procesos participativos.

2.3 NUEVOS DERECHOS EN EL CAMPO DEL HÁBITAT

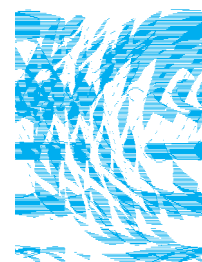
Durante los últimos años se ha ido tomando conciencia cada vez más clara en la región acerca de los derechos que poseen o deberían poseer sobre todo los habitantes más pobres de las ciudades, a contar con un hábitat que les permita desarrollar

una vida saludable y segura, y además les brinde oportunidades para progresar. Entre las demandas en materia de derechos del hábitat se pueden distinguir aquellas referidas a la vivienda, y otras, más recientes, que postulan el derecho a la ciudad.

2.3.1 Derecho a la vivienda

En la región, concretar el derecho a la vivienda como parte de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) constituye un especial motivo de reflexión y movilización entre las organizaciones de desarrollo y de derechos humanos.

Sobre la base de lo establecido en la Declaración Universal sobre Derechos Humanos (DUDH), en general el tema de la vivienda adecuada como componente del derecho a un nivel de vida adecuado debe situarse en un enfoque integral



⁵⁴ XII Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (2003) y XIII Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (2004)

basado en el hecho de la interrelación e indivisibilidad del conjunto de los derechos humanos.⁵⁵ A nivel regional, la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (DADDH)⁵⁶ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) hacen expresa alusión al tema, y en la mayoría de los países se acepta hoy que existiría un claro compromiso de los gobiernos para adoptar medidas en este campo. Dada la relación que existe entre el acceso a la vivienda y los restantes aspectos de la vida de los individuos, como es el derecho de vivir en seguridad, paz y dignidad, el concepto de vivienda adecuada ha sido motivo de estudios, precisiones y debates en los países de la región.

También se ha incorporado fuertemente el tema de los desalojos forzados. Más allá del carácter de la tenencia, las personas tienen el derecho a gozar de cierto grado de seguridad que les garantice protección legal contra el desahucio, el hostigamiento y otras amenazas, lo que obligaría a los Estados a implementar medidas para regularizar la tenencia de las tierras y otorgar seguridad legal a las personas que las habiten. Además, una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Ello implica que el derecho a acceder a una vivienda adecuada incluya el acceso permanente a agua potable, energía, instalaciones sanitarias y de aseo, así como servicios urbanos. Debe ofrecer un espacio adecuado a sus ocupantes, y protegerlos de los fenómenos climáticos y de las amenazas contra la salud.

Para que el derecho a una vivienda adecuada sea realmente posible, es

importante que los gastos de su consecución y operación sean compatibles con los ingresos de los hogares. En consecuencia, los Estados tendrían la obligación de implementar subsidios para quienes no puede costear estos gastos. Las políticas públicas deben tener especial consideración por los grupos más pobres en materia de real acceso a la vivienda, así como por las personas mayores, los incapacitados físicos, o aquellos que padecen enfermedades persistentes y los menores. Otro aspecto que hoy concita especial atención en los países de la región es la localización de la vivienda que debe permitir, sobre todo en las ciudades, el acceso a las fuentes de empleo, a los servicios de salud, a escuelas y otros equipamientos. Asimismo, no debe estar situada en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación o en zonas de riesgo. Finalmente, se acepta hoy que las políticas de vivienda deben permitir que se exprese la identidad cultural de sus ocupantes, en su diseño y en las formas en que ellas se producen, preferentemente con participación de sus destinatarios.

En resumen, parece haber consenso en que los Estados estarían obligados a proveer condiciones mínimas para que se pueda concretar el derecho a la vivienda., lo que implica adoptar medidas y proveer recursos para ese efecto. Junto con otorgar prioridad a los grupos más vulnerables y a los que tienen necesidades más urgentes, se deberían evitar prácticas que dificultan su acceso a la vivienda, y protegerlos de conductas arbitrarias y abusivas de terceros en este campo. Más allá del monto de recursos públicos posibles de disponer para concretar el derecho a la vivienda, al menos se pueden instrumentar

⁵⁵ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 61. sesión: Declaración del Relator Especial sobre vivienda adecuada, 2005. El

⁵⁶ En la Declaración Americana sobre Derechos y deberes del Hombre el derecho a la vivienda es protegido a través del derecho a la salud en los términos siguientes: "Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad"(Art. XI)

medidas para no agravar el problema de los sin techo, o facilitar el autoalojamiento. Otras obligaciones positivas se refieren tanto a la provisión de recursos para otorgamiento de subsidios directos,

2.3.2 Derechos urbanos

El derecho a participar de una vida ciudadana de buena calidad tiene varias dimensiones, desde las más concretas y materiales de contar con servicios básicos que garanticen la salud, hasta otras de orden político relacionadas con las posibilidades de participar en la gestión de las ciudades.

Un primer ámbito en que la sociedad latinoamericana empieza a tomar conciencia de que es necesario cautelar los derechos de los habitantes de las ciudades, se refiere al acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento. A partir de los esfuerzos realizados por organizaciones del sector de la salud, el derecho al agua segura y a un saneamiento adecuado fue asumido por los gobiernos por ejemplo, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y ha dado lugar a masivos esfuerzos para extender este servicio a una mayor proporción de los hogares pobres en las ciudades.

Como se ha visto anteriormente, pese a los esfuerzos realizados en las ciudades latinoamericanas han aumentado sobre todo las carencias en materia de saneamiento a ritmos más veloces que la mayoría de los presupuestos de los gobiernos nacionales y locales. Por otro lado, los altos costos de vida que enfrentan los hogares urbanos más pobres los obligan a privilegiar gastos más directos, como es la alimentación o la salud, antes que los pagos que implican acceder a estos servicios.

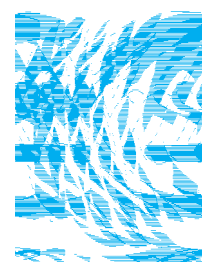
Las dificultades para atender al derecho de los pobres urbanos a un acceso equitativo a los servicios básicos tienen que ver en parte con las formas en que en la región se asignaron las responsabilidades por

entrega de viviendas “llave en mano”, provisión de servicios públicos, como a facilitar la entrega de títulos de propiedad o proveer información para que los hogares puedan acceder a la vivienda.

atender estos requerimientos. Hasta los años de 1990, el Estado era el proveedor predominante de los servicios urbanos. Mientras la provisión de los servicios públicos era competencia exclusiva o preferente de entidades del nivel nacional, la aguda insuficiencia de recursos impidió mantener y ampliar las redes para proveer los servicios; a su vez, una concepción fuertemente sectorial asociada a la estructura institucional segmentada de los gobiernos dificultó la coordinación necesaria para una atención integral.

Los procesos de descentralización que se impulsan en los diversos países han asignado ahora a los gobiernos locales mayores atribuciones en esta materia. En la mayoría de los países la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento está 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 de dichos servicios a su población, o como responsables del control, fiscalización, supervisión y regulación de los mismos. Sin embargo, su acción respecto de los sectores precarios se ve limitada no solo por restricciones de recursos para proveer o subsidiar los aumentos de cobertura, sino además por una escasa experiencia y capacidad de gestión en este campo.

Desde el final de los años 1980s, se apostó en la región a la capacidad del mercado para atender las demandas de servicios; sin embargo, la experiencia regional señala que esta vía no ha sido siempre eficaz para promover el acceso a un nivel básico de servicios para los pobres urbanos. Los proveedores privados son en general renuentes a incorporar a los



más pobres en sus programas, por lo que se requiere establecer condiciones, incentivos y regulaciones para que ellos lo hagan con cobertura suficiente y precios accesibles para los hogares de menores recursos.

Otro derecho urbano que en la región se reconoce gradualmente para los sectores más pobres y excluidos, es el derecho a ejercer efectiva ciudadanía. Luego de una interrupción de los procesos democráticos en muchos países, a partir de los años 1990s los gobiernos nacionales y locales de la región se adhieren nuevamente a los procesos constitucionales de elección de autoridades y operación del gobierno, fortaleciendo así la legitimidad del mismo. Sin embargo, esta condición democrática inicial de un “buen gobierno” no garantiza necesariamente su eficiencia o eficacia, y los sucesivos gobiernos legítimos en la región no siempre lograron una reducción significativa de las desigualdades, lo que ha afectado la imagen de la democracia⁵⁷

Por una parte, el desarrollo económico reciente no favoreció la inclusión y la disminución de las brechas de desigualdad, ya que el crecimiento no

fue simétrico para los distintos estratos socioeconómicos de la población. Los gobiernos nacionales y locales han reconocido que se requieren acciones explícitas para lograr reducir la brecha de la desigualdad y promover la inclusión social y económica, como requisito para que la democracia prospere y se consolide en las ciudades de la región. Por otra parte, se ha comprobado que tales intervenciones no pueden efectuarse “desde fuera” por medio de programas sectoriales situados en el nivel nacional, sino que requieren de la participación amplia de una gama de actores, entre los que destacan los gobiernos locales y las comunidades pobres urbanas.

A comienzos de este milenio⁵⁸ los gobiernos locales constataron que si bien no había una fórmula específica para combinar legitimidad y eficiencia del gobierno local con eficacia de las políticas públicas, la “gobernanza participativa” constituye un mecanismo efectivo para promover la inclusión, la toma de conciencia cívica, la solidaridad al interior de las ciudades, la efectividad de las inversiones públicas y privadas, y así contribuir a una progresiva reducción de la pobreza y la inequidad.⁵⁹

⁵⁷ Según el Informe sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina, preparado por el PNUD con datos recogidos en 2002 y 2003 en 18 países latinoamericanos, un 57% de la población prefiere la democracia a cualquier otro régimen. Sin embargo, un 48% prefiere el desarrollo a la democracia. No existen encuestas previas para averiguar si existió deterioro del concepto de “democracia”, que podría explicar algunas manifestaciones populares en pro de gobiernos más autoritarios en aras de lograr efectividad en la provisión de servicios especialmente en el caso de comunidades más pobres y vulnerables, o asentamientos más precarios o informales.

⁵⁸ Congreso Mundial de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), realizado en Rio de Janeiro, mayo de 2001.

⁵⁹ Según UN-HABITAT, *gobernanza* es un proceso continuo por medio del cual individuos e instituciones, públicas y privadas, planifican y gestionan los asuntos comunes de la ciudad, conciertan intereses comunes o particulares y emprenden acciones en común. La Campaña Mundial por la Buena Gobernanza Urbana promueve un debate amplio sobre el concepto, lineamientos y “parámetros deseados para la una práctica adecuada en este campo. Más allá de las variaciones asociadas a la cultura política local, una buena gobernaza buscará perfeccionar el bienestar de toda la ciudadanía, sin excepciones, para lo cual la Campaña identifica siete dimensiones mutuamente importantes y complementarias: (i) equidad de acceso a la ciudad para todas las personas; (ii) seguridad de todos los individuos en su hábitat; (iii) eficiencia en la prestación de servicios públicos y en la promoción del desarrollo económico local; (iv) sostenibilidad en todas las dimensiones del desarrollo urbano; (v) descentralización de las competencias y los recursos, basada en el principio de la subsidiariedad y responsabilidad; (vi) transparencia y gestión responsable; (vii) compromiso cívico y ciudadano.

Varios gobiernos de ciudades han asumido la gerencia y coordinación de las políticas sectoriales en el espacio urbano, en el marco de una planificación participativa en que por un lado un cuerpo técnico competente propone objetivos a mediano y largo plazo, y por otra parte se involucra a todos los actores urbanos en la concertación y puesta en marcha de estos objetivos. La planificación participativa implica, entre otros aspectos, reconocimiento y evaluación colectiva de las necesidades locales,

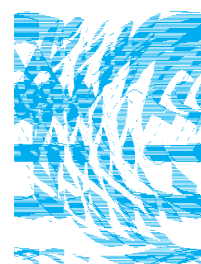
identificación de los actores urbanos que inciden en el territorio y su concertación en torno a objetivos de corto, mediano y largo plazo, y la puesta en marcha de mecanismos de seguimiento y monitoreo público de las inversiones. Este último aspecto ha sido valorado especialmente en la región, ya que permite hacer transparente el proceso, reforzar los compromisos de los actores, decidir las revisiones requeridas y eventualmente compensar o neutralizar los efectos no previstos.

Recuadro 12 Presupuestos participativos

Los presupuestos participativos han sido reconocidos como un instrumento costo-eficiente y eficaz para la selección de prioridades de inversión. Dada la escasez de los recursos frente a la diversidad de las demandas, la propia población contribuyente (es decir, que paga los tributos) puede así decidir cómo invertir esta contribución. Algunas ciudades de la región desarrollan procesos de participación en los presupuestos locales desde mediados de los 80s. Porto Alegre (Brasil) lo implementó exitosamente durante 16 años (entre otros casos). También existen experiencias en Recife y Santo André (Brasil), Buenos Aires y Rosario (Argentina), Montevideo (Uruguay) y Santiago de Chile, entre otras ciudades. Las alternativas adoptadas para desarrollar presupuestos participativos van desde las más rígidas a aquellas flexibles; otras dan especial importancia a la costoeficiencia; pero todas buscan captar las demandas emergentes de la población, lograr la progresiva inclusión de los estratos más pobres y vulnerables en el proceso de priorización de las inversiones, y promover una mayor simetría de los beneficios resultantes de esas mismas inversiones.

Los gobiernos nacionales y locales de la región reconocen hoy que la gobernanza participativa es una buena alternativa para asegurar los derechos urbanos en los asentamientos precarios,⁶⁰ como lo comprueban los resultados ya alcanzados en Río de Janeiro, Sao Paulo, Caracas, México y muchas otras ciudades. Debidamente articulada con los mecanismos de democracia representativa, ella contribuye a reforzar la legitimidad del gobierno electo ante la ciudadanía.

Por otra parte, aunque las mujeres latinoamericanas representan más del 50% de la población, su presencia en las instancias políticas y administrativas de gestión urbana sigue siendo reducida. Un aumento de su participación en el proceso de toma de decisiones resulta necesario para que la ciudad gradualmente acoja de mejor manera sus necesidades específicas, por ejemplo, en materia de seguridad ciudadana, transporte público, servicios urbanos, accesibilidad al empleo o vivienda. En



⁶⁰ Muchos grupos pobres y vulnerables de la población que no se sienten preparados para utilizar los procedimientos formales de la administración pública para presentar sus quejas o demandas, prefieren una cierta informalidad colectiva, por medio de asambleas, reuniones directas con sus representantes electos o equipos técnicos del gobierno, conversaciones con personalidades locales que pueden incidir igualmente en las decisiones de la democracia representativa.

algunos países la representación igualitaria ha contribuido a que las necesidades de las mujeres y de los hombres sean tomadas en consideración en la planificación y administración municipal, tanto en posiciones

de alto nivel ejecutivo como en áreas claves en que ellas se encuentran especialmente involucradas, como por ejemplo la seguridad urbana (Smaoun, Soraya; Fernández Ivonne y Campos, Patricia, 2004).

2.4 RECURSOS PARA ALIVIAR LA PRECARIEDAD DEL HÁBITAT

Para enfrentar las grandes carencias del hábitat acumuladas en las ciudades de la región, así como aquellas que se generarán en las

próximas décadas, se requiere disponer de una importante cantidad de recursos, que deberían provenir de diversas fuentes.

2.4.1 Financiamiento público

Dada la situación económica general, no se vislumbra un aumento del gasto social en vivienda y servicios en el mediano plazo. En primer lugar, la etapa de expansión del PIB se ve amenazada por factores internos (como la debilidad de la demanda que se observa en muchas de las economías de la región) como externos (se observan algunos desequilibrios económicos que anticipan un crecimiento más lento de la economía mundial). Por otra parte, la política fiscal sigue orientada a aumentar el superavit primario del gobierno central. Finalmente las prioridades de la política económica de gran parte de los países de la región, han estado centradas en las reformas a los sistemas de Seguridad Social, y de Salud y más recientemente al tema educacional, tratando de superar el fuerte rezago en ésta área que se venía observando en las últimas décadas.⁶¹ Más aún, si se considera que aún persisten elevadas tasas de desempleo en la mayoría de los países de la región, se podría anticipar que una

reasignación del gasto social sería orientada prioritariamente a solucionar este problema.

Aunque el gasto público social en vivienda ha evolucionado de manera diferente en los países, en términos generales se percibe un mejoramiento del cuadro regional en materia de recursos públicos sectoriales. Esto permitiría anticipar una mejora moderada en la cantidad de recursos públicos en los programas de alivio de la pobreza, en la medida que se logre legitimar la urgencia política de destinarlos al sector. Por otra parte, y dada la probabilidad de que no se logre un aumento importante de financiamiento público para el sector de vivienda e infraestructura, los países deberían tratar de aumentar la eficiencia en el uso de los recursos disponibles y lograr una adecuada focalización de los mismos. Para ello, la identificación precisa de carencias que presenta el hábitat en cada ciudad resulta fundamental.

⁶¹ Los magros avances en la calidad de la educación y en la equidad de las condiciones de oferta y demanda educativa, sumados al énfasis que actualmente se otorga a la necesidad de contar con mano de obra altamente calificada, hacen probable que la educación continúe siendo un área prioritaria para la política económica de gran parte de los países de la región, y que se destine a este objetivo una alta proporción del gasto público social.

2.4.2 Financiamiento local⁶²

América Latina es una región caracterizada por graves problemas de equidad distributiva. Ello no solo se manifiesta en las estadísticas de distribución personal del ingreso sino, también, en la conformación de estructuras productivas regionalmente desequilibradas. En ese marco, el desarrollo temprano y desarticulado de sus zonas urbanas dio nacimiento a ciudades fragmentadas, que combinan sectores modernos con áreas precarias.

A la par de los procesos de descentralización y el agravamiento de los problemas de pobreza y precariedad urbana han aumentado las demandas de políticas públicas sobre los gobiernos locales, lo cuales a su vez han experimentado nuevos límites para lograr financiamiento debido a los cambios en los sistemas tributarios locales derivados de la búsqueda de mayor competitividad. En muchos casos también prevalecen grandes dificultades para alcanzar una administración tributaria más eficiente.

Para estimar las contribuciones de recursos que podrían hacer los gobiernos locales para aliviar los problemas de precariedad y pobreza en las zonas urbanas, se deberían identificar de manera realista las efectivas posibilidades que tienen los municipios para asumir estas tareas, y que en la mayoría de los municipios

donde se concentra la precariedad resultan muy limitadas. Mientras persistan las disparidades estructurales observadas en el nivel local, así como la diversidad en materia de capacidad de gestión que tienen los gobiernos locales, es probable que en el futuro inmediato su participación dependa de una articulación efectiva con los demás niveles territoriales y administrativos. Estudios efectuados por CEPAL⁶³ señalan que los diferentes marcos institucionales, y la particular distribución de roles y responsabilidades entre niveles de gobierno son elementos críticos que definen el campo de acción de las políticas locales para atender situaciones de pobreza urbana, y acotan el cuadro de financiamiento y recursos disponibles o posibles de captar por parte de los municipios.

Habida cuenta de las asimetrías existentes, cobra especial relevancia en la definición de las posibilidades de atender situaciones de pobreza urbana, el perfeccionamiento de los sistemas de transferencias financieras entre niveles de gobierno. La experiencia regional señala que aunque no sea posible atenuar por el momento la acentuada dependencia de los recursos del nivel central, es posible incorporar a los gobiernos locales en las tareas de asignación y supervisión de dichos recursos, con claros beneficios para la eficacia de los programas.

2.4.3 Rol del sector privado⁶⁴

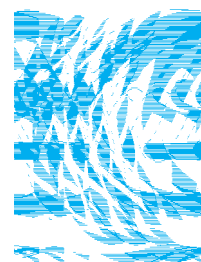
Considerando las probabilidades relativamente moderadas de contar con aumentos significativos de los recursos de origen público- tanto del nivel central como local- para

instrumentar programas masivos para aliviar la precariedad en las ciudades, serán decisivas las posibilidades que los gobiernos encuentren para desarrollar alterna-

⁶² En esta sección se contó con la contribución del Sr. Oscar Cetrángolo, consultor de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL.

⁶³ En el marco del programa "Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe, a cargo de la División de Desarrollo Sustentable y Asentamientos Urbanos de la CEPAL se han encarado estudios para un grupo de nueve países seleccionados de la región.

⁶⁴ Este capítulo se elaboró sobre la base de documentos entregados por el Sr. Ricardo Jordán, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL.



tivas de articulación con el sector privado y las propias comunidades para financiar el mejoramiento del hábitat urbano deficitario.

En muchos países de la región no está aún presente en este ámbito un sector privado estructurado y profesional, capaz de generar una oferta de bienes adecuada en precios y calidad, a lo que necesitan las familias de menores ingresos. En la medida que en las ciudades existe una enorme necesidad y demanda por estos bienes y servicios para el mejoramiento del hábitat precario, y que el sector privado se está tornando más ágil, eficiente y competitivo, es posible anticipar que éste visualizará cada vez más la provisión de estos bienes y servicios como una posibilidad para expandir su actividad. Para que este incipiente interés privado se canalice adecuadamente hacia los asuntos prioritarios en materia de alivio a la precariedad, los gobiernos locales y nacionales deberían ofrecer lineamientos claros e incentivos adecuados.

Por otra parte, la mayoría de los programas de emergencia instrumentados en la región con recursos públicos para enfrentar las situaciones críticas de pobreza y precariedad urbana, han tenido limitaciones para asegurar efectos positivos que resulten sostenibles en el largo plazo. Las personas y familias de escasos recursos requieren tener acceso estable a empleos seguros y remunerados y/o a recursos productivos para salir definitivamente de la pobreza, o lograr avances definitivos en la calidad de sus viviendas y barrios.

Dado que en muchas ciudades la industria local de la construcción moviliza importantes recursos humanos en el nivel local, lo que genera mayor empleo y mejora los ingresos, los programas de superación de la precariedad han preferido las intervenciones intensivas en empleo, a ser emprendidos por el sector privado, por ejemplo para proveer vialidad básica, agua y saneamiento,

viviendas, equipamientos urbanos y productivos y espacios públicos. Estos programas de asociación público-privada incluyen actividades de formación y desarrollo de capacidades para la industria local para la adopción de tecnologías intensivas en empleo y nuevas formas de gestión empresarial. Los países han aprendido que es necesario garantizar en los mecanismos de licitación, contratación y operación de las obras que los empresarios privados consideren formas de producción que generen empleo local, e incluyan a la mano de obra y los activos de trabajo de los propios habitantes de los tugurios como recursos importantes.

Una política pública orientada a crear un entorno que promueva el concurso del sector privado tanto de nivel internacional y nacional como muy especialmente de nivel local, apoyará la consolidación de pequeñas y medianas empresas en el sector de la construcción de vivienda, mejoramiento del hábitat y producción de infraestructura y equipamiento. Han surgido en la región buenos ejemplos de mejoramiento del hábitat precario en que se han combinado de manera creativa el uso de mano de obra, tecnología y equipo en programas intensivos en la creación de empleos. En general, se trata de programas de mejora de infraestructura básica – tanto pública como comunitaria– que han permitido desarrollar capacidades para la gestión en el nivel local. Se han creado a partir de estas iniciativas condiciones laborales adecuadas y participativas, que incluyen normas de trabajo básicas, igualdad de trato, participación de trabajadores en la gestión y prohibición de trabajo infantil. La responsabilidad social de trabajadores y empresarios se ha visto fortalecida con la incorporación de los primeros en la gestión, priorización de los programas de infraestructura y adopción de métodos y procedimientos innovadores de gestión colectiva y asociativa. Paralelamente, se ha buscado mejorar la competitividad, productividad y eficiencia de las empresas en un marco de licitaciones de contratos

públicos que priorizan el uso de tecnologías intensivas en empleo, y privilegiado en la medida de lo posible el empleo de mano de obra no calificada, principalmente de mujeres y jóvenes provenientes los hogares más pobres.

Un importante desafío estructural para el fomento de la pequeña y mediana empresa no sólo en el área de la construcción sino de todos aquellos ámbitos que proveen bienes y servicios para consolidar el hábitat precario es incorporar a muchas microempresas que no operan en el sector formal sino constituyen emprendimientos del sector productivo informal. Estas pequeñas empresas, que en la práctica ya operan en muchos barrios populares y centros urbanos donde el sector privado convencional no está interesado en intervenir, carecen de respaldo para acceder al financiamiento a largo plazo, lo que limita su crecimiento, el acceso a nuevas tecnologías y la mayor productividad. Además, los frágiles sistemas de apoyo institucional, normativos y jurídicos les impiden competir de manera favorable en el mercado para la construcción de vivienda y la infraestructura física y social, aún cuando su competitividad les permitiría crecer y además mejorar de manera directa las condiciones de vida de la población local que en ellas

participa. Para su expansión y consolidación empresarial, puede ser necesario apoyar la formalización de estas empresas, y apoyarlas con recursos tecnológicos, de financiamiento y capacitación que las hagan competitivas.⁶⁵

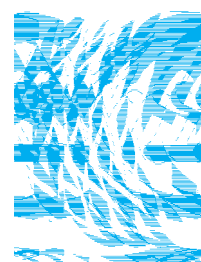
La experiencia acumulada a partir de proyectos innovadores que han logrado incorporar al sector privado señala la conveniencia de fomentar las asociaciones entre entes públicos y privados, en el contexto de marcos regulatorios que definan y concreten objetivos de generación de empleo e ingresos para los sectores de menores recursos. La conformación de redes y vínculos para disminuir costos de transacción y aumentar la innovación en los procesos productivos ha llevado en algunos casos a disminuir la brecha y las asimetrías productivas entre grandes y pequeñas empresas. En estas redes han probado ser importantes tanto las relaciones verticales en las cadenas de insumos y productos, como los agrupamientos horizontales de escala territorial local (clusters). Por último, se ha comprobado que una gestión empresarial que equilibra seguridad ambiental, equidad social y rentabilidad financiera puede aumentar no solo el valor económico de los emprendimientos, sino también su valor social y medio ambiental.

2.4.4 Cooperación internacional

Dentro de la cooperación internacional que se requiere para aliviar la precariedad en que viven sobre todo los pobres de esta región, se debe distinguir entre aquella de orden financiero y la que se refiere al ámbito técnico.

Para canalizar a la región montos significativos de cooperación

financiera en el campo del hábitat se enfrentan dos grandes problemas. De manera general, para la cooperación multi- y bilateral, la región posee un nivel de desarrollo intermedio, cuyo principal problema no sería la pobreza absoluta sino la desigualdad, cuya superación dependería sobre todo de una decisión política de los países para distribuir mejor los beneficios del



⁶⁵ Sin embargo, la extensión del problema de la precariedad urbana sobre todo en los centros urbanos medianos y menores, hace necesario relativizar las exigencias de formalización de las empresas informales que podrían concurrir a los programas de mejoramiento. Muchas veces, ellas son las únicas disponibles, o bien no tienen posibilidades de cumplir con las exigencias de formalización. Por ello, una actitud flexible podría asegurara que, al menos en el corto plazo, ellas puedan participar en los proyectos, con beneficios claros para el empleo y los ingresos de los pobres.

crecimiento, más que de la provisión de recursos de cooperación. Por ello, el acceso a esta cooperación se torna cada vez más difícil para la mayoría de los países. Por otra parte, la canalización específica de recursos de la cooperación internacional al sector se ve con frecuencia impedida por la mayor prioridad que los organismos internacionales asignan a los sectores de salud y educación, por concebirlos más efectivos para atacar las raíces de la pobreza urbana.

La experiencia acumulada a raíz de las acciones de emergencia instrumentadas para paliar los efectos del huracán Mitch (1998) y los terremotos que asolaron a El Salvador (2001) señala que si bien la cooperación internacional pudo haber causado efectos positivos en materia de producción de viviendas, no siempre ha contribuido para fortalecer la institucionalidad del sector asentamientos humanos en esos países. Si bien se canalizaron importantes recursos hacia la reconstrucción, las soluciones urbanísticas y habitacionales adoptadas en ocasiones acentuaron la exclusión de los beneficiados desde una perspectiva urbana y social, u ofrecieron estándares de vivienda no compatibles con el nivel de desarrollo de los países receptores.

En cuanto a la cooperación técnica, se debería tener en cuenta que pese a la gran experiencia acumulada por la propia región para hacer frente a los problemas de la precariedad urbana, existen ámbitos en que se requiere acudir a conceptos, conocimientos e instrumentos que ya

están disponibles en otras regiones, si se desea encarar la gran escala y urgencia con que se presenta el cuadro de precariedad urbana.

Siendo la región más urbanizada del mundo en desarrollo y a la vez una región en donde la descentralización política y administrativa finalmente empieza a dar frutos visibles, resulta de especial importancia apoyar a los gobiernos locales para que puedan desarrollar actividades para combatir la precariedad en los centros urbanos. Las innovaciones en materia de gobierno participativo que han elaborado las instituciones nacionales y locales de la región constituyen importantes insumos para nuevos programas, que podrían ser apoyados y difundidos por la cooperación multi- y bilateral y por los organismos asociativos creados por los gobiernos locales de la región. Por ejemplo, la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA) y los Voluntarios de Naciones Unidas (UNV) pusieron en marcha una plataforma automatizada para recibir y transferir lecciones aprendidas con buenas prácticas y buenas políticas locales.⁶⁶ Igualmente, con el financiamiento del Gobierno de España, UN-HABITAT/ROLAC se asoció con entidades locales para organizar el Foro Iberoamericano y del Caribe de Buenas Prácticas en Gestión Local, que opera de manera desconcentrada en cinco subregiones. Una entidad asociativa conformada por socios potenciales en cada subregión coordina la captación y análisis de experiencias.⁶⁷ Otras iniciativas de cooperación

⁶⁶ Esta plataforma, denominada PIMEX (Platform for Inter-Municipal Exchange) está disponible en el portal www.pimex.ws.

⁶⁷ El Foro es la contribución regional al Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local de UN-HABITAT. Los casos presentados a este Foro participan del concurso bienal de buenas prácticas de UN-HABITAT, financiado por la Municipalidad de Dubai (Emiratos Árabes Unidos) y las prácticas consideradas de mayor impacto son catalogadas y están disponibles para consulta en el portal del Foro. Operativo desde 1996, el Foro ya acumula más de 1,000 casos de buenas prácticas y ahora pasa a una etapa de análisis de las lecciones aprendidas de modo de promover un salto de calidad desde buenas prácticas hacia buenas políticas, y a la vez acompañar su sostenibilidad en el tiempo. La base de datos del Foro está en el portal www.bestpractices.org.

intermunicipal son promovidas por instancias de la sociedad civil organizada, sea nacional o internacional, como por ejemplo redes de ONGs. Un intercambio cada vez más activo de experiencias temáticas o sectoriales coopera en la consolidación de una buena gobernanza local fortaleciendo la sociedad civil a la par de los gobiernos locales.

Es frecuente que los gobiernos locales no aprovechen de manera plena la oferta de múltiples y paralelas

actividades de cooperación disponible en la región, al no lograr identificar el tipo específico de cooperación que requieren o seleccionar aquellas alternativas de cooperación que más se adecuan a sus posibilidades de acción.⁶⁸ Las mesas de coordinación de donantes que se han organizado en algunos países y ciudades han resultado efectivas para evitar duplicidades y promover la complementariedad de la cooperación.

3 HACIA EL AÑO 2020

3.1 PRESENCIA DE LA PRECARIEDAD REGIONAL EN EL MUNDO

De acuerdo con las estimaciones y proyecciones realizadas por UN-HABITAT, los 722 millones de habitantes en tugurios que existían en 1990 ya alcanzarían hoy a unos 1.000 millones, y podrían totalizar 1,477 millones al año 2020.⁶⁹ A su vez, la región pasaría en ese período

de 111 millones en 1990 a 163 millones en 2020, evolución que significaría que la población regional que habita en tugurios reduciría gradualmente su importancia relativa en el total de la población mundial en esa condición (Cuadro 8.)

Cuadro 8

Evolución de la población que habita en tugurios
América Latina y el Caribe y total mundial, en miles, 1990-2020

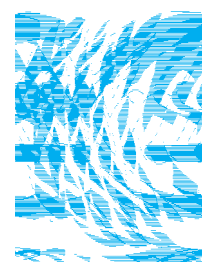
	1990	2001	2005	2010	2015	2020
América Lat. y Caribe	110,837	127,404	134,257	143,116	152,560	162,626
Total mundial	721,608	924,107	1,015,255	1,145,984	1,298,552	1,477,291
Incidencia regional (%)/a	15.36	13.79	13.22	12.49	11.75	11.01

/a % que representa la población regional de tugurios en el total mundial

Fuente: UN-HABITAT: Global Urban Observatory

Como señala el gráfico 18, la evolución esperada para la región es relativamente estable, si se la

compara con lo que sucedería por ejemplo en África Subsahariana, Asia Centro- sur y Asia Oriental.

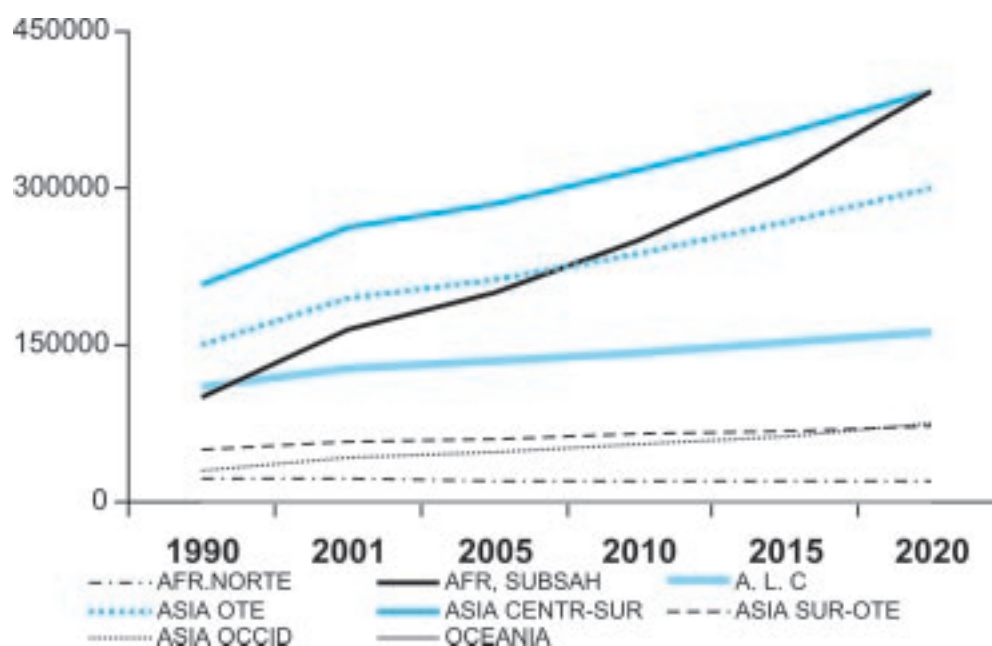


⁶⁸ Cuando ellas están atadas al traspaso de fondos no-reembolsables, los municipios tienden a aceptarlas sin considerar debidamente si ellas les significan reales ventajas.

⁶⁹ Las expresiones de los tugurios varían en las diferentes regiones del mundo. La definición que finalmente se adoptó para singularizar a estos barrios urbanos incluye varios conceptos. En primer lugar, se los concibe como asentamientos contiguos; además, se caracterizan por exhibir carencias de vivienda y servicios básicos. Además, se considera la dimensión de inseguridad, ya que los asentamientos precarios a menudo no son reconocidos. Por último, al no ser considerados por la sociedad urbana como parte de la ciudad, los tugurios también se caracterizan por la exclusión en uno o varios ámbitos.

Gráfico 18

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN TUGURIOS DE LAS REGIONES EN DESARROLLO



Fuente: Cuadro A-14 del Anexo

Las proyecciones de población en tugurios efectuadas por UN-HABITAT para las distintas regiones en desarrollo reflejan una percepción positiva de la evolución que tendrá la precariedad urbana en esta región, si se la compara con lo que sucede en otras regiones. (Cuadro A-14) Esta evolución prevista parece indicar que en América Latina y el Caribe es posible llegar a controlar la precariedad en las ciudades. Al mismo

tiempo, ella podría generar en la comunidad mundial una idea de que en esta región no se requieren apoyos externos en materia de superación de la precariedad, ante el dramático cuadro que se anticipa en las ciudades de Asia y África. Es probable entonces que la región deba depender de sus propias potencialidades y recursos para lograr erradicar la pobreza y la precariedad urbana.

3.2 POSIBLES TENDENCIAS EN LOS PAÍSES

Para anticipar las tendencias cuantitativas que tendrá la precariedad en los países de la región, y las características de esta evolución, es conveniente observar en mayor detalle lo sucedido en la década de los años 1990S en este aspecto.

En el gráfico 19 se incluyen los países y territorios que en 1990 exhibían los más altos índices de tugurización. En Haití, Nicaragua y Bolivia, más del 70% de la población

urbana estaba afectada por la precariedad, por lo que conformarían el grupo de países que requiere con urgencia instrumentar programas para corregir las carencias. Para un segundo grupo, conformado por Guatemala, Perú, República Dominicana y Belice, también se presenta un cuadro crítico, ya que en ellos más de la mitad de los habitantes de ciudades son precarios. Aunque Brasil y Venezuela se situaban en un rango algo menor

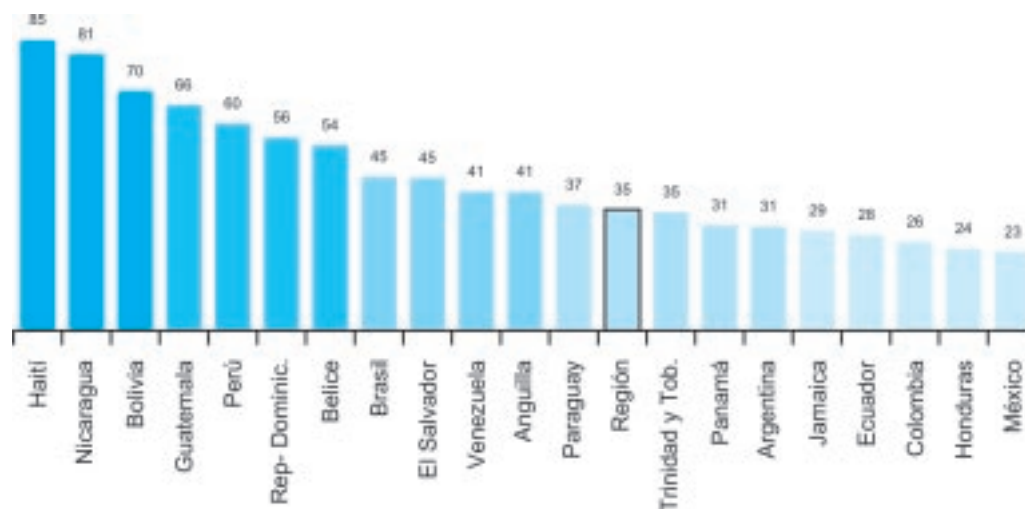
de precariedad, la importancia cuantitativa de su población urbana en el conjunto de países también llama allí a priorizar la lucha contra la precariedad para aliviar el cuadro regional.

Otros 26 países y territorios entre los cuales se incluyen de Costa Rica, Cuba, Chile y Uruguay además de otros países caribeños, presentaban según estos datos un nivel de precariedad más moderado, que llega en la mitad de ellos a proporciones inferiores al 5%. En estos países las metas de reducción de los tugurios parece ser más fácil de alcanzar con los recursos y programas en marcha.

Como indica el Cuadro A-14, los habitantes de tugurios habrían aumentado en 17 millones durante los años 90 en la región. Diez millones de ellos corresponden a cinco países cuyos incrementos de población en tugurios superan el millón de personas en la década: Argentina (2,4 millones) Brasil (1,8 millones), Perú (4 millones) y Venezuela (2 millones). En Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua los aumentos han oscilado entre medio millón y un millón de personas. La importancia relativa de la población en tugurios en el total de población urbana se indica en el Cuadro A-15.

Gráfico 19

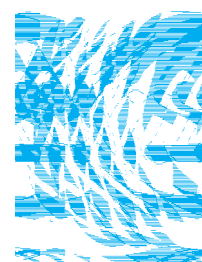
PAÍSES CON 20% O MÁS DE HABITANTES EN TUGURIOS EN 1990
(porcentajes)



Fuente: Cuadro A-15 del Anexo

Los análisis que se incluyen en los capítulos anteriores reafirman el hecho de que las carencias del hábitat han aumentado de manera importante en la región, de modo que los hogares pobres afectados han pasado del 67% al 73% desde comienzos de los años

90.⁷⁰ Las características específicas de esta evolución se ilustran en los gráficos siguientes. El gráfico 20 señala que tanto en los centros metropolitanos como en el resto urbano, ha disminuido en más del 6% la proporción de hogares pobres que no

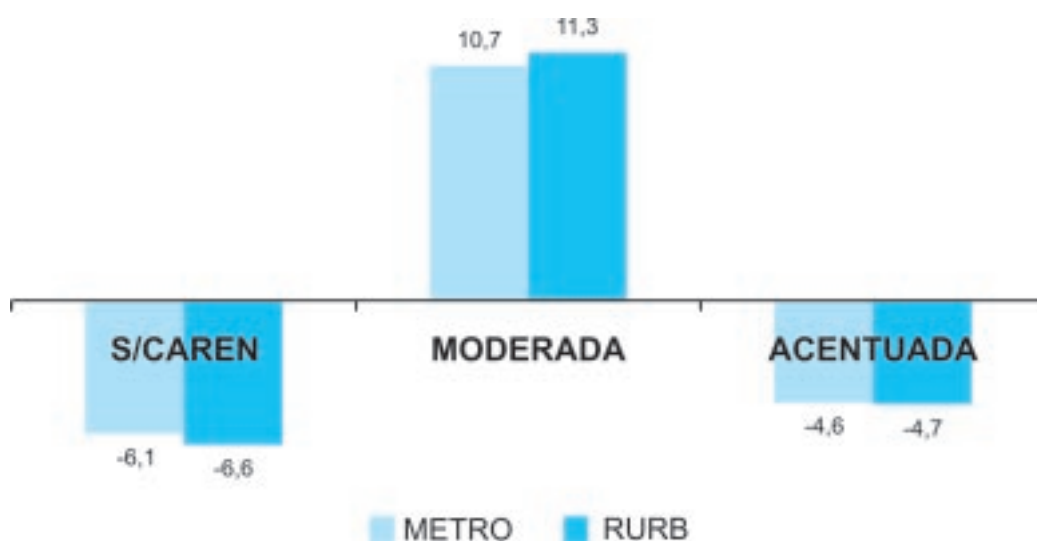


⁷⁰ En ese contexto deben analizarse las implicancias cuantitativas de la meta 11 que establecen los Objetivos del Milenio, de mejorar a nivel mundial las condiciones de vida de 100 millones de personas que habitan en tugurios. Si se aplica el porcentaje relativo que le corresponde a la región, "la meta regional" se dimensiona en 13.8 millones de personas, lo que representaría menos de 11% de la población en tugurios.

tienen carencias del hábitat. En cambio, aumentó de manera muy importante la proporción de los que enfrentan carencias moderadas (1 o 2

carencias). Por último, han disminuido los hogares con precariedad más aguda (3 o más carencias acumuladas).

Gráfico 20
EVOLUCIÓN REGIONAL DE LA PRECARIEDAD DEL HÁBITAT S
CARENCIAS DEL HÁBITAT
HOGARES POBRES URBANOS, 1990-2000



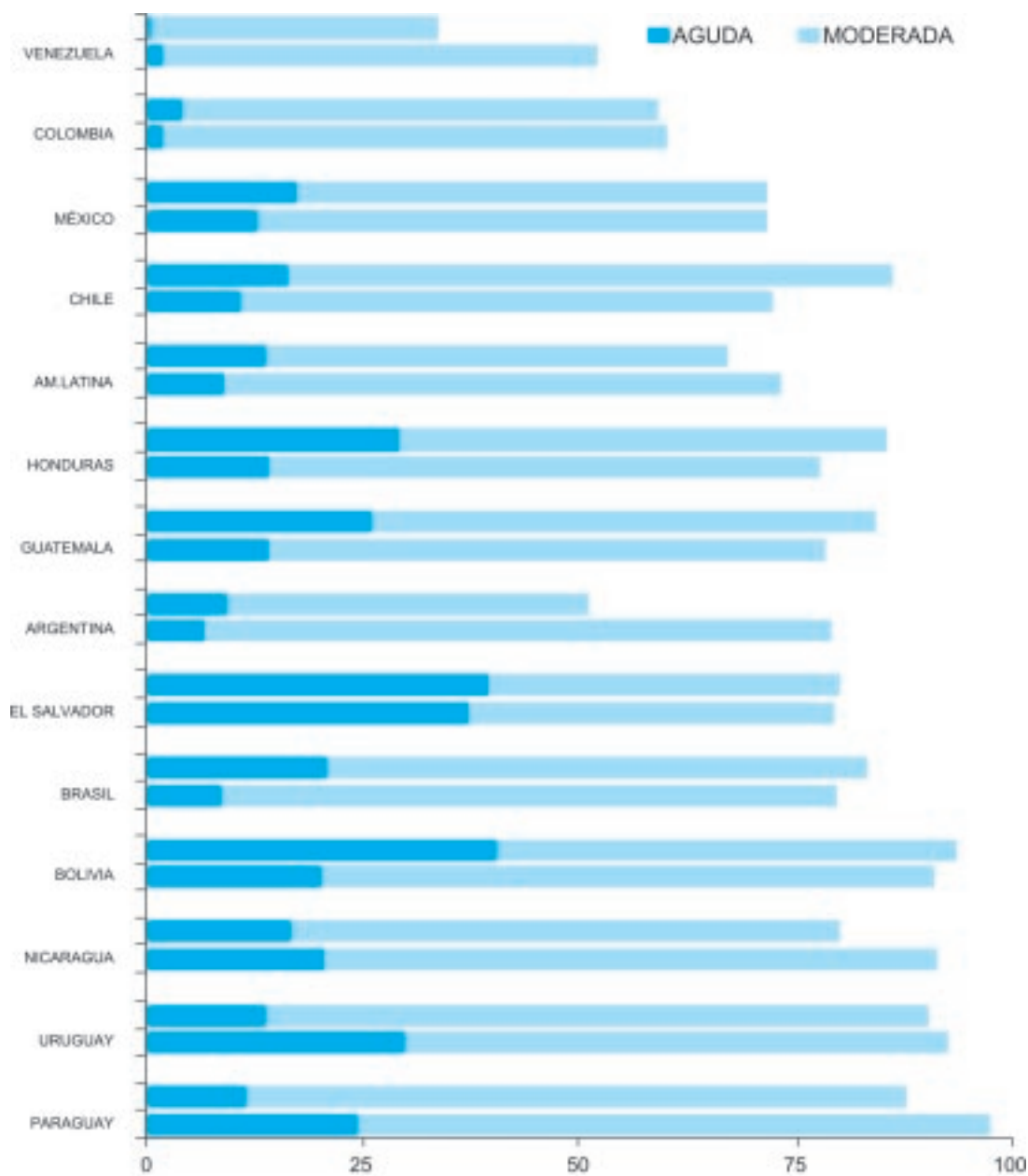
Fuente: Cálculos propios sobre la base de encuestas de hogares

Según el siguiente gráfico, que señala la evolución para algunos países, la precariedad moderada predomina ampliamente en todos los países de la región. Si consideramos lo expuesto en el gráfico 20, de que ella aumentó de manera importante su incidencia en la región, se podría pensar que por una parte, hogares que tenían una precariedad crítica pasaron a esa categoría. En cuatro de ellos (Venezuela, Nicaragua, Uruguay y Paraguay) se acentuó durante la década la precariedad aguda, mientras para la gran mayoría ella se redujo. Por otra parte, es altamente probable que en los demás países una proporción de hogares pobres que no vivía en precariedad hacia comienzos de los 90, hayan experimentado un deterioro de sus viviendas durante la década.

El aumento de la precariedad “moderada” en la gran mayoría de

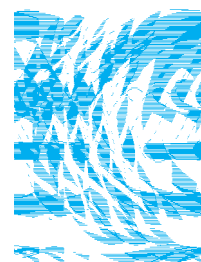
los países señalaría que en general, los hogares pobres urbanos logran acceder cada vez más a condiciones de habitabilidad de nivel intermedio, en que cuentan con algunos servicios, o bien consolidan la materialidad o la tenencia, pero no logran resolverlos todos en su conjunto. Este panorama de precariedad urbana moderada que se generaliza en las ciudades, da cuenta de un progreso acumulativo en la calidad del hábitat que es característico de la región. Por otra parte, sugiere que el logro de avances significativos en el futuro implicará apoyar no solo a los que viven en precariedad extrema, sino también a los que ya han alcanzado avanzar en algunos aspectos. De este modo se podría lograr un salto importante para eliminar la precariedad en las ciudades.

Gráfico 21
**EVOLUCIÓN DE LA PRECARIEDAD DEL HÁBITAT
 HOGARES POBRES URBANOS, % 1990 – 2000**



Una estimación gruesa del volumen de carencias que podrían acumularse al año 2020 de acuerdo a las tendencias observadas, indicaría que si se mantienen los volúmenes de obras para atacar la precariedad urbana, es probable que se logre absorber la precariedad acentuada o al menos, reducirla sustancialmente. En cambio, la precariedad moderada se habrá acentuado hasta alcanzar al

70% de los hogares pobres urbanos. Si la meta es no incrementar la cantidad de hogares pobres que hoy vive en precariedad, se requeriría atender a las carencias habitacionales de unos 20 millones de hogares hasta el año 2020. Estas cifras señalan la importancia de ampliar sustancialmente la escala de las intervenciones para aliviar la precariedad.



3.3 ÉNFASIS PROGRAMÁTICO

Si la precariedad urbana de América Latina y el Caribe se aborda con programas y proyectos adecuados a su expresión particular tal como ella se describe en este documento, será

necesario considerar muy especialmente algunos aspectos al momento de formular y ejecutar las intervenciones.

3.3.1 Pobreza, precariedad y empleo informal

En esta región la pobreza urbana no se encuentra concentrada sólo en los focos de alta precariedad del hábitat, ni tampoco son pobres todos los hogares que viven en barrios precarios. En algunos países las ciudades exhiben una precariedad del hábitat moderada tanto para los pobres como para los que no lo son, reflejando una mayor calidad urbana global. En contraste, en las ciudades de otros países tanto pobres como no pobres sufren una alta precariedad. Esta relativa concordancia entre los niveles de precariedad del hábitat para ricos y pobres en cada ciudad, sugiere abordar la corrección de las carencias con aproximaciones socialmente integradas, aprovechando las economías de escala y considerando capacidades de pago diferenciadas para unos y otros.

Por otra parte, en la ciudad latinoamericana la informalidad residencial tampoco coincide necesariamente con la informalidad laboral, como suele suceder en otras regiones en desarrollo. La imagen del tugurio como enclave urbano en que coincide pobreza, precariedad y estrategias de supervivencia informales no es pues aplicable en muchos países y ciudades de la región. Si bien en algunos países aún hay una cierta coincidencia entre pobreza, informalidad del hábitat e informalidad laboral, las expresiones más recientes de la precariedad requieren de programas que asocien de manera muy flexible las tareas de superación de la pobreza, mejoramiento del hábitat y la inserción laboral en los espacios urbanos.

3.3.2 Corrección de carencias específicas

La gran mayoría de las familias que viven en precariedad en nuestra región experimentan una sola carencia habitacional, mientras tienen resueltas las demás en niveles aceptables (Gráfico 8). En otras palabras, los pobres urbanos en general ya han avanzado, por esfuerzo propio o con el apoyo de programas existentes, en la solución de su precariedad, por lo que requieren de

una intervención muy específica, ya sea en materia de servicios, tenencia o materialidad, para dejar de ser precarios.⁷¹ Por ello es recomendable diseñar programas capaces de abordar selectiva e individualmente estas dimensiones de la precariedad, y no concebir la precariedad como una acumulación de necesidades que debe ser atacada en todos sus frentes al nivel de cada hogar.

3.3.3 Focalización espacial

La precariedad urbana se expresa de manera diferente en los centros metropolitanos y el resto de las ciudades. Mientras en las metrópolis ha

ocurrido una “consolidación material de la informalidad”, en el resto urbano se podría hablar de una “formalización de la precariedad ma-

⁷¹ Mucho menos frecuentes son los hogares que presentan dos carencias, y sólo el 2,5% sufre precariedad en las cuatro dimensiones analizadas (saneamiento, agua, materialidad y tenencia).

terial". Ambos tipos de evolución exigen programas específicos que habrá que diseñar de acuerdo a la realidad de cada país. Además, la tendencia a la concentración de la pobreza y la precariedad en los centros medianos y menores exige focalizar en éstos mayores inversiones para compensar la trayectoria más favorable que ha tenido la consolidación del hábitat popular en las metrópolis.

Por otra parte, la precariedad urbana se encuentra en la región extendida en amplios sectores de la ciudad, en que se entremezclan alojamientos precarios con otros que no lo son. Las intervenciones deberían entonces ser también selectivas en términos territoriales: en lugar de aplicar de manera generalizada una intervención uniforme a todo un sector urbano, conviene identificar con precisión cuales hogares presentan carencias para distinguirlos de aquellos que ya no las tienen. Esta aproximación difiere de aquella visualizada para otras regiones en desarrollo, donde los tugurios son enclaves muy definidos de

precariedad aguda y generalizada que se pueden abordar con programas intensivos y generalizados.

Por último, conviene recordar la importancia de activar en el territorio, dinámicas de absorción de la precariedad del hábitat, aplicando desde el nivel central intervenciones y apoyos diferenciados según el nivel de pobreza existente y el contexto de cada municipio. La importancia que asume el nivel local en la lucha contra la pobreza y precariedad en las ciudades, exige una mayor preocupación que la desplegada hasta ahora, para transferir a los municipios mayores espacios de decisión y recursos, en estrategias que diferencien entre los que cuentan con menor presencia de pobreza y mayores capacidades de gestión, y aquellos en que una pobreza generalizada se acompaña con una capacidad técnica y financiera insuficiente para hacerle frente. Las experiencias regionales disponibles en este ámbito deberían ser difundidas para lograr una mayor equidad territorial.

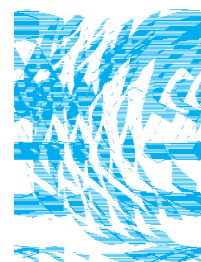
3.3.4 Articulación entre nivel central y local

Instrumentar adecuadamente los derechos de los pobres urbanos a un hábitat menos precario y a espacios de participación en las decisiones que competen a la ciudad, requiere además coordinar las competencias de las distintas esferas de la administración pública en el territorio, articular las ofertas sectoriales e incorporar las demandas territoriales de la población. En esta

tarea juegan un rol primordial los gobiernos locales.⁷²

La región cuenta con instancias que permitirían fortalecer aún más la articulación entre los diversos niveles de gobierno en los países. Por ejemplo, el Foro Regional MINURVI, que involucra a las autoridades nacionales de vivienda y desarrollo urbano, es un espacio privilegiado

⁷² Los procesos de descentralización política y administrativa que ocurren en la mayoría de los países de la Región crean nuevas oportunidades para que los gobiernos locales apoyen la construcción de consensos entre las distintas esferas de la administración pública para atender de manera más efectiva a las demandas de la población que vive en los barrios precarios. Resulta necesario distinguir entre descentralización, que implica la transferencia de competencias y recursos – por tanto de poder de decisión– desde los niveles superiores de la administración hacia aquellos más locales, mientras la desconcentración se limita a crear o reforzar satélites territoriales de la misma institución central a la que éstos responden. Las diferencias son aún más claras si las autoridades descentralizadas son electas, en contraste, la jefatura de las entidades desconcentradas es designada por el poder central.



para compartir y debatir experiencias desarrolladas por las entidades sectoriales en materia de coordinación con los niveles locales, y de ese modo acelerar y mejorar los procesos de inclusión de los sectores pobres y precarios en las ciudades. También es posible instalar un

intercambio efectivo de estas ideas y experiencias en el capítulo regional de CGLU – FLACMA, para conocer y debatir las innovaciones en gestión urbana y a la vez impulsar la replicabilidad de los casos que se ajusten a las necesidades de sus miembros.⁷³

3.3.5 Información e intercambio de experiencias

La multiplicidad de expresiones de la precariedad urbana regional aconseja aplicar modalidades diferenciadas de gestión que supera los estereotipos hasta ahora aplicados a nivel regional y mundial. La precariedad difiere de manera importante de un país a otro, y se manifiesta de manera distinta en las ciudades grandes y pequeñas, o en los hogares encabezados por hombres y mujeres.

América Latina y el Caribe dispone de una base informativa poderosa que le permitiría identificar las necesidades precisas de cada ciudad, barrio u hogar, y luego dar seguimiento a ambos fenómenos. Las bases de datos provenientes de encuestas de hogares y los propios censos, hasta ahora escasamente utilizadas para este fin,

pueden proveer antecedentes muy útiles para fundamentar una nueva generación de programas que reemplacen a aquellos que privilegian las intervenciones uniformes.

Es de destacar además el importante papel que desempeñan en la región tanto la Oficina Regional del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos –ROLAC y la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, para convocar a las instituciones sectoriales de los países en torno a los temas prioritarios acá tratados, y desarrollar programas y proyectos de apoyo en materia de alivio a la pobreza y la precariedad urbana.

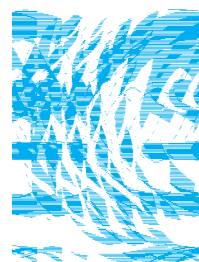
⁷³ FLACMA promueve igualmente la descentralización y la articulación entre los niveles de gobierno bajo la coordinación territorial del gobierno local pertinente, como una forma de reforzar la democracia representativa por medio de mecanismos participativos y contribuir a la implementación de políticas eficaces de reducción de la pobreza y de la desigualdad.

COMENTARIO FINAL

El panorama de la precariedad urbana regional plantea a los países grandes desafíos cuantitativos y cualitativos. En las próximas décadas se requerirá poner en marcha acciones más certeras y masivas que las aplicadas hasta ahora para detener o revertir la acumulación de carencias en el hábitat urbano, y así evitar que ella se torne en un problema inmanejable en muchos países. Por otro lado, pese a las dificultades y restricciones de recursos financieros e institucionales, tanto las entidades sectoriales y locales como los propios habitantes han realizado en la última década importantes esfuerzos para ampliar la cobertura en agua y saneamiento, y conseguir condiciones de tenencia que permitan a los pobres urbanos habitar en un clima de relativa seguridad. Las ciudades de la región están “a medio camino” entre la precariedad aguda y la

consecución de un hábitat urbano aceptable para sus habitantes más pobres

Por esa razón, la superación de la precariedad urbana aparece como una meta posible de conseguir en las próximas décadas. En primer lugar, se deberían masificar las acciones de mejoramiento del hábitat existente. Para ello, el sector de asentamientos humanos requiere superar con urgencia limitaciones institucionales, políticas, financieras y tecnológicas que le han impedido, hasta ahora, estar a la altura de un proceso de urbanización acompañado por altos niveles de pobreza, con respuestas cuantitativa y cualitativamente adecuadas. En segundo lugar, es importante que los programas logren adaptarse a las particulares características de la precariedad urbana regional y a la gran diversidad de expresiones que ella presenta en los países y ciudades.



ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A-1

Población urbana de América Latina según condición de pobreza
(miles de personas, año 2000)

	Pobres	No pobres	Total
Argentina	8.488	24.370	32.858
Bolivia	2.757	2.507	5.264
Brasil	45.253	89.879	135.132
Chile	2.565	10.196	12.761
Colombia	15.019	15.567	30.586
Costa Rica	353	1.666	2.019
Ecuador	4.666	3.191	7.857
El Salvador	1.298	2.154	3.452
Guatemala	2.157	2.314	4.470
Haití	2.356	578	2.934
Honduras	2.043	924	2.967
México	23.155	48.533	71.689
Nicaragua	1.790	1.009	2.798
Panamá	416	1.202	1.618
Paraguay	1.514	1.540	3.055
Perú	6.595	11.951	18.545
R.Dominicana	2.283	3.117	5.400
Uruguay	326	2.711	3.037
Venezuela	8.797	11.891	20.688
América Latina	131.831	235.300	367.130

Fuente : CEPAL, sobre la base de información oficial suministrada por los países.

Cuadro A-2

El Caribe: Población pobre e indigente en países seleccionados

País o territorio	Año	% bajo la línea de pobreza	% bajo la línea de indigencia
Barbados	1997	13.9	0
Belice	1996	33	13.4
Granada	1999	32.1	12.9
Guyana	1999	35	19
Jamaica	2001	16.8	...
Nevis	2000	32	17
St. Kitts	2000	30.5	11
St. Lucia	1996	25.1	7.1
St. Vincent y Grenadin..	1996	37.5	25.7
Trinidad y Tobago	1992	21.2	11.2
Turcos y Caicos	1999	25.9	3.2

Fuente: Rajack, Robin y Barhate, Shrikant: Urban poverty and habitat precariousness in the Caribbean; Serie Medio Ambiente y Desarrollo nº 86, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL; abril 2004

Cuadro A-3

Hogares urbanos pobres sin acceso a red de agua potable
1990 y 1999, % del total de hogares pobres urbanos

	1990		1999	
	Pobres no indigentes	Indigentes	Pobres no indigentes	Indigentes
Argentina	6.0	12.2	2.7	5.7
Bolivia	33.0	35.7	10.1	5.7
Brasil	28.8	47.5	19.8	30.6
Chile	4.7	7.4	2.3	4.4
Colombia	4.6	8.2	2.1	4.8
El Salvador	45.2	56.3	41.0	52.9
Guatemala	52.0	55.1	35.6	47.2
Honduras	20.6	20.7	5.1	8.3
México	43.0	57.9	42.0	72.6
Nicaragua	13.6	19.0	12.3	27.1
Paraguay	34.4	47.9	22.2	19.1
Perú	-	-	25.2	33.1
Uruguay	15.6	29.8	3.6	1.9
Venezuela	4.5	6.5	8.6	12.7
Región	26.1	39.4	20.8	25.9

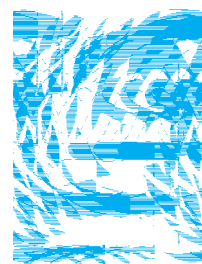
Fuente: Compendio estadístico sobre pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe

Cuadro A-4

Hogares urbanos pobres sin acceso a red de alcantarillado
1990 y 1999, % del total de hogares pobres urbanos

	1990		1999	
	Pobres no indigentes	Indigentes	Pobres no indigentes	Indigentes
Argentina	29.1	37.7	63.7	72.6
Bolivia	63.3	61.5	44.7	44.5
Brasil	61.0	75.1	64.8	73.0
Chile	25.1	35.2	21.6	26.5
Colombia	12.7	24.1	7.3	13.3
El Salvador	61.8	77.5	58.5	74.1
Guatemala	72.2	78.7	61.5	76.6
Honduras	53.1	69.1	41.8	59.2
México	32.9	53.1	22.9	39.1
Nicaragua	55.9	67.0	70.8	83.8
Paraguay	78.2	88.9	92.1	87.2
Perú	-	-	38.8	57.7
Uruguay	73.9	86.3	68.1	72.3
Venezuela	10.2	14.0	33.2	42.1
Región	44.2	61.7	45.4	52.9

Fuente: Compendio estadístico sobre pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe



Cuadro A-5

**El Caribe: porcentaje de la población con acceso mejorado
a agua potable y saneamiento
Áreas urbanas, año 2000**

País o territorio	Agua	Saneamiento
Antigua y Barbuda	95	98
Bahamas	98	100
Barbados	100	100
Belice	100	71
Cuba	95	99
Dominica	100	86
Rep. Dominicana.	90	70
Grenada	97	96
Guyana	98	97
Haití	49	50
Jamaica	98	99
S. Kitts y Nevis /a	98	96
Santa Lucía /a	98	89
S. Vicente y Grenad. /a	93	96
Suriname	93	99
Trinidad y Tobago /a	90	99

a) % de población total

Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS) y UNICEF; Global Water Supply and Sanitation Assessment -2000 report and updates, entregado por UNICEF a United Nations Millennium Indicator Database.

Cuadro A-6

**Hogares urbanos pobres en viviendas de material no convencional
1990 y 1999, % del total de hogares pobres urbanos**

	1990		1999	
	Pobres no indigentes	Indigentes	Pobres no indigentes	Indigentes
Argentina	10.0	19.9	9.2	11.3
Bolivia	71.3	73.5	58.0	72.5
Brasil	16.6	19.0	3.7	8.0
Chile	71.4	80.7	54.6	60.2
Colombia	10.7	17.4	8.1	12.3
El Salvador	32.6	50.0	28.6	42.9
Guatemala		-	48.8	65.8
Honduras	50.8	60.3	25.2	43.1
México	20.1	31.2	12.5	22.0
Nicaragua	50.9	56.2	50.6	59.6
Paraguay	4.1	9.7	7.7	16.1
Perú		-	47.5	61.2
Venezuela		-	10.6	16.2
Región	20.9	24.2	12.9	19.9

Fuente: CEPAL: Compendio estadístico sobre pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe

Cuadro A-7

**Hogares urbanos pobres sin propiedad de la vivienda
1990 y 1999, % del total de hogares pobres urbanos**

	1990		1999	
	Pobres no indigentes	Indigentes	Pobres no indigentes	Indigentes
Argentina	35.6	36.7	39.7	41.9
Bolivia	47.3	44.7	57.4	56.5
Brasil	37.5	37.6	30.0	32.3
Chile	42.6	58.1	35.0	45.0
Colombia	34.6	37.6	49.6	49.7
El Salvador	39.5	40.4	44.5	42.4
Guatemala	43.5	38.4	34.0	32.9
Honduras	46.6	43.7	41.0	41.6
México	33.7	38.4	35.0	42.1
Nicaragua	17.0	13.8	18.9	16.9
Paraguay	24.1	27.6	23.7	36.4
Perú	-	-	43.3	40.8
R. Dominicana	-	-	32.6	26.8
Uruguay	49.3	54.7	56.8	69.0
Venezuela	22.9	21.9	19.1	20.3
Región	35.8	37.6	34.0	35.9

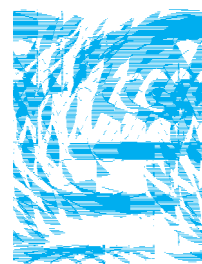
Fuente: Compendio estadístico sobre pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe

Cuadro A-8

**Grados de precariedad de los hogares pobres y no pobres
Total regional (% ponderado)**

	TOTAL URBANO		ÁREAS METROPOLITANAS		RESTO URBANO	
	Hogares no pobres (%)	Hogares pobres (%)	Hogares no pobres (%)	Hogares pobres (%)	Hogares no pobres (%)	Hogares pobres (%)
Ninguna carencia	47.2	25.9	50.6	27.9	45.1	25.2
1 carencia	38.8	40.6	38.2	42.5	39.2	39.8
2 carencias	11.0	22.7	9.1	20.8	12.2	23.5
3 carencias	2.4	8.7	1.6	7.0	2.8	9.4
4 carencias	0.6	2.0	0.5	1.8	0.7	2.2
Total	100.0	99.9	100.0	100.0	100.0	100.1

Fuente: Compendio estadístico sobre pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe



Cuadro A-9

Tasas anuales de crecimiento urbano, %, 1990-2025

	1990 1995	1995 2000	2000 2005	2005 2010	2010 2015	2015 2020	2020 2025
Región	2,33	2,16	1,95	1,7	1,49	1,3	1,12
América del Sur	2,35	2,18	1,97	1,69	1,45	1,23	1,04
América Central	2,35	2,26	2,04	1,86	1,69	1,54	1,38
El Caribe	2,04	1,58	1,33	1,24	1,17	1,08	0,97

Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects, The 2001 Revision, Nueva York, 2002*

Cuadro A-10

PIB/hab en dólares de 1995

País	1990	2000	2003
Argentina	5 535	7 332	6 601
Bolivia	804	941	939
Brasil	3 817	4 225	4 142
Chile	3 759	5 736	6 051
Colombia	2 147	2 285	2 352
Costa Rica	2 959	3 775	3 935
Cuba	5 086	4 038	4 274
Ecuador	1 669	1 729	1 855
El Salvador	1 406	1 756	1 760
Guatemala	1 347	1 585	1 574
Honduras	686	714	721
México	3 925	4 811	4 682
Nicaragua	735	820	820
Panamá	2 682	3 406	3 470
Paraguay	1 472	1 278	1 287
Perú	1 879	2 334	2 431
Rep. Dominicana	1 378	2 062	2 120
Uruguay	4 696	5 833	4 953
Venezuela	2 994	3 068	2 470
Promedio			

Fuente : CEPAL, sobre la base de información oficial suministrada por los países.

a/ Se refiere al ingreso bruto nacional real por habitante.

b/ Total nacional.

Cuadro A-11

América Latina (18 países): Indicadores de gasto público social a/ b/
1990/91 - 2000/01

País y cobertura d/	per cápita (en dólares de 1997)		como porcentaje del PIB		como porcentaje del gasto público total	
	1990/91	2000/01	1990/91	2000/01	1990/91	2000/01
Argentina e/	1211	1650	19,3	21,6	62,2	62,4
Bolivia h/	121	183	12,4	17,9	47,3	60,4
Brasil f/	786	936	18,1	18,8	48,9	61,6
Chile	441	936	11,7	16,0	60,8	69,7
Colombia	158	337	6,8	13,6	28,8	33,5
Costa Rica	469	689	15,6	18,2	38,9	40,5
Ecuador g/	88	131	5,5	8,8	35,4	29,8
El Salvador h/	63	82	3,4	4,2	23,7	30,9
Guatemala	52	109	3,4	6,2	29,9	45,6
Honduras	60	77	7,9	10,0	36,5	38,7
México	259	456	6,5	9,8	40,8	61,5
Nicaragua	48	61	11,1	13,2	34,1	38,4
Panamá	497	853	18,6	25,5	40,0	49,7
Paraguay	57	148	3,1	8,5	39,9	43,8
Perú	76	187	4,0	8,0	33,9	46,8
Rep. Dominicana	60	170	4,3	7,6	38,4	45,2
Uruguay	888	1494	16,9	23,5	62,4	75,0
Venezuela	320	402	8,5	11,3	32,9	37,9
Prom. Región	314	494	9,8	13,5	40,8	48,4

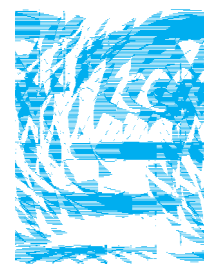
Fuente: Cepal, base de datos sobre gasto social de la División de Desarrollo Social.

a/ Incluye el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo y asistencia social, y vivienda y alcantarillado. b/ Las cifras presentadas corresponden al promedio simple del bienio referido.

c/ Las dos últimas columnas corresponden a diferencias entre los porcentajes del período final y del inicial.

d/ SPNF: Sector público no financiero; GG: Gobierno general; GC: Gobierno central. e/ Incluye el gasto del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y el Gobierno Central de Buenos Aires, y de los gobiernos municipales. f/ Estimación del gasto social consolidado, que incluye el gasto federal, estadual y municipal.

g/ Incluye una estimación del volumen de gastos en seguridad social, que no forma parte del presupuesto del Gobierno Central. h/para comienzos de los 90 se considera 94-95



Cuadro A-12

América Latina (18 países): gasto público social per cápita en educación, salud y vivienda (en dólares de 1997) 1990/91 - 2000/01

País y cobertura b/	EDUCACIÓN		SALUD		VIVIENDA	
	1990/91	2000/01	1990/91	2000/01	1990/91	2000/01
Argentina c/	226	385	271	379	144	183
Bolivia e/	52	66	31	38	25	32,5
Brasil d/	162	185	156	151	67,5	12
Chile	87	238	70	165	48	99
Colombia	63	97	23	107	12	25,5
Costa Rica	114	189	148	199	61,5	67
Ecuador	45	45	14	16	0	3
El Salvador f/	37	48	24	28	1	1
Guatemala	25	46	14	19	1,5	25,5
Honduras	32	45	20	24	6,5	7
México	104	190	118	86	26,5	50
Nicaragua	19	28	20	22	9	10
Panamá	125	199	164	274	53	188
Paraguay	22	70	6	19	7,5	3
Perú	31	58	17	41	3	12,5
Rep. Dominicana	17	67	14	42	24,5	32,5
Uruguay	130	213	154	175	16	31
Venezuela	128	178	57	50	61,5	46
Promedio	79	130	73	102	32	46

Fuente: Cepal, base de datos sobre gasto social de la División de Desarrollo Social.

a/ Las cifras presentadas corresponden al promedio simple del bienio referido. b/ SPNF: Sector público no financiero; GG: Gobierno general; GC: Gobierno central. c/ Incluye el gasto del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y el Gobierno Central de Buenos Aires, y de los gobiernos municipales. d/ Estimación del gasto social consolidado, que incluye el gasto federal, estadual y municipal. e/ Gasto de comienzos de los 90 corresponde a 1995 f/ Gasto de comienzos de los 90 corresponde a 1993

Cuadro A-13

América Latina (18 países): gasto público social per cápita en educación, salud y vivienda (como % del PIB) 1990/91 - 2000/01

	EDUCACIÓN		SALUD		VIVIENDA	
	1990/91	2000/01	1990/91	2000/01	1990/91	2000/01
Argentina c/	3,6	5,0	4,3	5,0	2,3	2,35
Bolivia e/	5,3	6,5	3,1	3,7	2,5	3,2
Brasil d/	3,7	3,8	3,6	3,0	1,55	0,2
Chile	2,4	4,1	1,9	2,8	1,25	1,7
Colombia	2,7	3,9	1,0	4,3	0,5	1
Costa Rica	3,8	5,0	4,9	5,3	2	1,75
Ecuador	2,9	3,0	0,9	1,1	0	0,2
El Salvador f/	2,0	2,5	1,3	1,5	0	0
Guatemala	1,6	2,6	0,9	1,1	0,1	1,45
Honduras	4,3	5,8	2,6	3,1	0,9	0,85
México	2,6	4,1	3,0	1,9	0,65	1,05
Nicaragua	4,3	6,1	4,7	4,8	2,05	2,2
Panamá	4,7	6,0	6,1	8,2	1,95	5,6
Paraguay	1,2	4,0	0,3	1,1	0,4	0,15
Perú	1,7	2,5	0,9	1,8	0,15	0,55
Rep. Dominicana	1,2	3,0	1,0	1,9	1,75	1,45
Uruguay	2,5	3,4	2,9	2,8	0,3	0,5
Venezuela	3,4	5,0	1,6	1,4	1,6	1,3
Promedio	3,0	4,2	2,5	3,0	1,1	1,4

Fuente: Cepal, base de datos sobre gasto social de la División de Desarrollo Social.

a/ Las cifras presentadas corresponden al promedio simple del bienio referido. b/ SPNF: Sector público no financiero; GG: Gobierno general; GC: Gobierno central. c/ Incluye el gasto del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y el Gobierno Central de Buenos Aires, y de los gobiernos municipales. d/ estimación del gasto social consolidado, que incluye el gasto federal, estadual y municipal. e/ Gasto de comienzos de los 90 corresponde a 1995 f/ Gasto de comienzos de los 90 corresponde a 1993

Cuadro A-14

**Evolución proyectada de la población de tugurios a nivel mundial
(miles de personas, 1990-2020)**

	1990	2001	2005	2010	2015	2020
África del Norte	21.719	21.345	21.224	21.062	20.901	20.741
África Subsahariana	100.973	166.126	199.231	249.885	313.418	393.104
América Lat. y Caribe	110.837	127.404	134.257	143.116	152.560	162.626
Asia Oriental	150.761	194.078	212.368	238.061	266.863	299.150
Asia Centro-sur	207.501	262.441	285.713	317.858	353.620	393.405
Asia sur-oriental	48.986	56.799	59.913	64.073	68.521	73.279
Asia occidental	29.524	41.356	46.709	54.426	63.418	73.896
Oceanía	350	499	568	668	786	924
Total	670.651	870.048	959.983	1.089.149	1.240.087	1.417.125

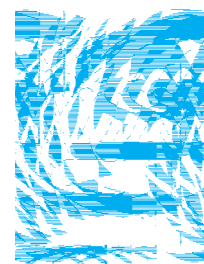
Fuente: <http://www.unhabitat.org/programmes/guo/documents/>

Cuadro A-15

**Población de tugurios en los países y territorios de América Latina y el Caribe
(1990-2001, % de la población urbana) ordenados de menor a mayor
incidencia en el año 2001**

País	Pobl. en tugurios (%)		País	Pobl. en tugurios (%)	
	1990	2001		1990	2001
América Latina y el Caribe	35,4	31,9			
Barbados	1,0	1,0	México	23,1	19,6
Bermuda	1,0	1,0	Colombia	26,0	21,8
Antillas Holandesas	1,0	1,0	Paraguay	36,8	25,0
Aruba	2,0	2,0	Ecuador	28,1	25,6
Bahamas	2,0	2,0	Panamá	30,8	30,8
Cuba	2,0	2,0	Trinidad y Tob	34,7	32,0
Puerto Rico	2,0	2,0	Argentina	30,5	33,1
Guyana	4,9	4,9	Salvador	44,7	35,2
S. Cristóbal y Nieves	5,0	5,0	Jamaica	29,2	35,7
S. Vicente y Granad.	5,0	5,0	Brasil	45,0	36,6
Antigua y Barbuda	6,9	6,9	Rep. Dominicana	56,4	37,6
Granada	6,9	6,9	Anguilla	40,6	40,6
Surinam	6,9	6,9	Venezuela	40,7	40,7
Uruguay	6,9	6,9	Bolivia	70,0	61,3
Chile	4,0	8,6	Guatemala	65,8	61,8
Santa Lucía	11,9	11,9	Belice	54,2	62,0
Costa Rica	11,9	12,8	Perú	60,4	68,1
Dominica	16,6	14,0	Nicaragua	80,7	80,9
Honduras	24,0	18,1	Haití	84,9	85,7

Fuente: <http://www.unhabitat.org/programmes/guo/documents/>





BIBLIOGRAFÍA

Arboleda, María: Estudio sobre el impacto del liderazgo de mujeres en arenas públicas locales. Estudio de caso sobre Guayaquil. Asuntos de género en un contexto de orden y cambio controlado. Elaborado para UNDP – UNIFEM – UN/HABITAT; marzo 2005

Arriagada, Camilo: Dinámica de la precariedad urbana a escala municipal: los casos de Costa Rica, México y Ecuador en el último período intercensal. Informe de consultoría, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL; Mayo 2004 (sin publicar)

Banco Interamericano del Desarrollo, Departamento de Desarrollo sostenible: Inventario de prevención y atención de la violencia a nivel municipal. <http://www.iadb.org>.

Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe, Departamento de Finanzas, Infraestructura y Sector Privado: Guía didáctica para municipios: Prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina; Washington, Noviembre, 2003

Banco Mundial, Caribbean Country Management Unit, Poverty Reduction and Economic Management, Latin America and the Caribbean Region: “Un momento para decidir: desarrollo del Caribe en el siglo XXI”, Informe No. 31725-LAC. <http://web.worldbank.org/> Abril 2005

Carcedo, A; Molina, G: Mujeres contra la violencia: una rebelión radical, San José, CEFEMINA, 2001.

Díaz, M; I. Fernández; I., Valdebenito, L: Violencia doméstica y ámbito local: la propuesta de intervención DOMOS. Ed. Domos, Santiago de Chile, 2002.

International Centre for the Prevention of Violence (ICPC). 1999. “100 Crime Prevention Programs to Inspire Action Across the World”. Montreal, Canadá. <http://www.crime-prevention-intl.org>

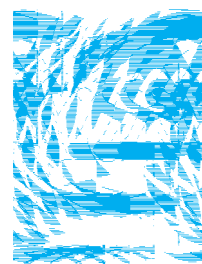
Mac Donald, Joan: Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL; noviembre de 2004.

Mac Donald, Joan y Miquel, José: Déficit habitacional en América Latina, sin publicar, octubre 2004.

Mathon, Dominique; Pauvreté et stratégies de survie dans les quartiers précaires de l'aire métropolitaine de Port-au-Prince; rapport final, Junio 2004

MINURVI: XII Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe: Declaración de La Paz, Bolivia, 2003

MINURVI: XIII Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe : Declaración de San José, Costa Rica, 2004



OMS y UNICEF: Informe de evaluación mundial de la situación del suministro de agua y del saneamiento para el año 2000, Ginebra, 2000

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN_HABITAT)

- Human Settlements Statistical Database version 4 (HSDB4-99), en www.unhabitat.org/programmes/guo/documents

-Safer Cities. Nairobi, Kenya, 2002

- Agua y Saneamiento en las Ciudades del Mundo. Acciones Locales para alcanzar objetivos mundiales. Earthscan Publications LTD, Londres, 2003

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN_HABITAT), 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, 2003

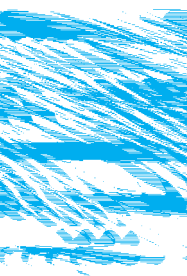
Rajack, Robin y Barhate, Shrikant: Urban poverty and habitat precariousness in the Caribbean; Seri Medio Ambiente y Desarrollo n° 86, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL; abril 2004

SEHAS/CELS: El derecho a la vivienda desde una perspectiva jurídica” Documento docente sin publicar, Córdoba, Argentina, sin fecha

Silva Lira, Iván: Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina; Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2003.

Smaoun, Soraya; Fernández Ivonne y Campos, Patricia: Violencia urbana contra la mujer: Análisis desde la perspectiva de género. Programa Ciudades más Seguras, UN-HABITAT, 2004. www.pgualc.org.

United Nations, Commission on Human Rights, Sixty-first session, Agenda Item 10. Statement of Mr. Miloon Kothari, Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Marzo 2005





Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Av. Presidente Vargas, 3131/1304
20210-030 – Rio de Janeiro, Brasil
Tel: (55-21) 2515-1700
Fax: (55-21) 2515-1701
Correo electrónico: rolac@habitat-lac.org
www.unhabitat-rolac.org