

## medio ambiente y desarrollo

# Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano

Camilo Arriagada



NACIONES UNIDAS



División de Medio Ambiente y  
Asentamientos Humanos

Santiago de Chile, octubre de 2000

El presente documento fue preparado por el señor Camilo Arriagada, Consultor de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, en el marco de las actividades del proyecto “Instrumentos y Estrategias de Gestión Urbana para el Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe”, que cuenta con el apoyo financiero del *Ministero degli Affari Esteri* del Gobierno de Italia y que actualmente se realiza en la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Este proyecto forma parte de un conjunto de actividades que se desarrollan en esta División en el tema de gestión urbana, y cuyo objetivo es mejorar las capacidades institucionales de los gobiernos nacionales y locales para enfrentar los problemas del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe.

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

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1429-P

ISBN: 92-1-321659-9

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2000. Todos los derechos reservados

Número de venta: S.00.II.G.107

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, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Pobreza urbana en América Latina</b> .....	7
A. Pobreza urbana y necesidades básicas insatisfechas .....	7
1. Evolución de la pobreza urbana .....	8
2. Evolución de las necesidades básicas insatisfechas ....	10
B. ¿Quiénes son los pobres urbanos? (empleo, género y educación) .....	12
1. Empleo urbano y pobreza.....	12
2. Hogar, género y pobreza .....	13
3. Educación y pobreza .....	15
C. Pobreza y desigualdad.....	17
<b>II. La pobreza y las ciudades</b> .....	19
A. Evolución de la pobreza según tipo de localidades .....	19
B. Pobreza y localidades secundarias: el problema de la disparidad territorial .....	23
C. Pobreza dentro de las grandes ciudades: inequidad socio-espacial .....	24
<b>III. Marcos conceptuales y estrategias</b> .....	29
A. Diversificación del concepto de pobreza urbana.....	29
1. Debate interno al modelo de la línea de pobreza.....	30
2. Nuevos aportes conceptuales.....	30
B. Nuevas estrategias y énfasis.....	32
1. Marcos conceptuales para la superación de pobreza urbana .....	33
2. Programas integrados con impacto en ingresos y empleo .....	34
3. Coordinación y focalización.....	35
4. Municipalización y pobreza .....	36

<b>IV. Programas urbanos y pobreza: lecciones de los años noventa</b> .....	37
A. Vivienda social .....	38
1. Características de su aplicación .....	38
2. Fortalezas y debilidades .....	39
3. Áreas críticas.....	40
B. Mejoramiento de barrios pobres .....	41
1. Características de su aplicación .....	41
2. Fortalezas y debilidades.....	41
3. Áreas críticas.....	43
C. Fondos sociales.....	45
1. Características de su aplicación .....	45
2. Fortalezas y debilidades.....	45
3. Áreas críticas.....	46
D. Lecciones de los tres programas .....	47
<b>V. Conclusiones</b> .....	49
A. Escenarios de la pobreza urbana.....	49
1. Tendencias y perfil de la pobreza urbana.....	49
2. Amenazas del entorno socio-económico.....	50
B. Desafíos de política para la superación de pobreza .....	52
C. Posibles estrategias .....	53
<b>Bibliografía</b> .....	57
<b>Serie Medio Ambiente y Desarrollo: Números publicados</b> .....	69

## Índice de cuadros

Cuadro 1: América Latina (1970-1997): evolución de la pobreza urbana.....	8
Cuadro 2: América Latina (años 90): Países clasificados según tasa de urbanización 1990-2000 y porcentaje de pobreza rural 1997.....	10
Cuadro 3: Bolivia, ciudades principales (1992) Educación, inasistencia escolar y rezago educativo según niveles de pobreza.....	16
Cuadro 4: Montevideo (1996) % de menores de edad con rezago escolar, por clima educativo y nivel de barrio.....	16
Cuadro 5: Chile (1987): Distribución hogares urbanos por tipo de entidad urbana según niveles de pobreza y presencia de necesidades básicas insatisfechas .....	22
Cuadro 6: México (1987): Perfil hogares urbanos de jefatura femenina según área metropolitana, resto urbano y rural.....	23
Cuadro 7: Montevideo (1996): Porcentaje de jóvenes varones que no estudian ni trabajan por clima educativo y nivel social del barrio .....	25

## Índice de gráficos

Gráfico 1: América Latina (1980-2000) Urbanización general y de la pobreza .....	9
Gráfico 2: América Latina (1980-1997) Persistencia de la pobreza urbana .....	9
Gráfico 3: América Latina (1980-1997) De la pobreza por NBI a la pobreza por ingresos .....	11
Gráfico 4: América Latina (1997): Porcentaje de pobreza urbana según índice de desigualdad.....	17
Gráfico 5: América Latina (1994-1997): Porcentaje de pobreza según tipo de localidad .....	20
Gráfico 6: Porcentaje.....	21

---

## Resumen

---

Este trabajo presenta un diagnóstico de la cuantía y características del problema de la pobreza urbana en América Latina, como también algunas consecuencias de política social para los programas del sector asentamiento humano. El documento está compuesto de cuatro secciones y las conclusiones. El primer capítulo describe la trayectoria reciente de la pobreza urbana en América Latina y su perfil actual. Conforme a los estudios de CEPAL (1999), a 1997, la pobreza urbana compromete a más de 125 millones de personas y a 35 de cada 100 hogares, existiendo estrechas asociaciones de dicha condición con el empleo precario y el déficit de capital educativo, incluidos importantes cruces con inequidades de género. Respecto al perfil de la pobreza, aunque todavía existen países que reportan grados de elevados de carencias materiales y hacinamiento en sus ciudades, la pobreza urbana aparece hoy expresada a través de bajos ingresos laborales, mientras que las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) domiciliarias han declinado de manera importante. La aparente reducción de complejidad de la pobreza que ello sugiere, no considera la persistencia, sino agravamiento, de mecanismos de exclusión urbana que afectan a los pobres, como son sus desventajas de acceso a los equipamientos y servicios de consumo colectivo de la ciudad (posible de identificar como la nueva forma predominante de NBI, propia de un continente altamente urbanizado).

El segundo capítulo realiza algunas especificaciones territoriales del problema de la pobreza urbana según dos grandes bloques: áreas metropolitanas y ciudades secundarias. En todos los países con información disponible, el denominado “resto urbano” reporta mayor

prevalencia de la pobreza, agregándose que los procesos de reducción de dicho índice que se manifestaron durante los años noventa, fueron más rápidos en las grandes urbes. Por esta situación, la sobre representación de la pobreza urbana en las ciudades secundarias aumentó en la mayoría de los países. La pobreza de estas localidades muestra mayor complejidad como consecuencia que la incidencia de las NBI e informalidad del empleo es mayor en los centros no-metropolitanos, obligando, por la naturaleza de sus determinantes, a tender puentes entre los problemas de pobreza con los de desigualdad territorial. En el caso de las grandes urbes se localizan cantidades importantes de la pobreza total que existe en la región, y su reducción parece, más recientemente, haberse ralentizado conforme se alcanzan umbrales propios de pobreza no-coyuntural. Al respecto, se destacaron tres procesos que complejizan la posición de los pobres en los grandes centros urbanos: la segregación resultante del funcionamiento del mercado de suelo urbano, la desigualdad de acceso a la infraestructura y equipamiento urbano (activos físicos públicos de la ciudad) y la debilidad de los municipios para efectos de integrar a los sectores de menores recursos a la ciudad.

La tercera sección destaca tres conceptos emergentes que significan aportes a una comprensión más amplia del contexto de la pobreza urbana a fines de siglo: en primer lugar, el enfoque de la exclusión social (que pone el foco en los factores que explican la baja capacidad de integración de los sistemas económico-sociales); en segundo lugar, el enfoque de la vulnerabilidad (que pone el acento en los recursos y activos de distinto orden que disponen los pobres y su importancia para explicar dinámicas tanto de deterioro del bienestar, estrategias de enfrentamiento, y casos de movilidad social); y finalmente, el concepto de seguridad humana, que tiende puentes con un problema mayor de América Latina, como es el incremento de los hechos delictivos y percepción de inseguridad en contextos de elevada urbanización, fragmentación social y pérdida del espacio público. Entrando al plano de las necesidades de renovación de los esquemas de políticas de enfrentamiento de la pobreza urbana, se plantea la existencia de cuatro desafíos centrales: a) el diseño de Programas y proyectos en línea con un marco conceptual integrador de la pobreza y la ciudad; b) el desarrollo de programas con impacto sobre la capacidad de generación de ingresos y empleos del pobre, c) la coordinación intersectorial y focalización territorial y d) el reforzamiento del rol del municipio en la superación de la pobreza. En línea con dichos conceptos, el cuarto capítulo realiza una revisión de la experiencia reciente de la región con tres programas o líneas de intervención (vivienda, mejoramiento de barrios pobres y los fondos sociales). Los tres programas mencionados constituyen intervenciones que cubren parte importante de las distintas demandas y expresiones del problema de la pobreza (alojamiento, barrio e infraestructura), mostrando ya sea potencialidades o experiencias concretas de aplicación de esquemas de intervención multiobjetivo donde se abordan las NBI domiciliarias, se aplican programas que aspiran a modificar la insuficiencia crónica de ingresos de los hogares pobres y se realizan inversiones tendientes a favorecer su integración urbana.

## I. Pobreza urbana en América Latina

---

El presente capítulo caracteriza la evolución reciente y expresión actual de la pobreza urbana en América Latina. Para estos efectos se presentan, en primer lugar, las principales tendencias que presenta la región, en términos de magnitud e incidencia de la pobreza y necesidades básicas insatisfechas, seguido por comentarios acerca del perfil de la pobreza del medio urbano conforme a tres perspectivas: empleo, hogar y género, y educación. Finalmente se discuten los niveles de desigualdad relativos a la distribución del ingreso y algunos alcances de su relación con el problema de la pobreza durante los últimos años.

### A. Pobreza urbana y necesidades básicas insatisfechas

La trayectoria de la pobreza urbana en América Latina requiere ser examinada, en primer lugar, desde la perspectiva de la insuficiencia de ingresos (como lo capta el método de la línea de pobreza) y de las necesidades básicas insatisfechas.

Hay que recordar que en América Latina se han utilizado tres criterios para medir la pobreza. El primero se refiere a la medición de la **línea de pobreza**, que imputa la condición de pobres a las personas pertenecientes a hogares cuyo ingreso per capita es insuficiente para sustentar el costo de un estándar mínimo de consumo. El segundo es el enfoque de las **Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**, que asimila la pobreza con las carencias inherentes a ella, tales como deficiencias

de tipo habitacional, de nutrición, de acceso a salud, y educacionales (independiente del nivel de ingresos). Una tercera perspectiva es la del **Método Integrado** desarrollado por Katzman, que combina los dos anteriores criterios. Distingue así entre casos de *Pobreza Crónica o Estructural* (cuando existe superposición de pobreza y carencias materiales) de hogares cuya desventaja se refiere puramente a deficiencias de infraestructura (*carencias inerciales*) o ingresos (*pobreza reciente o nuevos pobres*).

## 1. Evolución de la pobreza urbana

En su acepción económica, la pobreza alude a personas pertenecientes a hogares cuyo ingreso per capita es insuficiente para financiar el costo de un consumo normativo elemental, generalmente el doble del valor de la canasta alimentaria básica.

El Cuadro 1, basado en la información de Encuestas de Hogares, permite examinar la evolución de la pobreza en su expresión absoluta, relativa y de distribución espacial.

**Cuadro 1**  
**AMERICA LATINA (1970-1997): EVOLUCION DE LA POBREZA URBANA**  
(Números absolutos y porcentajes)

	1970	1980	1986	1990	1994	1997
<b>POBLACION POBRE</b>						
Total	119.800	135.900	170.200	200.200	201.500	204.000
Urbana	44.200	62.900	94.400	121.700	125.900	125.800
Rural	75.600	73.000	75.800	78.500	75.600	78.200
Urbanización de la pobreza	36.9	46.3	55.5	60.8	62.5	61.7
<b>% HOGARES POBRES</b>						
Total Hogares	45	35	-	41	38	36
Area Urbana (a)	29	25	-	35	32	30
Area Rural (b)	67	54	-	58	56	54
Múltiplo Pobreza rural(b/a)	2.3	2.2	-	1.6	1.7	1.8

Fuente: CEPAL (1994b y 1999)

Nota: Porcentaje de hogares pobres (100: Total Hogares según área de residencia).

A fines de los años noventa, seis de cada diez pobres habitan en zonas urbanas, situación que convierte a América Latina en la región en desarrollo que mejor ejemplifica el proceso mundial de “urbanización de la pobreza” (por contraste con Asia y Africa donde la mayoría de sus poblaciones pobres aún se encuentran en el medio rural). Ahora bien, ello no exime que la incidencia de la pobreza sea más aguda entre los habitantes del medio rural.

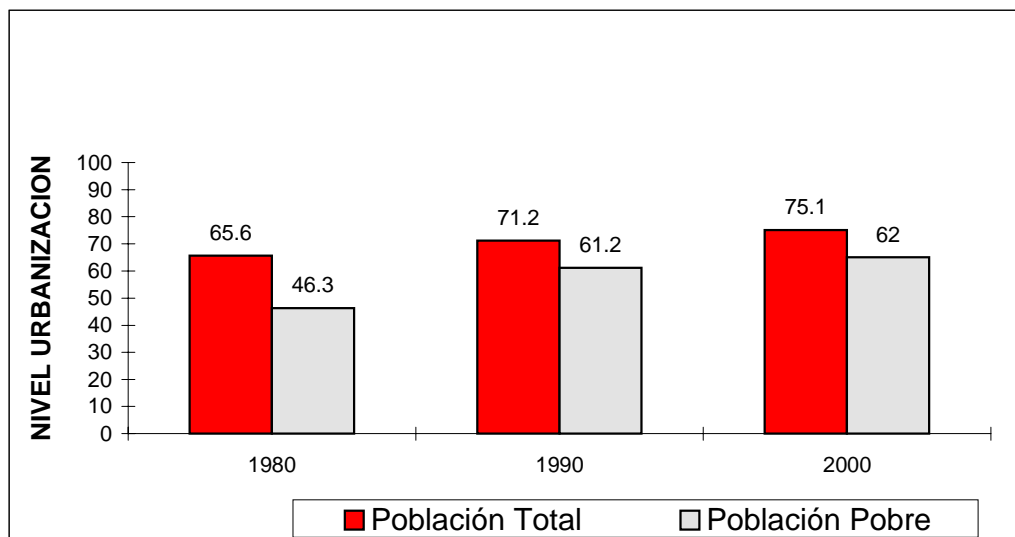
Como muestra el gráfico a continuación, la mayoría de los pobres de la región se encontraban en el medio rural hasta principios de los años ochenta. Como resultado del negativo impacto social que tuvo la “crisis de la década perdida” y del avance del proceso de urbanización, la pobreza pasó a localizarse mayoritariamente en zonas urbanas a mediados de los ochenta. Durante el período posterior de mejoramiento económico social, la urbanización de la pobreza prosigue manifestándose, hasta estabilizarse alrededor del 62% entre 1994 y 1997 (como consecuencia de un nuevo incremento del número de pobres rurales) (Gráfico 1).

La extensión de la pobreza urbana (esto es su incidencia como porcentaje del total de hogares urbanos), reconoce tres etapas a lo largo de las últimas décadas.

Primero, un período de declinación manifestado hasta fines de los años setenta (del 29 al 25% entre 1970 y 1980), seguido de un agudo empeoramiento durante la “década perdida” lo que significó un aumento absoluto de más de 60 millones del número de pobres y un incremento de 10

puntos porcentuales de su incidencia en áreas urbanas. Durante los años noventa (1990-1997), la incidencia de la pobreza experimenta una reducción de 5 puntos porcentuales (decrecimiento del 14%), y a partir de 1994, se registra el quiebre de la tendencia al aumento absoluto (Cuadro 1).

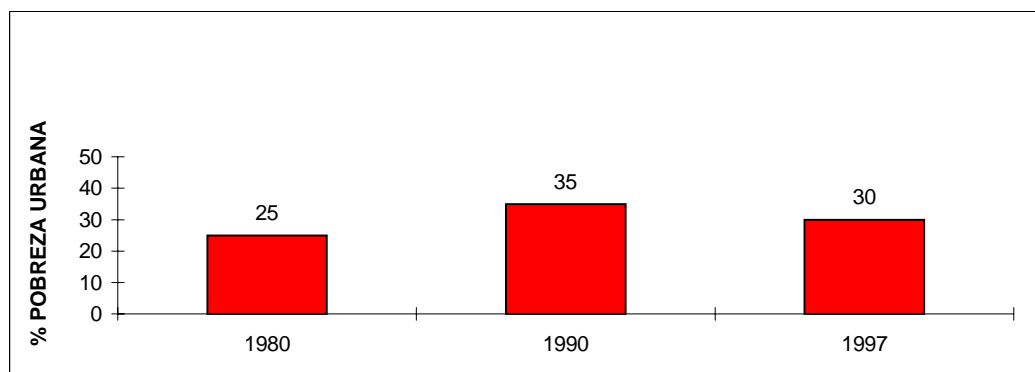
**GRAFICO 1**  
**AMERICA LATINA (1980-2000)**  
**URBANIZACION GENERAL Y DE LA POBREZA**



**Fuente** : CEPAL (1999), Panorama Social y United Nations (1998) World Urbanization Prospects: The 1996 Revision.

A fines de los noventa, 125,8 millones de habitantes de las áreas urbanas son pobres (comprometiendo esta condición a 35 de cada 100 hogares). Aun cuando varios países lograron reducir el nivel de pobreza urbana a niveles inferiores a los del momento de la crisis (Brasil, Chile, Panamá, Perú y Uruguay) (CEPAL, 1999b), la reducción experimentada a escala regional puede ser catalogada solo como moderada por ese mismo criterio (Gráfico 2).

**GRÁFICO 2**  
**AMERICA LATINA (1980-1997)**  
**PERSISTENCIA DE LA POBREZA URBANA**



**Fuente**: CEPAL (1999), Panorama Social de América Latina

La trayectoria de la pobreza urbana durante los años noventa permite reconocer algunas diferencias importantes con la década anterior, específicamente en su contrapunto con la evolución del medio rural.

Los procesos de reducción de la pobreza urbana de los últimos años han sido más acelerados que los observados para zonas rurales; distinto a los años ochenta, cuando los procesos de empobrecimiento fueron más marcados en las ciudades. Hay que recordar lo destacado por diversos análisis (por ejemplo; Infante, 1995) en el sentido que la crisis de la década perdida afectó principalmente la economía urbana, determinando un agravamiento mayor de la pobreza urbana respecto de la rural. Las variaciones relativas del porcentaje de pobreza según área de residencia muestran que, de 1990 a 1997, la pobreza urbana se ha reducido a un ritmo dos veces superior a la pobreza rural (respectivamente, -14% y -7%). Por dicha evolución ha vuelto a acrecentarse la brecha urbano-rural del porcentaje de pobreza (indicador que se vio estrechado por las pautas geográficas que tuvo el empeoramiento social de la década perdida) (Cuadro 1).

La ralentización del proceso de reducción de la pobreza rural conforma una situación que limita las perspectivas de mejoramiento social de las zonas urbanas de varios países. Aun cuando América Latina ha estabilizado como promedio su ritmo de urbanización (como consecuencia del nivel alcanzado por esta), la importancia relativa de la población rural es elevada en varios países que se encuentran en pleno proceso de transición de su patrón de distribución espacial.

Como muestra el cuadro a continuación, si bien existen casos que rompen la regla, a fines de los años noventa los mayores porcentajes de pobreza rural coinciden con países que experimentan ritmos de urbanización más acelerados, asociados a un aporte más relevante de la migración rural (Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**AMÉRICA LATINA (AÑOS 90): PAÍSES CLASIFICADOS SEGÚN TASA DE URBANIZACIÓN 1990-2000 Y PORCENTAJE DE POBREZA RURAL 1997**

	Tasa anual de Urbanización	
% de Pobreza rural	Lenta (Menos de 0.60)	Rápida (Más de 0.60)
Bajo (menos de 30%)	Chile Argentina Uruguay	Costa Rica
Medio (30% a 50%)	Venezuela	Brasil Panamá El Salvador República Dominicana
Alto (Más de 50%)	México Perú América Latina	Colombia Honduras Bolivia

**Fuentes:** CEPAL (1999); Naciones Unidas (1998)

En el segundo capítulo de este documento se profundiza la evolución y niveles de pobreza según los distintos componentes de la estructura de localidades urbanas: áreas metropolitanas y resto urbano, caracterizados por importantes diferenciales en el conjunto de países de la región.

## 2. Evolución de las necesidades básicas insatisfechas

El enfoque de las **Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)** considera que existe pobreza cuando están presentes sus carencias más inherentes, tales como deficiencias de tipo habitacional,

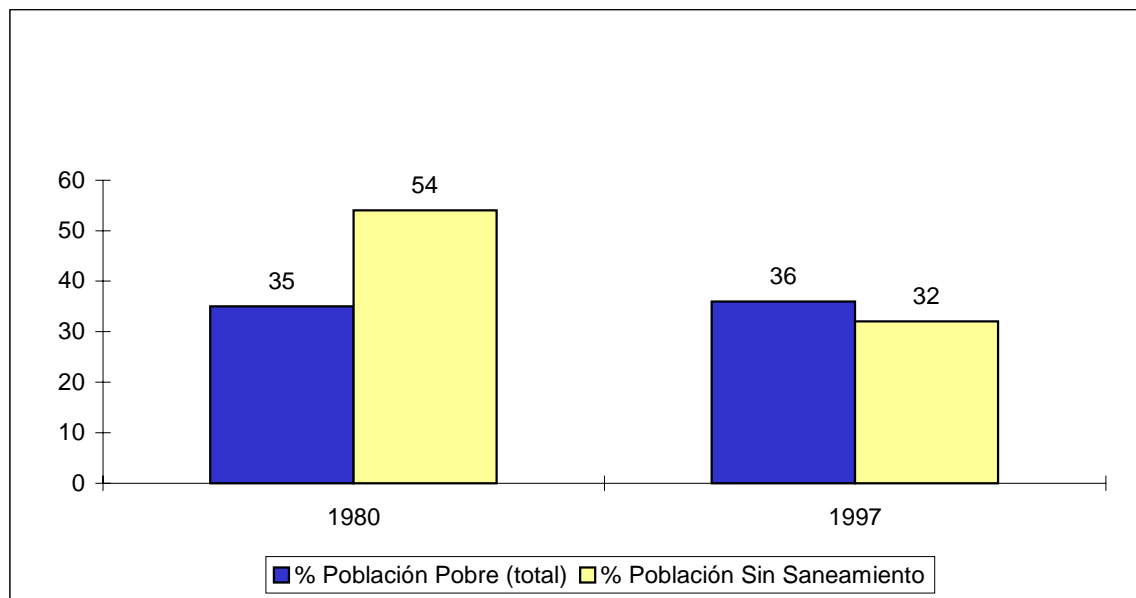
de nutrición, de acceso a salud y educacionales. La superposición de dichas situaciones con pobreza económica determinaría el caso de situaciones de pobreza crónica o estructural.

Confrontando los indicadores pobreza y carencias materiales queda de manifiesto que América Latina ha experimentado un cambio en la estructura de la pobreza, con un reemplazo bastante avanzado de una pobreza “estructural” (compuesta tanto por NBI e ingresos insuficientes) por otra, expresada a través de los indicadores monetarios. Como señalan Fresneda y otros (1999), la pobreza por NBI no ha guardado correspondencia con los movimientos a corto plazo del PIB per cápita en América Latina, sino que se ha caracterizado por su movimiento inercial a la baja (visible aún durante momentos de crisis y recorte del gasto social).

El Índice de Desarrollo Humano del PNUD (UNDP, 1997) comprueba que América Latina ha llegado a diferenciarse de las demás regiones en desarrollo por su más claro predominio de la pobreza económica (por contraste a regiones como Asia del Sur y Africa donde también son altas las NBI). Entre las razones de esta diferencia se cuenta la urbanización más avanzada de América Latina, los mayores grados de escolaridad y salubridad entre la población urbana y el incremento en la cobertura de servicios domiciliarios básicos.

El Gráfico 3 compara el porcentaje total de hogares pobres por concepto de ingresos, con cifras del Banco Mundial (2000b) relativas al porcentaje total de la población latinoamericana con carencia de saneamiento adecuado (esto es un indicador de NBI más exigente que los correspondientes a educación y salud pública). Mientras en 1980 las carencias físicas alcanzaban una incidencia muy superior a la pobreza (54% y 35%, respectivamente), a fines de la década de los setenta la relación se ha invertido (36% y 32% de la población total regional).

**GRÁFICO 3**  
**AMERICA LATINA (1980-1997)**  
**DE LA POBREZA POR NBI A LA POBREZA POR INGRESOS**



Fuente: Pobreza: CEPAL (1998b), Banco Mundial, (2000b), Cuadro 7.

Datos de CEPAL (1999) correspondientes a áreas urbanas muestran que, entre 1990 y 1997, las diferencias de acceso a servicios de agua potable según grupos sociales disminuyeron en la

mayoría de los países (lo que es resultado de un ritmo más rápido de incremento de la cobertura de los grupos de menores ingresos que el observado como promedio urbano).

El Cuadro A.1 del Anexo recopila datos de NBI habitacionales específicos al medio urbano de doce países, provenientes de Encuestas de hogares (CEPAL, 1999) y Censos de los años noventa (Rodríguez, 2000). Estos comprueban que la pobreza urbana, medida por índices monetarios, reporta una incidencia bastante mayor a la carencia de abastecimiento de agua potable en la totalidad de los países con información.

Ahora bien, la declinación de las NBI requiere precauciones relativas al tipo de indicador considerado. Si bien la medición de variables correspondientes a distintas áreas del desarrollo (educacionales, de mortalidad infantil y de acceso al agua potable) corroboran el cambio de perfil de la pobreza urbana hacia una expresión propiamente económica, la extensión de las NBI alcanza cifras considerables cuando se controla la carencia de servicios de eliminación de excretas y, más aún, cuando se evalúan los niveles de hacinamiento domiciliario.

En el caso de las NBI de saneamiento, estas reportan una prevalencia inferior a la pobreza económica en el área urbana de varios países de distinta situación social (Chile, Colombia, Honduras, México, Venezuela, Ecuador y Nicaragua). No obstante, su importancia supera a la pobreza económica en las ciudades de Bolivia, Paraguay, Brasil y Uruguay, lo que en los dos primeros casos corresponde a países afectados por niveles de pobreza económica superiores al 40%. Claramente, el hacinamiento corresponde a la forma de NBI más extendida, superando en extensión a la pobreza urbana tanto en países de mayor grado de desarrollo relativo (Chile y Uruguay), como en otros de mayor precariedad global (Bolivia, Ecuador y Nicaragua) (Cuadro A.1).

Por último, aún cuando las Encuestas de Hogares (CEPAL, 1999) muestran que las NBI habitacionales han declinado durante los años noventa en las áreas urbanas de la mayoría de los países, incluidos casos como Honduras y México que pasaron por momentos de aumento del grado de pobreza urbana, persisten casos de estancamiento del proceso de mejoramiento de necesidades básicas. Un ejemplo es Colombia, donde los desplazamientos de población generados por la violencia, han significado un deterioro de los indicadores de NBI en las zonas de destino (principalmente centros urbanos).

De modo más generalizado, los positivos indicadores de acceso a infraestructura básica en zonas urbanas requieren ser tomados con precaución cuando existe congestión de familias dentro de un mismo hogar o residencia. Esta situación, aún no examinada con detalle en la escala regional, puede ser bastante significativa si consideramos que el cambio de la estructura de edades por que atraviesa la población de América Latina ha repercutido en una aceleración de la formación de hogares (CEPAL, 1995a; Schubert, 1999), la cual choca contra los costos del suelo urbano y debe ser resuelta mediante la sobrecarga del parque habitacional.

## **B. ¿Quiénes son los pobres urbanos? (empleo, género y educación)**

Establecida la trayectoria y niveles de la pobreza urbana, la presente sección analiza algunas características de las personas y hogares afectadas por dicha condición. Para esto se consideran tres perspectivas: empleo, género y educación.

### **1. Empleo urbano y pobreza**

En América Latina, la situación laboral esta estrechamente relacionada con la condición de pobreza.

Hay que señalar que hasta 1970 la reducción de la pobreza que venía manifestándose, ocurrió en el marco de un proceso de crecimiento del empleo industrial, interrumpido por los años ochenta. En esta década se produce una fuerte caída del ingreso laboral, la contracción del sector moderno, en especial de la industria, y se produce un aumento del desempleo y la informalidad que afectó fuertemente los índices de pobreza urbana (Infante, 1995 y 1997). Durante los años noventa, aunque el crecimiento económico y de la ocupación están a la base de la reducción manifestada por la pobreza urbana (CEPAL, 1997), los desajustes cualitativos y cuantitativos del mercado laboral persisten siendo el principal factor explicativo de las situaciones de pobreza existentes a fines del período.

Como resultado de la baja creación de empleo moderno (respecto del aumento de la Población Económica Activa (PEA), la mayoría de los pobres obtienen sus ingresos en el sector informal. En América Latina, el sector informal ha debido generar la gran mayoría de las nuevas ocupaciones y claramente ha dejado de tener la connotación transitoria que se le otorgó en los años setenta. A fines de la década de los noventa, 48 de cada 100 trabajadores urbanos de la región se desempeñan en el sector informal. De estos, 32 corresponden al sector informal de sobrevivencia (trabajadores por cuenta propia de baja calificación y al empleo doméstico), mientras que solamente 16 corresponden a micro empresas (sub segmento de mejor productividad) (OIT, 1999).

Las cifras de creación de empleos ilustran aún mejor el papel cobrado por el sector informal como respuesta a la insuficiente creación de empleo moderno. Entre 1990 y 1998, este sector ha generado 6 de cada 10 nuevos puestos de trabajo, lo cual ha significado un deterioro de la calidad del empleo regional, puesto que dos tercios de los nuevos trabajos informales corresponden al segmento más precario (OIT, 1999).

La categoría ocupacional, en combinación con bajo capital educativo, constituye hoy el mejor predictor de pobreza. Perfiles elaborados por CEPAL (1997 y CEPAL 2000b) señalan que siete de cada diez hogares urbanos pobres se encuentran en dicha condición debido a bajos ingresos laborales y dos como consecuencia del desempleo (el saldo es un 10% de hogares pobres explicados por su elevada dependencia demográfica). Aunque la pobreza urbana tiene hoy una componente mayor de subempleo que de desempleo, la desocupación todavía afecta intensamente a los pobres de zonas urbanas: seis de cada diez personas desocupadas, son miembros de hogares pobres, especialmente mujeres y jóvenes (OIT, 1999).

Los trabajadores ocupados en el sector no-estructurado manifiestan, sistemáticamente por países, mayor probabilidad de pobreza que el promedio de la PEA urbana. Aún cuando no todos los informales son pobres, la estrecha relación de la pobreza con el sector no-estructurado ha sido comprobada por diversos estudios nacionales e internacionales (Espíndola y otros, 2000; CEPAL, 1994b, 1999 y 2000b; Miró, 1998). Ahora bien, ese patrón no excluye que exista una proporción relevante de trabajadores pobres dentro del sector asalariado. Valga mencionar que, en Nicaragua y Honduras, la mayoría de los asalariados y empleados públicos clasifican bajo la línea de pobreza (CEPAL, 2000b).

## **2. Hogar, género y pobreza**

Los hogares latinoamericanos presentan pautas específicas de prevalencia de la pobreza, que se relacionan con las diferencias de su estructura.

La pobreza afecta más intensamente a hogares extensos y compuestos (esto es, hogares que incluyen miembros distintos al jefe de hogar, su cónyuge e hijos; sean parientes o no parientes), y luego a los hogares de tipo nuclear (pareja, o uno de sus miembros más sus descendientes directos). Los hogares unipersonales, por su parte, reportan la menor probabilidad de pobreza urbana (CEPAL, 1998). Si bien la fecundidad ha disminuido de modo generalizado en América Latina, aún entre los pobres, los hogares indigentes siguen constituyendo un segmento de población con mayor

número de cargas infantiles por hogar e índices de dependencia demográfica más elevados (Miró, 1998).

En las áreas urbanas de la región, la estructura familiar se caracteriza por el progresivo aumento de importancia de los hogares de jefatura femenina, situación que ha sido impulsada por una serie de factores sociales y demográficos: aumento de divorcios, separaciones de hecho, y maternidad adolescente, como también por los eventos de viudez que acompañan el aumento de la esperanza de vida, más marcado en las mujeres (Population Council, 1998).

Los hogares de jefatura femenina corresponden principalmente al caso de hogares incompletos, con ausencia del cónyuge o pareja. Aún cuando varios análisis han postulado el incremento de estos hogares como señal de un proceso de “feminización de la pobreza”, la evidencia exige realizar especificaciones. Por un lado, los hogares de jefatura femenina incluyen desde casos extremadamente pobres, hasta otros acomodados, y por otro, la relación de género con pobreza no es privativa de la figura de las jefas de hogar, sino que deben incorporar centralmente otras formas de parentesco que cumple la mujer y su desventaja frente a las inequidades del mercado laboral.

Diversos estudios que han controlado la prevalencia de la pobreza o NBI según sexo del jefe de hogar (tanto internacionales como nacionales) muestran que no siempre existe asociación significativa con la pobreza (Attanasio y Szekely, 1999; Miró, 1998, Population Council, 1998, Rodríguez, 2000).

La jefatura de hogar femenina, más que estar sobrerrepresentada 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. La pobreza afecta, en particular, ciertas subcategorías de la jefatura femenina, específicamente a hogares con niños. Datos de censos de los años noventa (Rodríguez, 2000) comprueban para distintos países que la probabilidad de residencia en viviendas con NBI aumenta sustancialmente en las jefaturas femeninas con presencia de niños, tendencia que también ha sido corroborada con datos de pobreza para el caso de Brasil (Population Council, 1998).

Las mujeres que asumen la maternidad tempranamente conforman hogares que tienen más probabilidad de reproducir la pobreza, conformando un tipo de pobreza expresada en la forma de “madres pobres sin pareja” (Population Council, 1998). Estudios realizados en Estados Unidos muestran que dichas situaciones se vinculan con la vulnerabilidad social, aún en contextos nacionales de ingresos elevados. Halpern (1999).

Además de las jefaturas de hogar, existen importantes nexos de pobreza y género alrededor de la inserción laboral de la mujer en general. Debe mencionarse la existencia de condiciones más desfavorables para su desempeño productivo y obtención de ingresos (visible en la calidad del empleo de la PEA desagregada según sexo), como también el hecho que la incorporación de la mujer al mercado laboral no siempre constituye una señal de modernización, sino que muchas veces es una estrategia de sobrevivencia explicada por la pobreza de su hogar.

En todos los países de la región, independientemente de su grado de desarrollo relativo, las mujeres se han sumado al empleo a través del sector servicios, especialmente en el sector no-estructurado, manifestándose un proceso efectivo de “feminización del sector informal”. A 1998, la tasa de informalidad del empleo de la mujer llegó al 52% en 1998 (siete puntos porcentuales más alto que la masculina) (OIT, 1999).

Además de insertarse principalmente en el sector informal, el incremento del empleo de la mujer durante los años noventa, ha sido menor al aumento de su participación, desembocando en casi la duplicación de la desocupación femenina. (OIT, 1999).

El Cuadro A.2 del Anexo, basado en datos de las Encuestas de Hogares de 1996/97 para 14 países (CEPAL, 1998b), muestra que, salvo el caso de Venezuela, la gravitación del empleo informal es mayor entre las mujeres en todos los países, alcanzando niveles superiores al 60% de la PEA Urbana Femenina en Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Paraguay, Honduras y El Salvador. En siete países la tasa de desempleo abierto entre las mujeres urbanas alcanza los dos dígitos; y excepto tres países, sistemáticamente el desempleo es mayor entre la PEA femenina. Las excepciones son Nicaragua, El Salvador y Honduras, donde los altos niveles de desempleo entre la PEA masculina van acompañados de grados elevados de informalidad del empleo de la mujer (fenómenos eventualmente relacionados).

Comparando los datos nacionales de informalidad y desempleo entre la mujer, con las cifras de incidencia de la pobreza entre los hogares de jefatura femenina (Cuadro A.2 del Anexo), se advierte que los diferenciales de género propios del mercado de trabajo son más marcados u ostensibles. Así visto, la demanda por políticas dirigidas a solucionar la problemática de pobreza urbana que afecta a la mujer, no se agota en la figura de las jefas de hogar, sino que incluye la situación de desventaja que afecta a mujeres en edades activas que ocupan roles de esposas y miembros secundarios dentro de la estructura del hogar.

No obstante la imagen que se desprende de los indicadores laborales, hay que destacar que los diferenciales de género en este campo se han visto mitigados durante la última década (en concreto, en lo referente a tasas de actividad y promedio de ingreso según género) (OIT, 1999). Asimismo, hay que agregar que la relación de género y pobreza no acontece solamente en un sentido negativo, sino que existen sólidas evidencias que la integración de la mujer al mercado de trabajo evitó que los índices de pobreza fueran peores durante la crisis de los años ochenta, habiendo sido no solo un factor importante sino crucial de su reducción durante los años noventa (CEPAL, 2000b).

### **3. Educación y pobreza**

Las relaciones de la pobreza con las desventajas educacionales operan en ambos sentidos. Por un lado, la educación insuficiente genera pobreza, y por otro, la pobreza limita las condiciones de adquisición de capital educativo y con ello se reproduce o transmite de una generación a otra.

La identificación de las principales características educativas de los pobres requiere hacer especificaciones a escala de los tres grandes grupos de edad presentes en estos hogares (adultos, en especial jefes de hogar, jóvenes y niños) para luego examinar las consecuencias de dicho perfil en la determinación de las perspectivas de movilidad social de los miembros en edad escolar.

Respecto a los adultos, hay que destacar en primer lugar que las pautas de inserción ocupacional de los pobres, específicamente nos referimos al empleo informal o la inactividad en el caso de la mujer, se encuentran asociadas a niveles educacionales sistemáticamente inferiores a los que presenta la PEA de los grupos no pobres. En el caso de los jefes de hogar, el menor nivel de instrucción que caracteriza a los sostenedores principales de los hogares pobres, no solo explica la insuficiencia de ingreso del hogar, sino que va aparejado de índices de dependencia demográficos superiores a los hogares no-pobres (más manifiesto en los hogares bajo la línea de indigencia).

Los estudios del Panorama Social de CEPAL muestran que, a comienzos de los años noventa, las personas en edad activa requieren, al menos, diez años de educación (ojalá haber completado su ciclo de estudios secundarios), para alcanzar una probabilidad importante que exima a su hogar de los riesgos de la pobreza. Datos de 1992 muestran que el porcentaje de personas de 25 a 59 años (edad más gravitante del desempeño e ingreso laboral) por debajo de ese mínimo, frisaba o superaba el 50% en las zonas urbanas de la mayoría de los países con información disponible (CEPAL, 1994a, Cuadro 50). Hay que destacar que la mayoría de los jefes de hogar en la región se encuentran en dicha categoría de edad, conformándose un factor de pobreza latente impermeable al

mejoramiento del sistema de educación formal, y que por tanto exige programas compensatorios especiales, dirigidos a adultos (CEPAL, 1994a).

En el caso de los niños y adolescentes de hogares pobres, estos se ven afectados más intensamente por problemas tanto de repitencia como deserción escolar, situaciones asociadas a la mayor frecuencia de jefes de hogar con desventajas educacionales. El siguiente cuadro, correspondiente a un estudio sobre Bolivia, permite ilustrar lo dicho.

Entendiendo la educación como un factor crucial de las perspectivas de superación de la pobreza, hay que destacar los resultados obtenidos por estudios del Banco Mundial (citados por CEPAL, 1997) que sostienen que el 60% del rendimiento diferencial obedece a factores extra escolares: en primer lugar, al clima educacional del hogar, esto es, los años de estudio de los adultos, seguido por la capacidad económica o ingresos del hogar, las condiciones de vivienda, y la estructura o conformación del hogar.

**Cuadro 3**

**BOLIVIA, CIUDADES PRINCIPALES (1992) EDUCACIÓN, INASISTENCIA ESCOLAR Y REZAGO EDUCATIVO SEGÚN NIVELES DE POBREZA**

	<b>TOTAL</b>	<b>Indigentes</b>	<b>Pobres no Indigentes</b>	<b>No pobres</b>
Escolaridad Media Jefes de Hogar	9.0	6.4	8.2	10.7
% Inasistencia escolar Niños 6-13 años	5.5	7.1	5.6	3.7
% Rezago Educativo Niños 8-14 años	14.5	21.0	12.6	9.2
% Rezago Educativo Jóvenes 15-19 años	37.7	47.1	40.1	29.4

**Fuentes:** Cloa y otros (1998), Cuadros 16, 22 y 23

Por la situación descrita, además de políticas destinadas a mejorar la oferta educativa que atiende a los niños de menores ingresos, son necesarias políticas destinadas a revertir los circuitos de transmisión intergeneracional de la pobreza que se originan en su entorno inmediato. Respecto al clima educacional, se estima, dependiendo del país, que entre un 72% y un 96% de las familias pobres están dirigidas por padres con bajo capital educativo (menos de 10 años de estudio). Las carencias materiales de vida que acompañan la pobreza, entre estas el hacinamiento, agregan un riesgo o vulnerabilidad adicional, existiendo pruebas que su presencia en el hogar favorece la repitencia y abandono, situaciones que a su vez limitan los umbrales posibles de inserción productiva y desarrollo social, posteriores al sistema escolar (CEPAL, 2000a).

**Cuadro 4**

**MONTEVIDEO (1996) % DE MENORES DE EDAD CON REZAGO ESCOLAR, POR CLIMA EDUCATIVO Y NIVEL DEL BARRIO**

<b>Clima educacional Hogar</b>	<b>Barríos Nivel social Bajo</b>	<b>Barríos Nivel social Medio</b>	<b>Barríos Nivel social alto</b>	<b>Total Ciudad</b>
Alto	18.1	14.3	15.2	15.2
Medio	21.7	17.6	16.0	17.8
Bajo	41.7	32.9	27.3	36.7
<b>Total</b>	<b>38.1</b>	<b>26.4</b>	<b>18.9</b>	<b>28.8</b>

**Fuente:** PNUD/CEPAL (1999)

Estudios recientes (PNUD/CEPAL, 1999) comprueban con datos de Montevideo que el nivel social del vecindario o barrio tiene efectos propios sobre el rezago escolar y la inactividad juvenil, aún incluso después de controlar el clima educacional del hogar (Cuadro 4).

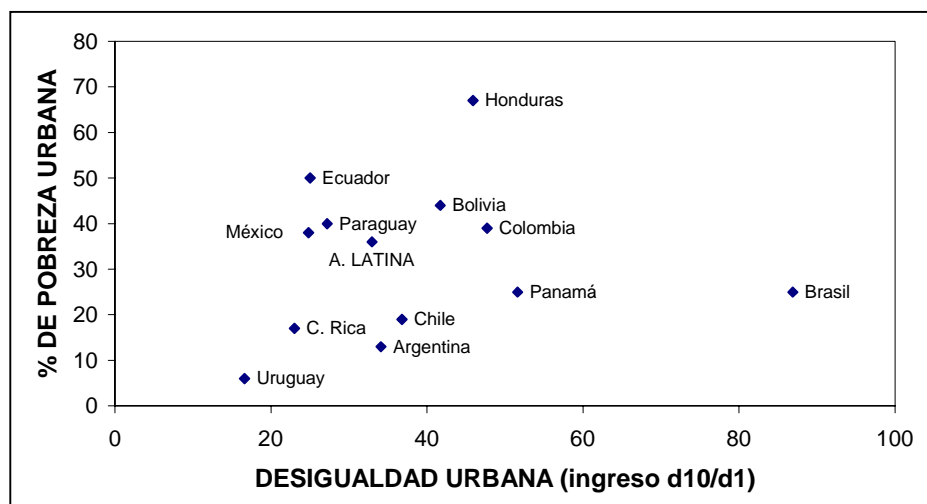
En el caso de los jóvenes pobres, aún cuando sus niveles educacionales son superiores a los de sus padres, las mejorías se ven neutralizadas por cambios generales que han aumentado las exigencias de calificación necesarias para generar opciones de inserción productiva e ingresos aceptables respecto a años anteriores. Apparently, las brechas de la calidad de educación, según grupos socio-económicos, han incrementado la segmentación de los ingresos. Un indicio de ello es que los jóvenes que forman parte de hogares pobres respecto a sus pares no pobres, generan ingresos aproximadamente un 30 o 40% inferiores. Se agrega la mayor frecuencia entre los pobres de adolescentes que no completan los niveles mínimos de educación requeridos para evitar riesgos de pobreza, y han abandonado sus estudios ya sea para trabajar o quedar inactivos (CEPAL, 2000b).

#### 4. Pobreza y desigualdad

América Latina constituye la región del mundo con mayor desigualdad (World Bank, 1997, CEPAL, 2000b), situación que limita la perspectiva de superación de la pobreza. El Gráfico 4 está basado en datos de Encuestas de Hogares (CEPAL, 1999) y permite distinguir cuatro grupos de países en cuanto al cruce del porcentaje de pobreza urbana con el nivel de desigualdad (medido según la razón entre el ingreso medio de los grupos extremos de la distribución del ingreso urbano).

Por un lado, se cuentan países con niveles más favorables de ambas variables (Uruguay, Costa Rica) y en el otro extremo, Honduras, Bolivia, Colombia, que reportan tanto niveles de pobreza como de desigualdad urbana superiores al promedio regional a fines de los años noventa. Como situaciones intermedias se cuentan Chile, Argentina, Panamá y sobre todo, Brasil, donde la desigualdad distributiva aparece negativamente más distanciada del promedio regional que la extensión de la pobreza. En los casos de Ecuador, México y Paraguay, los niveles de pobreza urbana superan el promedio regional, pero acontecen en escenarios de desigualdad moderada respecto al promedio regional.

**Gráfico 4**  
**AMÉRICA LATINA (1997): PORCENTAJE DE POBREZA URBANA SEGÚN ÍNDICE DE DESIGUALDAD**



Fuente: Cepal (1999)

D 10 = ingreso medio del Decil más alto de ingreso; D 1 = ingreso medio del Decil más bajo del ingreso

Aunque no existe consenso respecto a la interacción de la desigualdad con la pobreza absoluta, los niveles de concentración del ingreso alcanzados por Latinoamérica significan, en términos prácticos, que lograr la disminución del número de pobres durante la primera década del siglo XXI pasa, a diferencia de Asia y África, no solo por mayor crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) sino también por mayores grados de equidad distributiva. Attanasio y Szekely (1999) han destacado que la pobreza se explica por la desigualdad intergrupala en la distribución de recursos, lo que queda de manifiesto en el hecho que no existiría pobreza en la región si los ingresos estuvieran distribuidos más equitativamente.

## **II. La pobreza y las ciudades**

---

La pobreza vista en perspectiva territorial incorpora tanto la problemática de la desigualdad de bienestar entre ciudades, como al interior de estas. Con relación a dicho marco, este capítulo examina, en primer lugar, la distribución espacial de los pobres al interior de los sistemas nacionales de asentamiento humano, mostrando las relaciones existentes del grado de prevalencia de la pobreza con el tamaño de las localidades urbanas y seguidamente analiza la problemática de la pobreza dentro de las grandes ciudades en relación con cuestiones del desarrollo urbano.

### **A. Evolución de la pobreza según tipo de localidades**

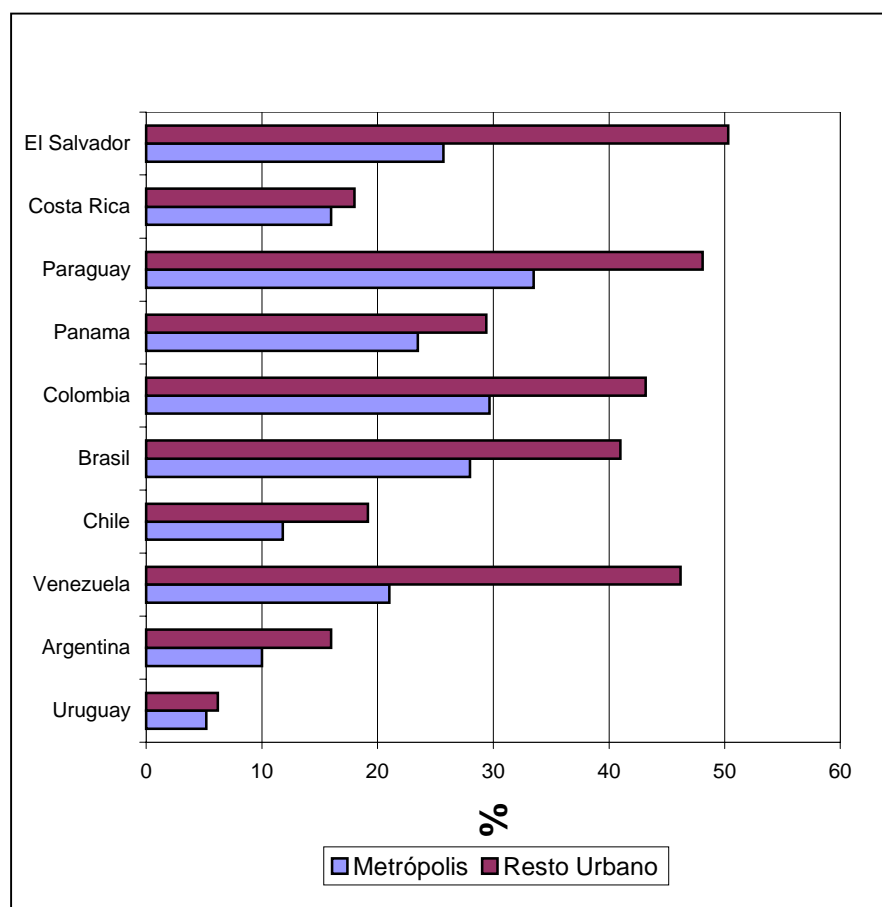
Previo a ponderar las particularidades geográficas del nivel de pobreza, hay que destacar que el proceso de urbanización regional reconoce durante las últimas décadas cambios importantes según la escala de las ciudades. En particular, las ciudades intermedias han sido los centros más dinámicos desde el punto de vista demográfico. Se estima que las ciudades menores al millón de habitantes crecieron a tasas medio anuales del 3.7% durante el período 1990-2000, cayendo el indicador a 2.4% en el caso de las ciudades de más de 6 millones y a menos de 1.5% en aquellas entre 2 y 6 millones (Rodríguez y Villa, 1998, United Nations, 1998, MacDonald y Simioni, 1999).

La creciente gravitación de las ciudades secundarias no exime que varias ciudades principales han seguido reportando tasas de crecimiento superiores al promedio de su población urbana. Asimismo, dado los niveles de concentración alcanzados con anterioridad, el

número de pobres localizados en grandes ciudades es elevado. Valga señalar que, a mitad de los años noventa, Naciones Unidas (United Nations, 1998) estima que cuatro de cada diez habitantes urbanos de la región habitan ciudades con más de un millón de habitantes.

El siguiente gráfico presenta los últimos datos disponibles sobre incidencia de la pobreza según hogares de áreas metropolitanas versus localidades urbanas secundarias (CEPAL, 1999). Los distintos países de la región coinciden en reportar mayores porcentajes de pobreza en el segundo tipo de ciudades (resto urbano). Esta diferencia no se altera cuando se considera el distinto grado de urbanización de los países analizados, y además, ha estado presente en momentos económico sociales distintos (tanto durante el empobrecimiento de los años ochenta, como durante la última década).

Gráfico 5  
**AMÉRICA LATINA (1994-1997) PORCENTAJE DE POBREZA SEGÚN TIPO DE LOCALIDAD**



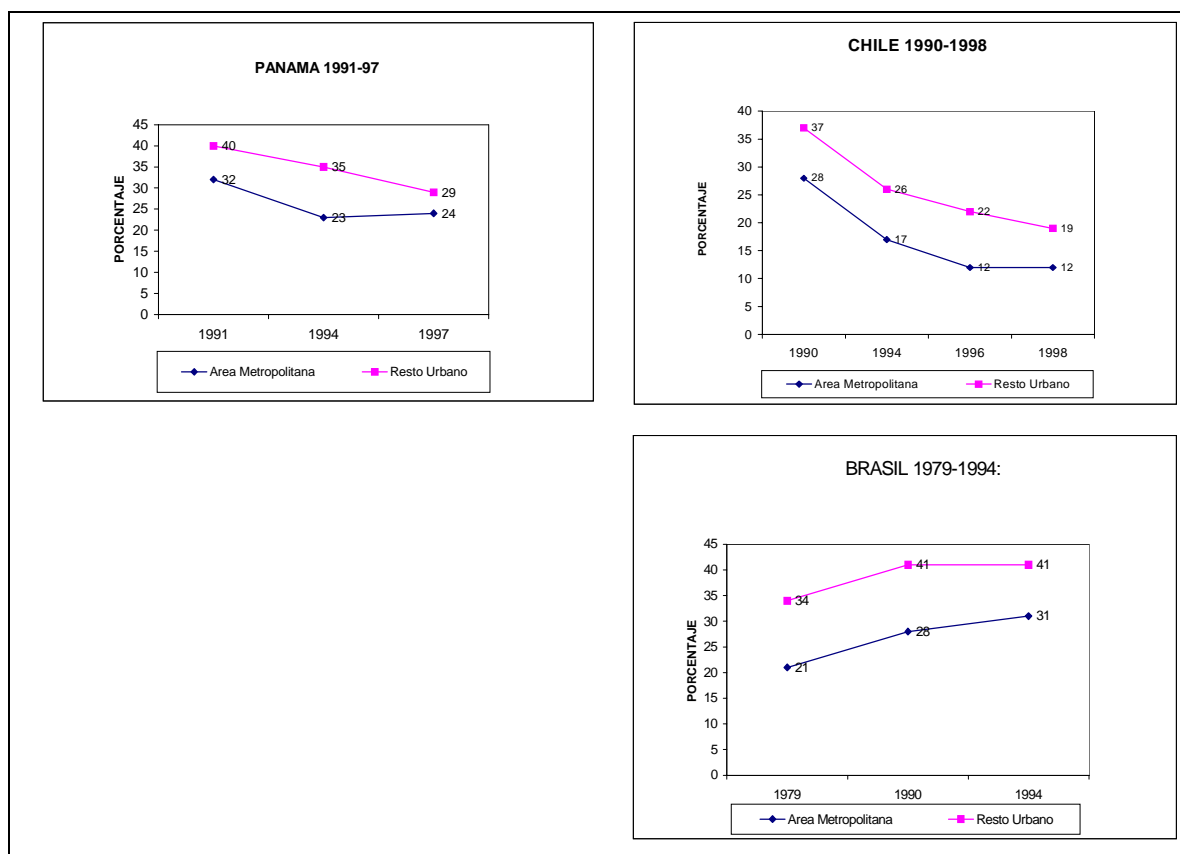
Fuente: CEPAL (1999), Panorama Social de América Latina

El Cuadro A.3 del Anexo Estadístico presenta la evolución del porcentaje de hogares pobres e indigentes según centros metropolitanos y resto urbano de nueve países durante la década de los noventa. Conforme a los datos, la tendencia mayoritaria entre los países ha sido un proceso más rápido de reducción de la pobreza urbana en sus áreas metropolitanas que en sus localidades secundarias. Variaciones a dicha regla son países como Uruguay y Panamá, donde las cifras muestran un ritmo más rápido de reducción del porcentaje de hogares pobres en el resto urbano. Brasil constituye otra situación distinta, puesto que la pobreza aumentó entre principios y mediados de los años noventa, concentrándose el deterioro en Río de Janeiro y Sao Paulo a la par que la pobreza de las otras entidades urbanas permaneció inalterada por sobre el 40%. Los siguientes

gráficos ilustran las tres variantes comentadas de trayectoria de la pobreza urbana, según rango de localidades.

La evolución mayoritaria entre los países (reducciones del porcentaje de pobreza más rápidas en las áreas metropolitanas) en paralelo a la reducción del porcentaje general de pobreza urbana, tuvo como consecuencia que las brechas de pobreza según tamaño de las ciudades hayan aumentado. Ahora bien, a medida que la incidencia de la pobreza entre los hogares de las grandes urbes entra a niveles bajos, varios países muestran estancamiento del proceso de reducción en los centros metropolitanos, mientras que las ciudades secundarias continúan a la baja.

**Gráfico 6**  
**POBREZA SEGÚN CIUDAD**



Fuente: CEPAL (1999) Panorama Social y CEPAL (1997) La Brecha de la Equidad

Es así como en el caso de Uruguay, de 1994 a 1997, la pobreza no indigente metropolitana ha mostrado un leve aumento acompañado de declinación en el resto urbano. Una situación similar ocurrió en Brasil de 1990 a 1994, y también en Panamá (que muestran reducción de la indigencia del resto urbano, pero un rebrote o aumenta en centros metropolitanos). En el caso de Costa Rica (1994-1997), la pobreza del resto urbano disminuye mientras que la metropolitana permanece inalterada alrededor del 15%. En Chile se venía manifestando de 1987 a 1996 un patrón de más acelerada reducción de la pobreza metropolitana. Esta evolución se interrumpe (alrededor del 12%), mientras que la incidencia de la pobreza en el resto urbano sigue con una caída importante (de 22% a 19%).

Aunque no se dispone de datos actuales de Necesidades Básicas Insatisfechas por localidades, diversos estudios nacionales corroboran que la prevalencia de las NBI es mayor entre la población urbana que habita en entidades no metropolitanas, lo que significa que la pobreza en estas áreas, además de más extendida, es de mayor complejidad.

El Cuadro 5 a continuación presenta datos de estudios sobre la situación de pobreza en Chile a fines de los años ochenta ( León, 1993) los que muestran con claridad las pautas de heterogeneidad de la pobreza urbana según el tamaño de las entidades.

En un momento que la pobreza afectaba al 37% de los hogares urbanos, los datos señalan que la pobreza de los centros urbanos menores (menos de 100 mil habitantes) reviste mayores grados de complejidad que la que afecta a los habitantes de centros urbanos mayores. En efecto, mientras el porcentaje de pobres con NBI (grupo denominado “pobreza crónica” en la terminología del método desarrollado por Katzman) comprendía a un 19.8% de los hogares de ciudades de mayor tamaño, la cifra aumentaba al 32% en las localidades menores. Es interesante notar (adelantando el análisis que se realiza más adelante sobre la distribución de la pobreza dentro de las grandes urbes), la situación del Gran Santiago donde además de presentarse un tipo de pobreza de naturaleza más puramente económica (pobres sin NBI), su localización esta sujeta a procesos y fuerzas que la concentran geográficamente en determinadas zonas de la ciudad.

Cuadro 5

**CHILE (1987): DISTRIBUCIÓN HOGARES URBANOS POR TIPO DE ENTIDAD URBANA SEGÚN NIVELES DE POBREZA Y PRESENCIA DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS**

	TOTAL	REGIONES		GRAN SANTIAGO		
		Area Urbana	Centros Mayores	Centros Menores	Comunas Alto ingreso	Comunas Ingreso medio
Miles Hogares	2.363,1	603,3	660,0	251,8	322,7	525,3
Pobres con NBI	23,3	19,8	31,6	3,3	16,4	26,1
Pobres sin NBI	14,3	14,7	12,3	6,6	14,9	20,0
Subtotal (pobres)	36,6%	34,5%	43,9%	9,9%	30,7%	46,1%
No pobres con NBI	14,9	13,9	17,7	11,8	12,0	15,7
No pobres sin NBI	48,5	51,9	38,3	78,3	57,3	38,1
Subtotal (no pobres)	63,4%	65,8%	56,0%	90,1%	69,3%	53,9%
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

**Fuente y notas:** datos tomados de León (1993) “Pobreza Urbana en Chile: su magnitud y diversidad”, Cuadro 7B, con base en tabulados especiales de la Encuesta CASEN 1987. Las NBI se refieren a vivienda, servicios básicos y educación. Las comunas de la Región Metropolitana están clasificadas según el ingreso medio de los hogares.

La interrelación de empleo y pobreza está también sujeta a variaciones geográficas. El Cuadro A.4 (en Anexo), basada en datos de CEPAL (1995), muestra sistemáticamente por países (salvo el caso de Bolivia) que la gravitación del sector informal en la estructura del empleo urbano es mayor en las localidades no metropolitanas, confirmando y actualizando estudios de los años ochenta (PREALC, 1990) que concluían que la inserción laboral de los pobres reviste mayor precariedad en el estrato de ciudades medianas y pequeñas. Ahora bien, la informalidad del empleo en las áreas metropolitanas es igualmente importante, llegando incluso en algunas categorías y países a ser más gravitante que en el resto urbano.

El siguiente Cuadro sobre el caso de México (Acosta, 1998) permite agregar que las desventajas en el plano del empleo y la educación, propias de grupos vulnerables (en este caso, hogares de jefatura femenina), son también más extendidas entre la población de los centros urbanos secundarios. A 1987, en México los hogares de jefatura femenina correspondientes a entidades urbanas no metropolitanas reportaban mayores grados de inactividad económica y de inserción laboral informal que sus pares de áreas metropolitanas. Los niveles de escolaridad eran también menores. En el plano del ingreso, un 83% de las mujeres jefas de hogar que residían en entidades urbanas menores, percibían salarios inferiores al mínimo (casi 20 puntos porcentuales más que dentro de los hogares metropolitanos del mismo tipo).

Cuadro 6  
MEXICO (1987): PERFIL HOGARES URBANOS DE JEFATURA  
FEMENINA SEGUN AREA METROPOLITANA, RESTO URBANO Y RURAL

	Areas Urbanas	Area Metropolitana	Resto Urbano	Areas Rurales
Promedio Edad (años)	53	50,5	54,2	57
Promedio Escolaridad	4.0	5.6	3.8	1.2
Tasa Inactividad	47,1	38,7	50,1	55,0
% Empleo informal	42,2	30,8	50,3	-
% Ingresos bajo 1 SM	66,5	64,2	83,5	-

Fuente: Datos tomados de Acosta (1998), Cuadros 10 y 11 en Population Council (1998)

## B. Pobreza y localidades secundarias: el problema de la disparidad territorial

Los análisis anteriores permiten argumentar que las distintas componentes de la estructura urbana plantean niveles y expresiones de pobreza específicos, que matizan en gran medida el perfil regional destacado en el primer capítulo.

Aún cuando las desigualdades territoriales son una situación distinta a la pobreza (dado el carácter relativo de las primeras), la inequidad territorial tiene conexiones importantes con los mayores grados de pobreza que caracterizan a determinadas categorías de localidades urbanas en sus respectivos países.

La pobreza de las ciudades secundarias involucra más significativamente pobreza rural transferida a la ciudad (debido a la inmigración más intensa que se asocia a su desarrollo y a la mayor fragilidad de absorción de fuerza de trabajo); es decir, se trata de lugares donde la transición rural-urbana, aún incompleta de la región se hace más visible. Por tanto, se trata de zonas donde las estrategias de superación de pobreza deben integrar lo urbano-rural, poniendo de manifiesto de modo más general la importancia que tienen las políticas sociales dirigidas al medio rural como medios de prevención de la pobreza urbana.

En el contexto de las economías nacionales y global, la reducción de las disparidades territoriales no significa intervenir artificialmente los patrones de distribución espacial de la población o la localización de la actividad económica, pero sí exige la mitigación de las desventajas comparativas del recurso humano que afectan la productividad y competitividad de estas entidades, y que se manifiestan en: i) mercados laborales limitados y estructuras económicas menos diversificadas, ii) fuerza de trabajo menos instruida; iii) tasas de desempleo más elevadas, iv) ingresos laborales más bajos, y v) menores tasas de inversión privada. (Polese, 1998).

Una característica manifiesta de estas ciudades es su menor inversión pública por persona, aclarando que cuando la bibliografía habla recurrentemente del sesgo urbano, está hablando de un sesgo de las inversiones hacia áreas metropolitanas y cabeceras provinciales. Esta situación deriva tanto de la menor prioridad política que le otorgan los entes a cargo de asignar los programas de gasto nacionales (influidos por la mayor visibilidad de las acciones en ciudades principales), como también de la mayor fragilidad técnica de los gobiernos locales de las ciudades secundarias, a la hora de competir por fondos nacionales y generar ingresos propios.

Con dicho cuadro, la atención de la pobreza de estas localidades en plazos oportunos no debiera quedar condicionada al reforzamiento de procesos de largo aliento como es la descentralización, sino que exige que las inversiones y presupuestos nacionales lleguen a estos puntos del territorio con proporcionalidad a su creciente gravitación demográfica. Los niveles educacionales y capital social de los recursos humanos de este segmento de la pobreza urbana, son asimismo más precarios que en las grandes urbes, y debieran por tanto motivar el diseño de estrategias integradas.

Ahora bien, la pobreza de las ciudades intermedias y secundarias no está desvinculada de la evolución de las áreas metropolitanas. A este respecto, una de las discusiones más sustantivas para efectos de pobreza será esclarecer el papel que les cabe a las grandes urbes en el desarrollo de las demás regiones y localidades de sus países. Davezies y Proudhomme (1994) han hecho notar que el “consenso” existente hasta antes de los años ochenta, en el sentido que la concentración metropolitana debía ser combatida, ha sido quebrado por la globalización, que ha convertido a las megaciudades y sus redes internacionales en los centros económicos de la nueva sociedad mundial. La pregunta abierta a este respecto es ¿cuál es el papel distributivo que les cabe cumplir a futuro a estas ciudades?.

Estudios de los mismos autores mencionados, basados en el caso de países en desarrollo no latinoamericanos, muestran que las contribuciones e impuestos recolectados en las grandes ciudades superan tanto su peso demográfico como su participación en la distribución de los presupuestos nacionales. Concluyen que las grandes ciudades y su pujanza económica pueden constituirse en fuentes significativas de subsidios y redistribución de ingresos en términos espaciales y, por esa vía, en términos sociales.

### **C. Pobreza dentro de las grandes ciudades: inequidad socio-espacial**

Aunque las grandes urbes están afectadas por menor porcentaje de pobreza e indigencia que las demás localidades urbanas, ellas concentran cantidades importantes de la pobreza total que existe en la región y además, cuya reducción parece estar entrando a estancarse conforme se reducen los niveles de pobreza coyuntural y se llega a tasas más vinculadas a situaciones más propias de la inequidad que de satisfacción de necesidades básicas.

Desde la perspectiva de los barrios o comunidades que conforman el hábitat de los sectores de menores recursos en la gran ciudad, hay que distinguir una primera expresión de pobreza conformada por el asentamiento irregular, en sus distintas modalidades a lo largo de la malla urbana: terrenos eriazos y conventillos en las zonas centrales de las grandes ciudades, y pobladores de invasiones en la periferia urbana. Un segundo conglomerado de pobreza relevante en las grandes urbes lo constituye el hábitat formal (cubierto por el sistema legal de tenencia). Este localiza arreglos residenciales propios de la pobreza, como son los hogares extensos (compuestos por hogares y familias que cohabitan dentro del domicilio de parientes). El tipo de carencias que afectan a una y otra morfología de la pobreza metropolitana es distinta, por lo regular más agudas en el caso del asentamiento precario (definido por su carencia de servicios básicos). Ahora bien, el hábitat de

los pobres, sea formal o informal, tiene un rasgo común en la menor participación de los bienes y servicios de la ciudad.

Aunque los pobres de zonas metropolitanas respecto a los pobres de otras localizaciones disponen de mejores oportunidades de empleo, acceso a servicios sociales y mejores condiciones materiales de vivienda, son vulnerables a procesos distintos que el resto de los pobres urbanos. La pobreza de las grandes urbes tiende a una dinámica de auto-producción (independiente del influjo rural y de la coyuntura macro económica), en la cual varios procesos distintivos del desarrollo metropolitano operan como vectores modernos de desintegración social.

Pueden destacarse tres procesos que afectan con especial severidad el capital social y físico de los pobres de los grandes centros urbanos:

- i) la segregación y el mercado de suelo urbano;
- ii) la desigualdad de acceso a la infraestructura y equipamiento urbano (activos físicos públicos de la ciudad);
- iii) la debilidad de las finanzas y capacidad de inversión de los municipios que concentran a los pobres.

#### - **Segregación y Mercado de Suelo Urbano**

La segregación puede ser definida como la aglomeración geográfica de hogares de similar condición o atributos socio-económicos. La importancia de la segregación radica en ser una situación que relaciona a escala espacial las desventajas que acarrear los pobres, con la desigualdad intra-urbana. Como señaló un documento de CEPAL hace más de una década (CEPAL, 1989), tanto los especuladores del suelo como los promotores inmobiliarios basan parte importante de sus ganancias en promover la segregación espacial de los pobres, asumiendo su presencia como una amenaza a las rentas esperadas de sus proyectos.

¿Qué problemas acarrea la segregación? En primer lugar, existe un dato cierto en orden a que el mecanismo que la produce (la dinámica del mercado de suelos, en contextos de elevada desigualdad del ingreso) funciona excluyendo de las zonas de mejor infraestructura y accesibilidad a los sectores de menor ingreso. Se ha postulado que la concentración geográfica de los hogares pobres en zonas desfavorecidas de la ciudad acarrea consecuencias sociales negativas: por un lado, puede favorecer la reproducción intergeneracional de la pobreza, y por otro, la segregación ha sido asociada a situaciones de riesgo social, emparentadas al aumento de las tasas de delincuencia urbana.

Cuadro 7

**MONTEVIDEO (1996): PORCENTAJE DE JOVENES VARONES QUE NO ESTUDIAN  
NI TRABAJAN POR CLIMA EDUCATIVO Y NIVEL SOCIAL DEL BARRIO**

Clima educacional Hogar	Barrios Nivel social bajo	Barrios Nivel social Medio	Barrios Nivel social alto	Ciudad
Alto	9.3	7.7	6.3	6.8
Medio	10.7	8.6	7.3	8.4
bajo	17.4	12.4	8.8	14.2
<b>TOTAL</b>	<b>16.4</b>	<b>10.9</b>	<b>7.4</b>	<b>11.7</b>

Fuente: PNUD/CEPAL (1999).

Al respecto, estudios sobre Montevideo (PNUD/CEPAL, 1999) muestran que el porcentaje de jóvenes varones que no estudian, ni trabajan en los barrios de nivel social bajo supera largamente las tasas observadas en los vecindarios acomodados. Aunque esta situación se asocia principalmente

al caso de hogares con bajo clima educativo (esto es, hogares sostenidos por adultos con bajos niveles de instrucción), la sobrerrepresentación del riesgo social entre los barrios de menor nivel social se mantiene incluso cuando se controlan los hogares con alto capital educativo. Para los autores de este estudio, dichos resultados permiten sostener que la conformación social del vecindario tiene efectos propios sobre las posibilidades de movilidad social (Cuadro 7).

Estudios de Sabatini (1999) sobre el caso de Santiago de Chile obtienen resultados similares, concluyendo que la segregación y su escala provocan efectos negativos sobre la integración social (tasas de inactividad juvenil) y el riesgo de empobrecimiento (tasas de desempleo); con un efecto adicional a la condición de pobreza.

Si bien durante los años noventa han surgido señales en varias ciudades que la dinámica del negocio inmobiliario ha propiciado la instalación de grupos de mayor ingreso en barrios pobres, la tendencia no parece indicar mayor integración, sino que marca la evolución hacia patrones de segregación más complejos (CEPAL, 1995a). Una característica de la nueva estructura urbana es un desfase creciente de los valores del suelo urbano con respecto a los salarios, en un contexto de persistencia de la insuficiencia de recursos fiscales aplicables a compensar esa brecha. Proyectada a futuro dicha tendencia, se ve mermada la posibilidad de las nuevas generaciones de hogares pobres por permanecer dentro de los núcleos metropolitanos y con ello participar en sus beneficios y oportunidades.

En suma, la superación de la pobreza propia de las grandes urbes tiene un cruce importante con la localización concentrada de los pobres en zonas desfavorecidas. Las políticas posibles de aplicar a este respecto a nivel local solo pueden paliar el grado de intensidad de la segregación (mediante, por ejemplo, programas de vivienda con mixturas de tipologías y de target socio-económico). Las respuestas más fundamentales parecen entonces radicar, por un lado, en la disposición de los gobiernos locales de mayores recursos para evitar la expulsión de sus pobres, y por otro, en la intervención del gobierno central tendiente a corregir las disparidades de atributos urbanos según zonas socio-económicas (motor de la dinámica segregadora del mercado de suelo urbano).

#### **- *Distribución social de la infraestructura de la ciudad***

Si bien el mercado de trabajo y la disparidad educativa constituyen el núcleo de la pobreza, esta incluye encadenamientos importantes con la inequidad de los atributos urbanos. Adquieren especial importancia las consecuencias distributivas que acarrea la concentración espacial de los hogares y empresas, menos preparados para enfrentar las nuevas demandas de competitividad, en espacios que se caracterizan por desventajas comparativas de infraestructura y equipamiento.

La brecha social de los atributos urbanos significa desventajas respecto de las oportunidades económicas y productivas. Recuérdese que los pobres no compran oficinas o talleres, sino que trabajan donde les es posible. Esta brecha cobra mayor relevancia hoy cuando las grandes ciudades han dejado atrás los mayores grados de marginalidad y carencias básicas que acompañaron el período de urbanización más acelerada. Puede incluso plantearse que, habiéndose corregido las NBI de escala domiciliaria, queda pendiente la NBI de ciudad o de escala vecinal.

En el plano social, el sistema de infraestructura y equipamiento urbano determina la posibilidad de despliegue de los recursos que poseen las comunidades modestas para insertarse en ciudades crecientemente complejas. Por citar algunas funciones, la dotación de equipamiento comunitario es decisiva para la acumulación de capital social (red de relaciones sociales asociativas), y la provisión de áreas verdes condiciona los niveles de movilidad peatonal y con ello los niveles de uso del espacio público que adoptan los distintos grupos etéreos y de género de la población local (lo que influye a su vez en los niveles de delincuencia y desintegración social).

Desde un punto de vista centrado en las posibilidades de mayor productividad de los pobres, la diferente dotación de infraestructura que disponen los grupos socioeconómicos repercute sobre el potencial de oferta de bienes y servicios local, debido a la concentración espacial en zonas menos dotadas de la población con desventajas para la inserción ocupacional, y ocupada en microempresas domésticas. La menor accesibilidad relativa que deriva de subdotación o mala calidad vial actúa como desventaja adicional al menor acceso a capital, tecnología y educación de estos recursos humanos. A este respecto el Banco Mundial (World Bank, 1991) ha reforzado en su agenda el concepto que la infraestructura urbana cumple un rol decisivo tanto para mejorar la productividad de la economía urbana, como para incrementar la contribución a ella de los pobres urbanos.

Para efectos de superación de pobreza, las demandas de política al sector urbano son múltiples: integrar los barrios pobres, dotar de infraestructura y accesibilidad al sector microempresarial (proyectos que además pueden generar por sí mismos impactos en la absorción de empleo), desarrollar una política de provisión y recuperación de espacios públicos en los barrios más vulnerables al delito, y, por último, enfocar los programas de equipamiento y desarrollo comunitario como parte de intervenciones dinámicas destinadas a movilizar capital social.

#### **- Finanzas y capacidad de inversión locales**

La descentralización ha significado mayores responsabilidades locales que han puesto en el centro de la agenda las debilidades de las finanzas locales y su bajo poder de inversión aplicable a la atención de las desigualdades sociales. Estas situaciones los hacen dependientes de las transferencias del gobierno central y les restan iniciativa en el campo de la superación de la pobreza.

La discusión sobre posibles fuentes de mayores recursos municipales incluye varias alternativas relacionadas al desarrollo urbano (CEPAL, 1998a):

- Incentivos para la inversión privada en el financiamiento de obras públicas (tipo concesiones urbanas);
- Modernización de los tributos locales a la propiedad y el suelo;
- Creación de impuestos no-convencionales como la contribución de mejoras;
- Formas nuevas de captación del incremento de valor de suelos derivados de los procesos de mejoramiento del hábitat. Esto es, como señalan Brown y Smolka (1999), el cobro de incrementos del valor de la tierra originados por obras públicas, justificado por el hecho que la mayoría del valor de la tierra resulta del esfuerzo de la sociedad en su conjunto.

Los tributos de los bienes raíces y suelo urbano han sido identificados por CEPAL (1998a) y el Banco Mundial (World Bank, 1999) como espacios importantes para mejores políticas orientadas a promover la sustentabilidad financiera local, necesaria para el logro de mayores grados de competitividad y bienestar en las ciudades. Dicha sustentabilidad incluye la capacidad del gobierno local de recolectar las contribuciones e impuestos de su territorio y apoyar con ello más equidad en el acceso a la infraestructura urbana.

La creación de mecanismos de cobro de plusvalías ha sido también destacada como un medio de generación de recursos de inversión, aplicables a la reducción de disparidades de acceso a infraestructura y equipamiento. Furtado (1997) ha destacado dos posibles líneas de implementación: por un lado, la modernización de los instrumentos tradicionales de política tributaria inmobiliaria, que per sé pueden recuperar una importante proporción de las plusvalías generadas por la sociedad y contribuir de mayor modo a procesos redistributivos o de equidad. En segundo término, la creación de instrumentos no tradicionales (por ej. contribuciones por mejoras y sistemas de cobro o exacciones por permisos de edificación y cambios a normas de uso de suelo), los cuales tendrían la virtud de generar recursos extra-presupuestarios, que liberan fondos del gasto fiscal social (aplicables a la focalización de inversiones urbanas en zonas pobres).



### **III. Marcos conceptuales y estrategias**

---

En esta sección se comentan, en primer lugar, un conjunto de nuevos enfoques y conceptos que han ganado espacios en el debate sobre la equidad e integración social y sus consecuencias de política pública. En segundo término se plantean elementos destacados de algunas nuevas estrategias y énfasis pertinentes al campo de las políticas de superación de pobreza. Describas antes las características generales de la evolución de la pobreza y las principales variaciones territoriales, este capítulo tiene por objetivo introducir el cruce de ese diagnóstico con los desafíos que enfrentan las políticas sociales, dando especial atención a los posibles modelos o alternativas de integración para con las políticas y programas propios del sector asentamientos humanos (materia que será continuada en el cuarto capítulo).

#### **A. Diversificación del concepto de pobreza urbana**

Durante los últimos años ha cobrado fuerza el debate y la demanda por una nueva generación de políticas de enfrentamiento de la pobreza. A este respecto, pueden mencionarse dos familias de reflexión: por un lado, las discusiones internas al modelo de la línea de pobreza (relativas a imprecisiones o sesgos propios de la metodología); y por otro, la aparición de nuevos enfoques que, aunque aluden a la pobreza, ponen el acento en las inequidades y procesos determinantes de la integración social, de la movilidad social.

## 1. Debate interno al modelo de la línea de pobreza

La medición de la pobreza a partir del ingreso de los hogares esta sujeta a varias discusiones importantes. Dado que las líneas de indigencia son transformadas automáticamente en líneas de pobreza, se ha planteado que este modelo obvia la necesidad de cuantificar el costo de una canasta normativa de satisfactores adicionales a los alimentarios, situación que resulta en una subestimación de la pobreza no-indigente, particularmente en las áreas urbanas donde los costos pueden ser bastante más elevados que el límite supuesto (Fresneda et.al., 1999).

Otro debate apunta a la distinta connotación que involucra un mismo nivel de ingresos per cápita en función del número de miembros del hogar y su estructura etérea. Así, una línea de discusión importante se refiere a que la metodología de la línea de pobreza introduce un supuesto frágil de homogeneidad de los niveles de bienestar al interior de hogares clasificados, bajo un mismo rango de ingreso per cápita. Se ha sostenido al respecto, que la identificación de un hogar como no-pobre no capta cuando existen inequidades en la distribución interna del gasto (en función de situaciones de género, edad, y parentesco. Un ejemplo es el caso de hogares multinucleares, compuestos por dos o más núcleos familiares, donde la contabilización del ingreso a escala de hogar esconde la existencia de núcleos extremadamente pobres por concepto de ingreso familiar. Estudios sobre Chile (Mercado, 1992) muestran que los núcleos monoparentales de jefatura femenina juvenil conforman una categoría relevante en dicha situación.

En suma, el método de la línea de pobreza, pese a todas sus virtudes prácticas u operativas y la generalización de su aplicación, es todavía materia de discusión respecto a su capacidad de identificación de las carencias de bienestar, las cuales involucran una inquietud mayor respecto a qué entender como pobreza y sus demandas de política a la sociedad actual.

## 2. Nuevos aportes conceptuales

Durante los años noventa cobraron atención una serie de nuevos enfoques que, directa o indirectamente, plantean nuevos elementos de enfoque al problema de la pobreza, de sus determinantes y de sus consecuencias. Por la importancia de sus aportes para la formulación teórica de nuevas políticas y programas sociales hay que mencionar tres conceptos emergentes: *a) exclusión social*, *b) vulnerabilidad*, y *c) seguridad humana*.

### a) Exclusión Social

Este concepto plantea que algunos individuos permanecen excluidos de los procesos de desarrollo como resultado de una débil capacidad de integración por parte del modelo social.

Por contraste a la medición de pobreza que es transversal, este enfoque prioriza la existencia de procesos que operan como determinantes dinámicos de la exclusión (económica, política y cultural). La exclusión económica opera a través del mercado de trabajo, restringiendo las posibilidades de las personas de acceder a los medios necesarios para participar en el consumo y producción (específicamente a través del acceso a los factores tierra, capital, capacitación, empleo), situaciones que explican la existencia de hogares con ingresos insuficientes para la subsistencia. La exclusión política consiste en la marginación de los circuitos de toma de decisiones, mientras que la exclusión cultural significa precariedad de las redes sociales primarias (entre estas, las vecinales o de barrio). Estas tres formas de exclusión interactúan entre sí (OIT/PNUD/IIEL; 1995; Bessis, 1995).

El enfoque de la exclusión aporta una serie de elementos relevantes para la formulación de políticas de superación de pobreza.

- Pone el foco en procesos determinantes de exclusión, destacando la necesidad de políticas compensatorias a los factores que conducen a la exclusión.

- Prioriza la aplicación de políticas con objetivos múltiples simultáneos.
- Plantea que el proceso de exclusión más importante es el funcionamiento del mercado de trabajo, frente al cual existen situaciones especialmente vulnerables, por ejemplo, ciertas tipologías de hogar más vulnerables a los procesos de expulsión laboral.

## **b) Vulnerabilidad**

Mientras que la teoría de la exclusión social pone el acento en la existencia de procesos determinantes para la integración (entre estos la pobreza), el concepto de vulnerabilidad enfatiza la noción de riesgo diferencial, esto es, la segmentación de las personas y hogares, desde grupos con capacidad de adaptación versus otros afectados por una situación de completa indefensión.

El concepto de vulnerabilidad ha cobrado fuerza como herramienta de análisis social a la luz de un patrón de desarrollo caracterizado por su sensibilidad a los vaivenes del mercado externo, donde la condición de pobreza se asocia a vulnerabilidad extrema. Ahora bien, mientras la medición de pobreza alude a ingresos insuficientes y carencias, este enfoque desplaza la atención hacia la disponibilidad de activos de los distintos grupos para hacer frente a cambios del entorno o contexto: trabajo, capital humano (salud, educación), activos productivos y activos intangibles (red de relaciones) (Pizarro, 1999).

Uno de los principales exponentes de esta corriente de reflexión (Moser, 1998) ha sostenido que el foco de atención debe radicar en la administración de los activos que disponen los sectores de menores recursos para efectos de mitigar los riesgos de deterioro de su bienestar. Esta autora ha destacado, así, la importancia que revisten las estrategias emprendidas por los pobres en momentos de crisis, como fueron los años ochenta en América Latina. A saber el aumento del número de ocupados por hogar, la intensificación del trabajo informal, la diversificación de ingresos, la transformación de la vivienda en lugar de trabajo, cambios en la estructura o composición del hogar, inserción de los pobres en redes de subsistencia, el regreso a la familia extensa, y la movilización del capital social (por ejemplo, a través de créditos informales) (CEPAL, 1994b).

Katzman (PNUD-CEPAL, 1999) identifica tres formas de vulnerabilidad: a la marginalidad, a la pobreza y a la exclusión de la modernidad. La primera es la falta o debilidad de vínculos de las personas con el trabajo y consiguientemente la insatisfacción de sus necesidades básicas. La vulnerabilidad a la pobreza, por su parte, significa la exposición a factores de empobrecimiento y una baja generación de oportunidades determinada por el nivel de activos. Finalmente, el riesgo de exclusión de la modernidad está vinculado a jóvenes cuya encrucijada vital es adquirir activos habilitantes (educación) o reproducir la pobreza. Este autor destaca que las estrategias de movilización de activos sirven no sólo para comprender mecanismos de mitigación del riesgo de pobreza o la intensidad de ésta, sino también como procesos que posibilitan la movilidad social.

El diseño de políticas debe entonces diagnosticar el nivel de activos de las familias y su aplicación a procesos y estrategias de movilización de recursos que explican tanto la mitigación de amenazas al bienestar del hogar, como cambios positivos que conducen a la movilidad social (PNUD/CEPAL, 1999). La vulnerabilidad y consiguientemente la pobreza, podrían modificarse positivamente por apoyos al proceso de movilización de activos de los pobres, pero también negativamente por políticas que los desconozcan y conduzcan a la fragmentación social y debilitamiento de su capacidad de respuesta (capital social).

Respecto a las políticas que ayudan a la movilización de activos, diversos estudios muestran la importancia de la educación de los miembros en edad activa como un factor central para explicar pobreza, respecto a la cual el mejoramiento de la calificación y oportunidades laborales, el apoyo a las redes vecinales y la provisión de servicios, vivienda e infraestructura constituyen mecanismos que compensan la desventaja de los activos personales y de esa manera ayudan a reducir la pobreza.

Respecto a políticas que pueden obstaculizar la movilización de activos por los pobres, se cuentan los modelos de desarrollo urbano y políticas de vivienda con efectos de segregación y relocalización de los pobres. Aunque éstos mejoran el patrimonio habitacional de los pobres (activo fundamental), por un lado, acarrearán la ruptura de comunidades y redes de sobrevivencia alrededor del hogar, la familia y el barrio (capital social), aumentando la vulnerabilidad. A su vez, el acceso a la tenencia de vivienda por los pobres, al ir acompañado de desventajas de sus atributos urbanos conexos, se ve afectado por tendencias a la depreciación y dificultades para insertar el activo físico en estrategias de movilización de recursos.

### **c) Seguridad humana**

El concepto de "Seguridad Humana" (Human security) se inscribe dentro de una línea de enfoque multi-dimensional de la pobreza. Entre varias aplicaciones de este concepto, existen al menos dos cuestiones relevantes relacionadas con la equidad a escala de las ciudades y que afectan especialmente a los pobres: a) la crisis de espacio público de los nuevos barrios pobres, b) su inseguridad y c) la vulnerabilidad de los pobres en su desplazamiento por la ciudad.

Aunque el incremento de los hechos delictuales y percepción de inseguridad, constituye un fenómeno multicausal (cuyo abordamiento trasciende las políticas de superación de pobreza), existe un hecho más bien claro en que la metrópolis latinoamericana tiende a la fragmentación social e inseguridad (situación que plantea demandas importantes en materia de integración social). La pobreza adquiere connotaciones de problema de seguridad en cuanto produce fragmentación social, y a su vez, la delincuencia constituye un problema que genera pobreza (Arriagada y Godoy, 1999).

La seguridad ciudadana agrega así otra dimensión emergente en el enfoque de la pobreza, en lo cual las experiencias más exitosas de países desarrollados muestran la importancia de las redes y organizaciones comunitarias (activo social de los pobres) como instancia de participación comunitaria en proyectos de prevención del delito y mejoramiento urbano (erradicación de focos de riesgo).

Otro tema de seguridad humana es la movilidad de los pobres en el espacio urbano. Pese a los importantes avances del sector transporte urbano (ECLAC, 1992), existe un importante espacio de políticas, tanto en la integración física y social de distritos o comunidades urbanas pobres (base de su movilidad), como en los diversos efectos que tiene la violencia urbana sobre los desplazamientos y modos de transporte de las personas de menores recursos (Barter, 1999; UNCHS/HABITAT, 1999).

En suma, los procesos generadores de exclusión, vulnerabilidad e inseguridad humana conforman referentes importantes para un mejor análisis del contexto y dinámica alrededor de la pobreza urbana, constituyendo una óptica especialmente relevante para enfocar las relaciones de la situación de pobreza en el marco de problemas de integración propios del estilo de desarrollo de las grandes urbes. De lo anterior, destaca la importancia de: a) los procesos de movilización de activos de los pobres (claves de la posibilidad de superación de pobreza); b) la existencia de procesos que los debilitan (circuito de segregación, atomización y aumento de la inseguridad), y c) el reemplazo de las antiguas desigualdades de acceso a satisfactores básicos del hogar, por formas de inequidad relativas al activo barrio (diferencias de acceso a los bienes y espacios públicos).

## **B. Nuevas estrategias y énfasis**

La necesidad de una nueva generación de políticas de enfrentamiento de la pobreza urbana constituye una demanda justificada por la constatación que el avance de la urbanización y el aumento del gasto social no han logrado solucionar los problemas de pobreza. En los últimos años se ha ido reemplazando la tesis tradicional que las ciudades importan pobreza (vía migraciones

rurales) por otra donde la ciudad aparece produciendo pobreza (World Bank, 2000b) en directa relación a un cuadro que combina una limitada creación de empleo moderno con un rezago del capital educativo del grueso de la fuerza de trabajo regional, respecto de las exigencias existentes para el acceso a empleo productivo. Asimismo, el derecho de acceso a la ciudad no está exento de la desigualdad socio-económica e interactúa con los factores antes mencionados en la reproducción de la pobreza.

Se destacan cuatro elementos generales para las políticas sociales que marcan las necesidades de integración de los distintos sectores y niveles de gestión en torno a la superación de la pobreza urbana:

- a) El reemplazo de políticas rutinizadas por intervenciones alineadas con un marco conceptual integrador sobre ciudad, pobreza y equidad;
- b) El diseño de programas integrados con impacto, no solo asistencial, sino que en las oportunidades y capacidad de generación de ingresos de los pobres;
- c) La coordinación intersectorial y focalización territorial como ejes de implementación de estrategias nacionales de superación de pobreza.
- d) El fortalecimiento del municipio como actor de dichas estrategias.

## 1. Marcos conceptuales para la superación de pobreza urbana

Dos críticas recurrentes a los programas sociales son la fragmentación y la debilidad de sus impactos en habilitar e integrar a los pobres a la economía y sociedad urbana. Ambos argumentos ponen de relieve la necesidad de reemplazo de políticas desgastadas y dispersas por intervenciones derivadas de un marco conceptual integrador sobre ciudad, pobreza y equidad. En dicha línea cabe destacar la formulación de nuevos enfoques y estrategias realizados por parte de la CEPAL y del Banco Mundial.

Con motivo de su vigesimosegundo periodo de sesiones, la CEPAL ha planteado que la coyuntura de la región en el contexto mundial tiene hoy tres objetivos estratégicos: *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. La búsqueda de equidad constituye una condición necesaria para el logro de desarrollo y ciudadanía, exigiendo, entre varias medidas, la reorientación de las políticas sociales en torno a la corrección de la desigualdad social, en conjunción al desarrollo económico, lo que implica formas nuevas de organización de las políticas y programas de desarrollo (CEPAL, 2000).

En específico, educación y empleo han sido identificados como las “llaves maestras” para romper los canales de reproducción de la pobreza y la desigualdad. Una de las exigencias más significativas a este respecto es la necesidad de programas con efectos combinados o sinergia, tendientes al mejoramiento del capital educativo y desempeño productivo de los pobres. Ello exigiría el diseño de programas complementarios, bajo modalidades de intervención ad-hoc a los distintos perfiles de pobreza.

Siendo educación y empleo los eslabones débiles ¿Que rol le cabe a las políticas en la ciudad? La agenda urbana elaborada por el Banco Mundial ilustra la existencia de importantes vinculaciones de las políticas de desarrollo de las ciudades con los objetivos de erradicación de la pobreza. Las ciudades son más globales y por ello más vulnerables a crisis externas, lo que hace imperativo la promoción simultánea del crecimiento económico, calidad de vida para los pobres y mayores grados de equidad (World Bank, 2000b y 1997).

En el enfoque desarrollado por esta organización, la sustentabilidad económico-social de las ciudades incluye importantes interrelaciones con el diseño de estrategias de superación de pobreza urbana, entre estas:

- *Calidad de vida* (“*Livability*”): supone la mejoría de estándar de calidad de vida de los pobres urbanos, lo que no excluye la utilidad de los programas sectoriales individuales, pero privilegia un enfrentamiento de tipo multisectorial e interdisciplinario como medio para generar impactos cruzados. Metas planteadas a este respecto, son la provisión de un estándar de vida básico para todos, la reducción de los índices de desigualdad, la cobertura universal de agua y saneamiento, el mejoramiento de la seguridad urbana y la integración de grupos vulnerables. Ejemplos de proyectos integrados en dicha línea son acciones de mejoramiento de barrios pobres y de infraestructura que incorporan participación, mejoramiento del capital humano, planificación de género y promoción de la pequeña y micro empresa.
- *Competitividad*: se refiere a la promoción de la equidad urbana de modo consistente con crecimiento del empleo, ingresos e inversión. Entre varios campos de intervención alude a los mercados de vivienda y suelo urbano, legalización de tenencia, mejoramiento de las infraestructuras que afectan los costos de localización de actividades económicas, y la generación de incentivos y apoyos al desarrollo competitivo de las empresas, en especial del sector informal.

## 2. Programas integrados con impacto en ingresos y empleo

Como se destacó en el primer capítulo, durante los años noventa la persistencia de la pobreza urbana está relacionada con la insuficiente generación de empleo productivo a la par que las disparidades de capital educativo de la PEA acentúan la segmentación del mercado de trabajo. Se requieren esfuerzos explícitos dirigidos al fortalecimiento de la capacidad de generación de ingreso laboral de los pobres, para mejorar su capital humano y desarrollar las condiciones necesarias para su movilización de recursos y activos en procesos de desarrollo social del hogar.

La estrecha interrelación del empleo con la pobreza supone el reemplazo de un enfoque exclusivamente asistencial o de satisfacción de umbrales mínimos, por otro en el cual las intervenciones fomenten la generación de ingresos y empleo por parte de los propios sectores pobres. En dicho enfoque, dos condiciones esenciales del diseño de programas son: por un lado, articular esquemas de intervención que logren neutralizar los factores determinantes de la exclusión del empleo moderno de los trabajadores modestos (entre estos la baja calificación laboral), como también reforzar la productividad de los sectores que generan empleo a los pobres (sector informal).

El rezago educativo y la insuficiencia de los ingresos laborales de los pobres de las ciudades tienen expresiones o patrones específicos que vinculan dichas desventajas sociales con carencias de infraestructura e equipamiento urbano que agravan las carencias de escala domiciliaria (vivienda). Como se señaló al momento de comentar el enfoque de la vulnerabilidad, los factores que inciden en la condición de pobreza y su transmisión intergeneracional incluyen, no solo su capital humano (salud y educación) y su capital social (inserción ocupacional y redes), sino también sus interacciones con el portafolio de capital físico disponible a escala de hogares y de barrios, conformándose un paquete de bienes básicos, cuyos distintos grados de carencia provocan impactos sistémicos en las oportunidades y capacidades de las personas y familias.

El mejoramiento de los activos físicos y recursos con lo que disponen los hogares y comunidades pobres para el desempeño de sus actividades económicas (entre éstas la vivienda y mejoramiento de la infraestructura de los barrios) conforman intervenciones que tienen que ser coordinadas con el desarrollo de los programas sociales, si se pretenden impactos integrales y sostenibles en la pobreza.

Como ilustran MacDonald y Ziss (1999), refiriéndose al problema de los asentamientos precarios, la pobreza urbana incluye un margen de situaciones que combinan el trabajo en el sector informal urbano y la informalidad espacial, situación solo superable por políticas dirigidas simultáneamente a ambas expresiones de exclusión.

El Cuadro A. 5 del Anexo Estadístico es un esquema simplificado de las distintas situaciones que pueden asociarse a la condición de pobreza (entendida como ingresos laborales insuficientes) en términos de capital educativo de quienes producen los principales ingresos en los hogares; de las condiciones de vivienda en que viven junto a sus hijos (factores ambos asociados al rendimiento educativo e ingresos futuros), considerándose también la calidad de atributos del barrio.

Conforme a una tipología simple de las posibles combinaciones o casuística, puede identificarse una situación compleja extrema donde la insuficiencia de ingresos se asocia a: i) activos con bajo capital educativo (determinante del clima educacional del hogar); ii) las condiciones de vivienda son inadecuadas para el capital humano de todos sus integrantes (incluido su efecto de deterioro del capital social intrafamiliar), y iii) se suma la inserción urbana a través de barrios o vecindarios carentes de atributos básicos para la actividad social y económica. Pensando dicha forma de pobreza como consecuencia de determinantes de distintas esferas, queda de manifiesto que la sola aplicación de programas sociales (habilitación laboral y programas educativos) no corrige los riesgos o determinaciones de pobreza originadas por las carencias de vivienda y barrio. Igualmente, intervenciones individuales de vivienda que estén disociadas de intervenciones urbanas (determinantes del grado de soporte para la actividad económica local) o de programas sociales, no lograrán efectos en el nivel de ingresos de los hogares.

Aunque la expresión de desventajas asociadas a la pobreza urbana es bastante más diversa que la recién descrita (ya sea en términos de complejidad o gravitación de factores), igualmente gran parte de las posibles carencias cruzadas de empleo, educación, vivienda y barrio exigirán acciones integradas, sin las cuales puede cuestionarse que ocurra un proceso sustancial de mejoramiento de oportunidades.

### 3. Coordinación y focalización

Dos cuestiones operativas centrales que determinan la viabilidad de programas integrados dicen relación con la creación de capacidades tanto de coordinación (esfuerzo de articulación y complementación del menú de programas y proyectos de los distintos niveles de gobierno) como de focalización (esto es, la distribución de beneficios de los programas en directa relación a la composición de carencias y su localización).

Respecto al primer proceso, ha cobrado fuerza la noción que un mejor impacto en la pobreza y sus determinantes, puede lograrse mediante esfuerzos de integración de las diferentes líneas de inversión social:

Como señala Garnier (1999) *“desde el punto de vista de los distintos intereses sectoriales, la relación entre eficiencia, equidad y democracia es contradictoria y suele ocurrir que el aumento o la profundización de uno sólo puede lograrse a costa de la limitación de otra. Esta contradicción sólo se resuelve desde una perspectiva dinámica y con visión de conjunto, que permita entender y articular los elementos sinérgicos que existen entre esas tres aspiraciones legítimas”*.

La demanda por coordinación que plantea la pobreza consiste en integrar las distintas acciones dentro de un esfuerzo por promover determinados resultados. Aunque la coordinación debe comenzar a nivel macro (entre políticas sociales y económicas), supone distintos niveles, los mecanismos de coordinación inter-sectorial conforman un espacio intermedio determinante del potencial de la política social al corto plazo, como también entre proyectos de distintos niveles (nacionales y locales) (Garnier, 1999).

Entre las formas de intervención que pueden tener un importante potencial de sinergia con objetivos de empleo y educación se cuenta el desarrollo urbano, la provisión de vivienda y el mejoramiento de barrios. Estas incluyen, por un lado, una serie de efectos encadenados con los ambientes en que se forman los niños y los recursos humanos que producen, y por otro, plantean un

amplio espacio de coordinación con iniciativas destinadas a modificar situaciones de exclusión, vulnerabilidad e inseguridad.

Ahora bien, aunque la coordinación intersectorial de programas y proyectos constituye una prioridad de relativo consenso, dista de ser un campo definido o donde exista un modelo único de intervención. Por esta razón, el avance en definir modalidades de diseño y aplicación de intervenciones multi-funcionales constituye una prioridad de investigación evaluativa, todavía por desarrollar y validar.

Un desafío complementario y funcional a la coordinación, es la focalización. Aunque actualmente existen importantes demandas de mayores grados de universalidad en la acción del Estado, los programas implementados en América Latina muestran que la focalización es una función que requiere de importantes mejoramientos. Si bien es cierto que los pobres urbanos han sido favorecidos con el gasto e inversión social del sector público respecto a sus pares rurales, igualmente son afectados por imprecisiones a la hora de localizar programas a escala microlocal (Ravallion, 1999 y Ravallion y Woodon, 1997).

#### **4. Municipalización y pobreza**

La descentralización ha sembrado importantes expectativas de mayor eficacia de la acción pública, incluida una mejor organización, focalización y distribución del gasto social y la inversión pública. Pese a dicho posicionamiento, el municipio ha sido hasta ahora más bien un proveedor de servicios y un actor secundario en la evolución de la pobreza urbana (supeditado a la acción de los programas del gobierno central).

Aunque gran parte de la explicación a esta situación deviene de la existencia de desigualdades territoriales y de factores determinantes de pobreza que trascienden el nivel local, igualmente han incidido debilidades e inercias propias del sistema municipal. Entre estas, la falta de capacidad técnica para la articulación efectiva de programas, la ausencia de modelos propios de intervención local en pobreza, la debilidad en la convocatoria a actores privados, y su fuerte dependencia de recursos y transferencias centrales. Como destaca Wegelin (1999), tales limitaciones significan el desperdicio del amplio potencial de intervenciones del municipio y sus ventajas comparativas para coordinar proyectos y vincular el desarrollo urbano con el combate a la pobreza y desarrollo económico.

Las competencias municipales plantean importantes oportunidades para imprimir mayores grados de eficacia a los programas nacionales, como para promover su sinergia con programas locales. Dentro de estas competencias se cuenta: la gestión de suelo, la provisión de vivienda, el desarrollo comunitario, la administración de los servicios locales de educación y su creciente participación en proyectos participativos de seguridad ciudadana y mejoramiento del espacio urbano.

## **IV. Programas urbanos y pobreza: lecciones de los años noventa**

---

Los años noventa han constituido un período de importante recuperación del gasto social. No obstante, continúa siendo un período afectado por niveles importantes de pobreza (uno de cada dos habitantes rurales y tres de cada diez habitantes urbanos). Otro problema es la desigualdad que se muestra rebelde al aumento del producto económico y del gasto social. En efecto, aunque el gasto social ha estado presente en todos los países que han desarrollado procesos de reducción de pobreza, ello no ha impedido que los índices nacionales de desigualdad se mantuvieran en niveles altos o directamente se deterioraran en la mayoría de los países hacia fines de la década (CEPAL, 1999).

El fin del siglo XX ha sido un momento que manifiesta la necesidad de una revisión de los esquemas tradicionales de gasto público y su adecuación en el marco de la formulación de una nueva generación de intervenciones más efectivas que las políticas y programas sectoriales tradicionales. Hay que destacar que dos procesos tendientes a mejorar la eficacia de las políticas sociales (la descentralización y focalización del gasto) han tenido un desempeño y maduración incompleto. Salvo que en los sectores de salud y educación primaria, el gasto social ha mostrado un limitado grado de llegada a los quintiles inferiores de la distribución del ingreso urbano y persiste la percepción que volúmenes importantes de recursos no son asignados a los pobres o adolecen de bajo impacto en la pobreza. La descentralización sembró inicialmente importantes expectativas de

mayor eficacia y mejor localización del gasto sectorial; sin embargo, persisten todavía importantes grados de centralismo en el diseño y gestión de programas sectoriales de los países.

Así visto, varios elementos sustentan la aspiración por nuevos y más efectivos esquemas de aplicación del gasto social en pobreza, equidad y productividad. Más específicamente, se trata de la búsqueda de una reforma de las políticas sociales e instrumentos de inversión que posibiliten, simultáneamente, la satisfacción de necesidades básicas, la reducción de la pobreza y la desigualdad y la integración de las comunidades pobres al mercado y la ciudadanía. Distintos puntos de vista y experiencias concuerdan en el diagnóstico que la sola reducción de carencias y niveles de pobreza no constituye un desempeño adecuado de las políticas, si no va acompañada de disminución de la inequidad y de la creación de capacidades de desarrollo para los pobres (tanto como actores en los procesos de crecimiento económico como participantes de una distribución más justa).

En el campo específico de la pobreza urbana, una oportunidad por explorar es la integración de las políticas y programas del sector asentamientos humanos (vivienda, saneamiento e infraestructura urbana), con aquellas aplicadas al capital humano y generación de ingreso. Varios países de la región incursionan en nuevas experiencias de intervención con dicha línea, si bien todavía de manera incipiente.

A efectos de entregar mayores elementos a lo planteado (intervenciones integradas en pobreza urbana y desarrollo territorial), el presente capítulo analiza la experiencia reciente con tres programas de inversión que pueden sumarse en una agenda urbano-social: vivienda, mejoramiento de barrios pobres, y fondos sociales. Como conjunto estos tres programas constituyen intervenciones que cubren parte importante de las distintas demandas y expresiones del problema de la pobreza (alojamiento, barrio e infraestructura para los pobres).

Hay que destacar que la vivienda constituye un sector tradicional que, pese a cumplir funciones estratégicas para las posibilidades de desarrollo de largo plazo de los pobres, se caracteriza por un desempeño mucho más rezagado que salud y educación. Por su parte, los programas de mejoramiento de barrios pobres son intervenciones impulsadas fundamentalmente por organismos multilaterales, que han ganado interés por constituir modalidades de intervención territoriales, focalizadas en pobreza urbana dura. Por su parte, los fondos sociales constituyen una modalidad de asignación de recursos con partidas de inversión tanto en infraestructura como de programas sociales, que han cumplido funciones de compensación territorial.

A continuación se realiza una rápida revisión de estos tres instrumentos en términos de las características principales de su aplicación, la evaluación de fortalezas y debilidades en el campo del impacto en pobreza, planteándose finalmente algunas áreas de mejoramiento congruentes con la línea del presente documento.

## **A. Vivienda social**

Los programas de vivienda forman parte de la estructura sectorial tradicional del gasto social, siendo por su naturaleza el sector de mayor impacto y contenidos de tipo territorial. Durante los años ochenta fue el ítem más fuertemente ajustado y durante los años noventa, si bien ha mostrado recuperación, conforma un sector que regionalmente ha crecido menos que el promedio del gasto social (CEPAL, 1999).

### **1. Características de su aplicación**

En términos de cobertura, el sector vivienda manifiesta mayor desbalance o brecha respecto de las necesidades que derivan del crecimiento por contraste con salud y educación que han consolidado sus funciones de cobertura. A su vez, el momento demográfico de la región,

caracterizado por una aceleración de la formación de hogares, tensiona esta brecha (CEPAL, 1995a).

Los programas de vivienda debieran atender las dos expresiones del déficit habitacional: un déficit cuantitativo o viviendas que falta construir y otro de tipo cualitativo, constituido por las viviendas requeridas de mejoramiento de materialidad y/o saneamiento. Pese a que ambos son cuantitativamente similares en la región, la aplicación de programas de vivienda social, además de insuficiente, se ha caracterizado por un fuerte sesgo hacia la atención del primer tipo de déficit, descuidándose las deficiencias de tipo cualitativo, en especial materialidad de las viviendas.

Otra característica importante de los programas de vivienda aplicados en la región es su baja focalización (de hecho, junto con previsión social, constituye el sector menos progresivo en términos de distribución de su gasto por quintiles de ingreso). Cuando los programas de vivienda convencional logran atender efectivamente a sectores pobres, generalmente no van acompañados de programas que posibiliten la reducción de la pobreza económica, promoviendo paralelamente la concentración de la pobreza urbana en zonas subequipadas en lo concerniente a infraestructura, servicios de salud y educación.

## 2. Fortalezas y debilidades

Respecto a las políticas de provisión de vivienda nueva, un primer parámetro relevante es la cobertura y estabilidad de los sistemas (atributos que van en directo beneficio de la probabilidad de acceso a la vivienda de los hogares pobres), siendo la pregunta fundamental para estas políticas determinar cuáles sistemas de provisión de vivienda nueva permiten maximizar volumen y estabilidad del flujo de producción.

El análisis de la experiencia de los años noventa en Chile, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Uruguay, Paraguay y Ecuador establece que el subsidio directo a la demanda constituye una modalidad más efectiva y eficiente que otras formas de financiamiento de la vivienda. Como regla general, el éxito de estos sistemas depende de que se consoliden, paralelamente, sistemas de ahorro para la vivienda y de crédito hipotecario de largo plazo, además de la existencia de mecanismos transparentes de postulación y adjudicación de subsidios. Ahora bien, los distintos sistemas adoptados por los países, reportan fortalezas y debilidades específicas, relacionadas ya sea con la estructura y progresividad de los sistemas de subsidio, el volumen de recursos que logra movilizar el subsidio, o su impacto en el mercado de la construcción (González, 1999).<sup>1</sup>

La experiencia de evaluación de programas habitacionales en el caso de Chile (único país junto con Costa Rica que ha iniciado la absorción de su déficit habitacional) permite especificar con mayor detalle los impactos de los programas bajo los cuales se materializan los subsidios a la demanda (Arriagada, 1999; Greene et.al., 1992 y 1994; MacDonald, 1994; MIDEPLAN, 1994):

- En los programas de subsidio para la construcción de viviendas básicas y progresivas la focalización es alta en ambos, pero con mayores niveles en el segundo tipo. Demográficamente, los subsidios de vivienda básica y progresiva coinciden en favorecer, principalmente, hogares de reciente formación. Los hogares liderados por personas de edad avanzada, propietarios de antiguos sitios, no aplican para el subsidio a la construcción o compra de vivienda nueva, pero sí para el mejoramiento de vivienda.
- Los programas progresivos pueden resultar inadecuados para poblaciones indigentes que no disponen de los recursos necesarios para llevar a cabo el proceso de consolidación de las

<sup>1</sup> El caso de Chile y Paraguay coinciden en el desafío de aumentar la progresividad y asignación relativa de recursos a programas focalizados; el Subsidio Familiar a la Vivienda de Colombia aumenta el porcentaje del precio que cubre el subsidio; el Programa de Contribuciones de El Salvador aumenta la disponibilidad de recursos e impacto del sistema y en el caso del SIAV de Uruguay, se estimula el impacto del sistema en la construcción de vivienda nueva (hasta ahora sesgado a la compra de viviendas usadas) (González, 1999).

viviendas (lo que queda de reflejo en la heterogeneidad de niveles de consolidación material que logran estos programas).

- Los Programas de Subsidio a Vivienda Básica, que entregan una solución terminada desde el principio, son los más seguros para corregir NBI de los hogares, a la vez que generan empleo. No obstante, estos programas generan procesos de relocalización de la población beneficiaria que afectan el acceso a infraestructuras y equipamientos, los grados de segregación urbana y los niveles de satisfacción con el entorno de los pobres. De hecho, aunque los niveles de satisfacción de los beneficiarios son altos (debido a su valoración de la vivienda y propiedad), los usuarios (particularmente en grandes ciudades) perciben que su situación urbana y barrial se ha deteriorado por comparación a su situación pre-beneficio (donde las condiciones de vivienda eran peores, pero la inserción urbana era considerada mejor).
- En materia de superación de pobreza, los subsidios habitacionales logran un alto grado de efectividad en corregir NBI (tenencia, hacinamiento, saneamiento y vivienda inadecuada) pero los porcentajes de pobreza permanecen inalterados tras la provisión de viviendas, lo que señala que estas intervenciones no modifican positivamente ni el ingreso ni la capacidad de generarlo, demandando acciones complementarias en tal sentido.

### **3. Áreas críticas**

Puede plantearse que el impacto de los programas de vivienda sobre la pobreza se ve limitado por políticas genéricas y con ausencias de coordinación. Existen al menos tres enfoques consustanciales a los objetivos de superación de pobreza, que están incorporados débilmente en la planificación del sector vivienda en la región (edad, género y empleo). A este respecto, el sesgo de las políticas habitacionales hacia la producción de vivienda nueva significa una desatención del déficit cualitativo, dentro del cual se concentran las necesidades habitacionales propias de ciertos grupos vulnerables. En efecto, el perfil demográfico del déficit habitacional de los países (Szalachman, 1898 y DESUC, 1998) señala que existen asociaciones del tipo de déficit habitacional con el ciclo vital de los hogares y con el sexo de las jefaturas, por las cuales los programas de mejoramiento de viviendas pueden significar un efecto positivo importante en grupos prioritarios: hogares liderados por personas de tercera edad y núcleos familiares secundarios, entre los cuales la jefatura femenina es importante.

A su vez, los programas de vivienda convencional, que atienden mayoritariamente un déficit compuesto por hogares de reciente formación, tienen un desafío importante en coordinarse con objetivos de empleo: ya sea a través de la creación de ocupaciones provisorias durante su construcción, y/o coordinándose con instancias de capacitación, crédito laboral y fomento de la micro-empresa a la hora de formar nuevos barrios y urbanizaciones.

En el plano urbano, la tendencia secular a localizar viviendas en función de una menor incidencia del valor del suelo, condiciona que los municipios receptores de grandes conjuntos de vivienda sean periféricos y con baja capacidad de inversión en infraestructura y equipamiento. Desde el punto de vista de las finanzas municipales, la provisión de vivienda bajo esquemas segregadores de desarrollo urbano, significa un incremento de los requerimientos de gasto municipal sin ninguna contrapartida de recursos adicionales.

La situación descrita en el párrafo anterior, marca la pauta hacia esquemas que integren la provisión de vivienda con los objetivos de desarrollo urbano y estos con los objetivos de integración social, de modo de no alimentar procesos de exclusión y debilitamiento del capital social de las familias de menores recursos y sus empresas productivas.

Para efectos de superación de pobreza, la discusión más central sobre el sector vivienda se encuentra en conciliar sus funciones social, económica y urbana. Por una parte, las intervenciones de este sector manifiestan un poderoso impacto en la satisfacción de necesidades básicas

insatisfechas de los hogares, como también una fuerte relación con el crecimiento del Producto Interno Bruto a nivel macro. Estas funciones tienen un amplio espacio pendiente de coordinación, por un lado, con otros instrumentos de política social a fin que la provisión de vivienda posibilite el despegue de los hogares de la insuficiencia de ingresos y, por otro, con el equipamiento urbano de los barrios.

## **B. Mejoramiento de barrios pobres**

Los programas de mejoramiento de barrios comienzan a ser aplicados durante los años setenta, en el marco de la constatación que los países eran incapaces de construir suficientes viviendas convencionales. Como lo ha señalado Coulomb (1992), las políticas públicas de regularización de dominio y provisión de servicios básicos implementadas como respuestas al poblamiento informal, constituyen el instrumento principal de acción sobre las necesidades habitacionales de los pobres. En períodos más recientes, estos programas han pasado a integrarse dentro de estrategias de mejoramiento urbano y social más ambiciosas.

### **1. Características de su aplicación**

Hay que destacar que los programas de mejoramiento de barrios atienden al segmento más complejo de la pobreza urbana: los asentamientos precarios. Estos son poblaciones que conjugan una serie de atributos de desventajas propios de la marginalidad o extrema pobreza: mayores niveles de desempleo, mayor precariedad del empleo informal en combinación con menores niveles de actividad económica de la mujer, problemas de desnutrición y mortalidad infantil, y su conformación espacial en barrios con problemas de drogadicción y violencia.

La aproximación que han tenido las políticas sectoriales tradicionales se ha caracterizado por su discontinuidad, clientelismo y asistencialidad. Su eficacia se ha visto debilitada por la escasa información disponible para una planificación estructurada de intervenciones públicas en este tipo de asentamientos y por la rigidez de los programas convencionales de vivienda, para efectos de abordar las necesidades habitacionales del hábitat informal.

Los programas de mejoramiento de barrios han consistido tradicionalmente en la entrega de títulos de dominio, urbanización básica y servicios domiciliarios de agua potable y saneamiento. Más recientemente, esta modalidad de intervención ha sido empleada en países como Chile, Colombia y Brasil como eje de articulación de programas de superación de pobreza y mejoramiento urbano y habitacional.

### **2. Fortalezas y debilidades**

Evaluaciones realizadas durante los años ochenta y noventa (Skinner et.al., 1987 y World Bank, 2000b) coinciden en destacar los siguientes atributos positivos de estos programas: la movilización de recursos comunitarios que produce la provisión de tenencia y saneamiento, la capacidad de autofocalización de estos programas en sectores de extrema pobreza, como también su positivo impacto en indicadores de salud pública y generación de empleos temporales. Se ha destacado, asimismo, que los habitantes de asentamientos precarios tienen una madurez política y capacidades de gestión mayores que el promedio de los pobres, situación que explica el éxito de los proyectos que han considerado la participación de los usuarios como componentes centrales de su diseño.

Según esas mismas fuentes, entre los aspectos menos logrados se cuenta en primer lugar, los obstáculos que deben enfrentar la aplicación de estos proyectos en políticas y normativas nacionales que desconsideran la realidad y alternativas de solución requerida por un porcentaje importante de sus poblaciones urbanas: regulaciones de suelo, estándares de construcción y mecanismos de

provisión de infraestructura. En gran parte debido a esos obstáculos, los programas convencionales de sitios y servicios han mostrado mayor énfasis en incorporar a los habitantes de asentamientos irregulares a la legalidad que constituir soluciones a los problemas de vivienda y pobreza. El grado de prioridad que otorgan los organismos responsables a la participación comunitaria es asimismo variable a cada proyecto.

Evaluaciones realizadas durante los años noventa en Chile (Greene et.al., 1992) confirman los positivos efectos de estos programas en salud pública, acción directa del gobierno local y participación de la mujer en la ejecución de los proyectos. Entre las debilidades está el hecho que la intervención restringida al saneamiento y la tenencia<sup>2</sup> –es decir, la modalidad convencional de los programas de sitios y servicios– no permite corregir los importantes déficits de equipamiento e infraestructura que afectan estos sectores. Asimismo, los porcentajes de indigencia y pobreza persisten en niveles elevados tras su aplicación (es decir, se corrigen NBI, pero persiste la pobreza económica).

Tres proyectos aplicados recientemente en Chile, Brasil y Colombia permiten mostrar la evolución de los programas de mejoramiento de barrios pobres hacia intervenciones más integrales y coordinadas con la política social y/o urbana:

- *Programa “Chile-Barrio”*: en Chile, el segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia creó el Programa “Chile-Barrio” destinado a resolver de manera integral y en un plazo de seis años el total de asentamientos irregulares identificados en el país. Para estos efectos se creó una entidad encargada de la coordinación de inversiones y esfuerzos de varios ministerios sociales, como el de Vivienda y Urbanismo y Desarrollo Regional para integrar proyectos de desarrollo comunitario, capacitación laboral, mejoramiento de vivienda y barrio y fortalecimiento institucional. El financiamiento del programa proviene del presupuesto regular del sector público (Chile/Barrio, 1998).

Las alternativas de acción incluyen infraestructura básica (proyectos de macro-infraestructura, saneamiento básico, electrificación, agua potable, alcantarillado, pavimentación); regularización de tenencia y transferencia de terrenos, programas de vivienda y entorno, capacitación laboral (nivelación de estudios, becas para cursos, formación laboral, proyectos de desarrollo productivo) y desarrollo comunitario (proyectos culturales, de participación comunitaria y prevención de drogas). Estas alternativas son puestas a disposición de los pobladores, los cuales seleccionan aquellos programas prioritarios y con los cuales pueden comprometerse con aportes económicos y mano de obra, lo que queda formalizado en un Plan de Acción compartido (Chile-Barrio, 2000).

La fase piloto de aplicación de “Chile-Barrio” identifica como logros, por un lado, el aplicar los programas regulares de subsidio para la vivienda en la atención del asentamiento precario. Igualmente, el programa ha abierto la puerta al ensayo de un amplio espectro de fórmulas de integración local de programas sociales y ha mostrado la importancia de una modalidad de trabajo que articula esfuerzos y capacidades institucionales diversas bajo intervenciones adecuadas a las necesidades de escala micro-local. El programa ha sido evaluado como una propuesta innovadora con relación a los programas tradicionales chilenos y, además, incorpora un importante acierto en el concepto de planes de acción locales. En el plano de las limitaciones se cuenta el caso de municipios que no entregan apoyo, la rigidez de algunos programas para adaptarse a las necesidades y la exigencia de incorporar nuevos servicios (salud y educación). Asimismo, se privilegiaron las intervenciones físicas por sobre los programas sociales y laborales, situación que debilita las posibilidades de impactos cruzados (Rubilar, 1999; Chile Barrio, 2000).

---

<sup>2</sup> En el caso de Chile, los programas de lotes con servicios han consistido en la construcción de caseta sanitaria, provisión de títulos de dominio y urbanización básica.

- *PRIMED*: el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios Subnormales de Medellín surge como una iniciativa conjunta del Consejo Nacional de Política Económica y Social y la Alcaldía de Medellín destinada a la intervención de zonas y suburbios de bajos niveles de ingreso. Su ejecución está a cargo de la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social del Municipio, con base en un sistema de financiamiento con aportes mixtos (INURBE, Municipio, y KFW de la República Federal de Alemania).

La metodología de intervención consiste en la combinación de proyectos de infraestructura Vial y de Transporte, localización de servicios públicos, adecuación de equipamientos de educación, salud y recreación, y programas de reubicación de población en zonas de riesgo (PNUD, 1999).

Su primera fase de aplicación (1993-1998) benefició a 115 asentamientos con una población de 11.000 familias. Sus impactos han sido haber dotado de acceso a educación, salud y recreación a la población de las áreas intervenidas, la generación de un sentido de integración urbana a la ciudad formal, legalización de tenencia y mejoramiento vial. La participación de la comunidad ha sido identificada como el factor crucial de éxito.

- *Programa Favela-Barrio*: este programa comienza a ser aplicado durante los años 90' en Río de Janeiro, constituyendo una de las experiencias más destacadas en el plano internacional, como modalidad de intervención integral en pobreza urbana. El programa es financiado conjuntamente por el municipio de Río de Janeiro y por el BID. Su objetivo es integrar, en un plazo de cuatro años, a 105 comunidades de favelas y loteos irregulares de tamaño medio, siendo complementado por programas municipales orientados a micro-asentamientos (Programa "Barrinho").

Al igual que en los casos del Primed y Chile-Barrio, el concepto básico del programa es la articulación de políticas públicas dispersas bajo el objetivo simultáneo de desarrollo social y urbano. En el caso de Favela-Barrio, el programa está motivado además por un objetivo explícito de integrar definitivamente un cuantioso hábitat irregular a la ciudad formal, aliviar la pobreza, y reducir la violencia y exclusión social urbana.

En términos de beneficios, Favela-Barrio consiste en la dotación de infraestructura, vialidad estructurante, equipamiento social y deportivo, servicios públicos, espacios públicos verdes, incentivos para la inversión de empresas en capacitación, valorización de espacios públicos, crédito para la compra de materiales de construcción, legalización de establecimientos comerciales y provisión de guarderías infantiles. El balance de la experiencia es que el logro exitoso de objetivos combinados es inviable como iniciativa unilateral, exigiendo la comunidad de esfuerzos del sector privado, municipio, ong's, pobladores y agencias de gobierno. ([www.bestpractices.org](http://www.bestpractices.org)).

### 3. Áreas críticas

Como lo ha señalado el Banco Mundial (World Bank, 2000b) el principal desafío que enfrenta la región en materia de mejoramiento de barrios pobres es pasar de una etapa de proyectos individuales exitosos (con validez como experiencias pilotos), a una política de gran escala de integración urbana del hábitat precario y superación de pobreza.

Los tres programas comentados (Chile Barrio, Primed y Favela Barrio) constituyen avances importantes respecto a los programas convencionales de sitios y servicios aplicados en la región y que apuntan a la dirección señalada. Por su diseño y esquema de aplicación, constituyen una modalidad de intervención que ejemplifica bien la oportunidad de programas multiobjetivos con aportes a la descentralización, focalización y coordinación de las políticas sectoriales bajo esquemas que, no solo abordan las NBI, sino que aspiran a modificar la insuficiencia crónica de ingresos de los hogares y posibilitar la integración urbana.

Sus potencialidades, no obstante, están cruzadas por varios desafíos. En primer lugar, la creación de programas integrados localizados en el hábitat informal urbano de grandes ciudades, puede - por un asunto de concentración geográfica de cuantiosos recursos - significar un refuerzo del sesgo urbano de la inversión pública, e imponer un costo de oportunidad en términos de proyectos más discretos pero de mayor cobertura de la pobreza urbana (que es mayor en centros urbanos secundarios). Puede concluirse que el desarrollo de programas integrados, por muy efectivo que sea su impacto local, no está exento de una necesaria discusión relativa al equilibrio de los estándares de solución que promueven, con la cobertura requerida para programas nacionales de superación de la pobreza y del hábitat informal.

En segundo término, un impacto efectivo en la superación de pobreza e integración, ya sea mediante las operaciones tradicionales de sitios y servicios o la aplicación de programas integrados de mejoramiento urbano, exige un flujo estable de recursos para una solución definitiva del problema en los respectivos países, aminorando la dependencia ya sea de los vaivenes propios de créditos externos como de la voluntad política de implementarlos. Desde el punto de vista del financiamiento, los programas integrados involucran un elevado subsidio unitario y baja recuperación de costos, planteando la necesidad por mecanismos de financiamiento tripartito (gobierno central o fondos, gobierno local y beneficiarios directos de los proyectos). En el caso que estas intervenciones logren una efectiva superación de pobreza de los hogares, se abre una oportunidad de financiamiento mediante la recuperación diferida de costos a través de mecanismos como el pago de contribuciones y de tarifas de servicios.

Hay que destacar que cualquier programa de atención de asentamientos precarios constituye una línea que debe ser enfocada como complementaria de los sistemas de subsidio habitacional y con un plazo y cobertura finitos. Sin estos se puede introducir una señal o incentivo a la formación permanente de barrios irregulares, escenario con el cual abortan las posibilidades de maduración de las políticas habitacionales y de las posibilidades de contribución de estas al desarrollo económico y social.

Otra necesidad relacionada al plano de la eficiencia y eficacia de los procesos de asignación de recursos, consiste en la creación de sistemas de información especiales que den respaldo y transparencia al diseño y costeo de las intervenciones tanto físicas como sociales. Ejemplos en tal sentido se encuentran en los casos de Chile y Venezuela,<sup>3</sup> donde se han implementado sistemas estadísticos de apoyo a la intervención gubernamental en el hábitat informal. Entrando al siglo XXI, la micro-explotación local de los censos de la ronda del 2000, como también el desarrollo de sistemas de información territoriales enlazados con sistemas de información geográficos, constituye un desafío decisivo para una generación más masiva de estas intervenciones.

Finalmente, desde el punto de vista de la descentralización, los programas de mejoramiento urbano de barrios pobres siempre involucran la participación del municipio y a través de esta mejoran su capacidad de gestión y habilidades de intervención tanto urbana como social. No obstante, para que exista una participación efectiva y sostenible del gobierno local, en la mayoría de los casos son necesarias acciones de fortalecimiento técnico destinadas a generar las capacidades necesarias para replicar estos programas y otras formas de intervención urbana, autónomamente desde el municipio.

---

<sup>3</sup> En Chile, la formulación de Chile-Barrio descansó en un catastro destinado a determinar el universo de intervención nacional y los requerimientos de infraestructura (MacDonald y Simioni, 1999). En Caracas, el Ministerio de Desarrollo Urbano implementó un inventario de las zonas de asentamiento precario y de sus niveles de urbanización, cuantificando las inversiones requeridas (Baldo y Villanueva, 1996).

## C. Fondos sociales

### 1. Características de su aplicación

Los Fondos Sociales fueron creados originalmente para paliar los costos sociales de la crisis y políticas de ajuste estructural de los años ochenta. Actualmente constituyen mecanismos de inversión en zonas pobres, urbanas y rurales que, en varios países, financian tanto programas sociales y de atención de NBI como proyectos de infraestructura. Estos instrumentos han sido destacados como funcionales a la reforma de los sectores sociales, posición que se fundamenta en las ventajas que han mostrado para servir como intermediarios financieros con mayor autonomía, flexibilidad e impacto que los procesos de inversión de políticas sectoriales (CEPAL, 1998a y 2000c).<sup>4</sup>

Los Fondos, a diferencia de los sectores tradicionales, no administran los programas sino que realizan concursos y financian proyectos de acuerdo a criterios preestablecidos. El diseño y desempeño de los Fondos es muy diverso en la región. Según sea el país, éstos incluyen objetivos de alivio de la pobreza, mejorar las condiciones de trabajo y producción, financiar proyectos comunitarios, construir infraestructura social que genere empleo y focalizar gasto social en grupos vulnerables. Aunque estos mecanismos surgieron como instrumentos de coyuntura, han evolucionado hacia modalidades de operación estables, lo que ha significado la diversificación de objetivos: desde los primeros, centrados en la mitigación temporal del desempleo y satisfacción de necesidades básicas hasta otros más selectivos y que incluyen acciones orientadas a generar impactos de más largo aliento (entre estos la creación de empleo productivo permanente) (Mesa-Lago, 2000; CEPAL, 2000c).

Otra característica frecuente de los fondos es su focalización territorial como medio de asignación de recursos entre municipios, en función de mapas de extrema pobreza.

### 2. Fortalezas y debilidades

La experiencia acumulada muestra que los fondos constituyen un mecanismo eficaz para encauzar flujos de financiamiento hacia proyectos locales y para aliviar la pobreza, aún cuando ninguno ha podido erradicarla en las zonas o poblaciones intervenidas. Como regla general, aquellos que han empleado diseños y criterios más objetivos han mostrado mayor éxito. No obstante, sus efectos positivos han sido limitados por el nivel de recursos que manejan (importante en términos nominales, pero reducido como proporción del gasto público), su dependencia del financiamiento externo y por la falta de renovación de los ministerios tradicionales. Se ha destacado también que los fondos han tenido impactos sobre la pobreza más bien transitorios, puesto que, en varios casos, su énfasis ha estado en crear empleos temporales, descuidando el fomento productivo, la generación de empleos permanentes, así como la generación de ingresos de los pobres. En esta última materia, los programas de apoyo a la micro-empresa han mostrado un impacto insuficiente en mejorar niveles de productividad e ingresos (CEPAL, 1992b; CEPAL, 1998a; Mesa-Lago, 2000).

La evaluación de experiencias nacionales de distinto contexto socio-económico y magnitud de la pobreza (Bolivia y Chile) permite agregar algunas observaciones más específicas sobre las características y desafíos de los fondos en materia de focalización, diseño de partidas y coordinación:

---

<sup>4</sup> Los argumentos a su favor son su autonomía, ser instrumentos de ataque directo del problema de insuficiencia de recursos y flexibilidad en sectores estratégicos, están desligados de asignaciones anuales, son más transparentes y visibles sus productos (lo que incentiva la supervisión) son menos burocráticos.

- *Bolivia (FIS)*: el Fondo de Inversión Social (FIS) fue destinado a atender población pobre, urbana y rural, con indicadores deficitarios de desempleo, nutrición y educación. Sus objetivos eran mejorar la cobertura y calidad de la educación, salud y saneamiento básico. En términos de cobertura constituyó una intervención exitosa, puesto que benefició el 19% de la población; asimismo su aplicación mejoró claramente la infraestructura y equipamiento de las zonas intervenidas. Aunque su focalización fue correcta a escala geográfica agregada, los logros fueron más débiles al nivel de los proyectos, lo que es explicado, por un lado, por un sistema de asignación de recursos contra una demanda efectiva de proyectos de la comunidad (exigencia que plantea desventajas a los más pobres), y por otro, por la ausencia de las economías de escala de la que dependen los proyectos de saneamiento en el caso de las comunidades de mayor marginalidad (Rubio et.al., 2000; Mesa-Lago, 2000).

La experiencia boliviana también muestra que la disyuntiva de diseño de los fondos no solo dice relación con definir poblaciones y/o zonas objetivo sino también con el diseño de la estructura de los Fondos según destino de gasto. En concreto, optar por obras de infraestructura (con generación de empleo de emergencia), versus acciones de mayor impacto directo en pobreza, es una complejidad propia de estos instrumentos y que exige una mayor reflexión técnica (CEPAL, 1992a).

- *Chile (FOSIS)*: este fondo fue creado por el primer gobierno de la Concertación para apoyar acciones destinadas a erradicar pobreza extrema y desempleo, mejorar las condiciones de trabajo y de producción de los pobres, y atender situaciones de riesgo social. Los destinatarios de sus distintas líneas de acción comprenden regiones y comunidades con mayor pobreza, desempleados, jóvenes, mujeres, grupos étnicos y territoriales marginados. Su aplicación focalizada en unidades territoriales pone énfasis en proyectos de desarrollo de capacidades y la articulación de la inversión en el territorio como herramienta que posibilita la integración de los enfoques de desarrollo económico con los de promoción social (FOSIS, 1999; CEPAL, 2000c).

Entre sus logros se cuenta la diversidad de programas sociales ofertados, el énfasis dado al desarrollo de micro-proyectos locales (mostrando una alta capacidad para movilizar aporte externo y mejorar capacidad de las comunidades) y la cobertura de distintas expresiones de pobreza. Ejemplo de lo último son el Programa Isar-Fosis destinado a la generación de capacidades en localidades pobres y apoyo a grupos vulnerables (jóvenes); el programa “Barrio para todos”, destinado al fortalecimiento de capacidades de gestión y productivas en organizaciones de asentamientos precarios, como también la incursión en mejoramiento de vivienda rural (MIDEPLAN, 1994 y 1999)

En el plano de los desafíos se cuentan la baja cobertura demográfica (menos del 1% de la población), asociada con los menores recursos que maneja el fondo en el marco del gasto social chileno; la existencia de procedimientos largos y complejos, la necesidad de mayor coordinación con programas sectoriales, y la necesidad de fortalecimiento de una red social comunal, cuya segmentación debilita las potencialidades y eficacia de los proyectos locales (Mesa-Lago, 2000, MIDEPLAN, 1994).

### **3. Áreas críticas**

El mejoramiento del impacto en la pobreza urbana de los Fondos, si bien requiere un estudio específico a los distintos esquemas aplicados en los países, permite plantear algunas ventajas y desafíos comunes a este tipo de instrumentos.

La experiencia de los años noventa muestra su capacidad de articular el sistema de apoyo social, desconcentrar recursos hacia proyectos locales y servir como agente catalizador de la movilización de actores locales público-privados y recursos diversos. Los fondos muestran un importante valor como experiencias piloto para intervenciones de mayor escala, como también para

mejorar la capacidad de gestión y de manejo de proyectos de los municipios (CEPAL, 1998a y 1992a).

La mayoría de los fondos consideran como instancias importantes la focalización territorial (al igual que los programas de mejoramiento de barrios), lo que permite integrar políticas sectoriales dispersas. Igualmente, están en varios casos considerados grupos objetivos socio-demográficos claves: jóvenes, mujeres, y tercera edad. Otro atributo que se les otorga es su flexibilidad para cumplir una función compensadora, ya sea de los efectos de crisis económicas como de los sesgos espaciales de la inversión sectorial del sector público, lo que incluye un amplio espacio para programas destinados hacia localidades secundarias y también hacia las áreas rurales que alimentan los mayores grados de pobreza urbana de estas ciudades.

En el plano de los desafíos o áreas crítica que enfrentan estos instrumentos en la región, se cuentan: el diseño o estructuración en sub programas, la focalización, la coordinación de entes públicos y su baja importancia relativa dentro del gasto social de los países.

Respecto al diseño estructural, los fondos generalmente disponen tanto de líneas de inversión en infraestructura básica como de programas sociales, lo que constituye una ventaja importante respecto de la mayor homogeneidad de los sectores de política. Ahora bien, esta fortaleza convoca a mayor desarrollo de los criterios de diseño de los fondos en función del tipo de impactos que se requiere generar. En esta materia, CEPAL (1998b) plantea la necesidad de mayor coordinación y equilibrio entre fondos de emergencia, destinados a atacar NBI, con otros destinados a corregir determinantes de pobreza, lo que supone reforzar el financiamiento y calidad de proyectos destinadas a mejorar ingresos y competitividad de hogares y micro empresarios urbanos.

Respecto a la focalización, como señalan Ravallion y Woodon (1998), la pobreza puede ser mejor reducida siempre que el targeting geográfico de los administradores llegue, no solo a escala de regiones o municipios, sino que a comunidades y barrios. Ello exige previamente el desarrollo de sistemas de información locales que den sustento al proceso de micro-focalización como también el fortalecimiento de la capacidad municipal de apoyo al proceso de formulación de proyectos de inversión por parte de la comunidad.

Una política de superación de pobreza que incluya los fondos sociales dentro de sus protagonistas supone, además, una mejor articulación de organismos estatales alrededor de los proyectos. Finalmente, el impacto de esta nueva modalidad de gasto social, tiene al igual que la vivienda y el mejoramiento urbano, su principal limitación en los presupuestos disponibles, lo que puede ser resuelto por los gobiernos con la reasignación de ciertas funciones y recursos desde los sectores hacia los fondos sociales.

## **D. Lecciones de los tres programas**

En esta sección se analizó la experiencia de tres formas de intervención de las políticas sociales en la atención de la pobreza, que cobran especial relevancia en una coyuntura que demanda mayores grados de coordinación y territorialidad en su gestión. Parte importante de la demanda por mayor eficacia, significa un espacio importante para la integración de objetivos urbanos o territoriales y sociales. En términos prácticos, dicha integración refiere al alineamiento de políticas propias del sector asentamiento humano e infraestructura, con acciones de superación de pobreza, vulnerabilidad y mejoramiento de la productividad de los hogares de menores recursos.

Por su naturaleza, los programas analizados (vivienda, mejoramiento urbano y fondos sociales) presentan varias oportunidades complementarias para una intervención de amplia cobertura de las distintas situaciones de pobreza urbana, que perfeccione y complemente la acción de los ministerios sectoriales. En el caso del sector vivienda existe un importante espacio para políticas de atención del déficit cualitativo que afecta el cuantioso parque habitacional que existe en

la región, como también del hacinamiento de hogares (expresiones de pobreza propias del hábitat formal). Los programas de mejoramiento de barrios constituyen instrumentos de atención del núcleo más duro de la pobreza urbana, y que muestran en varios países ejemplos de coordinación de acciones de corrección de NBI con obras de mejoramiento urbano y habilitación social. Por su parte, los fondos sociales son mecanismos multiobjetivos que representan un espacio fecundo para la coordinación de inversiones de infraestructura con programas sociales, y para la compensación de los sesgos espaciales que afectan a la inversión tanto público como privada.

Entre las fortalezas compartidas por estos programas se cuenta su potencial de movilizar recursos de la comunidad hacia proyectos locales, atender necesidades básicas bajo esquemas que permiten diversas formas de integración de objetivos de empleo y desarrollo económico, participación del municipio y focalización territorial.

Si bien varios de los desafíos o necesidades de optimización son específicos a cada uno de los programas comentados, se pueden identificar siete áreas de mejoramiento comunes:

- En primer lugar, la estabilidad del flujo de recursos. Para las tres líneas de acción comentadas, ello marca la diferencia entre la posibilidad de realizar intervenciones localizadas o esporádicas, versus la implementación de estrategias con cobertura y la duración requeridas para generar impactos proporcionales a la magnitud y complejidad de la pobreza.
- Otra necesidad es el desarrollo de capacidad metodológica de articulación. Cada uno de los programas comentados plantea oportunidades específicas de coordinación de intervenciones dirigidas a la satisfacción de NBI, con mejoramiento del empleo y productividad de los pobres, desarrollo urbano y territorial. Un punto importante, no tocado en este capítulo, es la coordinación con objetivos de capital humano (salud y educación) y por tanto, el cruce de estos tres instrumentos con dichos sectores.
- Los tres programas comparten oportunidades importantes de esquemas de focalización territorial, que introduzcan grados mayores de progresividad al gasto social. Ahora bien, tanto la experiencia de los programas de mejoramiento de barrios como los fondos sociales, deja de manifiesto la necesidad de capacidades de micro- focalización (intra comunal) y por tanto del desarrollo de sistemas de información.
- El fortalecimiento de las capacidades de planificación y gestión social del municipio aparece asimismo como una condición indispensable para la realización de cualquier estrategia de intervención integrada en pobreza urbana y su replicabilidad.
- La implementación de estrategias integradas efectivas de intervención sobre vivienda, barrios, infraestructura y oportunidades económicas locales supone capacidades de coordinación muy superiores a las actualmente existentes en los organismos públicos sectoriales, regionales y municipales.
- Finalmente, la eficacia y alcance de estos programas exige una práctica o estilo de gestión comprometido con los resultados e impactos en las esferas de la pobreza y desigualdad, lo que supone la evaluación ex post como una práctica estable y de orientación práctica.

## **V. Conclusiones**

---

A manera de conclusiones, esta sección está destinada a destacar el escenario que plantea la pobreza urbana al umbral del siglo XXI. Ello en términos de las principales tendencias regionales que manifiestan las últimas dos décadas, la identificación de algunas cuestiones que plantea el actual entorno socio económico urbano, en la forma de amenazas a los objetivos de integración y consiguientemente de desafíos de las políticas sociales. Finalmente, se realiza la propuesta de algunas posibles estrategias de enfrentamiento de la pobreza urbana mediante políticas territoriales y programas integrados de mejoramiento urbano y social.

### **A. Escenarios de la pobreza urbana**

#### **1. Tendencias y perfil de la pobreza urbana**

A fines de los años noventa, la pobreza urbana se caracteriza, en primer lugar, por su localización en el medio urbano: 62 de cada 100 pobres que existen en la región habitan en medio urbano. Los logros de los años noventa en materia de reducción del porcentaje de pobreza urbana pueden ser catalogados como moderados en varios países.

Durante las últimas dos décadas, la evolución de las NBI o carencias materiales ha mostrado una tendencia estable o inercial a la baja, que comprueba el efecto positivo de la urbanización sobre los indicadores de bienestar no monetarios. Producto de esta evolución, América Latina reporta un reemplazo de la pobreza de tipo crónica,

por otra más puramente expresada en ingreso monetarios insuficientes. Aunque existen países que reportan todavía grados de NBI urbano significativos, agregándose que el hacinamiento que afecta a la población de menor ingreso de las grandes urbes es alto, a fines de los años noventa la incidencia de la pobreza urbana supera en varios puntos las carencias de servicios básicos domiciliarios. Junto a la pobreza económica, las carencias de acceso a los bienes y servicios de la ciudad que afectan a los pobres cobran especial gravitación, pasando a convertir la nueva forma predominante de NBI.

Los perfiles de pobreza elaborados por CEPAL refuerzan la noción que la mayoría de los pobres urbanos se encuentran en dicha condición debido a bajos ingresos, escenario que obliga a poner el foco de las políticas en las fuentes de recursos monetarios de los pobres: el mercado de trabajo (dominado por el subempleo en el sector informal), el gasto social, y la distribución de activos de distinto orden.

Desde la perspectiva territorial, la pobreza urbana reporta dos bloques de estructuración. En términos de la estructura del sistema de asentamiento humano, los países de la región con información de Encuestas de Hogares coinciden en reportar porcentajes de pobreza mayores en sus ciudades secundarias vis a vis zonas metropolitanas. Durante los años noventa, la mayoría de los países han manifestado procesos de reducción de la pobreza más rápidos en las grandes urbes, situación que ha tendido a aumentar la sobre representación de las ciudades secundarias en la pobreza urbana (aún cuando existen algunos casos inversos y está también Brasil, donde la pobreza aumentó en ambos tipos de localidades). Dado que la incidencia de las NBI es mayor en los centros no-metropolitanos, la pobreza de estas localidades, además de tener una mayor incidencia, muestra también mayor complejidad.

Desde la perspectiva de los barrios o comunidades al interior de las grandes ciudades, se distinguen también dos conglomerados de pobreza. Por un lado, los habitantes del asentamiento irregular y, por otro, los arreglos residenciales y económicos extensos de gran parte del hábitat formal o adscrito al sistema de tenencia. Los pobres de la gran ciudad reportan mejores condiciones de vida que sus pares de otras entidades geográficas, pero están expuestos a la segregación, la exclusión de acceso a la infraestructura y servicios urbanos, e inseguridad residencial.

## **2. Amenazas del entorno socio-económico**

Desde una visión centrada en las perspectivas de superación de la pobreza, pueden identificarse tres amenazas o situaciones críticas del desarrollo de nuestros países en el umbral del siglo XXI: la desigualdad distributiva, a nivel macro; la inequidad interurbana o territorial; y la dinámica de reproducción de las desventajas y desigualdades sociales a través de mecanismos de desarrollo urbano.

### **- Desigualdad Distributiva**

América Latina constituye la región del mundo con mayor grado de desigualdad. De acuerdo a proyecciones del Banco Mundial, la desigualdad alta y persistente obstaculiza los objetivos de superación de pobreza puesto que, a diferencia de otras regiones en desarrollo, la reducción absoluta de la pobreza en América Latina exige no solo crecimiento del PIB, sino también mayor equidad distributiva.

La desigualdad que caracteriza a América Latina refleja la informalización de la PEA Urbana, que constituye su respuesta adaptativa a la insuficiente generación de puestos de trabajo que caracteriza al nuevo patrón de desarrollo económico, y por otro, la disparidad de capital educativo al interior de la fuerza de trabajo que refuerza la tendencia a la segmentación de la estructura productiva regional, y se traduce en un clima educacional insuficiente para una gran

cantidad de hogares con niños. Las inequidades de género, propias del mercado de trabajo, son también situaciones asociadas a los problemas de pobreza y desigualdad.

Hay que destacar que, durante los años noventa, la concentración del ingreso se ha mostrado impermeable al aumento del gasto social. Si bien es un hecho que tanto el crecimiento económico como el aumento del gasto social han estado presentes en todos los países con reducción de la pobreza urbana, ninguno de los dos procesos ha impedido que los índices nacionales de desigualdad o se mantuvieran en niveles altos o directamente se deterioraran en la mayoría de los países.

#### - **Inequidad interurbana**

Desde el punto de vista de la dinámica territorial, está el hecho que las ciudades medias han tomado el liderazgo del crecimiento demográfico pero manifiestan rezago en la superación de pobreza y desarrollo social, debido en parte a su baja participación en la inversión. Durante la segunda mitad de los noventa, la reducción de la pobreza rural se ha ralentizado, situación que marca un riesgo latente de empobrecimiento urbano para un conjunto importante de países en plena transición rural-urbana y, de modo más generalizado, para las ciudades secundarias que constituyen puntos de atracción migratoria.

La pobreza de las ciudades secundarias involucra pobreza rural transferida a la ciudad (debido a la inmigración más intensa que se asocia a su desarrollo y a la mayor fragilidad de absorción de fuerza de trabajo), situación asociada con mayores probabilidades de NBI y pobreza estructural. Una característica central de estas ciudades es su menor inversión privada y pública per capita y debilidad municipal, aclarando que cuando se habla de sesgo urbano (Urban Bias) de las inversiones, estamos hablando de un sesgo metropolitano y hacia cabeceras regionales o provinciales. Dicho perfil marca diversas consecuencias de políticas, siendo la más importante la necesidad de localización de recursos públicos con proporcionalidad elemental para con su gravitación demográfica.

#### - **Inequidad intraurbana**

Una importante cantidad de los pobres está localizada en grandes ciudades y centros metropolitanos, donde los datos más recientes de varios países indican una tendencia al estancamiento de los procesos de reducción de pobreza. Si bien la pobreza metropolitana es menos compleja que la del resto urbano y mundo rural, ha tendido a manifestar una dinámica de auto-producción de desventajas sociales y exclusión empujada por procesos distintivos del desarrollo urbano. Pueden destacarse tres procesos que afectan con especial severidad a los pobres de estos centros y las oportunidades de movilidad social: la segregación socio-espacial, la desigualdad de la distribución espacial de la infraestructura y equipamiento urbano con relación a la población, y la debilidad del sistema municipal que atiende a los pobres.

Aunque la segregación no explica la pobreza, constituye un mecanismo que se basa en asignar menores coberturas de infraestructura urbana a los sectores de menor ingreso, tendencia que se ve agudizada por un desfase creciente de los valores del suelo urbano con respecto a la evolución del ingreso de los quintiles inferiores del mundo urbano. Dicha dinámica promueve la concentración espacial de los hogares y empresas, menos preparados para enfrentar las nuevas demandas de competitividad, en espacios que se caracterizan por desventajas relativas en materia de infraestructura y equipamiento (respecto de los sectores más integrados y de mayor capacidad económica), introduciendo un factor de desigualdad adicional al funcionamiento del mercado de trabajo urbano y las diferencias de capital educativo. Se suman estudios que muestran que la conformación socio-económica del vecindario tiene efectos propios sobre el riesgo social y reproducción intergeneracional de la pobreza.

## B. Desafíos de política para la superación de pobreza

Desde un punto de vista conceptual, la evolución mostrada por la pobreza urbana marca la necesidad por diversificar la formulación de políticas. Por su aporte a una comprensión más amplia de la pobreza urbana, se destacan tres conceptos emergentes. En primer lugar, el enfoque de la exclusión social que pone el foco en sus procesos e interacciones determinantes. Se mencionó también el enfoque de la vulnerabilidad que pone el foco, en los activos con que disponen los pobres y la importancia de su movilización para efectos de mitigar la vulnerabilidad que acompaña a la condición de pobreza, destacando las lecciones dadas por los propios pobres en momentos de crisis. Desde esta línea de reflexión, se plantea que la vulnerabilidad y consiguientemente la pobreza podrían ser modificadas positivamente por políticas de movilización de su portafolio de activos, pero también negativamente por políticas que acarreen la ruptura de comunidades y redes de sobrevivencia alrededor del hogar y el barrio, como han sido los estilos de desarrollo urbano y habitacional de los últimos tiempos. En tercer lugar, la seguridad humana surge como un tema mayor a la luz del incremento de los hechos delictivos y percepción de inseguridad, en concomitancia a la fragmentación social de las metrópolis y pérdida de espacios públicos.

Desde un punto de vista operativo, la discusión regional sobre los esquemas de políticas más adecuados para el enfrentamiento de la pobreza urbana puede ser sintetizada en cuatro desafíos centrales:

- a) El diseño de Programas y proyectos en línea con un marco conceptual (sobre la pobreza, la ciudad y su interrelación).

Para efectos de organización de las políticas y programas, CEPAL identifica dos “llaves maestras” en torno a las cuales definir estrategias destinadas a romper los canales de reproducción de la pobreza y de desigualdad: conocimiento y empleo, dejando planteada la necesidad de un marco conceptual que integre sinergías del conjunto de intervenciones públicas y sociales alrededor de dichos núcleos (entre estas, el desarrollo urbano, la provisión de vivienda y el mejoramiento de barrios pobres). Un ejemplo importante de desarrollo de un marco conceptual en tal sentido, es la agenda urbana del Banco Mundial. Para esta institución, la creciente importancia otorgada por la globalización a las ciudades no es sino la exigencia de políticas que apunten, simultáneamente, a la promoción del crecimiento económico, al desarrollo de instituciones efectivas y a la mitigación de la insuficiencia de ingresos de los hogares.

- b) El desarrollo de Programas con impacto no solo asistencial, sino que en la capacidad de generación de ingresos y empleos de los pobres.

En el caso de América Latina, los perfiles de pobreza como también el elevado grado de desigualdad existente, refuerzan la noción que un perfeccionamiento significativo de los programas sociales es el reemplazo de un enfoque exclusivamente asistencial o de satisfacción de umbrales mínimos, por otro en el cual existen varias condiciones. Por un lado, articular esquemas de intervención que logren, en alguna medida, revertir los factores determinantes de la exclusión del empleo moderno (calificación laboral), también reforzar al subsector informal de mejor productividad (micro-empresas), particularmente en su acceso a la infraestructura urbana que da soporte a su actividad, y el desarrollo de programas que fomenten la generación de ingresos y empleos por parte de los propios sectores pobres.

El rezago educativo y la insuficiencia de los ingresos laborales de los pobres de las ciudades tienen vínculos con las carencias de infraestructura y equipamiento urbano que agravan las carencias de escala domiciliaria (vivienda). Así, los factores que inciden en la condición de pobreza y su reproducción, refieren tanto a desventajas de su capital humano (salud y educación) y su capital social (inserción ocupacional y redes), como también a las interacciones de estos factores

con el portafolio de capital físico disponible a escala de hogares y de barrios, conformándose un paquete de bienes con impacto sistémico en las oportunidades y capacidades de las personas y familias. En suma, el mejoramiento de los activos físicos y recursos con que disponen los hogares y comunidades pobres para el desempeño de sus actividades económicas (entre estas la vivienda y el mejoramiento de la infraestructura de los barrios) conforman intervenciones imprescindibles de coordinar, con el desarrollo de los programas sociales si se pretenden impactos integrales y sostenibles en la pobreza.

c) La coordinación intersectorial y focalización (como ejes de implementación de estrategias nacionales de superación de pobreza).

La implementación de una nueva agenda de programas involucra dos desafíos operativos centrales: por un lado, la creación de capacidades de coordinación y, por otro, el desarrollo de capacidades de diseño y focalización territoriales.

La demanda por coordinación que plantea la pobreza consiste en integrar las distintas acciones sectoriales dispersas, dentro de un esfuerzo por promover resultados conjuntos en las distintas esferas de desventaja: infraestructura física y capital social. De manera funcional con la coordinación, otro desafío es la focalización donde la región ha mostrado resultados discretos.

d) El reforzamiento del aporte de la municipalización a la implementación de las estrategias de superación de la pobreza.

En América Latina, el municipio ha constituido un actor secundario en la evolución de la pobreza urbana (supeditado a la acción de los programas del gobierno central). Sin modificar radicalmente una práctica de políticas anti-pobreza centradas en los niveles nacional y regional de gobierno, las competencias municipales plantean oportunidades importantes para imprimir mayores grados de eficacia a los programas nacionales y para promover la sinergia de éstos con programas locales. Dichas oportunidades se ven obstaculizadas por la falta de capacidades técnicas, la ausencia de modelos propios de intervención local en pobreza y la baja capacidad de generación de ingresos propios de los municipios.

## C. Posibles estrategias

Sin pretender hacer un recuento exhaustivo del conjunto de medidas y alternativas de política que corresponde incluir dentro de una estrategia de superación de la pobreza, destaca la importante contribución que pueden significar, por un lado, el diseño de programas destinados a la distinta realidad que involucran las grandes urbes respecto a las localidades urbanas secundarias, y por otro, la aplicación local de programas integrados de mejoramiento urbano, superación de pobreza y empleo.

### - Programas para localidades

Según se evalúan las distintas capacidades institucionales existentes al interior de los países, queda más bien claro que el liderazgo de las estrategias de superación de pobreza dirigidas a la atención de la pobreza de localidades secundarias al corto plazo, radica en los programas del gobierno central. El principal desafío a este respecto, es que las inversiones y presupuestos nacionales lleguen a estos puntos en forma proporcionada a su creciente gravitación demográfica, y por otro, la aplicación de esquemas de políticas que integren objetivos de provisión de estándar mínimos, con proyectos de generación de empleo, mejoramiento del capital social y humano de este segmento de la pobreza urbana. Ahora bien, la discusión más sustantiva para efectos de este tipo de pobreza en varios países parece ser el estudio y pronunciamiento político respecto del papel distributivo que les cabe a las grandes urbes en el desarrollo de las demás regiones y localidades de

sus naciones. Ello a la luz que la globalización ha convertido a las grandes ciudades en los motores económicos de la nueva sociedad.

En las áreas metropolitanas, el grado de contraste alcanzado por las condiciones de vida, medios y oportunidades entre sus habitantes de mayor y menor ingreso, exige políticas urbanas con fuertes contenidos pro equidad, destinadas a quebrar los procesos que reproducen la desigualdad en el plano espacial: segregación, desigualdad del acceso a infraestructura, y segmentación del sistema municipal.

Un primer eje es el desarrollo de políticas antisegregación. Estas exigen tanto la voluntad de los gobiernos locales por proveer del suelo necesario para que no se produzcan procesos de expulsión de los pobres, como también la intervención del gobierno central en la regulación del mercado de suelo y en la creación de incentivos al desarrollo inmobiliario integrado. En el plano de la equidad infraestructural, las demandas más manifiestas son programas destinados a integrar los barrios pobres, dotar de infraestructura y accesibilidad al sector micro-empresarial, recuperar los espacios públicos en los barrios más vulnerables al delito e inseguros y, por último, enfocar los programas de equipamiento y desarrollo comunitario como intervenciones destinadas a movilizar capital social. Se agrega la demanda por nuevos instrumentos de generación de recursos locales, con base en el reconocimiento de las oportunidades existentes en el desarrollo inmobiliario privado.

#### **- Programas integrados de Infraestructura y Gasto Social**

Entre las formas de intervención que pueden constituir un importante eje para la integración de objetivos urbanos o territoriales y sociales se cuentan el sector vivienda, el mejoramiento de barrios pobres y los fondos sociales. Más específicamente, se postula que estos programas plantean un amplio espacio de coordinación con iniciativas destinadas a generar impactos más integrales de las políticas sociales, como también mayores grados de territorialidad en su ejecución.

El análisis de la experiencia de esas tres formas de intervención muestra que los programas de vivienda y mejoramiento urbano, como también los fondos sociales, presentan varias oportunidades complementarias para una intervención de amplia cobertura de las distintas situaciones de pobreza urbana, que perfeccionen y complementen la acción de los ministerios sectoriales. Los tres programas mencionados comparten un importante potencial movilizador de recursos de la comunidad hacia proyectos locales, de atención de necesidades básicas bajo esquemas que permiten diversas formas de integración de objetivos de empleo y desarrollo económico, participación del municipio y focalización territorial.

En el caso del sector vivienda, existe un importante espacio desatendido de atención del déficit cualitativo al interior de las ciudades, cuya corrección puede significar un impacto importante en grupos prioritarios que no son demandantes de una vivienda: hogares liderados por personas de tercera edad y núcleos familiares secundarios y jefatura femenina. A su vez, los programas de vivienda convencional tienen su principal desafío en coordinarse con objetivos de empleo, de desarrollo urbano e integración social, de modo de no alimentar procesos de exclusión y debilitamiento del capital social. Los programas de mejoramiento de barrios precarios constituyen instrumentos de atención del núcleo más duro de la pobreza urbana, y que muestran en varios países nuevos modelos de coordinación de acciones de corrección de NBI con otras de mejoramiento urbano y habilitación social. Los fondos sociales, por su parte, constituyen un mecanismo especialmente apto para la coordinación general de inversiones de infraestructura con programas sociales, y para concretar objetivos de compensación territorial.

Ahora bien, la creación de programas integrados plantea varios desafíos que habiliten una estrategia basada en ellos.

En primer lugar, una discusión sustantiva respecto a los estándares de intervención que es posible desarrollar bajo esquemas multiobjetivos, sin sacrificar cobertura o reforzar sesgos

espaciales. En segundo término, la necesidad de un flujo estable de recursos (que no es frecuente en ninguno de los tres tipos de programas analizados), la creación de sistemas de información para la focalización y el fortalecimiento técnico del municipio. Finalmente, la posibilidad de coordinación de líneas de inversión en infraestructura básica con programas sociales, marca también la necesidad de desarrollo de los criterios de diseño de intervenciones en función del tipo de impactos requeridos por la pobreza urbana. Esto es, capacidad metodológica de articulación y capacidad política de coordinación, ambas en niveles superiores a las actualmente existentes en los organismos públicos sectoriales y municipales.



## Bibliografía

---

- Acosta, Felix (1998), “Hogares con jefas mujeres y Bienestar Familiar en México” en *Familia y Relaciones de Género en Transformación*, Population Council, EDANEX, México.
- Arriagada, Camilo (1996), “Areas de Interés para una política habitacional innovativa”, en *Transformación Productiva de la Vivienda en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- (1999), “Población y vivienda en América Latina”, Apunte Docente del Postítulo Internacional de Población y Desarrollo Sustentable impartido por el Fondo de Población de Naciones Unidas y la Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy (1999), “Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: diagnóstico y políticas”, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales N° 32, CEPAL, Santiago.
- Attanasio, O. y Miguel Szekely (1999), “La pobreza en América Latina: análisis basado en los activos”, en *Trimestre Económico*, Vol. 66, N° 263, pp. 317-364, México.
- Baldo, Josefina y Federico Villanueva, (1996), “Un plan para los barrios de Caracas”, Síntesis del Plan Sectorial de Incorporación de la Estructura Urbana de las Zonas de los Barrios del Area Metropolitana de Caracas y de la Región Capital, Ministerio de Desarrollo Urbano, Consejo Nacional de la Vivienda, Caracas.
- Banco Mundial (2000), “Informe sobre el Desarrollo Mundial”, Cuadro N° 7, Washington, D.C.

- Barter, Paul (1999), "Transport and Urban Poverty: a brief introduction to the key issues" en *RRD*, Vol. 20, Nº 1, United Nations Centre for Regional Development, Japan.
- Bessis, Sophie (1995), "From Social Exclusion to Social Cohesion: Towards a Policy Agenda", The Roskilde Symposium, University of Roskilde, Denmark.
- Brown, James y Martim Smolka (1999), "Captación de Plusvalías del valor generado por las inversiones públicas", en *Córdoba, Ciudad y desarrollo*, Revista de la Municipalidad de Córdoba, Año V, Nº 11, Córdoba, Argentina.
- CEPAL (1989), "La Crisis Urbana en América Latina y el Caribe: Reflexiones sobre alternativas de solución", CEPAL, LC/G.1571-B, Santiago de Chile.
- (1992a), "Focalización y Pobreza: nuevas tendencias en la política social", Tercera Conferencia Regional sobre Pobreza en América Latina y el Caribe, LC/L.714, CEPAL, Santiago de Chile.
- (1992b), "Renovadas orientaciones y tendencias de los programas de compensación social en la Región", Tercera Conferencia Regional sobre Pobreza en América Latina y el Caribe, LC/L.717, CEPAL, Santiago de Chile.
- (1994a), "Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe", LC/G.1835-P, Santiago de Chile.
- (1994b), "*Panorama Social de América Latina*", CEPAL, LC/G.1844, Santiago de Chile.
- (1995a), "Alojar el Desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos", LC/L.906, Santiago de Chile.
- (1995b), "Productividad de los pobres urbanos y rurales en América Latina", *Cuadernos de CEPAL*, Santiago de Chile.
- (1997), "La brecha de la equidad: América Latina y el Caribe en la Cumbre Social", CEPAL, LC.G.1954, CONF 86/3, Sao Paulo.
- (1998a), "El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos", LC/G.1997, Santiago de Chile.
- (1998b), "*Panorama Social de América Latina*", CEPAL, LC/G.1982-P, Santiago de Chile.
- (1999), "*Panorama Social de América Latina*", LC/G.2050-P, Santiago de Chile.
- (2000a), "Equidad, Desarrollo y Ciudadanía", LC/G.2071 (SES.28/3), Santiago de Chile.
- (2000b), "Juventud, Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe", Vigésimo octavo Período de Sesiones, CEPAL, LC/L.1339, Santiago de Chile.
- (2000c), "La brecha de la equidad. América Latina y el Caribe en la cumbre social: una segunda evaluación", Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, LC/G.2098, Santiago de Chile.
- CHILE-BARRIO (1998), "Programa Chile-Barrio", Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile.
- (2000), "Voces de Chile Barrio", Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile.
- Cloa, Ramiro, Jiménez, Montaña y Pérez (1998), "El Caso de Bolivia" en *Población, Pobreza y Mercado de Trabajo en América Latina*, Lagos y Arriagada (editores), Organización Internacional del Trabajo, OIT.
- Coulomb, Rene (1992), "México: la política habitacional en crisis (viejas contradicciones, nuevas estrategias y actores emergentes)", El Colegio de México, México.

- Davezies, Laurent y Rémy Proudhomme (1994), “The redistributive role of megacities” en *Megacity Growth and The Future*, Fuchs et al. (edit.), United Nations University Press, Tokyo-New York-Paris.
- Del Valle, Alfredo (1996), “Bases para una política nacional de provisión de vivienda: una propuesta participativa”, LC/R.1627, CEPAL, Santiago de Chile.
- DESUC (1998) “Diagnóstico de Grupos Objetivos del Sector Vivienda” en *Reseña Estudios 1996-97*, MINVU, Santiago de Chile.
- ECLAC (1992), “The transport systems of Latin America: how they might better serve the needs of the poor”, LC/R.1174.
- Espíndola, Ernesto, Pascual Gerstenfeld, y Arturo León (2000), “Desempeño macro-económico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras”, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales, N° 35, CEPAL, Santiago de Chile.
- Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero (2000), “Enfoques para la medición de la pobreza: Breve revisión de la Literatura”, en *Cuarto Taller Regional: La Medición de la pobreza por el método de las Líneas de pobreza*, Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe, BID/BIRD/CEPAL, LC/R.1985.
- FOSIS (1999), “Aprendizajes de la experiencia Fosis”, Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago de Chile.
- Fresneda, Oscar, Libardo Sarmiento y Manuel Muñoz (1999), “Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia”, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD.
- Furtado, Fernanda (1997), “Instrumentos para la recuperación de plusvalías en América Latina: debilidad en la implementación y ambigüedad en la interpretación”, Lincoln Institute of Land Policy, Informe parcial del proyecto *The Experience with Value capture Mechanisms in Latin America*, mimeo.
- Garnier, Leonardo (1999), “Función de Coordinación de planes y políticas”, Seminario de Alto Nivel sobre las funciones básicas de la Planificación, 7 y 8 de Octubre, CEPAL/ILPES.
- Gilbert, Alan (1996), “The Mega City in Latin America”, United Nations University Press, Tokyo-New York-Paris.
- González, Gerardo (1999), “Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: experiencia latinoamericana”, Serie Financiamiento para el Desarrollo N° 63, LC/L.1045, CEPAL, Santiago de Chile.
- Greene, Margarita, Carolina De La Lastra, Luis Duran y Camilo Arriagada (1992), “Vivienda Básica y Mejoramiento de Barrios: un estudio comparado de calidad habitacional”, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile.
- Greene, Margarita, María E. Ducci y Oscar Figueroa (1994), “Evaluación de Resultados del Programa de Vivienda Progresiva Modalidad Privada”, Convenio MINVU/Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Universidad Católica, Santiago de Chile.
- Halpern, Ariel (1999), “Poverty among Childrens Born Outside of Marriage: Preliminary Findings from The National Survey of American Families”. <http://newfederalism.urban.org/html>.
- Infante, Ricardo (1995), “Mercado de Trabajo y Pobreza Urbana en el proceso de ajuste”, PREALC, Santiago de Chile.
- (1997) “Labour Market, urban poverty and adjustment: new challenges and policy options”, en *The Poverty Agenda: trends and policy*, Rodgers y Van Der Hoeven (editores), International Institute for Labour Studies, Geneva, Suiza.

- Interamerican Development Bank (1997), “A Strategy for Poverty Reduction”, [www.iadb.org/SOC-103.ES](http://www.iadb.org/SOC-103.ES)
- León, Arturo (1993) “Pobreza Urbana en Chile: su magnitud y diversidad”, en *Metrópolis, Globalidad y Modernización*, Bolívar y otros, Programa Reencuentro de 2 ciudades: México, Santiago de Chile, Ciudad de México.
- Londoño, Juan (1995), “Pobreza, Desigualdad y Desarrollo Humano en América Latina”, en *Revista Coyuntura Social*, N° 13, Bogotá, Colombia.
- Londoño, Juan y Miguel Szekely (1997), “Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995”, Interamerican Development Bank, Working Paper 357. <http://www.iadb.html/>
- López, Ricardo (1994), “La descentralización fiscal en América Latina: los casos de Argentina, Chile, Colombia y Perú”, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo económico y social, Serie Documentos de Trabajo N° 188, Washington, D.C.
- MacDonald, Joan (1994), “Evaluación de Eficacia de los Programas de Vivienda Progresiva y Mejoramiento de Barrios”, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile.
- MacDonald, Joan y Roland Ziss (1999), “Living and Working Informally in Urban Areas” en *The Urban Future: Urban 21, Preparatory expertises overview for The World Report on Urban Future for the Global Conference on The Urban Future*, Bonn, Alemania.
- MacDonald, Joan y Daniela Simioni (1999), “Consensos Urbanos: aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos”, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 21, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile.
- Mercado, Olga (1992), “La situación habitacional, habitabilidad y allegamiento” en *Población, Educación, vivienda, salud, empleo y pobreza: Encuesta CASEN 1990*, MIDEPLAN, Santiago de Chile.
- Mesa-Lago, Carmelo (2000), “Desarrollo Social, Reforma del Estado y de la Seguridad Social al umbral del siglo XXI”, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales N° 36, CEPAL, Santiago de Chile.
- MIDEPLAN (1994), “Integración al Desarrollo: Balance de la política Social”, Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago de Chile.
- (1999), “Balance de seis años de las políticas sociales”, Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago de Chile.
- Miró, Carmen (1998), “Estudio Comparativo de los casos de Bolivia, México y Perú”, en *Población, Pobreza y Mercado de Trabajo en América Latina*, Lagos y Arriagada (editores), Oficina Internacional del Trabajo, OIT, Santiago de Chile.
- Moser, Caroline (1998) “The Asset Vulnerability framework: reassessing Urban Poverty Reduction Strategies”, en *World Development*, Vol. 26, N° 1, Washington.
- OIT (1997), “Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 1997”, Organización Internacional del Trabajo, Lima.
- (1998), “Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 1998”, Organización Internacional del Trabajo, Lima.
- (1999), “Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 1999”, Organización Internacional del Trabajo, Lima.

- OIT/PNUD/IIEL (1995), “Elementos para el diseño de políticas contra la exclusión social”, Taller de Exclusión Social, Equipo Técnico Multidisciplinario de Santiago, Santiago de Chile.
- Pizarro, Roberto (1999), “Vulnerabilidad Social en América Latina”, CELADE/CEPAL, LC/DEM.R.298, Santiago de Chile.
- Polese, Mario (1998), “Economía Urbano-regional”, Libro Universitario Regional, EULAC/GTZ, Costa Rica.
- PNUD (1999), “Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín: PRIMED”, Consejería Presidencial/Municipio de Medellín/CORVIDE, PNUD, Colombia.
- PNUD/CEPAL (1999), “Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay”, LC/MVD/R.180, Montevideo.
- Population Council (1998), “Familia y Relaciones de Género en Transformación”, EDANEX, México.
- PREALC (1990), “Urbanización y Sector Informal en América Latina, 1960-1980”, Programa Regional para el Empleo en América Latina, OIT, Santiago de Chile.
- Prefeitura da Cidade do Rio Janeiro/IPLANARIO (sin fecha), “Favela Barrio: integrating slums in Rio de Janeiro”, Secretaria Municipal de Habitacao/Empresa Municipal de Informatica e Planejamento, Río de Janeiro.
- Ravallion, Martin (1999), “Monitoring Targeting Performance When Decentralized Allocations to the Poor are Unobserved”, Poverty and Human Resources Development Research Group, World Bank.[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Ravallion, Martin y Quentin Woodon (1997), “Poor Areas or Poor People”, Development Research Group, World Bank.[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Rocha, Sonia (1998), “Renda e pobreza: medidas per capita versus adulto equivalentes”, en *Second Meeting of The Expert Group of Poverty Statistics*, ECLAC, LC/R.1960, Río Janeiro, 13 al 15 de Mayo de 1998.
- Rodríguez, Jorge (2000), “Vulnerabilidad Demográfica en Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Uruguay”, CELADE/CEPAL, LC/R.1989, Santiago de Chile.
- Rodríguez, Jorge y Miguel Villa (1998), “Distribución espacial de la población, Urbanización y Ciudades Intermedias: Hechos en su contexto”, en *Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe: Propuestas para la Gestión Urbana*, Jordan y Simioni (compiladores), CEPAL, Santiago de Chile.
- Rubilar, María (1999), “Programa Chile-Barrio: ¿una propuesta de intervención pública innovadora en asentamientos precarios?”, Estudio de Casos N° 33, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Santiago de Chile.
- Rubio, G. G. Prensushi y K. Subbarao (2000), “Monitoring and Evaluation, Building Poverty Reduction Strategies”, World Bank.[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Sabatini, Francisco (1999), “La segregación espacial y sus efectos sobre los pobres y la seguridad ciudadana”, en *Espacio Urbano, Vivienda y Seguridad Ciudadana*, MINVU, Santiago de Chile.
- Shubert, Herbert (1999), “Impact of Change in Age and Household Structures on the Cities of the World”, en *The Urban Future: Urban 21, Preparatory expertises overview for The World Report on Urban Future for the Global Conference on the Urban Future*, Bonn, Alemania.
- Skinner, Reinhard, John Taylor y Emiel Wegelin (1987), “Shelter Upgrading for the Urban Poor: evaluation of the third world experience”, UNCHS/HABITAT.

- Szalachman, Raquel (1998), “Un perfil del Déficit de Vivienda en Uruguay: 1994”, CEPAL, Serie Financiamiento y Desarrollo, N° 76.
- Szekely, Miguel y Juan Londoño (1999), “Sorpresas distributivas después de una década de reformas”, en *IDP: Pensamiento Latinoamericano*, Capítulo 5, Madrid, [www.idb.html](http://www.idb.html)
- Tabatabai, Hamid (1996), “Poverty and Inequality in Developing Countries: a review of Evidence”, International Labour Office, Geneva, Suiza.
- UNDP (1997), “Human Development Report 1997”, New York, Oxford University Press.
- United Nations (1998), “World Urbanization Prospects: The 1996 Revision”, Department of Economic and Social Affairs, New York.
- UNCHS/HABITAT (1999), “International Conference on Social Integration and Security for the Urban Poor: Towards cities for all”, Background paper, Nairobi, Kenya.
- Wegelin, Emiel (1999), “Urban poverty and local actions towards its reduction: an international perspective”, en *Regional Development Dialogue RDD*, Vol. 20, N° 1, United Nations Centre for Regional Development, Japan.
- World Bank (1991), “Urban Policy and Economic Development: an agenda for the 1990s”, Washington, D.C.
- (1997), “World Development Report”, Washington. D.C.
- (1999), “A strategic view of Urban and Local Government Issues: implications for the Bank”, Transportation, Water and Urban Development Department, Urban Development Division, Washington.
- (2000a), “Cities Alliance for Cities without slums, The World Bank Group Annual Meeting 1999”, Special Summary Edition, Washington, D.C. [www.worldbank.org/urbanagenda](http://www.worldbank.org/urbanagenda)
- (2000b), “Global Urban and Local Government Strategy”, Transportation, Water and Urban Development Department, Urban Development Division, Washington, D.C. [www.worldbank.org/urban/strategy](http://www.worldbank.org/urban/strategy)
- UNCHS-HABITAT (2000) “Best Practices Data Base”, Nairobi. [www.bestpractices.org](http://www.bestpractices.org)

## **Anexo estadístico**

---



**Cuadro A-1**

**AMÉRICA LATINA, AÑOS 90: DOCE PAÍSES SELECCIONADOS**  
**PORCENTAJES DE POBLACIÓN DE ÁREAS URBANAS CON NBI VERSUS NIVEL DE POBREZA**

PAÍS/AÑO	% NBI agua potable	% NBI saneamiento	% Hacinamiento	% Pobreza 1997
ARGENTINA (1992)	1,8	-	-	13
BOLIVIA (1997)	9,7	47,2	50,2 <u>a/</u>	44
BRASIL (1996)	13,1	53,2	-	25
CHILE (1996)	1,6	12,3	22,9 <u>b/</u>	19
COLOMBIA (1997)	1,7	8,7	-	39
HONDURAS (1997)	12,7	41,6	-	67
MÉXICO (1994)	7,2	20,3	-	38
PARAGUAY (1996)	25,3	76,4	-	40
URUGUAY (1992-1996)	1,9	15,3 <u>a/</u>	18,5 <u>a/</u>	6
VENEZUELA (1997)	6,5	24,8	-	41
ECUADOR (1990)	-	14,2 <u>a/</u>	40,6 <u>a/</u>	50
NICARAGUA (1995)	-	36,1 <u>a/</u>	57,8 <u>a/</u>	66

Fuente: Datos de Encuestas de Hogares en Cuadros V.13 y V.15 en CEPAL (1999).

Notas:

a/ Procesamiento de microdatos censales en Rodríguez (2000);

b/ Datos del Censo de Población y Vivienda en DESUC (1998), Diagnóstico Grupos Objetivo Sector Vivienda.

**NBI Agua y Saneamiento:** porcentajes de la población urbana, salvo a/ (referidos a viviendas).

**Hacinamiento:** Más de tres personas por recinto utilizado para dormir, salvo Uruguay (2,5 y más).

**Pobreza:** porcentaje de hogares urbanos pobres a 1997 (CEPAL 1999).

# En negrillas se destacan las NBI de prevalencia mayor a la pobreza por ingresos

**Cuadro A-2**

**AMÉRICA LATINA, 1996-1997 (ÁREA URBANA DE 14 PAÍSES ORDENADOS SEGÚN**  
**NIVEL DE URBANIZACIÓN): INFORMALIDAD Y DESEMPLEO SEGÚN SEXO**  
**Y PORCENTAJE DE POBREZA EN HOGARES DE JEFATURA FEMENINA**

	% OCUPADOS URBANOS EN SECTOR INFORMAL			TASA DESEMPLEO ABIERTO URBANA			% POBREZA URBANOS CON JEFE MUJER		
	HOMBRES (a)	MUJERES (b)	MÚLTIPLO (b/a)	HOMBRES (a)	MUJERES (b)	MÚLTIPLO (b/a)	% EN HOGARES JEFE MUJER (a)	% EN TOTAL HOGARES (b)	MÚLTIPLO (a/b)
URUGUAY	38,7	46,6	1,20	8,9	14,7	1,65	4,7	6	0,78
ARGENTINA	44,7	48,6	1,09	12,4	17,2	1,39	13,1	13	1,01
VENEZUELA	50,1	47,1	0,94	9,0	13,6	1,51	49,5	41	1,21
CHILE	29,3	40,5	1,38	5,1	7,3	1,43	18,9	19	0,99
BRASIL	41,9	51,9	1,24	6,7	10,1	1,51	23,6	25	0,94
MÉXICO	40,4	46,1	1,14	5,8	3,9	0,67	32,7	38	0,86
BOLIVIA	57,1	74,1	1,30	3,7	3,7	1,00	55,7	47	1,19
NICARAGUA	54,1	66,2	1,22	13,6	12,6	0,93	70,0	66	1,06
ECUADOR	49,5	59,2	1,20	6,9	12,6	1,83	60,1	50	1,20
PANAMÁ	31,1	34,8	1,12	13,3	18,2	1,37	28,1	25	1,12
PARAGUAY	50,2	64,5	1,28	8,2	8,7	1,06	32,1	34	0,94
COSTA RICA	37,5	40,4	1,08	5,3	6,7	1,26	25,0	17	1,47
HONDURAS	51,7	56,4	1,09	5,9	4,3	0,73	68,9	67	1,03
SALVADOR	46,9	62,6	1,33	8,8	5,5	0,63	43,5	39	1,12

Fuente: CEPAL (1998b), datos tomados de los cuadros 13, 14 y 22.

El ordenamiento de países y cálculo de los indicadores femeninos como múltiplos es del autor.

Cuadro A-3

**AMÉRICA LATINA (PAÍSES ORDENADOS POR NIVEL DE URBANIZACIÓN):  
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA SEGÚN ÁREA**

PAÍS/ÁREA	% HOGARES POBRES a/			TASA VARIACIÓN ANNUAL b/		% DE HOGARES INDIGENTES			TASA VARIACIÓN ANNUAL d/	
	1990/91	1994/95	1997/98	1990/94	1994/97 (98)	1990/91	1994/95	1997/98	1990/94	1994/97 (98)
URUGUAY										
Área	7	4		-10,7	8,3	1	1	1	0,0	0,0
Metropolitana	17	7		-14,7	-4,8	3	1	1	-16,7	0,0
Resto Urbano										
VENEZUELA										
Área	25	21	-	-4,0	-	7	4	-	-10,7	-
Metropolitana	36	46	-	6,9	-	12	16	-	8,3	-
Resto Urbano										
CHILE										
Área	28	17	12	-9,8	-7,4	8	4	3	-12,5	-6,3
Metropolitana	37	26	19	-7,4	-6,7	11	7	5	-9,1	-7,1
Resto Urbano										
BRASIL										
Área	28	31	-	2,7	-	9	11	-	5,6	-
Metropolitana	41	41	-	0,0	-	19	18	-	-1,3	-
Resto Urbano										
COLOMBIA										
Área	39	35	30	-3,4	-4,8	14	12	10	-4,8	-5,6
Metropolitana	50	43	43	-4,7	0,0	18	18	16	0,0	-3,7
Resto Urbano										
PANAMÁ										
Área	32	23	24	-7,0	1,4	14	8	8	-10,7	0,0
Metropolitana	40	35	29	3,1	-5,7	15	13	10	-3,3	-7,7
Resto Urbano										
PARAGUAY										
Área	-	35	34 c/	-	-1,4	-	10	8	-	-10,0
Metropolitana	-	51	48 c/	-	-2,9	-	21	20	-	-2,4
Resto Urbano										
COSTA RICA										
Área	20	16	16	-5,0	0,0	5	4	5	-5,0	8,3
Metropolitana	25	21	18	-4,0	-4,8	9	7	5	-5,6	-9,5
Resto Urbano										
EL SALVADOR										
Área	-	30	26	-	-6,7	-	7	6	-	-7,1
Metropolitana	-	50	50	-	0,1	-	17	18	-	2,9
Resto Urbano										

**Fuente:** CEPAL (1998b), datos tomados de los cuadros 13, 14 y 22.

El ordenamiento de países y cálculo de los indicadores femeninos como múltiplos es del autor.

**Cuadro A-4**

**AMÉRICA LATINA (OCHO PAÍSES ORDENADOS POR NIVEL DE URBANIZACIÓN)**  
**PREVALENCIA DEL SECTOR INFORMAL URBANO SEGÚN PEA DE LOCALIDADES URBANAS**

PAÍS/ÁREA	TIPO DE ACTIVIDAD				TOTAL INFORMAL
	MICRO EMPRESARIO	ASALARIADO MICRO EMPRESA	EMPLEO DOMÉSTICO	INDEPENDIENTE NO CALIFICADO	
<b>URUGUAY</b>					
Montevideo	2,6	9,5	5,9	17,7	35,7
Interior urbano	2,7	10,4	8,1	22,9	44,0
<b>VENEZUELA</b>					
Área metropolitana	3,4	3,5	4,9	15,5	27,3
Resto urbano	5,6	7,5	5,0	23,1	41,2
<b>CHILE</b>					
Gran Santiago	2,6	13,1	7,5	18,5	41,6
Resto urbano	2,7	16,0	5,9	20,4	45,0
<b>BRASIL (1990)</b>					
Área metropolitana Río Janeiro	*	19,3	5,9	18,8	44,0
Área metropolitana. Sao Paulo	*	15,9	4,0	15,7	35,6
Resto urbano	*	23,0	6,6	23,1	52,7
<b>BOLIVIA</b>					
Área metropolitana	2,7	11,6	3,5	39,3	57,1
Resto urbano	4,5	12,0	3,6	36,1	56,1
<b>PANAMÁ (1991)</b>					
Área metropolitana	2,9	5,3	7,5	19,6	35,3
Resto urbano	1,6	7,5	4,9	33,2	47,3
<b>COSTA RICA</b>					
Área metropolitana	3,1	9,9	3,0	15,1	31,2
Resto urbano	3,6	11,6	3,8	18,1	37,1
<b>HONDURAS</b>					
San Pedro Sula	1,4	11,6	6,1	23,3	42,4
Resto urbano	0,6	10,7	6,3	36,4	53,9

Fuente: CEPAL 1995, *Alojar el Desarrollo*, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

Cuadro A-5

**ESQUEMA ELEMENTAL DE COMBINACIONES DEL EMPLEO CON CAPITAL EDUCACIONAL  
CONDICIONES DE VIVIENDA Y DOTACIÓN DEL BARRIO O COMUNIDAD Y POSIBLES POLÍTICAS**

INGRESOS LABORALES	NIVEL EDUCACIONAL DE LOS ADULTOS	BARRIO SUBEQUIPADO		BARRIO EQUIPADO	
		VIVIENDA MALA	VIVIENDA BUENA	VIVIENDA MALA	VIVIENDA BUENA
<b>INSUFICIENTES (POBRES)</b>	Sin capital educativo básico	1) + 2) + 3) + 4)	1) + 2) + 4)	1) + 2)	1)
	Con capital educativo básico	1) + 3) + 4)	1) + 4)	3)	1) + 2)
<b>SUFICIENTES (NO POBRES)</b>	Sin capital educativo básico	2) + 3) + 4)	2) + 4)	2) + 3)	2)
	Con capital educativo básico	4)	4)	3)	-

**Fuente:** Elaboración del autor.

Menú de posibles intervenciones: 1) Habilitación laboral y/o empleos de emergencia; 2) Mejoramiento clima educacional; 3) Mejoramiento/provisión de Vivienda; 4) Mejoramiento de Barrios



## 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](mailto:fsanchez@eclac.cl) - [haltomonte@eclac.cl](mailto: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), mayo de 1997. E-mail: [ajouravlev@eclac.cl](mailto:ajouravlev@eclac.cl)
- 3 Management procedures for sustainable development (applicable to municipalities, micro-regions and river basins) (LC/L.1053), agosto de 1997. E-mail: [adourojeanni@eclac.cl](mailto:adourojeanni@eclac.cl), [rsalgado@eclac.cl](mailto: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](mailto:rsalgado@eclac.cl)
- 5 Litigios pesqueros en América Latina (LC/L.1094), febrero de 1998. E-mail: [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
- 6 Prices, property and markets in water allocation (LC/L.1097), febrero de 1998. E-mail: [tle@eclac.cl](mailto:tle@eclac.cl) - [ajouravlev@eclac.cl](mailto:ajouravlev@eclac.cl) [www](#)  
Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua (LC/L.1097), octubre de 1998. E-mail: [tle@eclac.cl](mailto:tle@eclac.cl) - [ajouravlev@eclac.cl](mailto:ajouravlev@eclac.cl) [www](#)
- 7 Sustainable development of human settlements: Achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean (LC/L.1106), marzo de 1998. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto: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), en edición. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto: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](mailto:cartigas@eclac.cl) - [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@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](mailto: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](mailto:fsanchez@eclac.cl)
- 11 Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". (LC/L.1148), octubre de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto: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](mailto:fsanchez@eclac.cl)
- 13 Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia (LC/L.1162), diciembre de 1998 E-mail: [mcoviello@eclac.cl](mailto:mcoviello@eclac.cl)
14. Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". (LC/L.1164), enero de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto: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](mailto: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](mailto:fsanchez@eclac.cl)
- 17 Marco legal e institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1202) abril de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl)
- 18 Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo
- 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-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), octubre de 1999. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](http://www)
- 20 Marcos regulatorios e institucionales 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](mailto:gacuna@eclac.cl) [www](http://www)
- 21 Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Joan Mac Donald y Daniela Simioni. (LC/L 1330-P), N° de venta: S.99.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](http://www)
- Urban consensus. Contributions from the Latin American and Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, Joan Mac Donald 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](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](http://www)
- 22 Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reforma económica, 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](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](http://www)
- 23 Trade liberalization and industrial pollution in Brazil, Claudio Ferraz y Carlos Young (LC/L 1332-P), N° de venta: S.00.II.G.47 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](http://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](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](http://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 del 2000. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](http://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](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](http://www)
- 27 Pobreza en América Latina. Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Camilo Arriagada (LC/L.1429-P), N° de venta: S.00.II.G.107 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](http://www)

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Utilice esta página como formulario, indicando en el recuadro el ejemplar de su interés.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl)

Nombre: .....
Dirección:.....
Código postal y ciudad:.....
País: .....
Tel.: ..... Fax:..... E.mail: .....