

EVOLUCION DE LA URBANIZACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA DECADA DE LOS NOVENTA: DESAFIOS Y OPORTUNIDADES

*Alicia Bárcena**

América Latina es la región del mundo con mayor porcentaje de población urbana: el 75 por 100 de la población vive en ciudades. En la década de los noventa el proceso de urbanización se desaceleró pero siguen sin corregirse los graves problemas urbanos: escasez de servicios públicos, degradación ambiental, pobreza, hacinamiento, segmentación social y delincuencia. La autora apuesta por las ciudades intermedias como nuevos núcleos urbanos más humanizados, por la participación de toda la sociedad en el proceso urbanístico y por la cooperación interregional.

Palabras clave: *economía urbana, población urbana, población rural, desarrollo urbano, tamaño de la ciudad, América Latina, 1991-2000.*

Clasificación JEL: *R00, O54.*

1. Introducción

En la última década, la agenda urbana en América Latina y el Caribe ha evolucionado en estrecha relación con acontecimientos de carácter global. Hoy, los temas urbanos y el desarrollo territorial se abordan de una manera muy distinta a como se hacía en los años setenta y ochenta, cuando las regiones y las ciudades se analizaban dentro del contexto de los cambios al nivel nacional. Si bien en esta última década los asentamientos humanos de la región continuaron perfilándose de acuerdo con requerimientos internos, la dinámica externa ha jugado un papel esencial en su evolución, particularmente en los últimos cinco años. No cabe duda de que los conceptos de regionalización y desarrollo territorial se han transformado frente al proceso de globalización. La

globalización dinamiza el crecimiento económico, que a su vez es el factor que más ha impulsado históricamente a la urbanización.

Las ciudades son los espacios donde se desarrollan las economías globalizadas y, por ello, adquieren un papel esencial en el marco de un nuevo escenario internacional de apertura e integración¹.

La globalización ha acortado las distancias pero, aun así, la urbanización sigue desempeñando un papel importante porque la competitividad se refuerza ante ventajas de proximidad al propiciarse economías de escala y de diversificación. En este sentido, la tendencia ha sido convertir a los espacios en territorios-red a escala planetaria, privilegiando a ciertas regiones y ciudades en detrimento de otras.

Como resultado de estos procesos, se ha producido una diná-

* Directora de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

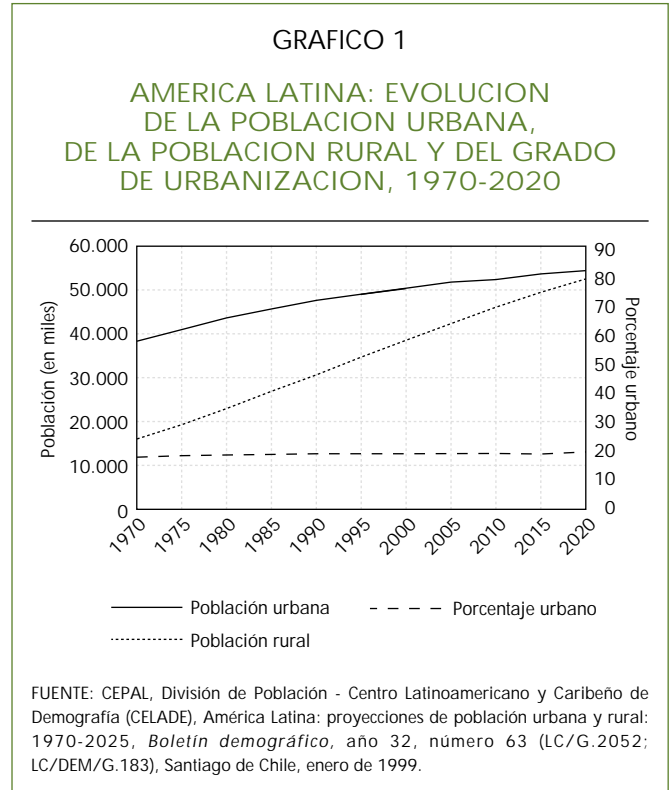
¹ Un análisis de la evolución de las ciudades en la región se presenta en forma detallada en JORDAN y SIMIONI (1998), particularmente con referencia a ciudades intermedias.

mica distinta en la ocupación de los espacios interiores al nivel nacional, antes dominado por políticas explícitas de colonización y, hoy, regidas más bien por la creciente importancia del comercio intrarregional de bienes y servicios. Esto ha sido resultado de acuerdos comerciales subregionales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), o el Mercado Común del Sur (Mercosur), y ha contribuido a que varias zonas fronterizas ofrezcan ventajas de localización económica altamente competitivas. En algunos casos, se ha generado una intensa movilidad laboral entre países vecinos y nuevas propuestas de integración física a partir de redes de infraestructura supranacional (como en el caso del Corredor Logístico Centroamericano). La tradicional migración campo-ciudad, que caracterizó durante décadas a los desplazamientos de la población en América Latina y el Caribe, ha sido reemplazada en la última década por un patrón distinto de corrientes migratorias entre zonas urbanas y de amplia movilidad internacional, fundamentalmente hacia Estados Unidos.

Por otra parte, en esta década también se han fortalecido procesos de descentralización y desconcentración dentro de cada país. La descentralización de la acción pública ha propiciado una mayor participación ciudadana y nuevas formas de gobierno y financiación local.

Los procesos antes mencionados han fortalecido, por su parte, el desarrollo de las infraestructuras cada vez más sofisticadas para proporcionar los servicios básicos necesarios para el crecimiento económico. Las presiones en favor de la inversión han sido especialmente intensas durante los períodos de transición hacia la urbanización. En la última década, el auge en el gasto en infraestructura ha ocurrido en paralelo a la urbanización, particularmente en los sectores de vivienda, agua y saneamiento, transporte, energía y telecomunicaciones. Además, se ha fortalecido la participación del sector privado y de autoridades subnacionales, movilizandolos recursos con relativa independencia del sector público central. La reconfiguración territorial con base en nuevas redes de infraestructura responde también a nuevas formas de regionalismo subnacional y supranacional, con importantes transformaciones tanto de orden productivo, como social y cultural.

Se analizarán a continuación los procesos de urbanización en



la región, se presentarán algunos de los principales desafíos que este proceso supone para América Latina y el Caribe en los albores del siglo XXI y, por último, se dará una mirada a las oportunidades que ofrece la agenda urbana para la construcción de nuevos enfoques de cooperación regional.

2. Evolución de la urbanización en la región

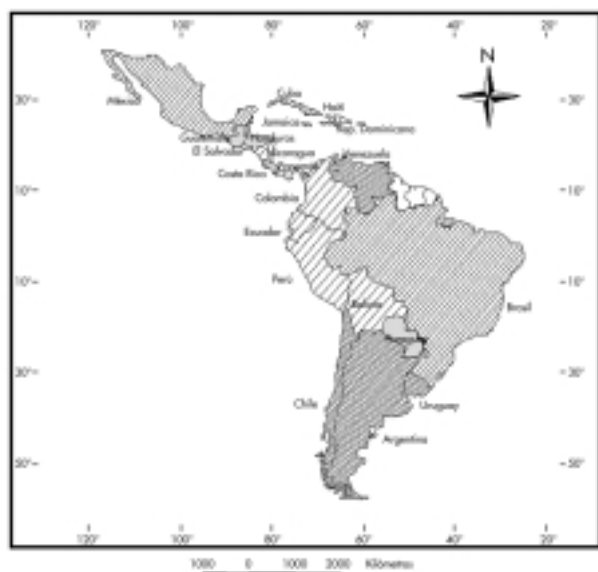
En el año 2000, la población urbana de América Latina y el Caribe ascendió a 390 millones de habitantes, en tanto que la población rural era de 127 millones². La urbanización pasó de un 71 por 100 en 1990 a un 75 por 100 en el año 2000 (Mapas 1 y 2), manteniéndose como la región más urbanizada del mundo en desarrollo³. Esto a pesar de que en la década de los noventa

² CEPAL-CELADE (1999).

³ NACIONES UNIDAS (2000) y RODRIGUEZ y VILLA (1998).

MAPA 1

NIVEL DE URBANIZACION EN 1990



Simbología
 Transición urbana avanzada
 80% o más
 Plena transición urbana
 más de 70% y menos de 80%
 Transición urbana moderada
 de 50% a 70%
 Transición urbana rezagada
 menos de 50%

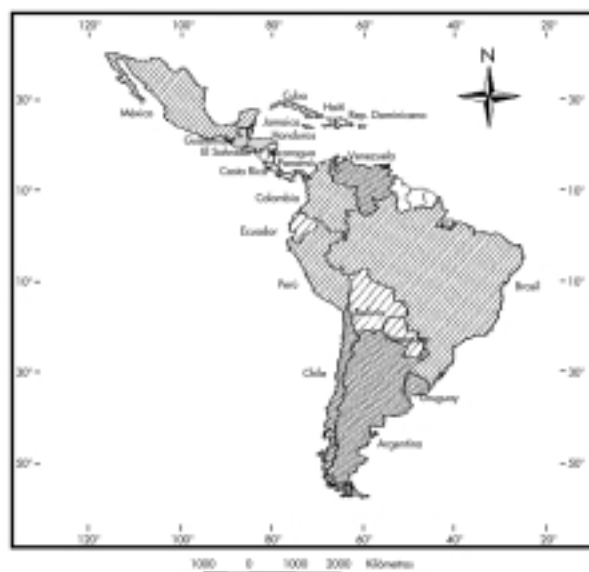
Escala 1 : 85.000.000

NOTA: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

FUENTE: CEPAL, División de Población - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), proyecciones de población vigentes. Para el Caribe, Naciones Unidas, *Crecimiento, estructura y distribución de la población* (ST/ESA/SER.A/181), Nueva York, 2000. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.99.XIII.15.

MAPA 2

NIVEL DE URBANIZACION EN 2000



Simbología
 Transición urbana avanzada
 80% o más
 Plena transición urbana
 más de 70% y menos de 80%
 Transición urbana moderada
 de 50% a 70%
 Transición urbana rezagada
 menos de 50%

Escala 1 : 85.000.000

NOTA: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Fuente: CEPAL, División de Población - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), proyecciones de población vigentes. Para el Caribe, Naciones Unidas, *Crecimiento, estructura y distribución de la población* (ST/ESA/SER.A/181), Nueva York, 2000. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.99.XIII.15.

se observa, en general, una tendencia a la desaceleración del ritmo de crecimiento de la población urbana en los principales países de la región, al bajar el crecimiento vegetativo de la población y reducirse la migración campo-ciudad⁴ (Gráfico 1).

Si, además, se consideran los grados de urbanización y la evo-

lución del proceso, se podrían identificar cuatro categorías de urbanización en la región (Cuadro 1)⁵.

Cabe notar que estas cifras nacionales no reflejan en su totalidad los procesos que están ocurriendo en el interior de las provincias, Estados o departamentos de cada país. Las varia-

⁴ Véase CEPAL (2000): *De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: el espacio regional*.

⁵ Para un análisis detallado de estas categorías y su evolución véase CEPAL (2000): *De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: el espacio regional*.

CUADRO 1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: PORCENTAJE URBANO DE LA POBLACION SEGUN PAIS, 1970-2020

Países según transición urbana	Años										
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Transición urbana avanzada											
Argentina	78,4	80,7	83,0	84,9	86,9	88,3	89,6	90,6	91,4	92,0	92,5
Bahamas	71,8	73,4	75,1	79,7	83,6	86,5	88,5	90,0	90,9	91,5	92,0
Barbados	37,1	38,6	40,2	42,5	44,8	47,3	50,0	52,8	55,6	58,4	61,1
Chile	73,0	76,0	79,0	81,1	82,8	84,4	85,7	86,9	87,9	88,8	89,6
Jamaica	41,5	44,1	46,8	49,2	51,5	53,7	56,1	58,5	61,0	63,5	65,9
Uruguay	82,0	82,9	86,1	89,2	90,5	91,7	92,6	93,1	93,7	93,9	94,0
Venezuela	71,8	75,4	78,9	81,6	83,9	85,8	87,4	88,8	89,9	90,8	91,5
En plena transición urbana											
Brasil	55,6	61,4	67,3	71,0	74,7	77,5	79,9	81,7	83,1	84,2	85,0
Colombia	57,7	61,8	64,4	67,0	69,4	71,7	74,5	76,6	78,4	80,0	81,4
Cuba	60,1	64,1	68,0	71,6	74,8	77,6	79,9	81,9	83,4	84,7	85,7
México	58,9	62,3	65,5	68,6	71,4	73,4	75,4	77,2	78,8	80,2	81,3
Perú	58,1	61,9	64,2	66,3	68,7	71,2	72,3	73,5	74,6	75,5	76,3
Trinidad y Tabago	63,0	63,0	63,1	66,2	69,1	71,7	74,1	76,1	77,8	79,3	80,7
Transición urbana moderada											
Bolivia	36,2	40,5	45,4	50,5	55,6	60,4	64,6	68,2	71,0	73,1	74,8
Ecuador	39,5	41,8	47,1	51,3	55,4	59,2	62,7	65,8	68,5	70,7	72,5
El Salvador	39,0	41,5	44,1	47,0	49,8	52,5	55,2	57,8	60,3	62,6	64,7
Nicaragua	46,8	48,8	50,1	51,4	52,5	53,9	55,3	56,7	58,1	59,4	60,6
Panamá	47,6	48,7	49,7	51,7	53,8	55,7	57,6	59,5	61,2	62,9	64,5
Paraguay	37,1	39,0	41,6	44,9	48,6	52,4	56,1	59,6	62,9	65,7	68,2
Rep. Dominicana	39,7	44,7	49,9	52,3	53,7	57,1	60,2	62,9	65,3	67,4	69,1
Transición urbana rezagada											
Costa Rica	38,8	41,3	43,1	44,8	46,7	48,5	50,4	52,3	54,2	56,1	57,9
Guatemala	36,2	36,7	37,2	37,5	38,0	38,6	39,4	39,9	40,5	41,2	41,8
Haití	19,7	22,2	24,5	27,2	30,5	34,3	38,1	41,8	45,3	48,4	51,3
Honduras	29,0	32,0	35,0	37,7	40,8	44,4	48,2	52,1	55,9	59,5	62,7

FUENTE: CEPAL, División de Población – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), proyecciones de población vigentes. Para el Caribe, Naciones Unidas, *Crecimiento, estructura y distribución de la población*. Informe conciso (ST/ESA/SER.A/181), Nueva York, 2000. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.99.XIII.15.

ciones son considerables a nivel subregional, nacional y local, tanto en tasas de crecimiento urbano como en niveles de urbanización, debido a diferencias en las condiciones económicas, sociales, políticas y físicas. Sin embargo, se puede observar que, en general, aquellos países dentro de las categorías de transición urbana moderada y rezagada contienen amplios territorios destinados a las actividades rurales y agroindustriales, en tanto que los que se encuentran en plena transición urbana contienen territorios destinados a la industrialización caracterizados por polos de desarrollo turístico, industrial y

productivo. Por último, los denominados de transición avanzada corresponden a asentamientos post-industriales con una mayor consolidación urbana y son los que enfrentan nuevos tipos de competencia económica orientados hacia sectores terciarios o de servicios⁶.

⁶ Véase ALBA, BIZBERG y RIVIERE (1998), libro que contiene un análisis de la problemática regional y la evolución de los territorios frente a la globalización a partir de estudios de caso de Brasil, México, Polonia, Taiwan, Singapur e Italia.

Las ciudades con más de un millón de habitantes pasaron de 25 en 1980 a 52 en el 2000. Su crecimiento en la década de los noventa se elevó ligeramente llegando a alojar al 43 por 100 de la población debido a su mejor posicionamiento para captar las inversiones extranjeras y para articular a las empresas nacionales con los mercados externos⁷.

Por su parte, las ciudades de más de 5 millones de habitantes en el año 2000 mostraron índices de crecimiento más bajos y una migración neta más baja en algunos conglomerados, pero sin duda se observa una tendencia a extender el territorio, integrando social y económicamente a otros núcleos urbanos contiguos. Se observa también el desplazamiento industrial hacia las periferias y la generación de sub-centros con dinámicas relativamente autónomas⁸. (Mapa 3, Cuadro 2).

Por otra parte, las ciudades intermedias (entre 50.000 y 1 millón de habitantes) han mantenido un crecimiento demográfico importante, aunque menor que en décadas anteriores. El agrupamiento de las denominadas ciudades intermedias en una sola categoría, cualquiera que sea el criterio que se use para definirlos, contiene enormes variabilidades. Por ejemplo, en esta categoría se encuentran ciudades que han tenido una alta atracción migratoria por su cercanía ya sea a alguna metrópoli o por su ubicación en las líneas de frontera internacional. Ambas se han beneficiado económicamente de esta cercanía a una metrópoli o a otro país sin perder su perfil de ciudad intermedia. Otras ciudades intermedias se han constituido en ejes articuladores de ciertas actividades productivas tales como los corredores turísticos, aprovechado su localización o cercanía a playas u otros atractivos naturales o culturales. Entre las ciudades intermedias que claramente no han sido de atracción migratoria se encuentran aquéllas localizadas en zonas de producción primaria de antiguo poblamiento y vinculadas a la explotación de ciertos recursos naturales (mineros,



pesqueros, forestales o agrícolas) que han perdido paulatinamente rentabilidad⁹.

3. Desafíos de la urbanización

Es evidente que la producción del espacio urbano se ha ido modificando sustancialmente, generando un desarrollo territo-

⁷ Véase RODRIGUEZ y VILLA (1998).

⁸ AGUILAR (2000) presenta esta situación con especial referencia a la zona metropolitana de la Ciudad de México.

⁹ Para un análisis de estudios de caso en relación a la evolución de las ciudades intermedias, véase: JORDAN y SIMIONI (1998).

CUADRO 2

AMERICA LATINA: CONCENTRACION DE LA POBLACION EN CIUDADES DE GRAN TAMAÑO, AÑOS 1950, 1960, 1970, 1980, 1990 Y 2000

	Ciudades de 1 millón o más de habitantes						49 ciudades que tenían 1 millón o más en el año 2000					
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Número de ciudades.....	7	12	18	25	38	49	49	49	49	49	49	49
Población (en millones de personas) ...	16,8	32,9	56,5	87,4	122,8	164,9	28,4	47,1	73,0	104,2	130,7	165,0
Porcentaje de la población total	10,1	15,1	19,8	24,2	27,9	31,8	17,0	21,6	25,6	28,8	29,7	31,4
Porcentaje de la población urbana	24,4	30,6	34,6	37,3	39,3	42,2	41,1	43,8	4,7	44,4	41,8	42,2

	7 ciudades con 1 millón o más en 1950						Ciudades de 5 millones o más habitantes					
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Número de ciudades.....	7	7	7	7	7	7	1	4	4	4	6	7
Población (en millones de personas) ...	16,8	26,4	38,3	51,9	58,9	68,1	5,0	12,2	32,6	45,1	61,9	78,3
Porcentaje de la población total	10,1	12,1	13,5	14,4	13,4	13,1	3,0	5,6	11,4	12,5	14,0	15,1
Porcentaje de la población urbana	24,4	24,6	23,5	22,1	18,9	17,4	7,3	11,3	19,9	19,2	19,8	20,0
Tasa media anual de crecimiento (%)..	4,5	3,7	3,0	1,3	1,4		5,1	4,4	3,6	2,3	2,3	

FUENTE: Cálculos propios sobre la base de Naciones Unidas, *Crecimiento, estructura y distribución de la población. Informe conciso* (ST/ESA/SER.A/181), Nueva York, 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.99.XIII.15.

rial más complejo que en décadas anteriores, sobre todo a partir de la apertura económica y comercial de los últimos años. Estos profundos cambios económicos han traído consigo consecuencias políticas y sociales de gran importancia para la evolución del hábitat urbano. Uno de los procesos que más ha influido en la nueva configuración de las ciudades es, sin duda, la transformación en la naturaleza del trabajo así como las nuevas formas de interacción entre los actores públicos, privados y la ciudadanía. Los distintos sistemas de ciudades latinoamericanas, presentan un gran número de problemas y desafíos, tales como:

- provisión adecuada y eficiente de servicios urbanos;
- fomento a la inversión para atender las necesidades de infraestructura y equipamiento (vivienda, red vial, transporte, servicios básicos);
- propuestas innovadoras para resolver situaciones críticas de índole socioeconómica (desempleo, hacinamiento, pobreza y segmentación territorial de los estratos sociales);
- seguridad ciudadana (delincuencia, crimen y drogadicción);

- sostenibilidad ambiental del medio urbano (contaminación del aire, agua y suelo);
- revalorización de políticas de ordenamiento territorial;
- vulnerabilidad frente a desastres naturales (ocupación de zonas con riesgo).

Tal como lo señala el Banco Mundial, en términos económicos, lo que es bueno para un país repercute positivamente en sus sistemas urbanos, siempre y cuando existan las condiciones políticas, jurídicas e institucionales para promover un desarrollo económico, social y ambiental de carácter nacional y local¹⁰. El sector público puede propiciar el crecimiento económico con equidad mediante políticas que mejoren los servicios urbanos a partir del fomento de la inversión (público-privada) para cubrir las necesidades de infraestructura primaria, el diseño adecuado de instrumentos económicos que complementen políticas fiscales (incentivos de inversión privada e impuestos al valor inmobiliario).

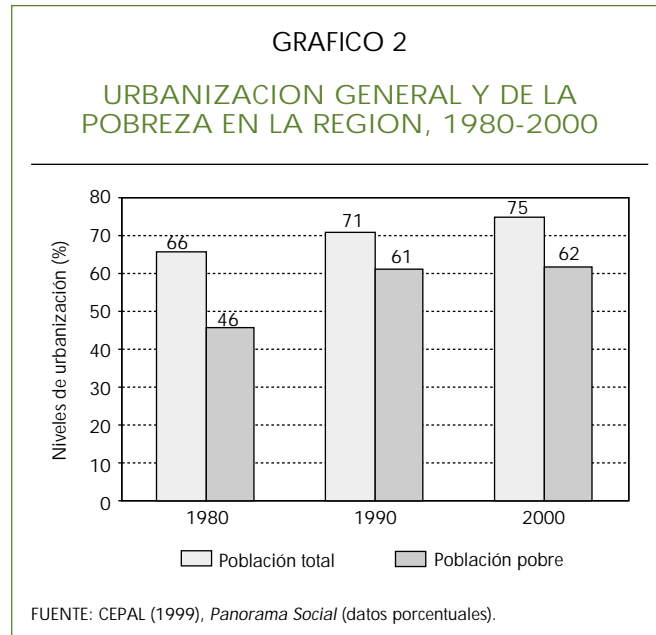
¹⁰ El Informe del BANCO MUNDIAL (2000) presenta una visión integral del problema de las ciudades con especial referencia a los procesos de descentralización y con énfasis en la importancia de las políticas públicas.

liario), políticas ambientales que fomenten la aplicación de políticas y el fomento a la inversión para la mejora del ambiente urbano (contaminación del aire, agua y suelo) y con ello elevar la calidad de vida de los habitantes. En síntesis, se requiere de políticas públicas adecuadas para mejorar la gestión urbana con un enfoque integral que incorpore las experiencias de ordenamiento territorial de las décadas anteriores y diseñe una adecuada combinación de instrumentos directos e indirectos. Las iniciativas comunitarias que surgen de la participación organizada de la sociedad civil son de gran importancia para complementar la acción pública y privada. Sin embargo, las iniciativas aisladas, cuando no están enmarcadas en un plan de gestión urbana integral, llevan a la frustración de la ciudadanía que no encuentra canales adecuados de participación eficaz. La comunidad debe ser consultada e invitada a participar en la planificación del uso de la tierra, del transporte y en las iniciativas de saneamiento ambiental partiendo de un adecuado sistema de información ciudadana que fortalezca el involucramiento activo e informado de grupos sociales.

Uno de los desafíos pendientes más importantes por resolver en la región es, sin duda, el de la pobreza urbana. La pobreza urbana ha aumentado, generándose nuevas formas de segregación con protagonistas que van desde las grandes corporaciones internacionales hasta los actores pobres de las zonas marginales¹¹. De acuerdo con el *Panorama social* publicado por la CEPAL en 1999, la magnitud de la pobreza en la región ascendió a 204 millones de personas, de las cuales 125 millones corresponden a zonas urbanas y a 35 de cada 100 hogares en ciudades. A fines de los noventa, seis de cada diez pobres pertenecían a las zonas urbanas, situación que coloca a América Latina y el Caribe en la región en desarrollo que mejor ejemplifica el proceso mundial de «urbanización de la pobreza»¹² (Gráfico 2).

¹¹ Véase CLICHEVSKY (2000) para un análisis detallado de la segregación y la informalidad urbanas.

¹² ARRIAGADA (2000) presenta un panorama de la pobreza urbana y los desafíos de política pública para atenderla.



En el interior de las ciudades, la segmentación socio-espacial también es un tema a considerar, ya que los grupos de altos ingresos se han aislado en barrios autosuficientes, en tanto que los grupos pobres se han ubicado en sitios alejados o en áreas de alto riesgo y vulnerabilidad con viviendas precarias, informales y sin equipamiento. Esto, aunado a la privatización de los servicios de salud y educación, ha traído como consecuencia la exclusión y desintegración social que anteriormente se paliaba a partir de centros de enseñanza pública, sistemas de salud pública y lugares de recreación y cultura. Algunas políticas públicas se han diseñado para optar por nuevos enfoques para apoyar la vivienda social, tales como esquemas de financiación orientados a proporcionar subsidios para hogares en situación de extrema pobreza. A medida que la escala de ingresos aumenta, esta modalidad se complementa con sistemas de ahorro previo y créditos hipotecarios¹³.

Adicionalmente, los perfiles de pobreza elaborados por la

¹³ Los estudios de HELD (2000) de la CEPAL entregan datos valiosos a partir de estudios comparativos en relación con las políticas de vivienda de interés social basados en subsidios a la demanda.

CEPAL refuerzan la noción de que la mayoría de los pobres urbanos se encuentran en dicha condición debido a sus bajos ingresos, escenario que obliga a poner especial atención en los problemas generados por el subempleo del sector informal (Gráfico 3).

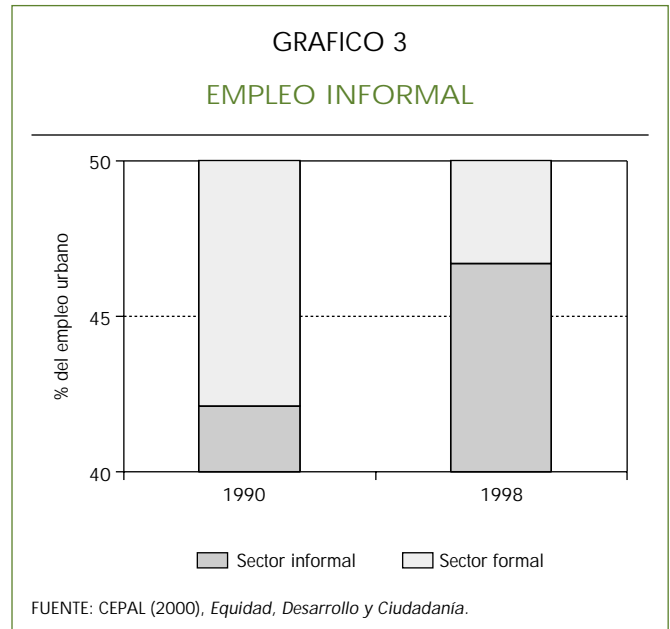
El crecimiento de la magnitud y tipos de informalidad en las ciudades, producto del aumento de la desocupación, la agudización de la desigual distribución del ingreso, y la falta de acceso a tierra urbana y vivienda a través del mercado formal plantean el tema de la informalidad y segregación urbana como uno de los desafíos más importantes a los que se enfrenta la región¹⁴.

Los países de la región han respondido a este desafío aumentando el gasto social, del 10,1 por 100 del PIB en 1990-1991 al 12,5 por 100 en el bienio 1996-1997, y mejorando sus políticas de focalización incrementando de manera deliberada la eficacia y eficiencia de los programas sociales. En el tema de desarrollo urbano, la contribución ha consistido en apoyar el acceso a activos patrimoniales, particularmente vivienda y suelo urbano, así como incrementar la dotación de servicios urbanos¹⁵.

Otro tema de particular relevancia es, sin duda, la provisión de servicios ambientales que permitan un desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. En este caso la descentralización juega un papel muy importante particularmente en relación a la dotación de servicios básicos de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas. Del mismo modo la recolección, transporte y disposición de residuos sólidos domiciliarios es un tema que se ha desconcentrado hacia los municipios. Desafortunadamente, en la mayoría de los casos este traslado de responsabilidades no siempre se acompaña de recursos e instrumentos financieros e institucionales adecuados.

¹⁴ La informalidad urbana alcanza niveles hasta del 40 por 100. Ver CEPAL (2000): *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*.

¹⁵ Para mayor información, véase CEPAL (2000): *De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: el espacio regional* y CEPAL (2000): *Panorama social*.



En este sentido, los problemas más importantes por resolver en el corto plazo están relacionados con la superación de la contaminación ambiental (aire, agua y suelo). De particular relevancia es el tema del transporte público y la reducción de la vulnerabilidad de los asentamientos precarios frente a desastres naturales. En la región, la mejora de la calidad de vida desde la perspectiva ambiental requiere de un pacto social en donde se movilicen mecanismos eficaces de creación de ciudadanía ambiental con esquemas de gestión ambiental urbana con responsabilidades compartidas entre sociedad, empresarios y gobiernos¹⁶.

En conclusión, la región de América Latina y el Caribe ha adquirido una fisonomía fundamentalmente urbana, sobre todo en la década de los noventa. El alto porcentaje de población que vive en localidades urbanas no presenta signos de reversión a corto o mediano plazo. Aunque las crisis económicas de los últimos 20 años han golpeado con particular rigor al medio urbano, elevando, a veces dramáticamente,

¹⁶ El concepto de ciudadanía ambiental se desarrolla en BARCENA (1999).

sus índices de pobreza, las ciudades siguen atrayendo población, inversión extranjera y nacional y actividades culturales¹⁷.

También vale la pena destacar que los sistemas urbanos de mayor crecimiento y potencial son las ciudades intermedias, que son además las que presentan mayores posibilidades para un desarrollo urbano sostenible.

Por último, el desarrollo urbano-territorial no puede entenderse en esta región como una simple agregación de políticas nacionales y locales. Requiere de una visión innovadora de carácter regional y subregional que conjugue la visión espacial-territorial con el desarrollo sostenible. Se presentan oportunidades de intervención más allá de los límites que señalan los mapas geopolíticos. Tal es el caso, por ejemplo, del enfoque biorregional aplicado en la integración de Centroamérica a partir del novedoso proyecto de Corredor Biológico Mesoamericano; o bien el de las realidades de la integración subregional que motivan a los países de la Zona Andina o del Cono Sur a unirse por razones económicas o comerciales. En la nueva geografía regional que emerge hacia fines de los años noventa se han atenuado considerablemente las diferencias entre países a medida que se fortalece una visión regional.

4. La construcción de una agenda regional de cooperación

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) que tuvo lugar en Estambul, Turquía, en junio de 1996, generó un amplio debate que contribuyó a crear una conciencia mundial sobre las potencialidades que ofrecen las ciudades y los asentamientos humanos para apoyar el desarrollo económico con sostenibilidad ambiental y social en las diversas regiones del planeta.

En la preparación de dicha Conferencia 1995 los países de

América Latina y el Caribe propusieron nuevas sendas para avanzar en la conceptualización de un hábitat humano más equitativo que se expresaron en un Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos aprobado en Santiago en 1995¹⁸. Este plan identificó cinco ejes temáticos:

1. Logro de la equidad social y combate a la pobreza.
2. Aumento de la productividad en los asentamientos humanos.
3. Mejora del medio ambiente urbano.
4. Fomento de la gobernabilidad y participación.
5. Eficiencia en las políticas.

A cinco años de distancia de la celebración de la Conferencia de Hábitat II, la comunidad internacional llevará a cabo un primer examen y una evaluación general de la aplicación del Programa de Hábitat durante el Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, previsto para junio de 2001.

La región, en preparación a dicho evento, llevó a cabo la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe en Santiago de Chile, del 25 al 27 de octubre de 2000, convocada por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En dicha reunión, los países ratificaron los ejes temáticos del Plan de Acción Regional, reconociendo un sexto eje temático que es el relativo a la vulnerabilidad frente a desastres naturales. Los países también concurren con el planteamiento de CEPAL¹⁹ respecto al cambio de enfoque que debe darse para lograr que la urbanización, especialmente con respecto a los países en desarrollo, no necesariamente esté acompañada por un incremento de la pobreza, el hacinamiento, la exclusión, la violencia y la degradación ambiental y cultural.

Esta ocasión permitió a los países de la región hacer un balance de la década de los noventa, en la cual se ha logrado

¹⁸ Véase CEPAL (1995): *Alojar el desarrollo, una tarea para los asentamientos humanos* y SIMIONI y MAC DONALD (1999).

¹⁹ CEPAL (2000): *De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: el espacio regional*.

¹⁷ Véase JORDAN y SIMIONI (1998).

concebir a las ciudades como un espacio indispensable para el progreso socioeconómico de sus habitantes y para lograr una mejor inserción en la economía mundial, sin desconocer que en muchas de sus ciudades es urgente superar retrasos tales como la pobreza urbana y la marginalidad, aunados a una agudización de los problemas ambientales y de funcionamiento urbano.

La revisión de los principales rasgos de los asentamientos humanos bajo una aproximación multidimensional permite evidenciar el enorme potencial que significa adoptar una perspectiva regional a fin de implementar de manera efectiva el Plan de Acción Regional y, con ello, apoyar un efectivo y equilibrado desarrollo de América Latina y el Caribe. La región cuenta además con un foro regional de carácter político para la promoción de acciones coordinadas en materia de asentamientos humanos denominado Foro Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de Urbanismo y Vivienda (MINURVI). Esta instancia de cooperación regional se estableció en 1992 y en estos diez años se han logrado avances importantes en materia de consensos generales acerca de políticas urbanas y de vivienda (Recuadro 1).

Las posibilidades que este Foro ofrece para influir, desde una perspectiva regional novedosa, en la orientación de las políticas de los países, ha de lograrse a partir de una plataforma política común y de la implementación efectiva del Plan de Acción Regional. La evolución de los asentamientos humanos en esta década aquí presentada, subraya la vigencia que aún mantiene este Plan de Acción. La apuesta debe ser, por tanto, lograr una mayor cooperación regional a través de su Foro de Ministros de Urbanismo y Vivienda como unos de los mecanismos que fortalecerá el posicionamiento de América Latina y el Caribe frente a la globalización y que generará los consensos urbanos que la región requiere con urgencia.

RECUADRO 1

CONSENSOS URBANOS

Más allá de las diferentes trayectorias desarrolladas por los países en materia de asentamientos humanos, se perfilan al menos tres áreas en que se consolidan conceptual y prácticamente algunos consensos urbanos en la región.

- En primer lugar, parece evidente que las políticas urbanas y habitacionales deberán lograr, en un corto plazo, una capacidad sustancialmente mayor de articulación horizontal. Teniendo en cuenta que ya no es posible abordar los principales problemas urbanos y habitacionales a través de enfoques netamente sectoriales, se busca reemplazar el instrumental hasta ahora empleado por operaciones más abiertas en que se interviene desde múltiples sectores en el ámbito territorial. El consenso que se está generando acerca de la necesidad de evolucionar hacia políticas del hábitat más amplias es particularmente notorio cuando se abordan temas como la superación de la pobreza, la competitividad de las ciudades o los asuntos ambientales que presentan los asentamientos humanos de la región en su conjunto, lo que tendrá implicaciones directas para la institucionalidad del sector.
- En segundo lugar, se puede identificar un consenso cada vez más sólido acerca de la importancia y urgencia de hacer más coherentes las acciones e inversiones que forman parte de las políticas del hábitat en los diversos niveles territoriales, desde el regional y urbano al vecinal y residencial. Las instituciones sectoriales ven la necesidad de equilibrar una necesaria coherencia vertical de las políticas sectoriales con la provisión de espacios de decisión y libertad suficientes para que en cada nivel se expresen los actores relevantes con sus particularidades. Una adecuada descentralización de las políticas de vivienda parece ser entonces otro tema de acuerdo en el nivel regional, en el cual los países tienen una valiosa experiencia que aportar.
- Un tercer asunto que concita importantes coincidencias se refiere a la necesaria incorporación del mundo privado a la gestión de los asentamientos humanos. Se deja finalmente atrás una visión predominante en décadas pasadas, pero también muy arraigada en las instituciones nacionales durante los años noventa, que asignaba al sector público casi todas las responsabilidades en el mejoramiento del hábitat. Una serie de experiencias desarrolladas en los años noventa han abierto espacios al sector privado —entendido de manera amplia como organizaciones sociales y de ciudadanos además del sector empresarial— como modo de garantizar un complemento efectivo de sus prioridades y potencialidades con aquellas de los organismos públicos del campo de los asentamientos humanos.

FUENTE: SIMIONI y MAC DONALD (1999).

Referencias bibliográficas

- [1] AGUILAR, A. (2000): «Megaurbanización en la Región Centro de México», *Mercado de Valores*, año 60, número 3, México, D. F.
- [2] ALBA, C.; BIZBERG, I. y RIVIERE D'ARC, H. (1998): *Las regiones ante la globalización, competitividad territorial y recomposición sociopolítica*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales: CEMCA: ORSTOM, 728 páginas.
- [3] ARRIAGADA, C. (2000): «Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano», *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, CEPAL, número 27, octubre, Santiago de Chile.
- [4] BANCO MUNDIAL (2000): *En el umbral del siglo XXI: Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1999-2000*, Ediciones: MUNDI-PRENSA, Madrid.
- [5] BARCENA, A. (1999): «The Role of Civil Society in Twenty-first Century Diplomacy», en *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*, Westview Press, Nueva York.
- [6] CEPAL (1995): *Alojar el desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos*. Documento de Trabajo (LC/L.906-CONF. 85/3), Santiago de Chile.
- [7] CEPAL-CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe-División de Población-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (1999): «América Latina: proyecciones de población urbana y rural: 1970-2025», *Boletín Demográfico*, año 32, número 63 (LC/G.2052;LC/DEM/G.183), enero, Santiago de Chile.
- [8] CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000): *Panorama social de América Latina. 1999-2000* (LC/G.2068-P). Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- [9] CEPAL (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Libro presentado en el Vigésimo octavo Período de Sesiones en México, D.F. celebrado del 3 al 7 de abril de 2000. LC/G.2071 (SES.28/3), Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- [10] CEPAL (2000): *De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: El espacio regional*. Documento/libro presentado ante la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para realizar un examen y una evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat. Santiago de Chile, 25 a 27 de octubre de 2000. LC/G.2116 (CONF. 88/3).
- [11] CLICHEVSKY, N. (2000): «Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación», *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, CEPAL, número 28, octubre, Santiago de Chile.
- [12] HELD, G. (2000): «Políticas de vivienda de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia». *Serie Financiamiento del Desarrollo*, CEPAL, número 96, junio, Santiago de Chile.
- [13] JORDAN, R. y SIMIONI, D. (1998): *Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana*, LIBRO DE CEPAL, LC/L.1117, Santiago de Chile.
- [14] NACIONES UNIDAS (2000): *World Urbanization Prospects. The 1999 Revision*. Documento de Trabajo (ST/ESA/P/WP.161), Nueva York.
- [15] NACIONES UNIDAS (2000): *Crecimiento, estructura y distribución de la población*. Documento de Trabajo (ST/ESA/SER.A/181), Nueva York.
- [16] OCAMPO, J. A. (2001): «Retomar la agenda del desarrollo», *Folleto CEPAL* LC/L.1503. Santiago de Chile.
- [17] PIREZ, P. (2000): «Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos», *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, CEPAL, número 26, septiembre, Santiago de Chile.
- [18] RODRIGUEZ, A. y OVIEDO, E. (2001) «Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas», *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, CEPAL, número 34, mayo, Santiago de Chile.
- [19] RODRIGUEZ, J. y VILLA, M. (1998): *Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: hechos en su contexto*, en SIMIONI, D. y JORDAN, R. (compiladores): *Ciudades Intermedias en América Latina y el Caribe: Propuesta para la Gestión Urbana* (CEPAL/LC/L.1117), junio, Santiago de Chile.
- [20] SIMIONI, D. y MAC DONALD, J. (1999): «Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre asentamientos humanos». *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, CEPAL, número 21, diciembre, Santiago de Chile.

Todas las publicaciones de
INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA
se pueden adquirir en

Ministerio de Economía

Paseo de la Castellana, 162, vestíbulo. 28071 MADRID
Teléfono: (91) 349 36 47 - Fax: (91) 349 36 34
Y en las Direcciones Territoriales y Provinciales de Comercio

03002 ALICANTE

Rambla Méndez Núñez, 4
Teléfono: (96) 520 11 47 - Fax: (96) 520 31 66

04004 ALMERIA

Hermanos Machado, 4, 2.º
Teléfono: (950) 24 38 88 - Fax: (950) 25 85 48

08028 BARCELONA

Diagonal, 631-K
Teléfono: (93) 339 50 00 - Fax: (93) 490 15 20

48009 BILBAO

Plaza Federico Moyúa, 3, 1.º
Teléfono: (94) 415 53 05 - Fax: (94) 416 52 97

11701 CEUTA

Agustina de Aragón, 4
Teléfono: (956) 51 29 37 - Fax: (956) 51 86 45

35008 LAS PALMAS

Franchy Roca, 5
Teléfono: (928) 26 14 11 - Fax: (928) 27 89 75

26003 LOGROÑO

Villamediana, 16
Teléfono: (941) 25 61 66 - Fax: (941) 25 63 53

28001 MADRID

Recoletos, 13, 1.º Dcha.
Teléfono: (91) 435 62 15 - Fax: (91) 576 49 83

29801 MELILLA

Cervantes, 7
Teléfono: (952) 68 14 06 - Fax: (952) 68 16 39

30008 MURCIA

Alfonso X El Sabio, 6
Teléfono: (968) 23 93 62 - Fax: (968) 23 46 53

33007 OVIEDO

Plaza de España, s/n.
Teléfono: (985) 24 20 42 - Fax: (985) 27 24 10

07007 PALMA DE MALLORCA

Ciudad de Querétaro, s/n.
Teléfono: (971) 77 00 44 - Fax: (971) 77 18 81

39001 SANTANDER

Juan de Herrera, 19, 6.º
Teléfono: (942) 22 06 01 - Fax: (942) 36 43 55

20005 SAN SEBASTIAN

Guetaria, 2, triplicado
Teléfono: (943) 42 12 03 - Fax: (943) 42 12 36

38080 SANTA CRUZ DE TENERIFE

Pilar, 1
Teléfono: (922) 24 14 80 - Fax: (922) 24 42 61

41013 SEVILLA

Plaza España. Puerta Navarra
Teléfono: (95) 423 35 84 - Fax: (95) 423 21 38

45071 TOLEDO

Plaza Alfonso X el Sabio, 1
(Atención al público por Plaza de las Tendillas, 1)
Teléfono: (925) 28 53 90 - Fax: (925) 28 53 82

46002 VALENCIA

Pascual y Genis, 1, 4.º
Teléfono: (96) 351 99 60/90 47 - Fax: (96) 351 18 24

47014 VALLADOLID

Jesús Rivero Meneses, 2
Teléfono: (983) 33 75 48 - Fax: (983) 34 37 67

36201 VIGO

Plaza de Compostela, 29
Teléfono: (986) 43 34 00 - Fax: (986) 43 20 48

50004 ZARAGOZA

Paseo Independencia, 12, 2.º
Teléfono: (976) 22 61 61 - Fax: (976) 21 63 67

Y también en el Centro de Publicaciones
del Ministerio de Economía
Plaza del Campillo del Mundo Nuevo, 3. 28005 Madrid
Teléfono: (91) 527 14 37 - Fax: (91) 527 39 51.