
medio ambiente y desarrollo

El desarrollo sostenible de
los asentamientos humanos
en América Latina y el Caribe

Lucy Winchester



NACIONES UNIDAS



**División de Desarrollo Sostenible y
Asentamientos Humanos**

Santiago de Chile, noviembre de 2006

Este documento fue preparado por Lucy Winchester, experta de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos.

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

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN impreso 1564-4189
ISSN electrónico 1680-8886

ISBN: 92-1-322997-6
LC/L.2287-P
Original: Inglés
N° de venta: S.05.II.G.39

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2006. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

Resumen	5
I. El contexto regional: tendencias de urbanización, desempeño económico reciente y condiciones ambientales urbanas	7
II. Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos	11
1. Hábitat	11
2. Planificación y gestión urbanas.....	19
3. Infraestructura urbana ambiental.....	22
3.1 Servicios urbanos: algunas reflexiones	22
3.2 Servicios de abastecimiento de agua y saneamiento	23
3.3 Gestión de los residuos sólidos.....	24
3.4 Energía, transporte público y contaminación atmosférica.....	25
4. Vulnerabilidad urbana y desastres.....	29
5. Acceso a las oportunidades económicas y el empleo.....	31
III. Financiamiento y gobernabilidad	35
1. Financiamiento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos	35
2. La formulación de políticas y el contexto institucional	38
IV. Reflexiones finales	41
Bibliografía	43
Serie Medio ambiente y desarrollo: números publicados	47

Índice de recuadros

Recuadro 1	Demanda de subsidios y políticas de vivienda en Chile, Colombia y Costa Rica	13
Recuadro 2	Programas de regularización legal	16
Recuadro 3	Programas de mejoramiento	18
Recuadro 4	Proyectos estratégicos de desarrollo urbano: renovación urbana del casco histórico de Quito	20
Recuadro 5	Resumen de algunos instrumentos económicos aplicables a la política urbana.....	21
Recuadro 6	Medidas para reducir la congestión orientadas a la demanda en Chile (Santiago) y Brasil	27
Recuadro 7	Iniciativas en materia de transporte en Bogotá, Colombia	28
Recuadro 8	Restricciones del uso de los vehículos por razones ambientales Santiago, Chile.....	29
Recuadro 9	Experiencia adquirida de programas de desarrollo rural exitosos	33
Recuadro 10	Sinergia de las reformas en materia de desarrollo de los mercados de crédito locales en México	38
Recuadro 11	Ejemplos de proyectos participativos de gestión urbana	40

Resumen

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

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

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

El otro factor se refiere a la escasez del desarrollo de mecanismos de financiamiento que fortalecen un modelo de desarrollo sostenible urbano.

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

En cuanto a las conceptualizaciones y definiciones de desarrollo sostenible, y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, y cuáles y en qué medida inciden las políticas sobre las modalidades y las dinámicas del desarrollo urbano hay muchos puntos de vista y opiniones. Son las que buscan medir o cuantificar índices o coeficientes de la sostenibilidad urbana (Índice de Bienestar Económico Sostenible, la Huella Ecológica, Flujos de Carbono y flujos de materiales, *Environmental Sustainability Index*, ONU CDS: indicadores de desempeño, entre otros), como también aquellos que significan el concepto como una experiencia y buscan observar / medir las percepciones de cambio o ideologías (encuestas de percepciones; la ecología profunda; ‘*Smart Growth*’; *Sustainable Urban Livelihoods*, entre otros) . Dentro de las comunidades académicas y de definición de políticas, existen profundas divergencias sobre qué es el “desarrollo urbano sostenible” y sobre qué hacer para obtenerlo.

No obstante lo anterior, en el concepto de “desarrollo sostenible urbano” han entrado a formar parte estable tres dimensiones fundamentales: ambiental, social y económica, y también espacial desde la escala local a la global. Sin lugar a duda, el elemento central de la sostenibilidad es haber reconocido que los costos ambientales de la urbanización no pueden ser transferidos a las generaciones futuras. Se trata del principio “de la equidad intergeneracional”, del hecho que es necesario garantizar a las generaciones futuras una cantidad de bienes al menos iguales a los que disponemos hoy (capital natural constante).

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

I. El contexto regional: tendencias de urbanización, desempeño económico reciente y condiciones ambientales urbanas

América Latina y el Caribe es la región más urbanizada del mundo en desarrollo y su nivel de urbanización rivaliza con el de muchos países industrializados. Las cifras de la región ocultan amplias diferencias entre un país y otro –así como dentro de ellos, en el ámbito subnacional– en términos del grado de urbanización y del ritmo actual del proceso. A un extremo están los países con un avanzado grado de urbanización (Argentina, Chile, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela), cuya población urbana en el 2000 representaba el 86%, 87%, 90% y 93%, respectivamente, del total de la población. Al otro extremo están los países muy rurales, tales como los de Centroamérica y Paraguay, cuya población urbana constituye menos del 60% del total. El nivel de la subregión andina está muy cerca del promedio regional (CEPAL/PNUMA, 2002). El nivel de urbanización de la región aumentó del 71% en 1990 al 75% en 2000 y al 77% en 2003, en que la población urbana ascendió a 417 millones, en comparación con los 126 millones de habitantes de zonas rurales (Naciones Unidas, 2004). En 2001, de los casi 400 millones de personas que vivían en las zonas urbanas de la región, el 6,1% correspondía a la subregión del Caribe, el 23,6% a la subregión de Centroamérica y el 70,3% a América del Sur (Mac Donald, 2004).

En las tres últimas décadas la población urbana de la región ha aumentado un 240%, en tanto su población rural creció apenas un 6,5% (CEPAL/PNUMA, 2002).

No obstante, en la década de 1990 se profundizó la tendencia hacia la desaceleración del crecimiento de la población urbana de la región. Además, gran parte de esta población reside en grandes ciudades. A la región le corresponde solo un 8,6% de la población mundial, pero cerca del 14% de la población que vive en asentamientos de más de un millón de habitantes (Mac Donald, 2004).

El movimiento demográfico más habitual en la región es la migración de una ciudad a otra. La migración de las zonas rurales a las urbanas, que ha decaído en términos absolutos, está adoptando nuevas manifestaciones, en las que intervienen sobre todo adultos jóvenes de mayor educación en edad de trabajar o que se dan en situaciones de conflictos civiles generalizados (Colombia). Desde la región también empieza a observarse una corriente migratoria hacia otros países, sobre todo a los Estados Unidos, y en mucho menor medida a Canadá, Europa y Oceanía. En Centroamérica hay indicios de que las redes que se forman entre quienes parten y quienes permanecen están uniéndose a las zonas urbanas. La emigración hacia los Estados Unidos está afectando considerablemente los patrones demográficos y socioculturales de las ciudades centroamericanas. En el Caribe, la migración internacional suele ser el componente más importante de la dinámica de la población, la estructura social y demográfica y la distribución espacial de la población (CEPAL, 2001a). La asistencia económica que los emigrantes prestan a sus familiares en los países de origen se ha transformado en una variable macroeconómica fundamental para muchas zonas e incluso países de la región, sobre todo México (que recibe unos 7.000 millones de dólares al año) y Centroamérica y el Caribe (donde estas corrientes corresponden al 8% y al 14% del PIB de países pequeños como Ecuador, El Salvador, Jamaica y la República Dominicana) (CEPAL/PNUMA, 2002).

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

No obstante lo anterior, muchos países de la región han atravesado por períodos de mayor inestabilidad económica, lo que influye negativamente en las condiciones ya adversas en los mercados laborales. Las bajas tasas de crecimiento han tenido efectos negativos en el empleo y en la creación de nuevos puestos de trabajo. La marcada baja de la capacidad de absorción laboral de los sectores público y manufacturero, en un contexto de rápida absorción tecnológica y ajuste fiscal, ha tenido por lo menos tres consecuencias: i) la desaparición de puestos de baja calificación, con la consecuente alza del desempleo y del empleo informal; ii) la ampliación de la brecha salarial entre los trabajadores calificados y no calificados, y iii) el descenso de la proporción de empleos seguros y estables, en especial los de baja calificación, y una mayor disparidad entre los trabajadores calificados y no calificados, en términos de los derechos de trabajo (Katzman, 2003).

Actualmente un 40,6% de los hogares de América Latina se encuentran bajo la línea de pobreza y sin protección social básica, lo que afecta a 213 millones de personas, 88 millones de los

cuales viven en condiciones de extrema pobreza (CEPAL, 2006). La pobreza urbana se expresa a través de bajos ingresos laborales, relacionados con el empleo precario y el déficit de capital educativo, incluidos con inequidades de género. La jefatura de hogar femenina, más que estar sobre representada en la pobreza, se asocia a mayor vulnerabilidad económica y social, como consecuencia del menor número de ocupados por hogar, lo que significa una mayor exposición a caer bajo la línea de pobreza en momentos de crisis.

De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, en el año 2002 los pobres de las zonas urbanas de la región ascendieron a más de 146,7 millones de personas, de las cuales 51,6 millones eran indigentes (CEPAL, 2004b). Si bien la pobreza es proporcionalmente inferior en las ciudades que en las zonas rurales, dado el alto nivel de urbanización de América Latina y el Caribe, la mayoría de la población vive en centros urbanos, con lo cual dos de cada tres personas pobres de la región reside en las ciudades. Casi el 70% de la pobreza urbana regional se concentra en las zonas urbanas de Brasil, Colombia y México (Mac Donald, 2004). En cuanto a la incidencia de la pobreza relativa como proporción de la población urbana total, existen cuatro grupos de países en la región: i) un primer grupo, en que menos del 25% de la población urbana es pobre (Costa Rica, Chile y Uruguay); ii) el segundo, en que entre el 25% y el 40% de la población urbana es pobre (Brasil, El Salvador, México y Panamá); iii) el tercero (Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay y República Dominicana), en que la pobreza urbana fluctúa entre el 40% y el 60% del total, y iv) el último, en que más del 60% de los residentes urbanos son pobres (Honduras y Nicaragua) (CEPAL, 2004b).

El crecimiento medio de la mayoría de los países de la región no ha bastado para superar los problemas de pobreza. La profunda desigualdad en la distribución del ingreso que predomina en los países latinoamericanos constituye un problema y un obstáculo en este ámbito, que no se limita a una brecha de ingresos, sino que se expresa en brechas en materia de bienestar social, capital humano, activos productivos y pleno ejercicio de los derechos ciudadanos (CEPAL, 2006). Según los análisis de la CEPAL, los factores de riqueza inciden en la pobreza y en la desigualdad.

Después de la pérdida de ciertos recursos naturales, la degradación ambiental urbana es el problema más grave que aqueja a la región en esta esfera del desarrollo. En general, las causas del aumento de la contaminación del aire, el suelo y el agua están relacionadas con procesos no planificados de urbanización, el uso de técnicas agrícolas no sostenibles y agroquímicos y a la deficiente gestión del medio ambiente. Debido al crecimiento descontrolado de las ciudades, una gran proporción de la población ha quedado expuesta al deterioro de la calidad del aire y el agua, la contaminación por desechos peligrosos y la degradación de zonas costeras. El hacinamiento, la falta de infraestructura y la expansión descontrolada de las ciudades incrementa la exposición a los contaminantes, situación de la que los sectores más pobres son las principales víctimas. Las sociedades de la región actualmente no demuestran tener una actitud proactiva para enfrentar los problemas ambientales. A diferencia de lo que ocurrió en los años noventa, en los que se observó en la región un aumento de la participación ciudadana en los temas ambientales (sobre todo en relación con los contaminantes industriales), actualmente se registra una apatía generalizada al respecto. Cabe señalar que hoy, especialmente en las zonas metropolitanas, los principales contaminantes son las fuentes móviles (el transporte público y privado), de manera que las personas que contaminan (los conductores) son víctimas de su propio accionar.

Aunque los procesos de urbanización detuvieron su escalada en la última década, aún se plantean graves desafíos para los asentamientos urbanos de la región: la escasez de servicios públicos, marcadas diferencias sociales en las condiciones del hábitat, segregación social y espacial, inequidad, pobreza, desempleo y mayor vulnerabilidad económica, degradación ambiental, complejidades de las estructuras de gobierno para la prestación de servicios ambientales urbanos, contaminación y vulnerabilidad frente a los desastres naturales y tecnológicos.

La existencia de un Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos ilustra la preocupación de los encargados de formular las políticas frente a estos problemas. Este plan fue elaborado en 1996 y actualizado para el examen del Programa Hábitat a cinco años de su aprobación, y ha sido refrendado por los ministerios de desarrollo urbano y vivienda de la región.¹ En dicho Plan de Acción se incorporan temas críticos relativos al desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en cinco áreas principales: equidad social y pobreza, incremento de la productividad, mejoramiento del entorno urbano, fomento de la gobernabilidad y participación y eficiencia de las políticas (CEPAL, 2001b). En el Plan también se ilustra el cambio de perspectiva de los encargados de formular las políticas y los analistas de la región, que están abandonando el enfoque basado en los problemas para intentar aprovechar las oportunidades de las economías urbanas, reducir las externalidades negativas y entender las ciudades como motores del desarrollo e instrumentos para el crecimiento y el desarrollo de las economías regionales, así como para enfrentar los problemas ambientales y sociales (Bárcena y Simioni, 2003).

¹ Hay un plan similar para la región relativo a temas ambientales concretos (Iniciativa latinoamericana para el desarrollo sostenible, PNUMA 2003), así como iniciativas subregionales especialmente concebidas para el Caribe.

II. Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos

1. Hábitat

Persisten graves problemas de vivienda en la región, sobre todo en los sectores más pobres de la población: el 45% de estos problemas surge de carencias cuantitativas, en tanto el resto corresponde a mejoras necesarias. Se prevé que estas seguirán aumentando anualmente pese a la desaceleración del crecimiento de la población de la región, debido a la diversificación de la demanda de vivienda (CEPAL, 2001a). Se observa que el modelo de la familia nuclear que predominaba en décadas anteriores actualmente está dejando paso a una tendencia hacia la formación de hogares más pequeños, compuestos de personas mayores, y más hogares encabezados por mujeres (CEPAL, 2001a). También se registra una demanda significativa de reemplazo del parque de viviendas² disponibles en la región, sobre todo de las viviendas sociales construidas a partir de la década de 1950, debido a la ausencia histórica de aplicación de especificaciones técnicas adecuadas y de medidas y programas de mantenimiento, lo que ha acortado la vida útil de muchos complejos habitacionales.

² Los programas de vivienda relacionados al mejoramiento del parque existente son incipientes en la región. Esta problemática comienza a recibir atención a nivel nacional (Argentina, Chile, Costa Rica, México) y a nivel de ciudades individuales (Rosario, San Pablo). Para mayores informaciones sobre el análisis del caso de Rosario, ver Rodríguez (2005).

En los hogares pobres, el problema más generalizado es la falta de acceso al saneamiento, seguido por la falta de acceso a la seguridad de la tenencia y a redes de agua potable. El problema que le sigue en importancia es el de la vivienda de construcción deficiente. Por último, el hacinamiento sigue siendo característico de los hogares urbanos pobres. En las zonas urbanas, la precariedad caracteriza no solo a los hogares pobres, sino también, aunque en menor medida, a los hogares que, por sus ingresos, están ubicados por encima de la línea de pobreza (Mac Donald, 2004).³ El desafío principal de los sectores urbanos de pobreza respecto al tema de servicios urbanos (agua y saneamiento) es la calidad y el acceso efectivo. En general, existen grandes variaciones entre pobres urbanos en el acceso a los servicios (de buena o deficiente calidad), siendo en gran medida la edad del asentamiento el factor determinante (por ejemplo, los nuevos asentamientos irregulares periurbanos habitualmente carecen de servicios) (Banco Mundial, 2004).

En los años noventa los hogares encabezados por mujeres estaban en gran desventaja en términos de los aspectos físicos de la vivienda, aunque esta situación comenzó a cambiar cerca del 2000. En cuanto a los servicios, estos hogares estaban en mejores condiciones que los hogares pobres en general a principios de la década, pero al final de este período la expansión de la cobertura de servicios no mejoró considerablemente la situación de este grupo. Dado que este segmento también perdió su ventaja en términos de seguridad de la tenencia, puede concluirse que la situación de vivienda de los hogares encabezados por mujeres, sobre todo los hogares indigentes, se ha tornado más precaria (Mac Donald, 2004).

La oferta de vivienda pública y privada no se amplió sustancialmente en la década de 1990 e incluso se mantuvo por debajo del nivel necesario para satisfacer las necesidades relacionadas con la formación de nuevos hogares. En la mayoría de los países de la región, las condiciones macroeconómicas no han permitido mantener políticas habitacionales sobre la base de la producción convencional. Los nuevos enfoques de política han incluido parámetros más realistas respecto de las especificaciones técnicas para la vivienda, según programas tendientes a la consolidación progresiva, integral y participativa de los asentamientos humanos, utilizando recursos públicos y microcréditos, además del ahorro para la vivienda. Constituye un reto adicional incorporar otras alternativas como la mejora y la ampliación de las viviendas existentes y políticas de movilidad residencial.

Se han diversificado los tipos de financiamiento a fin de brindar a los hogares de bajos ingresos acceso a la vivienda según planes basados en una combinación de subsidios del Estado, ahorro previo e hipotecas, con miras a ampliar la capacidad del sector privado de construir y financiar soluciones habitacionales para los diferentes sectores socioeconómicos. De la experiencia regional en materia de planes combinados de financiamiento basados en enfoques de mercado para la vivienda social se desprenden varias lecciones y desafíos pendientes en las áreas de los sistemas de subsidios, el uso de ahorros y la política de crédito para la vivienda. De acuerdo con lo ocurrido en Costa Rica, Colombia y Chile, se observa que si se pone demasiado hincapié en nuevos subsidios para la vivienda, sin incorporar temas relativos a los déficit cualitativos, se puede exacerbar los niveles de precariedad (Szalachman, 2000; Held, 2000). Si bien entre los temas clave para los programas de subsidios se encuentra la disponibilidad de recursos públicos suficientes⁴ y la oferta de terrenos a precios adecuados, se ha comprobado que las características del propio sistema de subsidios son de gran importancia. Entre estas se cuentan la transparencia e imparcialidad del sistema de aplicación, cuestiones de focalización de los beneficiarios (capacidad de pago, temas relativos a la oferta y demanda) y neutralidad en términos del uso del subsidio (vivienda nueva o usada, mejoramiento o ampliación). Se ha demostrado que el uso del ahorro previo, aunque aún no

³ La precariedad se define como la proporción de hogares cuyas necesidades habitacionales, entre otras una vivienda de construcción adecuada, acceso a los servicios (agua y saneamiento) y seguridad de la tenencia, no están completamente cubiertas.

⁴ De los estudios de la CEPAL se desprende que los recursos públicos necesarios ascenderían al menos a un 1% del PIB, según un cálculo desarrollado sobre la base de los programas desarrollados en Chile y Costa Rica (Held, 2000).

está completamente valorado en las políticas de vivienda de la región ni incorporado plenamente en ellas, es una herramienta eficaz para determinar la disposición de las familias para resolver sus problemas de vivienda. No obstante, el acceso al sistema de las familias de menores ingresos debiera asegurarse definiendo niveles y períodos de ahorro realistas, así como una conexión a un mecanismo financiero que garantice un rendimiento económico, la seguridad y la liquidez.⁵ Aunque en general se acepta que el componente de crédito de los sistemas de financiamiento de las viviendas sociales debe operar en condiciones de mercado, indexado por la inflación, continúan existiendo dos dificultades básicas respecto a su adopción generalizada en la región: la escasez de fondos de mediano y largo plazo y el desarrollo insuficiente de los mercados financieros (González, 2002). Entre los progresos logrados recientemente en el financiamiento de la vivienda se incluye el reconocimiento de la necesidad de crear mecanismos para la transformación de los términos crediticios, la creación de mercados secundarios para las hipotecas y la provisión de garantías y subsidios de seguro a los bancos comerciales a fin de reducir los costos de las transacciones.

Recuadro 1**DEMANDA DE SUBSIDIOS Y POLÍTICAS DE VIVIENDA EN CHILE, COLOMBIA Y COSTA RICA**

Las nuevas políticas de vivienda social en la región han supuesto cambios significativos de los papeles de agentes públicos y privados. El sector público ha asumido una función reguladora, de gestor de los subsidios a la demanda y de agente subsidiario en segmentos en los que el sector privado no está en condiciones de desempeñarse de manera adecuada. En general, el sector privado se encarga de construir las viviendas sociales, con créditos hipotecarios en condiciones de mercado (y los subsidios del Estado), y los hogares de bajos ingresos hacen aportes al financiamiento de sus viviendas mediante ahorros, terrenos, materiales de construcción y trabajo.

Sobre la base de un sistema que combina créditos en condiciones de mercado, ahorro y subsidios directos a la demanda (para viviendas nuevas y en 1996 para usadas), la política aplicada en Chile ha arrojado excelentes resultados en materia de construcción, sobre todo en la década de 1990 (unas 800.000 viviendas en un país de cuatro millones de hogares). Asimismo, ha permitido un aumento de los ahorros destinados a inversión en vivienda, aunque a finales de los años noventa estos hayan acusado un descenso. El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, por medio de su Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) regula el sector y fija los precios de las viviendas sociales, establece los estándares, administra el sistema de subsidios del Estado, ofrece crédito a los segmentos de menores ingresos y garantías hipotecarias para las viviendas sociales. Las empresas de construcción privadas se encargan de la construcción de las viviendas –generalmente en el marco de grandes proyectos de desarrollo, que abarcan hasta 2.000 unidades– y de la organización de la demanda, incluida la administración de las cuentas de ahorro; los bancos e instituciones financieras otorgan y gestionan el crédito para vivienda, así como las letras y bonos asociados a las hipotecas en los mercados de capitales. En 1998, el Servicio de Vivienda y Urbanismo otorgó el 17,5% del crédito del sistema, sobre todo a las familias de más bajos ingresos, mientras que el sector financiero atendió a las familias de medianos ingresos y las de ingresos medianos bajos (principalmente con la financiación de fondos de pensiones). El acceso responde a un sistema de puntaje basado en criterios que incluyen los niveles de ahorro e ingresos, el tamaño del hogar y su composición y factores de estratificación social. Por su transparencia y objetividad cuenta con gran respaldo de los potenciales beneficiarios, que reconocen su legitimidad. Aunque este sistema de selección ha sido bastante eficaz, los sectores más pobres de la población de bajos ingresos se han visto excluidos del acceso a soluciones habitacionales en la mayor parte de los casos, debido a su reducida capacidad de endeudamiento y una cierta falta de correspondencia entre la oferta y la demanda.

(continúa)

⁵ Esto puede suponer el establecimiento de mecanismos de indización de los fondos o la introducción de tasas de interés nominales variables.

Recuadro 1 (conclusión)

El aumento del precio de los terrenos y la falta territorio disponible han tenido efectos negativos en los nuevos complejos de viviendas sociales. Estos se han ubicado en general en la periferia de las áreas metropolitanas, con los consiguientes problemas de acceso a los servicios, ascenso de los costos, exclusión social y segregación. Aunque los subsidios pueden emplearse en la compra de viviendas usadas, el mercado secundario de viviendas sociales ha mostrado un dinamismo muy reducido, y la ausencia de terrenos disponibles sigue siendo una gran dificultad. En el marco del programa “Vivienda social dinámica sin deuda” se ofrece una pequeña unidad habitacional, financiada con ahorros y subsidios, que debe ser completada por sus nuevos propietarios, orientada a los hogares sin capacidad de endeudamiento.

En 1991, se crearon en Colombia el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) y el sistema de subsidios a la demanda de vivienda. INURBE es la institución pública que tiene a su cargo la nueva política de viviendas sociales que rige el sistema de subsidios. Entre sus funciones también se cuentan la administración de los subsidios destinados a las familias de bajos ingresos para unidades nuevas y usadas, así como para su mejora y ampliación, y la asistencia técnica a instituciones locales y organizaciones en el campo de la vivienda popular. Las entidades privadas gestionan subsidios para hogares cuyo ingreso asciende a un monto de dos a cuatro salarios mínimos. Aunque en los programas de viviendas se prevé una contribución en dinero o trabajo, en general no se entregan ahorros en efectivo. En 1997, se puso en práctica una nueva política territorial de orientación social, por medio de la cual se autorizó a los municipios a emplear instrumentos de planificación del uso del suelo para reservas de tierras y mecanismos para recaudar un porcentaje del incremento de los precios de los terrenos relacionado con las inversiones públicas. Otro aspecto innovador del caso colombiano es la incorporación de inversiones públicas complementarias en los sectores de la salud y la educación, entre otros. A pesar de estas reformas innovadoras, la nueva política aún no se ha traducido en un descenso considerable del déficit de viviendas en Colombia.

En 1986 se creó en Costa Rica el Sistema Financiero para la Vivienda (SFNV), a cargo del Banco Hipotecario para la Vivienda. La función del banco es canalizar los fondos para vivienda social a entidades financieras autorizadas de primer nivel y administrar el fondo de subsidios para la vivienda, integrado por recursos públicos. El sistema comprende subsidios directos a los hogares (para unidades nuevas y para mejora y ampliación de la vivienda), el acceso a créditos hipotecarios en condiciones de mercado y la construcción de soluciones habitacionales por parte del sector privado. La política de vivienda ha fomentado una notable expansión de la construcción de soluciones habitacionales y la subsiguiente reducción de su déficit cuantitativo. Entre los retos actuales se cuentan: i) el ascenso del déficit de viviendas; ii) el aumento del precios de los terrenos y la consiguiente exclusión de hecho de los más pobres; iii) el limitado desarrollo del mercado secundario de viviendas sociales, y iv) la necesidad de desarrollar los mercados de capitales y mejorar el acceso a la financiación a largo plazo para créditos hipotecarios.

Fuente: Günther Held, “Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 96 (LC/L.1382-P/E), Santiago de Chile, junio de 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.55.

Aunque el crecimiento de la población está reduciendo su ritmo en las ciudades de la región, aún persiste la demanda apremiante de tierras, dado el incremento de la demanda de viviendas, servicios, infraestructura, espacios de recreación, parques industriales y redes viales. La escasez de terrenos urbanos para la expansión de los asentamientos humanos es particularmente grave en el Caribe, debido al tamaño reducido de las islas más pequeñas y a limitaciones topográficas. Además, la disponibilidad de terrenos es aún menor debido a otros factores, como la falta o deficiencia de mecanismos de distribución racional de la tierra para los distintos usos, la escasez de terrenos urbanizados en zonas no vulnerables (sobre todo para familias de ingresos medios y bajos) y los

patrones de propiedad y uso de la tierra, en especial en el caso de propietarios extranjeros o grandes propiedades, o sistemas ineficaces de adjudicación de títulos de propiedad.

Las ciudades están extendiendo sus fronteras a costa de la tierra rural. Hay dos mercados para acceder a la tierra: los sectores acomodados tienen un acceso legal seguro mediante el mercado formal y los sectores de bajos ingresos usan estrategias de supervivencia, que consisten en recurrir al mercado informal u ocupar terrenos de alto riesgo. Este último proceso –la construcción social de viviendas por parte de los sectores de bajos ingresos de los asentamientos precarios y en los barrios consolidados–, considerado como un recurso y una inversión de los sectores de bajos ingresos que debe activarse, mejorarse o capitalizarse, es tal vez una de las principales oportunidades en este campo del desarrollo del hábitat en la región. En general, los encargados de formular las políticas no reconocen explícitamente la existencia de este recurso ni lo articulan o incorporan en las políticas habitacionales. No obstante lo anterior, existen muchas experiencias individuales que apoyan en estos recursos en la región. De acuerdo con algunos analistas (Clichevsky, 2003), el mercado informal de tierras se ha transformado en uno de los principales mecanismos para acceder a la tierra, superando a las invasiones o tomas en importancia relativa.

Entre las estrategias que se utilizan en la región para mejorar el acceso a la tierra de los sectores más pobres figuran los programas integrales de mejoramiento de asentamientos informales y de regularización de la propiedad de la tierra. Mediante los primeros se reconoce implícitamente la construcción social de hábitat por parte de las familias pobres y se intenta capitalizar y seguir mejorando las inversiones realizadas por dichas familias y comunidades, en el contexto de un proceso orientado a garantizar el acceso seguro a la tierra. Otro enfoque del tema del acceso son los planes de financiamiento mixto, con los que se fomenta la participación del sector privado en la construcción de viviendas sociales a precios convenientes. Sin embargo, debido a la escasez de terrenos urbanizados y al carácter especulativo de los mercados de tierras de las ciudades altamente urbanizadas de la región, los precios de los terrenos han subido enormemente en las ciudades latinoamericanas. En Chile, los proyectos de vivienda pública llevados a cabo en las grandes ciudades se han traducido en la relegación de los grupos de bajos ingresos a los suburbios de las ciudades, en los que los terrenos tienen menor costo, lo que ha contribuido a la segregación socioespacial de los pobres y, en ocasiones, la ha consolidado. La compra y reserva de terrenos para viviendas sociales y demás proyectos de desarrollo urbano a cargo de los gobiernos nacionales, regionales y municipales,⁶ así como el mejoramiento de la calidad y accesibilidad de la información relativa a los mercados de tierras también se cuentan entre las estrategias de mejoramiento del acceso. No obstante, a medida que suben los precios de los terrenos en la región, la viabilidad financiera de los programas de compra de tierras se pone cada vez más en duda.

A mediados de 2001, en la región había aproximadamente 128 millones de personas que vivían en tugurios, es decir, un 32% de la población urbana (Mac Donald, 2004). Los tugurios, que abarcan una amplia gama de asentamientos de bajos ingresos, desde viviendas deterioradas en el centro de la ciudad a los asentamientos informales, caracterizados por viviendas, infraestructura y servicios inadecuados, condiciones de hacinamiento y ubicación en zonas de riesgo, con formas de tenencia irregulares, son en muchas ciudades la única opción posible para los pobres urbanos.

En los enfoques nacionales del problema de los tugurios se han ido abandonando las políticas negativas (desalojo, reasentamiento involuntario, desatención benévola) y se han ido adoptando políticas más positivas.⁷ Estas se fundan en el reconocimiento, bastante generalizado en la región, de que las estrategias que entrañan asentar a las poblaciones en las zonas que ya ocupan constituyen la solución más conveniente al problema de los asentamientos informales desde el punto de vista

⁶ El gobierno municipal de Quito, Ecuador, y las oficinas regionales del Servicio de Vivienda y Urbanismo de Chile ponen en práctica programas de este tipo.

⁷ Sin embargo, según Clichevsky (2003), que cita ejemplos tan recientes como en el año 2001 en San Pablo, la amenaza de los desalojos sigue estando presente en América Latina.

socioeconómico. A pesar de eso, la inseguridad de la propiedad sigue estando presente en la región. En los asentamientos informales, la irregularidad de la tenencia es un factor que aumenta la ambigüedad. Quienes residen en los asentamientos tienden a comportarse como los dueños y su contexto social los reconoce de esa manera, pero no pueden acceder a los beneficios que la sociedad brinda a los dueños de propiedades (Solís Pérez (2002) citado en Clichevsky, 2003). A medida que los pobladores invierten más en el mejoramiento de sus viviendas, la inseguridad se transforma en un factor cada vez más determinante de tensión social.

Para la problemática de los tugurios se han empleado distintos tipos de enfoques, desde los que se limitan a la regularización de la propiedad de predios ocupados irregularmente hasta programas integrales de mejoramiento de los barrios. La regularización puede ser legal, urbana o ambas. La regularización legal se vincula a la legalización de la propiedad, el reconocimiento del derecho a ocuparla por periodos determinados y la venta o donación del terreno a sus ocupantes. La regularización urbana se refiere al proceso de reconocer subdivisiones irregularmente ocupadas como zonas urbanas regulares, que a su vez recibirán servicios y pagarán impuestos como el resto de la ciudad (Brakarz, Green y Rojas, 2002). En este último caso, los asentamientos irregulares se aceptan como una realidad urbana que no puede erradicarse y como parte del proceso de crecimiento de las ciudades.

Recuadro 2

PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN LEGAL

Los procesos de legalización tienden a ser complejos y lentos en la mayoría de los países de la región. Esta labor se ve obstaculizada por las complejas manifestaciones del desarrollo informal, la gran cantidad de agentes involucrados, la falta de transparencia en materia de propiedad de la tierra, el cuantioso volumen de títulos que es necesario examinar, así como por aspectos institucionales, entre otros catastros desactualizados e insuficiente capacidad técnica especializada (Brakarz, Green y Rojas, 2002; Clichevsky, 2003). Los requisitos para la legalización que se exigen a los beneficiarios varían según los países, pero en general incluyen: i) un período mínimo de ocupación del lote; ii) la ausencia de otra propiedad; iii) la calidad de jefe de hogar (a menudo se le da la prioridad a las jefas de hogar); iv) ausencia de deudas pendientes con el Estado, y, en muchos casos, v) un nivel de ingresos que permita la participación en el pago (Clichevsky, 2003). Estos requisitos, sumados a las obligaciones que los beneficiarios deben cumplir tras la legalización (pagos y restricciones a la venta) pueden constituir apreciables obstáculos para una gran proporción de los habitantes de asentamientos informales.

En Argentina, las políticas nacionales más importantes en este sentido son el Programa nacional de tierras fiscales "Programa Arraigo"^{na} y la ley 24.374 de 1994. La aplicación de ambas políticas recae en los gobiernos locales. En virtud de la Constitución brasileña de 1988 se estableció el concepto de función social de la propiedad y se creó una institución nacional de regularización legal. En la mayoría de las constituciones estatales, leyes orgánicas municipales y planes maestros elaborados en la década de 1990 se incorpora de forma explícita este objetivo. En 2001, con la ley federal 10.257 de desarrollo urbano, el estatuto de las ciudades, se completó el marco jurídico del reconocimiento del derecho social de los habitantes de asentamientos informales a la vivienda y se crearon y reglamentaron instrumentos fundamentales a estos efectos (De Grazia, 2002) citado en Clichevsky, 2003). De 1993 a 1996, en los 45 mayores municipios de Brasil, los programas de regularización legal atendieron a 86.379 familias. El programa "Morar legal", financiado en forma conjunta por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Caja Económica Federal, se desarrolla en el municipio de Río de Janeiro y está orientado a la regularización (urbana y legal) de los terrenos ilegales. Por medio de procesos participativos y sobre la base de criterios de selección de los beneficiarios definidos en el plan maestro se urbanizaron y regularizaron más de 35.000 lotes. En Quito, Ecuador, una norma local, la ordenanza 2708/89, brinda el marco jurídico para el reconocimiento y regularización de los asentamientos informales.

(continúa)

Recuadro 2 (conclusión)

Desde el 2001, en el Municipio de Quito se ha prestado especial atención a la legalización y regularización de los asentamientos informales, que permite el acceso a la infraestructura municipal. Ese año se creó la Unidad de suelo y vivienda, en la que se consolidaron varios departamentos hasta entonces separados. En sus primeros ocho meses de trabajo, se legalizaron 23 barrios, en comparación con el promedio anterior de dos por año (Frank, 2002, citado en Clichevsky, 2003). En Guayaquil, de 1993 a 2000 se otorgaron más de 103.000 títulos, en el marco de un proceso participativo orientado a la integración formal de los asentamientos marginales en los planes municipales de desarrollo urbano (Varas, 2002, citado en Clichevsky, 2003).

En México se han legalizado más de 2,5 millones de terrenos en dos décadas, aunque más de un millón de familias sigue a la espera de títulos. En Perú, en noviembre de 2000, la Comisión de la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), financiada con fondos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), confirió más de un millón de títulos en el país, la mitad en Lima. En la República Bolivariana de Venezuela, la ley que regula el subsistema de vivienda y política habitacional de 1998 dispone el reconocimiento y la regularización de diferentes formas de tenencia de tierras y su incorporación en la estructura urbana (Vidal, 2001, citado en Clichevsky, 2003). En 2002 se promulgó un decreto que constituye el marco jurídico para el desarrollo de programas participativos de legalización de los terrenos urbanos ocupados por asentamientos populares.

Fuente: Nora Clichevsky, "Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina", serie Medio ambiente y desarrollo, N° 75 (LC/L.2025-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre de 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.189.

^a En este programa se incorporan objetivos de regularización urbana y legal.

Las estrategias de mejoramiento incorporan inversiones para desarrollar la infraestructura y los servicios urbanos en los barrios así como realizar programas destinados a aliviar los principales problemas sociales de las comunidades y elevar su calidad de vida en general. En Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y Uruguay ya se han ejecutado programas de este tipo. Se trata de proyectos de urbanización in situ, en que se aprovechan las inversiones que los residentes ya han hecho en sus soluciones habitacionales y se fomenta la participación comunitaria en la ejecución de las operaciones. Entre las lecciones aprendidas de estas iniciativas se encuentran los siguientes aspectos: i) la participación eficaz y directa de municipios y comunidades en la ejecución de los programas, ii) la coordinación intersectorial eficaz de los programas públicos nacionales y subnacionales, iii) la adecuada capacidad técnica y de gestión en términos de ejecución, iv) la coordinación eficaz de las inversiones físicas y sociales, v) la integración a las redes de servicios públicos (mediante conexiones físicas y considerando los precios) y actividades de seguimiento y mantenimiento ulterior y vi) mecanismos eficaces de control de costos y focalización de recursos (Brakarz, Green y Rojas, 2002). Un aspecto socioeconómico fundamental que aún no se ha incorporado plenamente a estos programas es la creación de oportunidades para generar ingresos.

Recuadro 3
PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO

Los objetivos de los programas de mejoramiento de los barrios han ido cambiando con el tiempo, de una orientación a soluciones individuales en materia de infraestructura y tenencia (mediante loteos y prestación de servicios, entre otros) a una perspectiva más integrada entre alivio de la pobreza y desarrollo urbano, sobre todo en la década de 1990, en el ámbito de programas cofinanciados por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. El mejoramiento integral de las condiciones de vida de los beneficiarios, la participación comunitaria en las decisiones de inversión una mejor gestión de los servicios locales, la prestación de servicios sociales complementarios y la creciente participación de los municipios son característicos de la segunda perspectiva (Brakarz, Green y Rojas, 2002).

En Argentina, el Programa de mejoramiento de barrios (PROMEBA) se inició en 1997 con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Los proyectos que incluyan agua potable, tratamiento del agua, saneamiento, energía eléctrica, regularización legal, apoyo social y componentes de infraestructura que mitiguen el impacto ambiental son elegibles para contar con financiamiento en el marco del programa. Este modelo de programa ha sido reproducido en varias provincias. En Salta, el programa "Mis Barrios" se aplicó en casi todas los municipios. En Bolivia, el Banco Interamericano de Desarrollo cofinanció, con un aporte local del 40%, el Subprograma de mejoramiento de barrios, que tiene como propósito la financiación de subsidios colectivos otorgados a grupos o familias para infraestructura vecinal. Este programa se coordina junto con otros componentes del nuevo sistema de viviendas, incluida la reorganización del sistema de financiación y subsidio a la vivienda y se ha puesto en práctica en 87 barrios de diferentes regiones de Bolivia. Con "Favela-Bairro", que opera desde 1995 en Río de Janeiro con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo, se perseguía la integración de 105 tugurios de mediano tamaño en el tejido urbano en un plazo de cuatro años. Por medio de intervenciones complementarias con el municipio, el programa permitió financiar infraestructura vial social y recreativa, parques, créditos para materiales de construcción, incentivos para capacitación en pequeñas empresas, formación de empresas y guarderías infantiles. Las comunidades se seleccionaron de acuerdo con un sistema de puntaje basado en indicadores de pobreza y eficacia en función de los costos. Las dos etapas del programa supusieron una inversión de 600 millones de dólares y beneficiaron a aproximadamente 500.000 habitantes (Brakarz, Greene y Rojas, 2002) "Chile barrio", también financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, se orienta a las 115.000 familias que viven en asentamientos irregulares o "campamentos". Los recursos y las intervenciones en las esferas de capacitación, salud, empleo, oportunidades y vivienda se coordinan en el marco de un plan integral para responder a las necesidades de las familias. En Perú, el Banco de Materiales brinda financiamiento a las familias para materiales de construcción para la edificación de una vivienda básica, su ampliación y mejora. El monto máximo de los préstamos en 1.720 dólares, amortizables hasta en 15 años, a una tasa de interés efectiva del 7%. La inscripción en uno de los registros nacionales de predios es un prerrequisito para el acceso a los créditos. Se estima que el 50% de los terrenos legalizados en las áreas norte, sur y este de Lima, esto es 281.652 hogares, han sido objeto de estos préstamos; los paqos están al día.

Fuente: Nora Clichevsky, "Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina", Serie Medio ambiente y desarrollo, N° 75 (LC/L.2025-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre de 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.189.

Se ha producido un incremento en la segregación en las ciudades de la región. Mientras que las iniciativas públicas sobre nuevas viviendas han tendido a ubicar a los pobres en la periferia urbana o en zonas suburbanas, la demanda de exclusividad residencial planteada por los sectores de altos ingresos ha conducido a la expulsión de los sectores pobres de las zonas urbanas de mayor categoría. La formación de asentamientos precarios en grandes ciudades ha reforzado los procesos de exclusión urbana y social, ha estimulado los conflictos en el uso del suelo en los planes de

desarrollo urbano y ha obstaculizado los procesos de mejoramiento. La exclusión a menudo no se limita al acceso a los beneficios que la ciudad ofrece, pero también a la participación en las decisiones que afectan a la ciudad. El incremento de la segregación en las ciudades de la región toma distintas formas: desde barrios marginales en áreas consolidadas hasta extensas zonas tugurizadas en la periferia de las ciudades. Dentro de estas áreas también se encuentra una heterogeneidad en los niveles de ingresos. Por ejemplo, en Brasil, los no-pobres comprenden una proporción significativa de los residentes de favelas, hasta más de 50% en algunas ciudades.

2. Planificación y gestión urbanas

La mayor estabilidad y apertura de los mercados han realzado el papel económico de muchas ciudades, destacando la importancia de la funcionalidad urbana desde el punto de vista de la globalización. El crecimiento de las ciudades se ha traducido en voluminosas inversiones en proyectos inmobiliarios y de infraestructura, aunque estas inversiones han estado sujetas a los ciclos económicos de los países. El avance de las tecnologías de la información y el crecimiento de un sector de servicios muy diversificado y complejo han contribuido a establecer una nueva dinámica entre las ciudades y sus territorios de influencia. Sin embargo, con las políticas de uso del suelo y gestión urbana no se ha aprovechado plenamente la oportunidad de dirigir o estar a la par del crecimiento, la liberalización y los cambios de la producción que se están observando en la región.

El mejoramiento combinado de la funcionalidad urbana y las condiciones de habitabilidad para los residentes urbanos (ya sea respecto de factores intangibles o materiales), sobre todo en el caso de los sectores más pobres, es un reto importante que enfrentan actualmente los encargados de formular las políticas urbanas y que requiere la adopción de un enfoque integral, proactivo y sistémico de la planificación y gestión urbanas (Jordán, 2003). La intervención pública tiende a consistir en un enfoque pasivo y normativo (instrumentos y planes de zonificación), técnicas de planificación estratégicas (participación comunitaria, participación del sector privado mediante incentivos, definición de prioridades) y una amplia gama de instrumentos de planificación del uso del suelo que no necesariamente están coordinados ni se emplean para inducir o promover ciertos resultados estratégicos. Aun así, en distintas regiones se han recogido experiencias que suponen una variedad de innovaciones.

A nivel de marcos normativos, cabe mencionar la reciente (2001) Ley de Desarrollo Nacional Urbano de Brasil, el estatuto de la ciudad, que sienta las bases de una nueva estrategia integrada de política urbana y vivienda. Este enfoque combina nuevos mecanismos para la regularización y reducción del surgimiento de asentamientos irregulares, con el mejoramiento y profesionalización de las prácticas y técnicos de gestión urbana (Clichevsky, 2003). Como parte de esta gran reforma urbana, se crearon nuevos mecanismos institucionales (el Ministerio de la Ciudad). En Colombia, Costa Rica, El Salvador y México se están formulando políticas públicas para fortalecer los procesos de planificación urbana y regulación territorial a escala regional y subregional, integrando las necesidades de vivienda, el uso del suelo y el desarrollo de la infraestructura. La ley colombiana de reforma urbana aprobada en los años noventa dio a los municipios autonomía sobre la regulación de los mercados de tierras, con el objetivo explícito de favorecer a los grupos de la sociedad más desaventajados. Con la aprobación de la ley 1.715 en Bolivia, se creó una base jurídica para la propiedad y redistribución de la tierra. En Perú se estableció un marco legislativo fuerte para facilitar la participación comunitaria en la adopción de decisiones sobre planificación del uso del suelo acordes con asentamientos humanos sostenibles.

Una segunda tendencia es el uso de proyectos urbanos estratégicos para revitalizar e interconectar el tejido urbano. Estos proyectos suelen estar orientados hacia la recuperación de áreas centrales (como en el centro de Quito) o pueden suponer la inversión (pública o privada) en infraestructura económica o social como parte de los esfuerzos para el desarrollo urbano (como en el centro de Santiago).

Recuadro 4

PROYECTOS ESTRATÉGICOS DE DESARROLLO URBANO: RENOVACIÓN URBANA DEL CASCO HISTÓRICO DE QUITO

La renovación del centro histórico es un componente clave del plan estratégico y participativo del Distrito Metropolitano de Quito en Ecuador. Las medidas se orientan a facilitar la rehabilitación global del centro, sobre la base del desarrollo del turismo, la creación de empleo y la recuperación de la memoria histórica de la ciudad. Las estrategias específicas abarcan un reordenamiento de las funciones urbanas, así como la mejora de la estructura de la ciudad y de su situación ambiental. El gobierno municipal ha intentado resolver los problemas relacionados con la seguridad pública y organizar y racionalizar el comercio informal. Desde 1996, la Empresa del Centro Histórico (ECH), de capitales mixtos, ha desarrollado programas de vivienda en esta área, con financiamiento del sector bancario, el Banco Interamericano de Desarrollo y crédito del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. El programa, que dio lugar a 360 soluciones habitacionales, correspondientes a una inversión de seis millones de dólares, actualmente funciona sobre la base del autofinanciamiento y la reinversión de capitales. El mandato de la compañía es la rehabilitación integral de 154 manzanas del centro histórico de Quito declaradas patrimonio cultural por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Para apoyar esta labor, el municipio ha elaborado un plan maestro, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Con el fin de colaborar en el financiamiento en la etapa inicial se creó el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural, con la contribución del 6% de la recaudación del impuesto sobre la renta del distrito de Quito; más adelante la Empresa del Centro Histórico reunió 33 millones de dólares, con fondos adicionales provenientes de la cooperación internacional. En 1996, se creó el Museo de la Ciudad, se reorganizó el estacionamiento de vehículos y se iniciaron otras actividades culturales. Actualmente, la empresa está llevando a cabo una reorganización del sistema de transporte en el centro histórico, así como varias actividades de apoyo a las microempresas.

Fuente: Dora Arízaga Guzmán, "Recuperación de áreas centrales" Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, serie Libros de la CEPAL, N° 75 (LC/G.2203-P), Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio de 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.113.

Un tercer ámbito tiene relación con la integración de las prácticas de gestión ambiental urbana en los instrumentos de planificación del uso del suelo (Córdoba, Argentina; Manizales y Bogotá en Colombia, y Santiago de Chile).

En Santiago, con la colaboración de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), el gobierno regional lanzó el Programa de Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable (OTAS) con el fin de apoyar la planificación y adopción de decisiones en materia de uso del suelo en cuatro esferas fundamentales (el sistema de asentamientos humanos, el sistema vial y ejes de desarrollo, el sistema socioproductivo y el sistema físicoambiental).

Sobre la base de una metodología llamada "planificación del paisaje", desarrollada en Alemania para la protección de la naturaleza y el paisaje, en el marco del proyecto se creó un inventario ecológico de la Región Metropolitana de Santiago, se confeccionaron mapas ambientales y se elaboraron criterios ambientales para el uso del suelo. Esto ha permitido establecer una base ecológica para la planificación, las intervenciones sectoriales y el uso del suelo. El proyecto se ha traducido en objetivos ambientales zonificados, una guía de orientación para la autoridad ambiental relativa a las medidas y requerimientos ambientales del uso del suelo, una base de datos para la evaluación ambiental estratégica de planes y programas, un marco de referencia para la evaluación de impacto ambiental, orientación informada respecto de la inversión pública y privada y un sistema de información ambiental que facilita el debate público (Salas, 2002).

Otras tendencias se manifiestan en el marcado incremento del uso de prácticas participativas en el desarrollo urbano y local (presupuestos participativos en Porto Alegre y Curitiba, Brasil, como también en otros municipios en la región), así como en planes de financiamiento público y privado para la prestación de servicios y la elaboración de proyectos de desarrollo urbano.

Recién comienzan a surgir en la región las innovaciones en materia de instrumentos económicos que crean incentivos para cambiar el comportamiento ambiental o modificar emplazamientos y funcionamientos en las ciudades (gravámenes, aranceles, impuestos, subvenciones, licencias) (Trivelli, 2000).

Recuadro 5

RESUMEN DE ALGUNOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS APLICABLES A LA POLÍTICA URBANA

En las tarifas de los servicios urbanos de electricidad, gas, agua, saneamiento, transporte público y recolección de residuos es posible incorporar incentivos que influyan en el comportamiento de los consumidores urbanos. Se puede prever una tarifa reducida de los servicios de recolección para los hogares en los que se clasifique la basura y de agua potable para los que no superen un nivel de consumo mínimo, o matrículas más altas para quienes asistan a institutos de educación fuera de su barrio. Entre los incentivos económicos que cabría aplicar en el caso de los impuestos sobre bienes raíces se cuentan un sobrecargo por terrenos baldíos en el centro de la ciudad o exenciones destinadas a fomentar la reubicación de los negocios. La eficacia de estas medidas depende de varios factores, incluidos la legitimidad y el liderazgo de las autoridades locales, la existencia de objetivos claros vinculados a un proyecto o imagen de la ciudad, la participación de la comunidad y normas claras vigentes por un período de tiempo suficientemente prolongado. A continuación se describen algunos casos en la región de América Latina y el Caribe.

Con el propósito de revitalizar un área patrimonial deteriorada, el Banco Hipotecario del Uruguay ofrece créditos en condiciones favorables para la recuperación de viviendas o la compra de viviendas recuperadas. En Chile, se estableció un subsidio de renovación urbana para la compra de viviendas nuevas el centro de Santiago, con vistas a aumentar la densidad de población en una zona que se ha ido despoblando.

En Espírito Santo, Brasil, el fondo de desarrollo estadual y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social crearon una serie de incentivos para fomentar la instalación de empresas comerciales en la ciudad, entre los que se contaron deducción de impuestos, venta de terrenos a precios subsidiados, apoyo en materia de operaciones de crédito y de garantías de crédito para facilitar el comercio exterior y un fondo para el establecimiento de nuevas empresas.

La Intendencia de Montevideo, Uruguay, aplica un recargo a los impuestos sobre bienes raíces de solares baldíos e inmuebles abandonados o muy deteriorados. Este incentivo reduce el efecto negativo de las transacciones especulativas de terrenos y facilita la recuperación de solares e inmuebles en el centro de la ciudad.

En la zona histórica de Curitiba, en Brasil, los propietarios de edificios históricos tienen el derecho de transferir el potencial de construcción de sus solares a otra parte de la ciudad. Se trata de una compensación por la prohibición de demoler los edificios históricos. Asimismo, desde 1990, las empresas constructoras pueden levantar hasta dos pisos más que el límite establecido en las normas en ciertas áreas. El pago correspondiente a estos pisos se vuelca al organismo municipal de la vivienda, que emplea estos fondos en la construcción de viviendas sociales. El precio se calcula en un 75% del valor del mercado.

Fuente: Pablo Trivelli, "Urban management for the sustainable development of big Latin-American cities", documento presentado en la Conferencia regional para América Latina y Caribe. Gestión urbana para el desarrollo sostenible, Río de Janeiro, abril del 2000; SUR Profesionales, documento final del proyecto *Development of action plans for the planning of economic instruments in the solution of environmental problems in large cities*, Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Santiago de Chile.

Existen en la región algunos casos de procesos de planificación urbana sostenible que incorporan criterios ambientales, sociales y económicos. Quizá el caso más conocido es el de Curitiba, en Brasil, una ciudad cuenta con una población de 1.500.000 personas (de un crecimiento anual del 2,3%). Su caso suele citarse tanto por el éxito en la aplicación y gestión locales de un plan visionario de desarrollo urbano como por los resultados que este proceso ha tenido en la evolución ambiental, económica, cultural y social de la ciudad. Este proceso se originó en un plan de urbanismo y de uso del suelo de gran proyección, que incluyó la definición de criterios para los ejes urbanos estructurales y el uso territorial correspondiente y para los sistemas vial y de transporte; la valoración del centro de la ciudad y la preservación del patrimonio; la definición de las densidades

demográficas urbanas deseadas; el desarrollo económico y del empleo; la prestación adecuada de infraestructura y servicios públicos, y la protección del medio ambiente. Asimismo comprendió la creación de una institución especialmente encargada de coordinar y supervisar los procesos de desarrollo urbano, el Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba (Vallicelli, 2002). Después de tres décadas de prácticas innovadoras, en el año 2000, se aprobó la ley de zonificación y uso del suelo, que actualmente se aplica como un instrumento de planificación, en el que se establecen parámetros que orientan la inversión pública y privada (<http://www.ippuc.org.br> y <http://www.curitiba.pr.gov.br>).

Otros ejemplos abarcan la planificación y gestión territoriales y del uso del suelo, en virtud de las cuales los límites del territorio se establecen de acuerdo con criterios ecológicos y sociales y los procesos de gestión se originan a partir de un grupo de jurisdicciones locales coordinadoras. Por ejemplo, la gestión transfronteriza de los factores ambientales urbanos para reducir y vigilar la calidad del aire, sobre la base del establecimiento de una cuenca atmosférica internacional, que comprende El Paso, Texas (Estados Unidos) y partes de Nuevo México (Estados Unidos) y la ciudad de Juárez, en Chihuahua, México. Gracias a acuerdos entre ambos países, así como a un grupo de trabajo conjunto transfronterizo local, que incluye una activa participación comunitaria, se elaboran planes y programas para vigilar y mejorar la calidad del aire en la cuenca (*Borderlines*, 2000). Otro ejemplo es el Proyecto Integral Apolobamba, en Bolivia, que incorpora la planificación del uso de los recursos naturales en áreas protegidas nacionales, el desarrollo de actividades productivas sostenibles con poblaciones indígenas locales, la provisión de infraestructura y la gestión local participativa de las áreas protegidas. Los principales socios del proyecto son el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación del país y los municipios de Charazani, Curva y Pelechuco. El principal objetivo del proyecto es mejorar la calidad de vida de la población que habita en el área protegida, integrando el uso productivo sostenible de los recursos naturales con su protección y conservación.

3. Infraestructura urbana ambiental

3.1 Servicios urbanos: algunas reflexiones

En los años noventa, el sector de los servicios urbanos de América Latina sufrió una profunda transformación, ya que el Estado dejó de ser el prestador exclusivo de los servicios y comenzaron a aplicarse otros mecanismos, que contaban con la participación conjunta de la comunidad y el sector privado. Ante la menor disponibilidad de recursos públicos, se ha debido buscar un equilibrio financiero para la prestación de servicios urbanos e introducir criterios de eficiencia económica en la adopción de decisiones. En general, en los modelos de gestión y en la ubicación de los servicios se observa la tendencia a la privatización y a una mayor fragmentación (incluida la descentralización), en tanto las operaciones de los servicios son cada vez más internacionales, integrales y globales (Pírez, 2000).

Aunque, según la teoría económica, muchos servicios urbanos pueden considerarse bienes privados,⁸ en general el término “servicio público” se aplica a todos los servicios urbanos. Cuando estos son colectivos, tienen características públicas, como es el caso de, entre otros, las fuentes hídricas y letrinas públicas. Además, aquellos servicios urbanos que contribuyen a mejorar o conservar la situación sanitaria de las comunidades y los particulares (recolección de basura, eliminación adecuada de los residuos sólidos, abastecimiento y tratamiento apropiados del agua) se consideran bienes meritorios y dentro del ámbito de la “responsabilidad” gubernamental.⁹ El hecho

⁸ Por ejemplo, quienes no pagan por estos servicios pueden ser fácilmente excluidos de las redes de agua, de eliminación de residuos y eléctricas (bienes excluyentes) y los servicios no pueden ser objeto de consumo por dos o más consumidores al mismo tiempo (bienes rivales) (Rakodi, 2003).

⁹ Cabe notar asimismo que algunos servicios urbanos, el alcantarillado entre otros, pueden ser monopolios naturales.

de que muchos servicios urbanos sean de índole¹⁰ pública no implica necesariamente que su prestación deba estar a cargo de un organismo público.¹¹ Los servicios urbanos son el resultado de un sistema de relaciones entre distintos agentes (unidades familiares, unidades económicas y organizaciones gubernamentales) que tienen intereses bien diferenciados y dotaciones de recursos y capacidades (sobre todo, económicas y políticas). La gestión de estos servicios puede entenderse como una serie de funciones realizadas por distintos agentes, entre otras la definición del marco normativo, la planificación (procedimientos e instrumentos), la inversión o financiamiento, la producción y el control. Estas funciones son de índole pública y se refieren a decisiones que deben ser independientes de ciertos intereses económicos y se relacionan con el bienestar general y la equidad. Las funciones de índole privada pueden asignarse a agentes privados, en condiciones que garanticen la eficiencia económica (Pérez, 2000). Para asegurar la adecuada prestación de los servicios, es cada vez más importante entender el concepto de gobernabilidad urbana (múltiples agentes, relaciones entre públicos y privados, diferentes acuerdos institucionales según el tipo de bien o servicio y el momento de su provisión).

3.2 Servicios de abastecimiento de agua y saneamiento

Si bien América Latina y el Caribe es una región básicamente húmeda y en general no hay gran escasez de recursos hídricos (salvo en algunas islas del Caribe y otras zonas áridas), aún persisten las dificultades en la prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. La contaminación del agua es un problema mayúsculo debido al vertimiento de desechos líquidos municipales, industriales y mineros y a la contaminación difusa provocada por los productos agroquímicos.

En el año 2000, el 90% de los hogares urbanos de la región tenían acceso seguro a agua potable y el 86% a saneamiento básico (CEPAL/PNUMA, 2002). En zonas rurales, los niveles de acceso bajan al 42% y 57% respectivamente (CEPAL/PNUMA, 2002). El tratamiento de las aguas servidas está mucho menos extendido: menos del 15% de las aguas servidas municipales de la región recibe tratamiento. La demanda de estos servicios, sobre todo en los años noventa, ha aumentado mucho más rápido que la capacidad de respuesta de los sistemas de gestión hídrica. A medida que aumenta el consumo de agua y no así la recolección de aguas servidas, se ve sobrepasada la insuficiente capacidad instalada de tratamiento y se contaminan los ríos, lagos, playas, y zonas costeras y mares donde se vierten los efluentes. Debido a las deficiencias de los sistemas de tratamiento de aguas servidas, con su impacto sobre los recursos marinos y costeros y la contaminación de las aguas subterráneas, ha aumentado sobre todo la vulnerabilidad de los países del Caribe. Las cifras ocultan la tremenda diversidad de situaciones que existen en los países, ciudades y partes de las ciudades, así como las graves deficiencias de calidad y nivel de abastecimiento. En el ámbito del saneamiento, estas deficiencias pueden corresponder al saneamiento *in situ* (de distintos niveles de calidad), sin desagües, y en cuanto al agua potable, pueden equivaler a la falta de conexión a redes en la vivienda y un suministro intermitente.

Los nuevos modelos de gestión del agua urbana se han caracterizado sobre todo por la privatización (parcial o total) y la descentralización de los servicios, así como por la reestructuración institucional del sector (creación de entidades regulatorias). Estos modernos

¹⁰ Según Pérez, (2000), desde el punto de vista conceptual, el carácter público de un servicio supone su definición como un derecho de la comunidad, independientemente de su modelo de gestión y de quién brinde el bien o servicio correspondiente. Esta característica conlleva la necesidad de garantizar de alguna manera el acceso y la continuidad de este a toda la población, independientemente de su lugar de residencia (situación territorial), su vinculación con la propiedad de la tierra (situación institucional) y sus recursos (situación económica). Para que un servicio refleje cabalmente este carácter público, es necesaria una valoración social ampliamente compartida al respecto, consolidada institucionalmente por medio de mecanismos y procedimientos establecidos en el marco de prácticas democráticas.

¹¹ Véanse las contribuciones regionales de América Latina y el Caribe al duodécimo período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en materia de agua, *Effective Water Governance in the Americas: A key issue*, y saneamiento, el *Informe de Saneamiento de América Latina y El Caribe*.

sistemas de gestión del agua están sufriendo graves dificultades para satisfacer con igualdad las necesidades de los sectores de bajos ingresos y financiar inversiones en modernización. En algunos países, como Chile, se han aplicado con éxito programas de subsidios orientados a la demanda, destinados a los segmentos pobres, pero en muchos países estos sistemas no son fáciles de aplicar a raíz de las debilidades del Estado. Por ejemplo, cabe mencionar el caso de conflicto social en Cochabamba, Bolivia, y la deficiente consideración del tema del servicio para los pobres en Buenos Aires, Argentina.

Definir cuál es el nivel administrativo más adecuado para el manejo del agua y sus servicios constituye un asunto particularmente complejo y conflictivo pues el recurso no está limitado por restricciones administrativas o institucionales y, como servicio, se encuentra sujeto a economías de escala. Las relaciones entre la centralización y la descentralización de actividades parecen demostrar que, más que un problema de alternativas radicales, se trata de una cuestión de estructurar sistemas balanceados. Según un estudio realizado en Colombia, la puesta en práctica de la descentralización sin antes analizar cabalmente las actividades provocó la pérdida de economías de escala, y la asignación de responsabilidades a organizaciones locales carentes de la capacitación técnica necesaria no contribuyó a la buena gestión de los recursos (Solanes y Getches, 1998). Chile, uno de los casos más exitosos de la región, ha adoptado su propio modelo, capitalizando en economías de escala y alcance a fin de extender los servicios eficientemente sobre la base de empresas regionales, cada una encargada de una amplia zona. Entretanto, otros países han adoptado modelos fundados en una base política fragmentada a nivel municipal, lo que ha provocado serias dificultades entre municipios ricos y pobres y debido a planes de subsidios inadecuados.

En la región se han privatizado gran cantidad de servicios de saneamiento y agua potable. Sin embargo, tras la privatización, la situación sigue causando preocupación. Entre las fallas regulatorias y estructurales se incluyen: la vulnerabilidad de los reguladores frente al tejido institucional; la ambigüedad respecto a su independencia; la ausencia de aplicación de conceptos tales como ingresos y retornos razonables; la monopolización de infraestructura esencial; el control unilateral de algunos recursos que constituyen insumos clave, y otras, tales como las transferencias de precios y la falta de información o prácticas contables, lo que limita la supervisión del servicio de las empresas encargadas del suministro.

3.3 Gestión de los residuos sólidos

En los últimos 30 años se ha duplicado la cantidad de residuos sólidos que se genera en la región. Su composición ha cambiado y se caracteriza por una menor proporción de residuos orgánicos y una mayor cantidad de desechos que perduran más tiempo en el medio ambiente, así como por un volumen significativo de desechos tóxicos. En la mayor parte de los países se carece de infraestructura (sobre todo de la necesaria para la eliminación definitiva de los residuos sólidos) y de la capacidad de gestión para enfrentar esta situación. En los países del Caribe se presentan problemas en todas las etapas del flujo de los residuos (recolección, eliminación y tratamiento). Aunque varios países de la región tienen algún tipo de marco jurídico en materia de gestión de residuos, en la mayoría de los países no existe un sector formal en este campo. Algunas ciudades grandes de la región (Buenos Aires, Cali, Montevideo, Río de Janeiro, Santiago, entre otras) cuentan con servicios de recolección con una cobertura del 90% al 100%. Sin embargo, en varias áreas metropolitanas como en las ciudades de México y San Pablo, los distritos marginales suburbanos no están incluidos en el servicio. La tasa promedio de cobertura del servicio de recolección es del 89% en las ciudades grandes y del 50% al 70% en las más pequeñas. En general, la recolección es responsabilidad de los municipios, que los costean con sus propios fondos. Cada vez más, en las regiones metropolitanas y las ciudades grandes, los problemas de recolección de residuos se resuelven por medio de concesiones y contratos con el sector privado, y a veces con la prestación del servicio por parte de compañías públicas que cubren varias jurisdicciones locales.

Las ciudades más pequeñas y de tamaño mediano tienden a basar la administración en los municipios (Otero, 1997).

Debido tanto al aumento de los precios de los terrenos como a la oposición de la comunidad local, es cada vez más difícil disponer de sitios apropiados para la eliminación definitiva de los residuos sólidos en las ciudades. Asimismo, la potencial contaminación de las aguas subterráneas derivada de especificaciones tecnológicas inadecuadas para vertederos plantea complicaciones adicionales. El alejamiento de los nuevos vertederos ha obligado a agregar estaciones de transferencia en la cadena de recolección de ciudades de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú y República Bolivariana de Venezuela, con los consiguientes problemas sanitarios y de congestión.

En la región se han hecho escasos progresos en lo que respecta a la reutilización, el reciclaje o la recuperación de energía de los procesos de incineración y existen pocos programas formales de reciclaje a gran escala.¹² Actualmente, las tecnologías de incineración y compostaje se justifican solo en algunas ciudades y en circunstancias específicas.

Entre los problemas permanentes que caracterizan a los sistemas de gestión de los residuos sólidos se cuentan la falta de separación de los desechos hospitalarios e industriales de los domésticos y los vertederos a cielo abierto. Aunque algunos países cuentan con marcos normativos en materia de control de desechos peligrosos, carecen de la infraestructura necesaria para tratarlos, reciclarlos o eliminarlos, así como de los recursos adecuados para hacer cumplir estas normas. En consecuencia, varios residuos peligrosos terminan en lugares en los que representan serios riesgos sanitarios y ambientales.

Entre los temas decisivos en la región se incluyen las mejoras necesarias de los sistemas de recolección y de eliminación de los desechos en los suelos. Dos campos abiertos a la innovación son la incorporación de estos temas a la planificación del uso del suelo, sobre todo en relación con la organización de la actividad industrial, y su integración en los proyectos de demostración de vertederos caracterizados por criterios tecnológicos y ambientales adecuados (Otero, 1997).

La separación y el reciclaje de residuos como alternativa de empleo informal están muy difundidos en la región: se estima que más de 100.000 familias trabajan como clasificadores informales de residuos sólidos, en condiciones sanitarias deficientes (BID/OPS/OMS, 1998). Asimismo, se considera que la proporción de material recuperado respecto de la cantidad de desechos que se producen es bastante pequeña.

3.4 Energía, transporte público y contaminación atmosférica

El consumo de energía per cápita en América Latina y el Caribe ha ascendido de manera constante en los últimos 20 años como resultado del crecimiento económico de la región y de la adopción de modelos de desarrollo caracterizados por un uso más intensivo de energía. Según estudios de la CEPAL, la transformación y el uso de la energía en la región presenta ineficiencias, producto de: i) una limitada adopción de tecnologías que usen la energía eficientemente; ii) una base industrial obsoleta, y iii) el alto e ineficiente consumo de combustible de los vehículos a motor. Obstáculos económicos, financieros y políticos han limitado considerablemente la adopción de tecnologías de alto rendimiento energético y que empleen fuentes renovables de energía. En pocas políticas de energía en la región se tratan estos temas (CEPAL/PNUMA, 2002).

En lo que respecta a los patrones de consumo de energía por parte de los grupos en situación de pobreza y su relación con la degradación del medio ambiente, se carece de un cuerpo de

¹² Sin embargo, cabe destacar el caso de Curitiba, Brasil, donde se estima que el 70% de la población participa en el reciclaje (Durán, 1997).

información cuantitativa precisa y confiable. Sin embargo, en términos generales, se observan las siguientes características:

- La biomasa es la fuente de energía más importante de los grupos de bajos ingresos y su consumo excesivo contribuye a los procesos de deforestación.
- Los niveles totales de consumo de energía correspondientes a los grupos pobres es bajo, en un contexto de insuficiente cobertura de las necesidades básicas.
- El consumo de energía acusa una reducida eficiencia, que se traduce en problemas de salud pública (debidos, entre otros factores, a la contaminación en locales cerrados) y en un alto costo de la energía, incluido el tiempo dedicado a la recolección del combustible.

Los temas vinculados al consumo de energía por parte de la población urbana en situación de pobreza son bastante distintos de los correspondientes al de la población rural. Estos últimos han recibido una atención relativamente mayor en los proyectos de desarrollo (electrificación rural, adopción de tecnologías alternativas). En la esfera urbana, en la que las tecnologías alternativas son menos aplicables, el alivio de la pobreza está relacionado tanto con el acceso a la energía en su calidad de necesidad básica e insumo para actividades productivas (precio y oferta) como con su uso eficiente. La comprensión de estos temas desde una perspectiva empírica y su incorporación en los esfuerzos de alivio de la pobreza urbana es un desafío pendiente en la región.

El funcionamiento del transporte urbano consume un 3,5% del PIB de América Latina; el costo del tiempo del viaje es equivalente a otro 3% (Bull, 2003). Desde principios de la década de 1990 el aumento de la demanda de transporte y uso de las calles ha dado lugar a un alza de las congestiones, retrasos, accidentes y problemas ambientales en las grandes ciudades de la región, en las que el uso de automóviles es la principal causa de contaminación. El transporte público sigue siendo el principal medio de traslado de la población urbana y la difusión del uso de automóviles privados por parte de los sectores de medianos y altos ingresos, con el consiguiente aumento de las congestiones, ha afectado su calidad. El crecimiento urbano incontrolado también está engendrando problemas para los sistemas viales y de transporte, sobre todo en lo que respecta a su viabilidad económica y sus efectos regresivos (en términos de tiempo, costos y acceso) en los sectores pobres urbanos.

Las medidas adoptadas para reducir la congestión se han orientado tanto a la oferta de transporte (carriles separados, autobuses de mejor calidad, organización de las intersecciones, coordinación de los semáforos) como a la demanda (limitación de los espacios de estacionamiento, educación de la población, restricciones) (Bull, 2003). Un ejemplo interesante del segundo caso son algunas de las ideas que puso en práctica la compañía de tránsito de San Pablo, una ciudad con 17 millones de habitantes, y que permitieron una notable mejora de la circulación, a saber: educar sobre la seguridad en el tránsito a niños, jóvenes y adultos; establecer diferentes horarios de comienzo de las actividades urbanas y restringir el uso de los vehículos. Las restricciones se aplicaron en las horas de máximo tránsito en el centro de la ciudad. Estas medidas permitieron reducir la congestión y aumentar la velocidad del tránsito. Se ha estimado que los beneficios ascienden a 2.570.000 dólares por día de funcionamiento, de los que un 78% corresponden al ahorro de tiempo y un 10% a la reducción del consumo de gasolina.

Recuadro 6

MEDIDAS PARA REDUCIR LA CONGESTIÓN ORIENTADAS A LA DEMANDA EN CHILE (SANTIAGO) Y BRASIL

En Santiago, Chile, en varios municipios se han contratado empresas para controlar el estacionamiento de vehículos. Estas emplean personal equipado con registradoras electrónicas manuales, que entregan recibos a los clientes. En un contexto de aumento del desempleo, el sistema permitió regular el estacionamiento y creó empleo formal. En 1997, se habilitó por ley a los municipios chilenos a ofrecer en concesión el subsuelo para construir y administrar estacionamientos, como medida para reducir la congestión y la contaminación atmosférica. Las concesiones deben contar con la aprobación previa de la autoridad central (el Ministerio de Vivienda y Urbanismo) y se debe garantizar la supresión, en un perímetro determinado de la superficie, de espacios de estacionamiento equivalentes al 120% de los subterráneos.

Con el escalonamiento de los horarios de trabajo en Río de Janeiro, Sao Paulo, Porto Alegre, Recife y Curitiba, en Brasil, se ha conseguido reducir la cantidad de desplazamientos en las horas de mayor congestión, disminuir el consumo de combustible y elevar la velocidad del transporte público. En Santiago, los horarios se han ido ajustando para permitir un escalonamiento del inicio de varias actividades urbanas: la jornada empieza a las 8:00 en el sector de la construcción, a las 8:30 en las fábricas, entre las 8:00 y las 8:30 en las escuelas, a las 8:30 en la administración pública y a las 9:00 en los bancos. Las empresas privadas abren entre las 9:00 y las 9:30 y el comercio a partir de las 9:00.

Fuente: Alberto Bull (comp.), "Congestión de tránsito. El problema y cómo enfrentarlo", *serie Cuadernos de la CEPAL*, N° 87 (LC/G.2199/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio de 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.88.

En la región, los excelentes resultados de los casos de Curitiba y Bogotá son bien conocidos. Uno de los factores fundamentales del éxito de las intervenciones en los sistemas de transporte masivo a escala urbana con autobuses en Bogotá (Transmilenio) y en Curitiba fue la integración de la planificación del uso del suelo y de los temas relativos al transporte como componentes fundamentales de planes y procesos de desarrollo urbano sostenible que incorporan activamente a las instituciones públicas, el sector privado y los ciudadanos (CEPAL, 2002). Asimismo, un liderazgo fuerte, a largo plazo y bien informado en la persona de los alcaldes fue significativo para la aplicación eficaz de estos planes.

INICIATIVAS EN MATERIA DE TRANSPORTE EN BOGOTÁ, COLOMBIA

El nuevo sistema de transporte “Transmilenio”, cuya primera etapa se inauguró a fines de 2000, está estructurado sobre la base de servicios con horarios programados que cubren ciertos ejes principales o troncales y circulan a alta velocidad en carriles separados. Estos están alimentados por autobuses que unen los barrios cercanos con las terminales. Los troncales se conectan a otras líneas de transporte en las terminales y estaciones intermedias. Tanto para los servicios corrientes como para los expresos se emplean autobuses articulados. El pago se hace por medio de tarjetas inteligentes, administradas por una empresa especializada. Un sistema de posicionamiento mundial controla y gestiona la ubicación de los autobuses. Aunque las características operativas de Transmilenio son bastante similares a las de los sistemas de transporte metropolitano, sus costos son muy inferiores. Un año y medio después de su inauguración, el sistema transportaba unos 700.000 pasajeros por día laboral. Transmilenio ha logrado posicionarse como un proyecto de desarrollo urbano para la ciudadanía de Bogotá. La administración del sistema está a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano, la Secretaría de Obras Públicas, la Secretaría de Tránsito y Transporte y una pequeña empresa de alta tecnología “Transmilenio S.A.” El sector privado es un agente clave, que cumple las funciones de concesionario de los servicios de autobuses, recaudador de las tarifas y agente fiduciario.

El programa “Pico y placa”, de restricciones al uso de los automóviles en las horas de mayor congestión y socialización de las alternativas de transporte, se empezó a aplicar en 1998 en Bogotá. Las restricciones aplicadas a cuatro dígitos de las matrículas en las horas de máxima circulación se han traducido en un incremento del 43% de la velocidad del tránsito, un descenso del consumo de combustible del 8% y una disminución de la contaminación atmosférica del 11%. Asimismo, se han puesto en práctica medidas complementarias de recuperación de las veredas, para incentivar los desplazamientos a pie, y un sistema de sendas para bicicletas, para fomentar su uso. Los domingos, 150 kilómetros de calles se cierran a los automóviles y se abren como ciclovías. Por último, el primer jueves de febrero ha sido declarado “día sin autos” y se ha convocado a la ciudadanía a no usar sus automóviles en esa ocasión, propuesta que encontró gran aprobación en la ciudad.

Fuente: A. Hernández, “Bogotá, una ciudad vivible” [en línea] 2002 <http://www.cepal.org/Transporte/noticias/8/9178/Bogot_viv.doc.>; E. Sandoval, “Concepto integral del espacio público y la movilidad urbana. Enfoque de la ciudad de Bogotá. Caso específico: Transmilenio”, documento presentado en el seminario internacional, Caracas, 2002. El Tiempo, “15 buses más para TM” [en línea] 25 de julio de 2002 <<http://eltiempo.terra.com.co/bog/2002-07-25/index.html>>.

La contaminación atmosférica afecta seriamente a la salud de más de 80 millones de habitantes de la región y supone la pérdida de unos 65 millones de días de trabajo. Es la principal causa de alrededor de 2,3 millones de casos de insuficiencia respiratoria crónica anuales en niños, así como de 100.000 casos de bronquitis crónica en adultos (CEPAL, 2001a). La contaminación atmosférica resulta de las emisiones de fuentes fijas (industriales) y móviles (autos y otros medios de transporte). Mientras que el control de la calidad del aire ha mejorado en algunas de las principales ciudades de la región (Buenos Aires, Ciudad de México, Río de Janeiro, Santiago de Chile y San Pablo), no todas cuentan con sistemas de vigilancia adecuados. En los últimos 10 años, en las ciudades que poseen sistemas de vigilancia ha progresado la adopción de medidas tecnológicas, incentivos económicos, mecanismos de supervisión y acuerdos voluntarios, que han permitido disminuir las emisiones de las fuentes fijas. La reducción de las emisiones procedentes de las fuentes móviles ha sido más difícil, aunque las restricciones y el empleo de gasolina sin plomo, entre otras estrategias, han arrojado buenos resultados.

Recuadro 8

RESTRICCIONES DEL USO DE LOS VEHÍCULOS POR RAZONES AMBIENTALES SANTIAGO, CHILE

En Santiago, Chile, las restricciones al uso de los vehículos se han aplicado desde 1986, con el fin explícito de reducir la contaminación atmosférica producida por los vehículos a motor. Aunque esta es más grave en los meses de invierno debido al descenso de los vientos, en los últimos años las medidas han llegado a aplicarse de marzo a diciembre, lo que traduce la voluntad de reducir además la congestión de tránsito. La restricción abarca a toda la ciudad, de lunes a viernes, y sigue un orden predefinido establecido en función de los dígitos de las matrículas. En la principal carretera de circunvalación también se aplica a los vehículos de carga. Cuando la contaminación supera los parámetros definidos como aceptables se declaran medidas adicionales de alerta, preemergencia y emergencia, con las correspondientes restricciones para dígitos adicionales. Asimismo, algunas vías se han limitado al transporte público, para reducir las emisiones. En un principio las medidas se aplicaban únicamente a los autos que no tenían convertidores catalíticos, de manera de incentivar la compra de vehículos con este dispositivo. Sin embargo, desde 2001, en las situaciones de emergencia y preemergencia, las restricciones se aplican también a los autos equipados con convertidores, aunque en menor proporción, por el hecho de que estos producen menos contaminación.

Fuente: Alberto Bull (comp.), "Congestión de tránsito. El problema y cómo enfrentarlo", *serie Cuadernos de la CEPAL*, N° 87 (LC/G.2199/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio de 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.88.

La creación de incentivos para reducir el uso de automóviles privados es un desafío, dado que entraña un cambio de cultura y comportamiento, así como amplias mejoras de los sistemas de transporte colectivo, que en general están controlados por el mercado privado. Una dificultad adicional es la posibilidad concreta de que se acelere el aumento de la cantidad de vehículos en las ciudades de la región a raíz del incremento del salario real y la liberalización de la importación de vehículos usados, que podría traducirse en un ascenso explosivo de la cantidad de autos en las de más rápido crecimiento como Ciudad de México, Santiago de Chile y San Pablo, entre otras.

4. Vulnerabilidad urbana y desastres

América Latina y el Caribe sufre fenómenos climáticos y naturales extremos en ciclos frecuentemente recurrentes –terremotos, tormentas tropicales, huracanes, inundaciones, sequías, erupciones volcánicas– que no se tienen debidamente en cuenta en la planificación y gestión urbanas. La región es altamente vulnerable a estos fenómenos, cuya frecuencia e intensidad van en aumento y que afectan a sistemas ecológicos y sociales cada vez más frágiles. La subregión del Caribe es la que sufre en mayor medida estos desastres. Las ciudades de toda la región son extremadamente vulnerables a los desastres de origen tanto natural como tecnológico, o los riesgos inherentes a actividades peligrosas, lo que acarrea consecuencias microeconómicas y macroeconómicas negativas en los planos local, regional y nacional. Asimismo, las características de la urbanización, sobre todo de los sectores pobres, como la ocupación de tierras de alto riesgo y el empleo de materiales inadecuados, redoblan la vulnerabilidad.

En los países en desarrollo, las consecuencias de los desastres son más severas que en los países desarrollados: el grado de vulnerabilidad, aunque está en función de varios factores, es esencialmente un tema vinculado al desarrollo. Por ejemplo, debido a las restricciones en materia de costos, es común que en los países en desarrollo las obras de infraestructura no se hagan de acuerdo con códigos especializados de manera de minimizar los posibles efectos de fenómenos climáticos y naturales extremos. Los modelos de organización institucionales y culturales presentan una muy limitada capacidad de responder a los desastres, mitigar sus efectos y recuperarse de ellos (Simioni,

2003). La población urbana en situación de pobreza está sujeta a mayores niveles de vulnerabilidad urbana en virtud de factores económicos, sociales y culturales.

Estos sectores también se ven más afectados cuando ocurre el desastre, ya que sufren la pérdida de bienes fundamentales (vivienda). Los desarrollos en este campo han consistido en una mejor comprensión en la región de los fenómenos naturales que subyacen a estos eventos, así como de los fundamentos conceptuales de las ideas de vulnerabilidad y riesgo. En general, los círculos académicos y de los responsables de la formulación de las políticas son más conscientes de la necesidad de la planeación en lo que respecta a la prevención y mitigación. En el campo de la prevención, es notorio el desarrollo de una base conceptual específica para las medidas de planificación y aplicación.¹³ Aunque la necesidad de invertir en prevención y mitigación se está consolidando en la región –sobre la base de considerables inversiones en sistemas de alerta temprana y una especial atención a las soluciones estructurales y a la atención después de los desastres, más que a la prevención– la posibilidad de llevar a cabo esfuerzos de aplicación a mayor escala y más eficaces se ve limitada por factores políticos, culturales y tecnológicos.

En lo que respecta a la labor de coordinación regional y subregional, la creación del Centro de Coordinación para la prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) y el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe han tenido una notable participación en el fomento de la cooperación regional en este campo. En América Latina y el Caribe también hay varias redes subregionales en la esfera de los desastres y la vulnerabilidad urbana. Cabe destacar el mandato regional de los gobiernos de Centroamérica de ocuparse especialmente de la reducción de la vulnerabilidad y de los efectos de los desastres en el período 2000-2004 y la creación del Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, integrado por 16 miembros, cuyo propósito es poner en práctica y coordinar respuestas inmediatas a este tipo de eventos en la zona del Caribe.

En Centroamérica, todos los países están revisando sus legislaciones para establecer sistemas nacionales de reducción de los riesgos o ya lo han hecho. En la década de 1990, en los países de esta subregión, las instituciones de socorro en casos de emergencia se transformaron en algún tipo de sistema nacional de reducción de los riesgos, generalmente bajo la autoridad directa del presidente del país.

Dado el severo y amplio impacto del huracán Mitch en 1998, la gestión local de la reducción de los riesgos ha empezado a cobrar importancia en la región. Aunque todavía es un fenómeno incipiente, las asociaciones y autoridades municipales han empezado a mostrarse más dinámicas en lo que respecta a la puesta en práctica de actividades locales participativas orientadas a la reducción de los riesgos. En la mayor parte de los municipios de Nicaragua, el entrenamiento de supervisores locales en el seno de los servicios de salud, con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud, ha permitido elaborar de manera participativa planes de preparación ante las emergencias. Estos planes han probado servir para mitigar el riesgo después de situaciones de emergencia en casos críticos de incendios en el norte del país.

Por último, la incorporación de temas relativos a la vulnerabilidad urbana en los instrumentos de planificación del uso del suelo ha demostrado ser una estrategia eficaz de prevención de desastres y mitigación de sus efectos. En El Salvador, la participación en la planificación de la reducción de los riesgos y la elaboración de mapas de riesgos han sido incorporados con éxito a los instrumentos de programación del uso del suelo a escala regional (en la cuenca del río San Andrés) y nacional. Asimismo, se han integrado criterios de reducción de los riesgos en las elecciones de inversión.

¹³ Véanse, por ejemplo, los estudios recientes de la CEPAL y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).

5. Acceso a las oportunidades económicas y el empleo

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

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

Todo el aumento del empleo registrado en la región se produjo en el sector informal. De cada 10 empleos creado desde 1990, 7 han sido en el sector informal. El sector ha llegado a representar el 73% del mercado laboral urbano, especialmente en lo que se refiere a actividades de las prestaciones de servicios, que es el sector adonde se registra el mayor incremento. El sector informal representa alrededor de un 70% del empleo de los pobres urbanos (Banco Mundial, 2004). Durante la década de los noventa un tercio del aumento del empleo informal urbano se explica por las microempresas, y éstas han ganado importancia como proporción del empleo urbano si se las compara con la década anterior. Son las mujeres quienes tienen la mayor participación en el sector informal en todos los países (CEPAL/PNUMA/ORPALC, 2002). El desafío principal consiste en incorporar esta fuerza de trabajo en la economía formal, donde los niveles de salarios, protección social y productividad son más elevados.

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

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

Durante la última década, los recursos y la responsabilidad por la ejecución de los programas de empleo se han transferido a las municipalidades o a otras jurisdicciones de menor jerarquía. Los países de la región carecen de políticas nacionales para la promoción de la producción en pequeña escala desde el punto de vista del desarrollo económico local. Las experiencias municipales en este

sentido han tenido poco éxito, aunque reflejan una creciente demanda (Llorens, Alburquerque, Castillo 2002). Aunque las municipalidades comienzan a tomar acción respecto a la demanda laboral (por ejemplo, desarrollo productivo a nivel municipal), ellas se enfrentan con serias restricciones en su capacidad de inversión y financiera. Acciones focalizadas en la oferta de trabajo (fortalecer los recursos y las habilidades laborales de los individuos y hogares pobres) han sido más esporádicos y sin vínculos directos a los esfuerzos relacionados a la demanda (González, 2003). Se está generando paradigmas de desarrollo económico local, y información básica respecto a nivel subnacional sobre competitividad regional relativa, aunque su aplicación a políticas y programas aun es incipiente.

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

Aunque el ascenso del desempleo y la vulnerabilidad económica preocupa a los gobiernos de la región (OIT, 2002), no está claro si estos nuevos programas de creación de ingresos y empleo relacionados con el mercado de trabajo incorporan una perspectiva más amplia acerca de las causas de la pobreza humana y la experiencia adquirida de los programas de lucha contra la pobreza. Esta se refiere, entre otras ideas, a la concepción del mercado de trabajo como una fuente de activos para los sectores pobres y excluidos –a saber, capital físico (ingresos y acceso al crédito) y capital humano (aprendizaje, competencias y conocimiento)– y una reserva de capital social, que es necesario estimular y capitalizar (Katzman, 2003). Se vincula también a una perspectiva de derechos, orientada al desarrollo de la ciudadanía mediante la habilitación de los sectores pobres o excluidos.

A pesar de que más personas se encuentran en una situación de pobreza en las áreas urbanas, el 63,7% de los habitantes de las áreas rurales son pobres (CEPAL/PNUMA, 2002). El elevado nivel y la lenta reducción de la pobreza rural traen aparejado el riesgo de un aumento del empobrecimiento de las áreas urbanas en países que registran una transición urbana tardía, con nuevas corrientes migratorias del campo a la ciudad.

- En estudios recientes de la CEPAL se sugiere un enfoque territorial integrado en intervenciones que se den en el marco de los municipios, se coordinen con los agentes públicos y privados clave y combinen medidas en materia de agricultura, empleo rural no agrícola, migración, transferencias, solución coordinada de problemas básicos en materia de infraestructura, mercados, servicios e instituciones (Dirven, 2004).
- De los datos iniciales parece desprenderse también que las inversiones deberían orientarse a las áreas rurales que son “corredores” entre conglomerados cerca de centros urbanos intermediarios más dinámicos, en los que los costos de transacción han demostrado ser menores que en las áreas rurales caracterizadas por asentamientos dispersos (Dirven, 2004).

Recuadro 9

EXPERIENCIA ADQUIRIDA DE PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL EXITOSOS

En la última década, se ha puesto en práctica en América Latina una nueva generación de medidas de desarrollo rural, bastante diferentes de los anteriores modelos de desarrollo rural integral, y orientadas a las características de los beneficiarios (una amplia gama de estrategias de generación de ingresos, la complementariedad de los varios tipos de capital en los hogares, niveles diversos de acceso y control en lo que respecta a la información pública y privada y el empleo de estrategias individuales y colectivas). Es posible caracterizar a este nuevo enfoque por: i) la coordinación en el ámbito nacional con otras iniciativas públicas, incluidos los programas de desarrollo rural, por medio de múltiples alternativas institucionales; ii) una perspectiva regional o municipal, fundada en factores espaciales; iii) la inversión simultánea en capital dirigida a los pobres del medio rural y en las instituciones públicas, con el fin de aumentar al máximo la productividad; iv) la orientación a la demanda, esto es, a los hogares, los municipios y las organizaciones populares; v) el fortalecimiento de las organizaciones populares y de los gobiernos municipales como agentes, y vi) la creación de incentivos para la respuesta a la demanda.

Estos programas pueden agruparse en tres categorías, según se dirijan a: realzar los niveles relativos del capital natural, físico, humano, financiero y social; mejorar el contexto económico, de modo de elevar el valor de los capitales por medio de instituciones y bienes públicos, así como del fortalecimiento de los gobiernos municipales y las organizaciones populares, y los programas que resuelven las necesidades básicas por medio de bienes públicos sociales e instituciones que brindan servicios a la sociedad.

En la región se han aplicado una considerable cantidad de programas con este enfoque. Estos incluyen el Programa nacional de educación, salud y alimentación (Progresá) y el Programa nacional de solidaridad (PRONASOL) en México, el Fondo nacional de cooperación para el desarrollo (FONCODES) y el Programa nacional de manejo de cuencas y conservación de suelos (PRONAMACCS) en Perú, el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) de Nicaragua y la Red de Solidaridad Social en Colombia. De los análisis de los resultados iniciales de estos programas sería posible concluir que han tenido más éxito en lograr la satisfacción de las necesidades básicas que en aumentar los ingresos autónomos de las familias. Asimismo, aunque la coordinación es un aspecto clave del nuevo enfoque, la eficacia de estas actividades ha resultado muy limitada (en el plano intersectorial, con la política macroeconómica, por ejemplo). En lo que respecta al componente espacial, pocas instituciones han podido concretar una integración eficaz en la esfera regional, entre la labor de desarrollo rural y regional y los sectores privado, público y comunitario.

Fuente: Alain De Janvry y Elisabeth Sadoulet, "Nuevos enfoques del desarrollo rural en América Latina", La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas, *serie Seminarios y conferencias*, Nº 27 (LC/L.1941-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto de 2003. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.100.

III. Financiamiento y gobernabilidad

1. Financiamiento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos

Las siguientes observaciones son válidas en lo que respecta al financiamiento del desarrollo sostenible a nivel macroeconómico (CEPAL/PNUD, 2002):

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

Actualmente, el reto en materia de financiamiento en la región es desarrollar las fuentes de financiamiento internas para el desarrollo urbano sostenible y encontrar nuevas. En los últimos tiempos, los hechos más trascendentes ocurridos en la región en tal sentido han sido la descentralización fiscal, la colaboración entre los sectores

público y privado (incluida la privatización) y los incipientes mercados subnacionales de financiamiento del desarrollo urbano.

La transferencia de competencias a las instituciones gubernamentales subnacionales ha procedido a un ritmo acelerado en las últimas décadas. Los gobiernos municipales tienen un grado de responsabilidad cada vez mayor en la prestación y gestión de servicios ambientales (infraestructura y servicios urbanos y ambientales, zonificación y planificación del uso del suelo). En menos de 15 años, la proporción media del presupuesto nacional administrada por los gobiernos subnacionales se elevó del 8% a casi el 15%. Sin embargo, el grado de descentralización varía mucho según los países. Mientras que Argentina Brasil y Colombia se caracterizan por una marcada descentralización (en virtud de la cual el 40% del gasto del gobierno está en manos de entidades subnacionales) otros siguen presentando una considerable centralización. Es el caso de Costa Rica, República Dominicana y Panamá, entre otros países, en los que los gobiernos subnacionales disponen de menos del 5% del total de los gastos del gobierno. En Barbados y Bahamas, el gobierno central asigna todo el gasto. En los países industrializados, el 35% de los gastos del gobierno está en las manos de las autoridades locales (BID, s/f).

La distribución nacional y subnacional de la autoridad en materia de toma de decisiones de gobierno tiende a ser compleja y, a menudo, ambigua. En muchos casos, los gobiernos centrales retienen la autoridad en materia de asignación de recursos a los servicios, pero encomiendan su prestación a niveles inferiores del gobierno. Son pocos los casos en los que existe una clara división de responsabilidades en términos de funciones entre los niveles del gobierno. Los gobiernos municipales tienden a depender considerablemente de las transferencias del gobierno central para el financiamiento de sus funciones y actividades, dado que los fondos generados a nivel local son bastante limitados y constituyen una proporción relativamente pequeña de los presupuestos municipales. En la práctica, las transferencias intergubernamentales son la principal fuente de ingresos de los gobiernos subnacionales en la mayor parte de los países de América Latina (BID, 2002). El acceso de los gobiernos subnacionales a fuentes de financiamiento suficientes para garantizar un buen desempeño se ve restringido. Aunque fuentes propias de ingresos deberían constituir la principal contribución al financiamiento de los gobiernos subnacionales, la situación actual dista mucho de eso:

- Las transferencias intergubernamentales son apropiadas cuando los servicios se vinculan a prioridades nacionales regionales pero, idealmente, no deberían sustituir a los ingresos propios. No obstante, las desigualdades territoriales, teóricas y prácticas, en materia de generación de ingresos son comunes en la región.
- Los municipios tienden a ser homogéneos en términos de representación económica y social (segregación de los sectores más pobres, caracterizados por bajos ingresos procedentes de pequeños negocios y viceversa). Se hace necesaria una redistribución por parte del gobierno central, que permita equilibrar las capacidades presupuestarias básicas para la inversión social y urbana.
- En el ejemplo de Chile, el Fondo Común Municipal faculta la redistribución de los ingresos que lo componen entre los municipios, sobre la base de índices relacionados con la pobreza. Asimismo, en las reformas propuestas se han incorporado criterios de desarrollo urbano y se establecen sanciones para terrenos baldíos urbanos.

La participación del sector privado en la inversión en infraestructura urbana aumentó en la década de 1990. Esta adoptó una amplia gama de modalidades, entre las que se contaron la negociación directa, la venta de activos en licitación pública y los procesos de racionalización de las compañías públicas, entre otras (Herzer y Passalacqua, 2003). La privatización parcial o total de los servicios y las concesiones (tanto en el caso de infraestructura que cubre a una gran ciudad como de inversiones más locales) están muy difundidas en la región. El establecimiento de un marco

normativo adecuado para la prestación de servicios por parte de privados es un nuevo ámbito que requiere el desarrollo de la capacidad de los gobiernos subnacionales y refleja la tendencia de la gestión a volverse cada vez más compleja. Los aspectos vinculados con la equidad que resulten de la privatización de los servicios deben también ser considerados por los gobiernos centrales y subnacionales.

Sobre la base de tres casos de gobiernos locales cuya gestión de las relaciones entre el sector público y el privado en el campo de la prestación de servicios ha tenido éxito (los de Curitiba en Brasil, Ilo en Perú y Valledupar en Colombia) se identificaron tres elementos clave que respaldan una prestación adecuada y eficaz de los servicios:

i) continuidad política a mediano plazo, legitimidad y triunfos electorales, que garantizaron la continuidad de las políticas aplicadas; ii) participación real y esencial de la población en las decisiones, en su aplicación y en el control de los servicios, que comprenda de la pavimentación de las calles y la recolección de residuos a la definición de las necesidades del vecindario, y iii) innovaciones en materia de procedimientos de gestión, organización de los servicios –y del municipio en general– y de técnicas de articulación con el sector privado y el tercer sector (Herzer and Passalacqua, 2003).

Actualmente, la creación de mercados subnacionales para el financiamiento de la inversión urbana es un imperativo en la región. Los préstamos, las normativas y los mercados de capitales subnacionales plantean otras opciones en lo que respecta a las fuentes de financiamiento, de incipiente desarrollo en la gestión. El riesgo de endeudamiento excesivo de los gobiernos subnacionales solo puede evitarse gracias a una sólida estructura de relaciones intergubernamentales y disciplina crediticia. En el caso de México, se conjugaron las reformas orientadas a establecer incentivos para un desempeño fiscal responsable de los gobiernos subnacionales con la creación de mercados de crédito privado a escala subnacional. Las medidas abarcaron cambios de las normas relativas a las deudas subnacionales, para garantizar condiciones más transparentes y confiables; el fomento del ahorro nacional mediante las pensiones; la regulación bancaria y la clasificación de riesgo, y la reforma de los mercados de capitales.

Recuadro 10

SINERGIAS DE LAS REFORMAS EN MATERIA DE DESARROLLO DE LOS MERCADOS DE CRÉDITO LOCALES EN MÉXICO

Mediante un proceso de reformas complementarias en materia de descentralización normativa, del sistema de pensiones nacional, las normas bancarias y del mercado de capitales, y gracias a la colaboración de agentes internacionales (la empresa Dexia, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial) y el Gobierno de México, se desarrolló un mercado de bonos subnacional, en el que entre 2001 y septiembre de 2003 se emitieron 22 bonos por un monto total de 2.000 millones de dólares. A fines del decenio de 1990, a raíz de la transferencia de la responsabilidad vinculada al abastecimiento de agua y el sistema de transporte a los gobiernos subnacionales, el marco de relaciones fiscales intergubernamentales se modificó para mejorar su transparencia y previsibilidad. Se eliminaron los créditos de emergencia que el gobierno central otorgaba a los estados y se establecieron requisitos en materia de calificación crediticia para la concesión de préstamos a los gobiernos subnacionales. Esto último provocó una saludable competencia entre los estados y municipios, cuyos gobernadores y alcaldes se abocaron a la mejora de las calificaciones crediticias, de modo que de los 75 divisiones administrativas evaluadas por Standard and Poors a escala local, 50 recibieron una calificación A o superior. La constitución de ahorros obligatorios en forma de pensiones supuso un aumento de la demanda de títulos de renta fija en moneda nacional, mientras que la reforma normativa del mercado de capitales permitió la emisión de bonos subnacionales. En un contexto de evaluación transparente del riesgo, el ascenso de la demanda de financiamiento de la infraestructura en el ámbito subnacional por una parte y el incremento de la oferta de liquidez resultante del ahorro nacional por otra se tradujeron en el surgimiento de un mercado subnacional de bonos.

Fuente: David Vetter, "Instrumentos financieros de financiamiento", documento presentado en el seminario Potencialidades para el desarrollo urbano en América Latina y el Caribe: acceso al suelo, impuestos y gobierno local, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile 23 y 24 de octubre de 2003.

2. La formulación de políticas y el contexto institucional

En la mayoría de los países de la región, la máxima autoridad en la esfera del medio ambiente tiene jerarquía ministerial. En los casos de Perú y Chile, esta autoridad radica en un organismo colegiado, integrado por los sectores de la administración pública cuyas decisiones afectan al medio ambiente y la dotación de recursos naturales. Una característica común a los dos modelos es el excesivo número de sus funciones en relación con su capacidad. En la década de 1990 se hicieron progresos en lo referente a los marcos normativos en el campo del medio ambiente, sobre todo en el plano de la gestión del uso del suelo, las evaluaciones de impacto, los instrumentos económicos, la definición de nuevos delitos, penas y demandas vinculadas a la protección del medio ambiente. Se han desarrollado normas para regular y controlar la calidad del ambiente, las emisiones y la eliminación y concentración de los desechos sólidos, entre otros aspectos. Estas normas se han complementado con otras que han abierto la posibilidad de emplear instrumentos económicos en la gestión ambiental y con modelos de participación. Un ejemplo de los primeros son los criterios ambientales para la distribución de la recaudación del impuesto a la circulación de bienes y servicios, de modo de canalizar nuevos fondos a los municipios, cumpliendo las directrices en materia de desarrollo ecológicamente sostenible en el caso de Brasil. En el estado de Minas Gerais, la aplicación de los criterios ambientales se hace sobre la base de dos indicadores: uno ligado a la instalación de infraestructura de sanidad ambiental (lugares de eliminación de residuos y sistemas de alcantarillado) y otro al establecimiento, reglamentación e instalación y mantenimiento de unidades de conservación. De lo realizado en esta última década se desprende que el reto actual es el fortalecimiento de la capacidad de hacer cumplir las normas, más que la reforma de estas últimas.

El proceso de integración de las políticas ambientales con las sectoriales también ha presentado avances y dificultades. En general, la incorporación del concepto de uso sostenible de los recursos y su conservación en los sectores productivos y de servicios (incluidos la vivienda y el desarrollo urbano) es incipiente. La integración intersectorial de las dimensiones ambiental, social y económica del desarrollo sostenible a escala nacional no es común en la región. Los gobiernos subnacionales, sobre todo los municipios, han visto aumentar sus responsabilidades en esferas clave relacionadas con el desarrollo sostenible y los asentamientos humanos, lo que se ha traducido en un gran potencial en lo que respecta a perspectivas territoriales e intervenciones en este campo.

Los más de 100 estados y provincias (también designados como departamentos y regiones) y los 14.000 municipios en los que se divide la región constituyen un conjunto vasto y variado. La inmensa mayoría de los municipios son pequeños; el 90% tiene menos de 50.000 habitantes y más del 30%, menos de 5.000. Si se excluye a Jamaica y Uruguay, la población media de los municipios es de 36.000 habitantes, en comparación con los 12.000 de los países de la Unión Europea. Los municipios muy pequeños, con menos de 10.000 habitantes, corresponden al 53% de estas reparticiones administrativas pero representan solo el 8% de la población. El reducido tamaño, a menudo ligado a la falta de recursos humanos y financieros y una baja densidad de población, es un considerable problema en lo que respecta a la prestación de servicios. El segundo grupo está integrado por municipios que tienen de 10.000 a 100.000 habitantes, constituyen el 42% del total y cubren el 40% de la población. Estos también se ven limitados por la falta recursos institucionales y financieros (BID, s/f).

El tercer grupo está constituido por municipios con poblaciones de entre 100.000 y 1,5 millones de personas; son el 4,5% del total pero tienen una gran trascendencia, dado que brindan servicios al 40% de la población (BID, s/f). Esto es tanto más importante debido a que las ciudades de tamaño mediano están creciendo más rápido que el resto de las áreas urbanas en la región. Las grandes áreas metropolitanas constituyen el último grupo de municipios y representan un caso especial entre los gobiernos locales. Las grandes aglomeraciones urbanas sobrepasan los límites administrativos de los municipios y se encuentran bajo la jurisdicción de varios gobiernos locales. En estas áreas, la autoridad y responsabilidad relativas a la prestación de los servicios de los municipios se debilita y superpone. La complejidad creciente de la gestión de los problemas de transporte y ambientales de estas aglomeraciones es otro problema que a menudo supera la capacidad de un único municipio. Entre los problemas derivados del crecimiento de las metrópolis se cuenta el desequilibrio entre la demanda de servicios que reciben los principales municipios y los recursos disponibles para prestarlos.

Cada vez hay más pruebas de que el sistema de incentivos determina los resultados de la descentralización, por lo que su reforma debería ser objeto de especial atención en estos procesos. Los gobiernos subnacionales deberían ser capaces de asumir mayores responsabilidades en materia de prestación de servicios e infraestructura y participar activamente en el fomento del desarrollo sostenible de sus jurisdicciones. Ahora bien, esto plantea una tarea difícil en el marco de los procesos de reforma del Estado en la región, en lo que respecta a las medidas e incentivos orientados al fomento de la capacidad, la buena gestión fiscal y adecuadas estructuras de administración:

- Aunque los gobiernos subnacionales no tienen responsabilidades definidas ni recursos suficientes para cumplir con sus funciones de manera socialmente aceptable, es preciso que existan restricciones presupuestarias que obliguen a los encargados de tomar las decisiones a asumir plenamente la responsabilidad por las elecciones, con sus ventajas y desventajas, implícitas en la percepción y asignación de recursos limitados.
- Los electores necesitan información precisa, oportuna y comprensible, así como mecanismos eficaces de representación y control ciudadanos, para que sea posible exigir

la rendición de cuentas a los funcionarios electos de los gobiernos subnacionales y los temas locales se traten con mayor transparencia.

- De manera complementaria con las intervenciones locales, es preciso fortalecer las competencias del gobierno nacional en lo que respecta al establecimiento de estándares de desempeño, la realización de evaluaciones y las garantías en materia de transparencia de las operaciones de los gobiernos subnacionales.

La democratización política y social de las estructuras públicas de la región y de las prácticas de gestión, así como de la composición y el comportamiento de la sociedad civil, ha corrido pareja con los procesos de descentralización en América Latina y el Caribe, y ha abierto espacios para la innovación en el ámbito del desarrollo participativo de los servicios urbanos. En la región hay cada vez más mecanismos formales de participación de la sociedad civil en el desarrollo y puesta en práctica de los programas municipales, entre otros, grupos de trabajo conjuntos, plebiscitos, presupuestos participativos (práctica que se ha institucionalizado en más de 100 municipios de Brasil) y cabildos o asambleas sobre ciertos temas locales.

Recuadro 11

EJEMPLOS DE PROYECTOS PARTICIPATIVOS DE GESTIÓN URBANA

“Obras con participación ciudadana” es una competencia pública que lleva a cabo la Alcaldía Mayor de Bogotá, en Colombia. Las organizaciones comunitarias que desean participar presentan proyectos de mejoramiento de sus barrios. De esta forma, las comunidades pueden dirigir su propio desarrollo a escala local, mediante la adaptación y gestión de los servicios públicos, y se crea capacidad para brindar bienes y servicios, con el gobierno como fuente inicial de recursos económicos. Este proyecto ha dado lugar a mejores áreas recreativas, programas de capacitación y sensibilización en materia ambiental, librerías comunitarias, campañas de gestión de los residuos, actividades artísticas y terrenos deportivos organizados por las comunidades en más de 900 lugares de la ciudad.

En 1996, por primera vez en la historia de Ecuador, un indígena fue elegido alcalde del Cantón de Cotacachi, un área caracterizada por un limitado acceso a la tierra y un considerable nivel de pobreza. La política de participación de la ciudadanía, gestión de la reconciliación y desarrollo local previstos en el Plan de desarrollo urbano se institucionalizó por medio de una ordenanza municipal. Se estableció un Consejo de desarrollo y gestión y comités intersectoriales para controlar y coordinar en forma permanente los proyectos. Mediante procesos participativos, se establecieron criterios de distribución presupuestaria.

El plan de desarrollo 2014 de la bahía de Montego es un plan dirigido por la ciudadanía y orientado a constituir el marco para una gestión urbana integral de esa zona en Jamaica. Tiene por objeto la creación del contexto adecuado para un desarrollo integral y un crecimiento económico de base amplia, fundado en la equidad, la asociación y la participación. Una de las consecuencias de este proceso ha sido la formación de fondos fiduciarios comunitarios de desarrollo, que se están expandiendo a escala nacional.

Fuente: Bestpractises.org, sitio oficial [en línea] <<http://bestpractises.org/bpbriefs/>>.

IV. Reflexiones finales

Se observan logros y progresos en la región en la implementación de medidas que apuntan al desarrollo sostenible a escala nacional (reformas sectoriales y en el Estado), a escala urbana basados en el territorio (planes integrados inter-jurisdiccionales y acciones para el desarrollo urbano o gestión del medio ambiente), a escala local (programas y proyectos con base municipal) y a escala comunitaria (iniciativas particulares). Y sin lugar a duda, en la promoción del desarrollo sostenible en la región, se debe aprovechar de la diversidad de actores, instrumentos, escalas, y de la riqueza en aprendizaje que estas experiencias ofrecen para la gestión de las dimensiones económicas, sociales y medioambientales del desarrollo. Esta experiencia, en conjunto con las redes e información que se han formado y generado en su alrededor son activos valiosos para la región.

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

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

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

En este contexto, la solución de los actuales y cada vez más acuciantes problemas de desigualdad, pobreza y exclusión de vastos sectores de las sociedades de América Latina y el Caribe debe considerarse un bien público, cuya prestación debería involucrar a todos los agentes de la sociedad que intervienen en los procesos de desarrollo, esto decir, la ciudadanía, los gobiernos y el sector privado. En la esfera urbana, estos procesos suponen la consideración de los aspectos de funcionalidad, habitabilidad y sostenibilidad ambiental, así como las restricciones en materia de financiamiento de la inversión, en una perspectiva dinámica. Esto supone la incorporación de los cuatro criterios siguientes: i) no empeorar la situación actual de toda la población; ii) hacer frente al déficit existente iii) impedir la reproducción de fenómenos complejos, y iv) prever necesidades y dificultades futuras.

Bibliografía

- Arrieta, Gerardo M. Gonzales (2002), “El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina”, serie Financiamiento del desarrollo, Nº 122 (LC/L.1779-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.94.
- Bárcena, Alicia y Daniela Simioni (2003), “Introducción”, *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), serie Libros de la CEPAL, Nº 75 (LC/G.2203-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (s/f), “Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean. A Background Paper for the Sub-national Development Strategy” [en línea] http://www.idb.int/sds/SOC/publication/publication_78_2829_e.htm.
- _____ (2002), *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*, Sustainable Development Department, Washington, D.C.
- _____ (2000), *IDB Group Support to the Micro Enterprise Sector (1990-2000)*, Washington, D.C.
- BID/OPS/OMS (Banco Interamericano de Desarrollo/Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud) (1998), *Diagnóstico de la situación del manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe*, serie Ambiental, Nº 18, Washington, D.C.
- Boletín FAL* (2000), Nº 196.
- Borderlines* (2000), vol. 1, Nº 63, enero.
- Brakarz, José, Margarita Green y Eduardo Rojas (2002), *Cities for All: Recent Experiences with Neighbourhood Upgrading Programmes*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Bull, Alberto (comp.) (2003), “Congestión de tránsito. El problema y cómo enfrentarlo”, *serie Cuadernos de la CEPAL*, N° 87 (LC/G.2199/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2004* (LC/G.2265-P/E), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.147.
- _____ (2004b), *Panorama social de América Latina 2004* (LC/G.2220-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.148.
- _____ (2003a), *Panorama social de América Latina, 2002-2003* (LC/G.2209-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.
- _____ (2003b), *Situación y perspectivas 2003. Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2002-2003* (LC/G.2215-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.111.
- _____ (2001a), “El espacio regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe”, *serie Libros de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.2116/Rev.1-P/E), Santiago de Chile.
- _____ (2001b), “Latin American and Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements”, versión actualizada, Santiago de Chile.
- CEPAL/PNUD (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2002), *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: de Monterrey a Johannesburgo* (LC/R.2098/E), Santiago de Chile.
- CEPAL/PNUMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2002), “La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades”, *serie Libros de la CEPAL*, N° 68 (LC/G.2145/Rev.1-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.48.
- Clichevsky, Nora (2003), “Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina”, *serie Medio ambiente y desarrollo*, N° 75 (LC/L.2025-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.189.
- Coviello, Manlio (2003), “Entorno internacional y oportunidades para el desarrollo de las fuentes renovables de energía en los países de América Latina y el Caribe”, *serie Recursos naturales e infraestructura*, N° 63 (LC/L.1976-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.134.
- Da Grazia, Grazia (2002), “Informalidad urbana no acesso ao solo e a moradia no Brasil”, curso de desarrollo profesional Mercados Informales: Regularización de la Tenencia de la Tierra y Programas de Mejoramiento Urbano en América Latina, Lincoln Institute for Land Policy (LILP), Cambridge, Massachusetts, 18 al 22 de noviembre.
- De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet (2003), “Nuevos enfoques del desarrollo rural en América Latina”, *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*, *serie Seminarios y conferencias*, N° 27 (LC/L.1941-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.100.
- Dirven, Martine (2004), “Alcanzando las metas del milenio: una mirada hacia la pobreza rural y agrícola”, *serie Desarrollo productivo*, N° 146 (LC/L.2062-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.6.
- Durán, Hernán (1997), “Políticas ambientales y desarrollo sustentable, el contexto de su aplicación”, *Gestión ambientalmente adecuada de residuos sólidos: un enfoque de política integral*, Hernán Duran de la Fuente (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- Frank, Daphne (2002), “Algunos aspectos sobre la informalidad urbana en Quito, Ecuador”, curso de desarrollo profesional Mercados Informales: Regularización de la Tenencia de la Tierra y Programas de Mejoramiento Urbano en América Latina, Lincoln Institute for Land Policy (LILP), Cambridge, Massachusetts, 18 al 22 de noviembre.
- González Vukusich, Daniel (2003), “Gestión municipal para la superación de la pobreza: estrategias e instrumentos de intervención en el ámbito del empleo, a partir de la experiencia chilena”, *serie Medio ambiente y desarrollo*, N° 62 (LC/L.1802-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.115.
- Held, Gunther (2000), “Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia”, *serie Financiamiento del desarrollo*,

- N° 69 (LC/L.1382-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.55.
- Hernández, A. (2002), “Bogotá, una ciudad vivible” [en línea] http://www.cepal.org/Transporte/noticias/8/9178/Bogot_viv.doc.
- Herzer, Hilda y Eduardo H. Passalacqua (2003), “Gestión de servicios públicos en América Latina”, *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), serie Libros de la CEPAL, N° 75 (LC/G.2203-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jordán, Ricardo (2003), “Ciudad y desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), serie Libros de la CEPAL, N° 75 (LC/G.2203-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kaztman, Rubén (2003), “La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana”, *serie Medio ambiente y desarrollo*, N° 59 (LC/L.1790-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.104.
- Llorens, Juan Luis, Francisco Alburquerque y Jaime del Castillo (2002), “Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina”, *serie Informes de buenas prácticas*, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Mac Donald, Joan (2004), “Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe”, *serie Manuales*, N° 38 (LC/L.2214-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mac Donald, Joan y otros (1998), “Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos: logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe”, *serie Medio ambiente y desarrollo*, N° 7 (LC/L.1106), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2004), “World Urbanization Prospects: The 2003 Revision, Population Database” [en línea] <http://esa.un.org/unup>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2002), *Panorama laboral 2002. América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Internacional del Trabajo.
- Otero, Flora (1997), “Un proceso dinámico de mejoramiento continuo. Hacia una actitud responsable”, *Gestión ambientalmente adecuada de residuos sólidos. Un enfoque de política integral*, Hernán Duran de la Fuente (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- Pérez, Pedro (2000), “Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos”, *serie Medio ambiente y desarrollo*, N° 26 (LC/L. LC/L.1320-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.95.
- Rakodi, Carol (2003), “Producción y gestión de los servicios urbanos”, *La ciudad inclusiva en los países en vías de desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salas, Eric (2002), *Planificación ecológica del territorio: guía metodológica*, Santiago de Chile, Gobierno Regional Metropolitano, Universidad de Chile, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- Sandoval, E. (2002), “Concepto integral del espacio público y la movilidad urbana. Enfoque de la ciudad de Bogotá. Caso específico: Transmilenio”, documento presentado a seminario internacional, Caracas.
- Silva, Iván (2003), “Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina”, *serie Gestión pública*, N° 33 (LC/L.1882-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.47.
- Simioni, Daniela (2003), “Ciudad y desastres naturales: planificación y vulnerabilidad urbana”, *La ciudad inclusiva en los países en vías de desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Simioni, Daniela y otros (2002), “Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible”, *serie Medio ambiente y desarrollo*, N° 48 (LC/L.1692-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.32.

- Solanes Miguel y David Getches (1998), "Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico", *serie Informe de buenas prácticas*, N° ENV 127, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Solís Pérez, Elena (2002), "La irregularidad y la regularización, una aproximación desde la psicología", curso de desarrollo profesional Mercados Informales: Regularización de la Tenencia de la Tierra y Programas de Mejoramiento Urbano en América Latina, Lincoln Institute for Land Policy (LILP), Cambridge, Massachusetts, 18 al 22 de noviembre.
- Szalachman, Raquel (2000), "Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa", serie Financiamiento del desarrollo, N° 103 (LC/L.1417-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.89.
- Tapia, Leonel (1997), *Políticas de fomento a la microempresa en los noventa* (LC/R.1756), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Trivelli, Pablo (2000), "Urban Management for the Sustainable Development of Big Latin-American Cities", documento presentado a la "Regional Conference for Latin American and the Caribbean – Urban Administration for Sustainable Development", Río de Janeiro, abril.
- Vallicelli, Liana (2002), "Un modelo de desarrollo sostenible: Curitiba, Brasil", *Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible*, serie Medio ambiente y Desarrollo, N° 48 (LC/L.1692-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.32.
- Varas, José Javier (2002), "La experiencia del Plan de Legalización de la Tierra en Guayaquil y la titularización de 120.000 familias", curso de desarrollo profesional Mercados Informales: Regularización de la Tenencia de la Tierra y Programas de Mejoramiento Urbano en América Latina, Lincoln Institute for Land Policy (LILP), Cambridge, Massachusetts, 18 al 22 de noviembre.
- Vargas, Jorge Enrique (2002), "Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales", serie Medio ambiente y desarrollo, N° 50 (LC/L.1723-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.34.
- Vetter, David (2003), "Instrumentos financieros de financiamiento", presentación en el seminario Potencialidades para el desarrollo urbano en América Latina y el Caribe: acceso al suelo, impuestos y gobierno local, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 23 y 24 de septiembre.
- Vidal, Ana Irene (2001), "La regularización de la tenencia de la tierra en los barrios venezolanos es una solución que aliviará la precariedad urbana existente en los barrios. ¿Forma parte del problema o lo incrementará?", curso de desarrollo profesional Mercados Informales: Regularización de la Tenencia de la Tierra y Programas de Mejoramiento Urbano en América Latina, Lincoln Institute for Land Policy (LILP), Cambridge, Massachusetts, 18 al 22 de noviembre.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

medio ambiente y desarrollo

Números publicados

1. Las reformas del sector energético en América Latina y el Caribe (LC/L.1020), abril de 1997. E-mail: fsanchez@eclac.cl, haltomonte@eclac.cl
2. Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services (LC/L.1024), May, 1997. E-mail: ajoravlev@eclac.cl
3. Management procedures for sustainable development (applicable to municipalities, micro region and river basins) (LC/L.1053), August, 1997. E-mail: adourojeanni@eclac.cl, rsalgado@eclac.cl
4. El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma (LC/L.1069), septiembre de 1997. E-mail: rsalgado@eclac.cl
5. Litigios pesqueros en América Latina (LC/L.1094), febrero de 1998. E-mail: rsalgado@eclac.cl
6. Prices, property and markets in water allocation (LC/L.1097), febrero de 1998. E-mail: tlee@eclac.cl, ajouralev@eclac.cl. Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua (LC/L.1097), October, 1998. E-mail: tlee@eclac.cl, ajouralev@eclac.cl
7. Sustainable development of human settlements: Achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean (LC/L.1106), March, 1998. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: Logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe (LC/L.1106), octubre de 1998. dsimioni@eclac.cl [www](#)
8. Hacia un cambio de los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/1), vols. I y II, en edición. E-mail: cartigas@eclac.cl, rsalgados@eclac.cl
9. La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1121), abril de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
10. Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1142), agosto de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
11. Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1148), octubre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
12. Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1159), noviembre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
13. Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia (LC/L.1162) diciembre de 1998. E-mail: mcoviello@eclac.cl [www](#)
14. Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1164), enero de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
15. Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1187), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
16. Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1189), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)

17. Marco legal e institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1202), abril de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
18. Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo (LC/L.1260-P), N° de venta: S.99.II.G.37 (US\$ 10.00), septiembre de 1999. E-mail: jocampo@eclac.cl [www](#)
19. Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995, Marianne Schaper (LC/L.1241/Rev.1-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
20. Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Guillermo Acuña (LC/L.1311-P), N° de venta: S.99.II.G.26 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: gacuna@eclac.cl [www](#)
21. Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), N° de venta: S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
Urban consensus. Contributions from the Latin America and the Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), Sales N°: E.00.II.G.38 (US\$ 10.00), June, 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
22. Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reformas económicas, Claudia Schatan (LC/L.1331-P), N° de venta: S.00.II.G.46 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
23. Trade liberation and industrial pollution in Brazil, Claudio Ferraz and Carlos E.F. Young (LC/L.1332-P), Sales N°: E.00.II.G.47 (US\$ 10.00), December, 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
24. Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México, Fidel Aroche Reyes (LC/L.1333-P), N° de venta: S.00.II.G.42 (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
25. El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997, Alberto Pascó-Font (LC/L.1334-P), N° de venta: S.00.II.G.43, (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
26. Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, Pedro Pérez (LC/L.1320-P), N° de venta: S.00.II.G.95 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
27. Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Camilo Arraigada (LC/L.1429-P), N° de venta: S.00.II.G.107, (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
28. Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, Nora Clichevsky (LC/L.1430-P), N° de venta: S.99.II.G.109 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
29. Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos, Fernando Carrión (LC/L.1465-P), N° de venta: S.01.II.G.6 (US\$ 10.00), diciembre de 2000. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
30. Indicadores de gestión urbana. Los observatorios urbano-territoriales para el desarrollo sostenible. Manizales, Colombia, Luz Stella Velásquez (LC/L.1483-P), N° de venta: S.01.II.G.24 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
31. Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes, Jean Acquatella (LC/L.1488-P), N° de venta: S.01.II.G.28 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
32. Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana. El caso de la ciudad de Santiago, Cecilia Dooner, Constanza Parra y Cecilia Montero (LC/L.1532-P), N° de venta: S.01.II.G.77 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
33. Gestión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, Eduardo Reese (LC/L.1533-P), N° de venta: S.01.II.G.78 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
34. Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas, Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo (LC/L.1534-P), N° de venta: S.01.II.G.79 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
35. Gestión urbana: recuperación del centro de San Salvador, El Salvador. Proyecto Calle Arce, Jaime Barba y Alma Córdoba (LC/L.1537-P), N° de venta: S.01.II.G.81 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)

36. Consciência dos cidadãos o poluição atmosférica na região metropolitana de São Paulo - RMSP, Pedro Roberto Jacobi y Laura Valente de Macedo (LC/L.1543-P), N° de venta: S.01.II.G.84 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
37. Environmental values, valuation methods, and natural damage assessment, Cesare Dosi (LC/L.1552-P), Sales N°: E.01.II.G.93 (US\$ 10.00), June, 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
38. Fundamentos económicos de mecanismos de flexibilidad para la reducción internacional de emisiones en el marco de la Convención de cambio Climático (UNFCCC), Jean Acquatella (LC/L.1556-P), N° de venta: S.01.II.G.101 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
39. Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación, Roberto Guimarães (LC/L.1562-P), N° de venta: S.01.II.G.108 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: rguimaraes@eclac.cl [www](#)
40. La gestión local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal en Caranavi, Departamento de La Paz, Bolivia, Jorge Salinas (LC/L.1577-P), N° de venta: S.01.II.G.119 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: jsalinas@eclac.cl [www](#)
41. Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales: un análisis necesario, Carlos de Miguel y Georgina Núñez (LC/L.1580-P), N° de venta: S.01.II.G.123 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: cdemiguel@eclac.cl y gnunez@eclac.cl [www](#)
42. Nuevas experiencias de concentración público-privada: las corporaciones para el desarrollo local, Constanza Parra y Cecilia Dooner (LC/L.1581-P), N° de venta: S.01.II.G.124 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
43. Organismos genéticamente modificados: su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile, Marianne Schaper y Soledad Parada (LC/L.1638-P), N° de venta: S.01.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
44. Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano, Camilo Arraigada Luco y Daniela Simioni (LC/L.1646-P), N° de venta: S.01.II.G.185 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
45. El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe, Pedro Felipe Montes Lira (LC/L.1647-P), N° de venta: S.01.II.G.186, (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
46. Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras e industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999), Marianne Schaper y Valerie Onffroy de Vèréz (LC/L.1676-P), N° de venta: S.01.II.G.212 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
47. Aplicación del principio contaminador-pagador en América Latina. Evaluación de la efectividad ambiental y eficiencia económica de la tasa por contaminación hídrica en el sector industrial colombiano, Luis Fernando Castro, Juan Carlos Caicedo, Andrea Jaramillo y Liana Morera (LC/L.1691-P), N° de venta: S.02.II.G.15, (US\$ 10.00), febrero de 2002. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
48. Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible (varios autores) (LC/L.1692-P), N° de venta: S.02.II.G.32 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
49. Pobreza y políticas urbano-ambientales en Argentina, Nora Clichevsky (LC/L.1720-P), N° de venta: S.02.II.G.31 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
50. Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales, Jorge Enrique Vargas (LC/L.1723-P), N° de venta: S.02.II.G.34 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
51. Uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Costa Rica, Jeffrey Orozco B. y Keynor Ruiz M. (LC/L.1735-P), N° de venta: S.02.II.G.45 (US\$ 10.00), junio de 2002. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
52. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Argentina, Daniel Chudnovsky y Andrés López (LC/L.1758-P), N° de venta: S.02.II.G.70 (US\$ 10.00), octubre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
53. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Costa Rica, Gerardo Barrantes (LC/L.1760-P), N° de venta: S.02.II.G.74 (US\$ 10.00), octubre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
54. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Colombia, Francisco Alberto Galán y Francisco Javier Canal (LC/L.1788-P), Sales N°: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)

55. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en México, Gustavo Merino y Ramiro Tovar (LC/L.1809-P) N° de venta: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
56. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Trinidad and Tobago, Desmond Dougall and Wayne Huggins (LC/L.1795-P), Sales N°: E.02.II.G.107 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
57. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Chile, Francisco Brzovic (LC/L.1796-P), N° de venta: S.02.II.G.108 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
58. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Brazil, Carlos E. F. Young and Carlos A. Roncisvalle (LC/L.1797-P), Sales N°: E.02.II.G.109 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
59. La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana, Rubén Kaztman (LC/L.1790-P) N° de venta: S.02.II.G.104 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
60. Estudio de caso: Cuba. Aplicación de Instrumentos económicos en la política y la gestión ambiental, Raúl J. Garrido Vázquez (LC/L.1791-P), N° de venta: S.02.II.G.105 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
61. Necesidades de bienes y servicios ambientales en las micro y pequeñas empresas: el caso mexicano, Lilia Domínguez Villalobos (LC/L.1792-P), N° de venta: S.02.II.G.106 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
62. Gestión municipal para la superación de la pobreza: estrategias e instrumentos de intervención en el ámbito del empleo, a partir de la experiencia chilena, Daniel González Vukusich (LC/L.1802-P), N° de venta: S.02.II.G.115 (US\$ 10.00), abril de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
63. Necesidades de bienes y servicios para el mejoramiento ambiental de las pyme en Chile. Identificación de factores críticos y diagnóstico del sector, José Leal (LC/L.1851-P), N° de venta: S.03.II.G.15 (US\$ 10.00), marzo de 2003. E-mail: mailto:mschaper@eclac.cl [www](#)
64. A systems approach to sustainability and sustainable development, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), Sales N°: E.03.II.G.35 (US\$ 10.00), March, 2003. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), N° de venta: S.03.II.G.35 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
65. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: identificación y diagnóstico Bart van Hoof (LC/L.1940-P), N° de venta: S.03.II.G.98 (US\$ 10.00), agosto, 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
66. Gestión urbana para el desarrollo sostenible de ciudades intermedias en el departamento de La Paz, Bolivia, Edgar Benavides, Nelson Manzano y Nelson Mendoza (LC/L.1961-P), N° de venta: S.03.II.G.118 (US\$ 10.00), agosto de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
67. Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa, Roberto P. Guimarães (LC/L. 1965-P), N° de venta: S.03.II.G.124 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: rguimaraes@eclac.cl [www](#)
68. Análisis de la oferta de bienes y servicios ambientales para abastecer las necesidades de las pyme en Chile. Base de datos y evaluación de potencialidades, José Leal (LC/L.1967-P), N° de venta: S.03.II.G.127 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
69. Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y El Caribe: problemas, metodologías y políticas, Ivonne Antúnez y Sergio Galilea O. (LC/L.1968-P), N° de venta: S.03.II.G.128 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
70. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: oferta y oportunidades de desarrollo, Bart van Hoof (LC/L.1971-P), N° de venta: S.03.II.G.129 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
71. Beneficios y costos de políticas públicas ambientales en la gestión de residuos sólidos: Chile y países seleccionados, José Concha Góngora, (LC/L.1992-P), N° de venta: S.02.II.G.154 (US\$ 10.00), octubre de 2003. E-mail: rguimaraes@eclac.cl [www](#)
72. La responsabilidad social corporativa en un marco de desarrollo sostenible, Georgina Núñez (LC/L.2004-P), N° de venta: S.02.II.G.165 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: gnunez@eclac.cl [www](#)
73. Elementos claves y perspectivas prácticas en la gestión urbana actual, Francisco Sagredo Cáceres y Horacio Maximiliano Carbonetti (LC/L.2015-P), N° de venta: S.03.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)

74. Análisis comparativo de las necesidades ambientales de las pyme en Chile, Colombia y México, Ursula Araya (LC/L.2016-P), N° de venta: S.03.II.G.177 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
75. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina, Nora Clichevsky (LC/L.2025-P), N° de venta: S.03.II.G.189 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
76. Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental), Juan Carlos Lerda, Jean Acquatella y José Javier Gómez (LC/L.2026-P), N° de venta: S.03.II.G.190 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
77. Demanda y oferta de bienes y servicios ambientales por parte de la pyme: el caso argentino, Martina Chidiak (LC/L.2034-P), N° de venta: S.03.II.G.198 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
78. Cláusulas ambientales y de inversión extranjera directa en los tratados de libre comercio suscritos por México y Chile, Mauricio Rodas (LC/L.2038-P), N° de venta: S.03.II.G.204 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: gacuna@eclac.cl [www](#)
79. Oferta de bienes y servicios ambientales para satisfacer las necesidades de micro y pequeñas empresas: el caso mexicano, David Romo (LC/L.2065-P), N° de venta: S.04.II.G.8 (US\$ 10.00), enero de 2004. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
80. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión de América Latina y el Caribe: el caso de Perú, Raúl A. Tolmos (LC/L.2073-P), N° de venta: S.04.II.G.16 (US\$ 10.00), febrero de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
81. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión de América Latina y el Caribe: el caso de Argentina, Eduardo Beaumont Roveda (LC/L.2074-P), N° de venta: S.04.II.G.17 (US\$ 10.00), febrero de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
82. Microcrédito y gestión de servicios ambientales urbanos: casos de gestión de residuos sólidos en Argentina, Martina Chidiak y Néstor Bercovich (LC/L.2084-P), N° de venta: S.04.II.G.23 (US\$ 10.00), marzo de 2004. E-mail: <mailto:mschaper@eclac.cl> [www](#)
83. El mercado de carbono en América Latina y el Caribe: balance y perspectivas, Lorenzo Eguren C. (LC/L.2085-P), N° de venta: S.04.II.G.24 (US\$ 10.00), marzo de 2004. E-mail: <mailto:jacquatella@eclac.cl> [www](#)
84. Technological evaluation of biotechnology capability in Amazon institutions, Marília Coutinho (LC/L.2086-P), Sales N°: S.04.II.G.25 (US\$ 10.00), March, 2004. E-mail: jgomez@eclac.cl [www](#)
85. Responsabilidad social corporativa en América Latina: una visión empresarial, María Emilia Correa, Sharon Flynn y Alon Amit (LC/L.2104-P), N° de venta: S.04.II.G.42 (US\$ 10.00), abril de 2004. E-mail: gnunez@eclac.cl [www](#)
86. Urban poverty and habitat precariousness in the Caribbean, Robin Rajack and Shrikant Barhate (LC/L.2105-P), Sales N°: E.04.II.G.43 (US\$ 10.00), April, 2004. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
87. La distribución espacial de la pobreza en relación a los sistemas ambientales en América Latina, Andrés Ricardo Schuschny y Gilberto Carlos Gallopín (LC/L. 2157-P), N° de venta: S.04.G.85 (US\$ 10.00), junio de 2004. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
88. El mecanismo de desarrollo limpio en actividades de uso de la tierra, cambio de uso y forestería (LULUCF) y su potencial en la región latinoamericana, Luis Salgado. (LC/L. 2184-P), N° de venta: S.04.II.G.111 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
89. La oferta de bienes y servicios ambientales en Argentina. El papel de la Pymes, Andrés López (LC/L. 2191-P), N° de venta: S.04.II.G.118 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
90. Política y gestión ambiental en Argentina: gasto y financiamiento. Oscar Cetrángolo, Martina Chidiak, Javier Curcio, Verónica Guttman (LC/L. 2190-P), N° de venta: S.04.II.G.117 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
91. La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros. Gilberto Carlos Gallopín (LC/L. 2197-P), N° de venta: S.04.II.G.123 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
92. A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil: a perspectiva dos governos estaduais. Jorge Jatobá (LC/L. 2212/Rev.1-P), N° de venta: S.04.II.G.134 (US\$ 10.00), novembro de 2004. E-mail: jgomez@eclac.cl [www](#)
93. Identificación de áreas de oportunidad en el sector ambiental de América Latina y el Caribe. Casos exitosos de colaboración entre industrias para formular alianzas. Ana María Ruz, Hernán Mladinic (LC/L.2249-P), N° de venta: S.05.II.G.7 (US\$ 10.00), enero de 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)

94. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental de las pymes en Colombia y promover su oferta en materia de bienes y servicios ambientales. Bart van Hoof (LC/L.2268-P), N° de venta: S.02.II.G.21 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
95. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental en las pymes y promover la oferta de bienes y servicios ambientales: el caso mexicano. David Romo (LC/L.2269-P), N° de venta: S.04.II.G.22 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
96. Políticas para mejorar la gestión ambiental en las pymes argentinas y promover su oferta de bienes y servicios ambientales. Néstor Bercovich, Andrés López (LC/L.2270-P), N° de venta: S.05.II.G.23 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
97. Evolución de las emisiones industriales potenciales en América Latina, 1970-2000. Laura Ortíz M., Andrés R. Schuschny, Gilberto C. Gallopín (LC/L.2271-P), N° de venta: S.04.II.G.24 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: ggallopín@eclac.cl [www](#)
98. Crédito y microcrédito a la mipyme mexicana con fines ambientales: situación y perspectivas. David Romo Murillo (LC/L.2281-P), N° de venta: S.05.II.G.33 (US\$ 10.00), abril 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
99. Sustainable human settlements development in Latin America and the Caribbean. Lucy Winchester (LC/L.2287-P), Sales N°: E.05.II.G.39 (US\$10.00), February, 2005. E-mail: lucy.winchester@cepal.org [www](#)
El desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe. Lucy Winchester (LC/L.2287-P), N° de venta: S.05.II.G.39 (US\$10.00), noviembre 2006. E-mail: lucy.winchester@cepal.org [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

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

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.: Fax: E.mail:.....