

América Latina y el Caribe: urbanización y medio ambiente

***Autores: Dr. Andrés Lazo Machado, Dra. Nancy Pérez Rodríguez
Facultad de Geografía, Universidad de La Habana***

Introducción

Comparada con otras regiones del mundo en desarrollo, América Latina y el Caribe es la región más urbanizada. En el año 2000, el 70% de la población latinoamericana y caribeña era urbana, con más de 390 millones de habitantes, mientras la población rural no alcanzaba los 160 millones. Para este mismo año la proporción de población urbana en Africa era de 37,6%, mientras que en Asia era de 37,1%. El grado de urbanización de la región es similar al de la mayoría de los países industrializados. Se estima que el porcentaje de población viviendo en asentamientos urbanos se estabilizará en alrededor del 81% en el año 2020 (CEPAL-CELADE, 1999).

El incremento de la población urbana está acompañado por una expansión territorial de las ciudades, que en la mayoría de los casos es aún más rápida que el aumento de la población. Estos incrementos ocasionan serios problemas no solamente en lo que se refiere a la infraestructura, sino también al empeoramiento de las desigualdades socioeconómicas y al rápido aumento de la contaminación ambiental.

Tomando el grado de urbanización, podemos observar la evolución urbano-rural de la población regional:

Tabla1. América Latina y el Caribe (24 países): Porcentaje urbano de la población, 1970-2000.

Países según etapa de urbanización	Años										
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Urbanización avanzada											
Argentina	78.4	80.7	83.0	84.9	86.9	88.3	89.6	90.6	91.4	92.0	92.5
Bahamas	71.8	73.4	75.1	79.7	83.6	86.5	88.5	90.0	90.9	91.5	92.0
Chile	73.0	76.0	79.0	81.1	82.8	84.4	85.7	86.9	87.9	88.8	89.6
Uruguay	82.0	82.9	86.1	89.2	90.5	91.7	92.6	93.1	93.7	93.9	94.0
Venezuela	71.8	75.4	78.9	81.6	83.9	85.8	87.4	88.8	89.9	90.8	91.5
Urbanización intensa											
Brasil	55.6	61.4	67.3	71.0	74.7	77.5	79.9	81.7	83.1	84.2	85.0
Colombia	57.7	61.8	64.4	67.0	69.4	71.7	74.5	76.6	78.4	80.0	81.4
Cuba	60.1	64.1	68.0	71.6	74.8	77.6	79.9	81.9	83.4	84.7	85.7
México	58.9	62.3	65.5	68.0	71.4	73.4	75.4	77.2	78.8	80.2	81.3
Perú	58.1	61.9	64.2	66.3	68.7	71.2	72.3	73.5	74.6	75.5	76.3
Trinidad y Tobago	63.0	63.0	63.1	66.2	69.1	71.7	74.1	76.1	77.8	79.3	80.7
Urbanización moderada											
Barbados	37.1	38.6	40.2	42.5	44.8	47.3	50.0	52.8	55.6	58.4	61.1
Bolivia	36.2	40.5	45.4	50.5	55.6	60.4	64.6	68.2	71.0	73.1	74.8
Ecuador	39.5	41.8	47.1	51.3	55.4	59.2	62.7	65.8	68.5	70.7	72.5
El Salvador	39.0	41.5	44.1	47.0	49.8	52.5	55.2	57.8	60.3	62.6	64.7
Jamaica	41.5	44.1	46.8	49.2	51.5	53.7	56.1	58.5	61.0	63.5	65.9
Nicaragua	46.8	48.8	50.1	51.4	52.5	53.9	55.3	56.7	58.1	59.4	60.6
Panamá	47.6	48.7	47.7	51.7	53.8	55.7	57.6	59.5	61.2	62.9	64.5
Paraguay	37.1	39.0	41.6	44.9	48.6	52.4	56.1	59.6	62.9	65.7	68.2
República Dominicana	39.7	44.7	49.9	52.3	53.7	57.1	60.2	62.9	65.3	67.4	69.1
Urbanización incipiente											
Costa Rica	38.8	41.3	43.1	44.8	46.7	48.5	50.4	52.3	54.2	56.1	57.9
Guatemala	36.2	36.7	37.2	37.5	38.0	38.6	39.4	39.9	40.5	41.2	41.8
Haití	19.7	22.2	24.5	27.2	30.5	34.3	38.1	41.8	45.3	48.4	51.3
Honduras	29.0	32.0	35.0	37.7	40.8	44.4	48.2	52.1	55.9	59.5	62.7

Fuente: CELADE, proyecciones de población vigente. Para el Caribe, Naciones Unidas, Crecimiento, Estructura y Distribución de la población. Informe conciso (ST/ ESA/ SER. A/ 181). Nueva York, 2000.

El grado de urbanización y el crecimiento de la población urbana varían considerablemente de un Estado a otro. Por un lado se sitúan países de avanzada urbanización como Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, cuya población urbana representaba, en el año 2000, 86%, 87%, 90% y 93%, respectivamente de la población total. Por otro, se localizan países con una gran población rural, como los de Centroamérica, o Paraguay, en los que la población urbana representa menos del 60% de la población total. La subregión, por su parte muestra un grado de urbanización semejante al del promedio de la región en su conjunto. Sin embargo, la validez y comparación de las cifras regionales, subregionales o nacionales es cuestionable, debido a la diversidad de criterios censales adoptados por los países en relación con el umbral urbano-rural.

De cualquier forma, el proceso de urbanización, analizado según parámetros internacionales, ha sido muy intenso en la región. En el período 1970-2000, la población urbana regional creció 240%, mientras que el aumento de la población rural representó un 6,5%. Todo parece indicar que la población rural regional se ha estancado en términos absolutos desde 1985. Esta circunstancia bastaría para rechazar determinadas interpretaciones simplistas que relacionan en forma directa y a escala local la presión demográfica con el deterioro ambiental. Mientras la población rural latinoamericana casi se ha estabilizado en términos absolutos, el deterioro de los ecosistemas en las zonas rurales de la región ha continuado avanzando, en función de mecanismos complejos que no pueden reducirse a una simple presión de números crecientes sobre recursos escasos.

La polarización urbano-rural en Latinoamérica tiene importantes implicaciones para el tipo de problemas ambientales que afectan a la sostenibilidad de su desarrollo. Por una parte, las ciudades generan empleos, incrementan las oportunidades de educación y salud, posibilitan mayores niveles de organización y participación ciudadanas, acelera la movilidad social, facilita la actuación estatal a los problemas de extrema pobreza, fomenta una transición modernizadora en los planos económico y cultural, y agiliza la transición demográfica. Por otra, genera problemas cada vez más severos de hacinamiento, contaminación del aire, el

agua y los suelos, inseguridad y precariedad, entre muchos otros, que amenazan la calidad de vida de los habitantes urbanos. La creciente urbanización ha determinado la importancia en las agendas de los gobiernos de los problemas ambientales urbanos.

Los problemas ambientales y sociales de las áreas urbanas de América Latina y el Caribe no provienen tanto del tamaño del asentamiento como de su velocidad de cambio y crecimiento. La experiencia de la región en las últimas décadas muestra que aquellos asentamientos urbanos de importancia cuya tasa de crecimiento supere el 5% anual, han sido incapaces de contener la expansión de la precariedad y mantener una infraestructura aceptable de servicios urbanos.

En los últimos decenios se han desarrollado en América Latina y el Caribe grandes concentraciones urbanas, áreas metropolitanas, conurbaciones y megalópolis. Si bien la población de la región representa sólo el 8,4% de la población mundial, en ella viven alrededor del 15% de todas las personas que residen en asentamientos de más de un millón de habitantes.

Tabla 2. Población residente en ciudades de más de un millón de habitantes

	1950	1970	1990	2015
África	3	16	59	225
América Latina y el Caribe	17	57	118	225
Asia	58	168	359	903
Europa	73	116	141	156
América del Norte	40	78	105	148

Fuente: Naciones Unidas. World Population Prospects. 1994. Revision, New York, 1995

De las treinta mayores ciudades del mundo, cinco se encuentran en América Latina.

Tabla 3. Las mayores ciudades Latinoamericanas, 1995
(millones de habitantes)

Sao Paulo	16.4	(+2.01%/año)
México	15.6	(+0.73%/año)
Buenos Aires	11.0	(+0.68%/año)
Río de Janeiro	9.9	(+0.77%/año)
Lima	7.5	(+2.81%/año)

Fuente: Naciones Unidas. World Population Prospects. 1994.

Revision, New York, 1995

En los años '90 se han afianzado tendencias que ya habían empezado a exponerse en períodos anteriores. La migración rural-urbana hacia la ciudad principal deja de ser el proceso dominante que explica el auge de la urbanización. Los flujos migratorios internos experimentan una redistribución en el conjunto de la estructura de ciudades, dinamizando sobre todo las ciudades intermedias, que se refuncionalizan en el contexto del desarrollo regional (Jordán y Simioni,1998). Alcanza una nueva relevancia la migración urbana-urbana. Así los índices de primacía se reducen y disminuyen en términos relativos la macrocefalia de las ciudades capitales o principales, ninguna de las cuales puede sostener en los años noventa el dinamismo mostrado décadas atrás. La “explosión metropolitana” llegó a su fin en la región.

En América Latina y el Caribe, la urbanización ha constituido el fundamento del crecimiento económico, la modernización y las mejorías en el bienestar de la población. Sin embargo, como señaló el PNUMA, junto con el agotamiento y uso irracional de los recursos naturales, el medio ambiente urbano constituye el principal problema que enfrenta esta región en cuanto a esta esfera del desarrollo (PNUMA,2000). De igual forma la pobreza ha sido un factor estrechamente vinculado a los problemas ambientales urbanos locales.

De hecho, desde comienzos de los años ochenta la mayoría de los pobres de América Latina y el Caribe se localizan en áreas urbanas, en contraste con Asia y Africa donde la mayoría de los pobres son aún rurales. Entre 1980 y 1990, esta región experimentó un aumento absoluto de más de 60 millones el número de pobres urbanos. No obstante durante los años noventa la incidencia de la pobreza sufre una reducción relativa, y a partir de 1994 disminuye en términos absolutos; en 1997, 125,8 millones de habitantes de las áreas urbanas son pobres (35% de los hogares) (CEPAL,1999).

Las causas de un desarrollo urbano no sostenible han sido el aumento de la población urbana en conjunción con situaciones propias del subdesarrollo y de políticas urbanas inadecuadas: entre éstas la urbanización informal, la segregación socioespacial, la desregulación del mercado de suelo, las carencias

de infraestructura y las pautas de desarrollo de los sistemas de transporte que privilegian el transporte privado. En los últimos 30 años, en América Latina y el Caribe las políticas públicas han carecido de instrumentos adecuados para controlar la expansión de las ciudades. En cuanto a la urbanización informal, las insuficiencias mostradas por los sistemas de provisión de vivienda son el factor que explica el circuito de invasión y posterior regularización mediante programas de sitios y servicios. En el largo plazo las carencias de servicios básicos derivados del poblamiento informal, han contribuido a la expansión territorial de las ciudades, aunque hay que señalar que las intervenciones públicas han tenido gran efectividad para corregir las mismas. En cuanto al mercado de suelo, la región no ha tenido políticas de regulación de las externalidades que genera su funcionamiento, así como políticas de suelos que permitan absorber de modo sustentable el incremento de la población urbana. Las políticas de transporte público han sido factores coadyuvantes de un tipo de desarrollo modal que refuerza las tendencias a la dispersión urbana. Sin embargo, las políticas urbanas están integrando cada vez más este sector, existiendo casos de gestión exitosa, como el de Curitiba, Brasil.

Posterior a 1992, en la mayoría de las metrópolis de la región se han creado o reforzado agencias públicas para atender los principales problemas ambientales con enfoques de conurbación. En algunos casos se han designado autoridades ambientales urbanas, pero los retos siguen siendo muy grandes. Los problemas más acuciantes son la provisión de viviendas y servicios a los grupos más pobres, mediante la creación de nuevos modelos de urbanización que eviten los asentamientos ilegales con todas las consecuencias negativas que de ello se derivan. Una solución a este problema pasa por las necesarias reformas a la tenencia del suelo urbano que, al igual que la falta de acceso de los más pobres a tierras productivas en el sector rural, es una de las fuentes de inequidad de la región.

Existen algunas iniciativas con relación a la descontaminación del aire y a la solución de los obstáculos relacionados con el transporte público y la descongestión del tránsito, que podrían constituirse en una solución objetiva a

estos problemas para los países en desarrollo. Como ejemplo tenemos los sistemas de trolleybuses de Quito y el transmilenio de Bogotá, diseñados a partir de la experiencia de Curitiba. En Bogotá, la ciudadanía aprobó mediante referéndum suspender a partir del año 2015 el tránsito de los automóviles privados durante las ocho horas de alta congestión, fecha en la que el nuevo sistema de transporte deberá entrar en funcionamiento.

De cualquier forma, lo real es que la intensidad y el nivel de desequilibrio en la concentración de la población superan la capacidad de los estados nacionales para satisfacer las demandas crecientes de infraestructura y servicios públicos adecuados en materia de infraestructura vial, vivienda, suministro de agua potable, alcantarillado sanitario, infraestructura educativa y de salud, energía, espacios públicos agradables y seguridad. El panorama descrito refleja la urgente necesidad de llevar a cabo una adecuada gestión ambiental urbana, sobre todo para internalizar los costos ambientales y obviar los subsidios perversos. Esta temática comienza a adquirir relevancia en los gobiernos centrales y locales, que empiezan a considerar criterios de ordenamiento territorial, a encontrar formas alternativas para la recolección y manejo de los desechos sólidos y a explorar vías para un mejor orden y fluidez en el tráfico automotor.

Finalmente, un desafío urgente que enfrentan las grandes concentraciones urbanas se deriva de la ocurrencia de desastres tanto de tipo natural como tecnológico o complejo. De esta forma, a los factores mencionados de contaminación se adicionan los efectos de fenómenos climáticos extremos, eventos cíclicos con períodos de recurrencia alta pero no adecuadamente previstos, y los riesgos del desarrollo de actividades peligrosas, sin las regulaciones necesarias ni en su diseño ni en su realización. Por su dimensión, extensión y deficiente e insuficiente infraestructura, las ciudades de América Latina presentan una gran vulnerabilidad ante desastres con consecuencias negativas a nivel micro y macroeconómico, en el ámbito local, regional y nacional.

Las necesidades infraestructurales aparecen asociadas no sólo a la provisión de servicios básicos a zonas dependientes, a veces muy lejanas y que conllevan altísimos costos (agua, energía, drenaje, disposición de desechos y otros), sino

además a una insuficiente preparación física y organizativa para enfrentar emergencias o incluso fenómenos estacionales recurrentes. A ello hay que añadirle que las características del uso territorial, la distribución desordenada de las actividades y los servicios básicos son inadecuados. Además de presupuestos insuficientes de las administraciones locales, los vacíos normativos se complican por el hecho de que normas o reglamentaciones apropiadas no resultan aplicables en los modelos económicos y sociales de tales concentraciones urbanas. Por una parte, no se produce la internalización del riesgo, su gestión y la inversión en mitigación en las actividades privadas (comerciales e industriales), sino que se transfieren al Estado, y por otra, los asentamientos y actividades informales representan un alto porcentaje del desarrollo y expansión urbana.

El rápido crecimiento de la población urbana, la expansión territorial de las ciudades y la insuficiente infraestructura constituyen el principal problema de las ciudades de América Latina y el Caribe y las consecuencias que de ello se derivan, como son las desigualdades sociales y el crecimiento de la pobreza.

Es ya un hecho que la globalización conlleva tanto riesgos como oportunidades. Si bien el proceso globalizador ha permitido a la mayoría de los países de la región un acceso más dinámico a los mercados de capital y a las inversiones, ha incrementado la vulnerabilidad financiera.

Por otra parte, resulta insuficiente reconocer que la globalización conlleva riesgos y oportunidades. Lo esencial es reconocer que la proporción entre estas dos posibilidades no está predeterminada ni es inamovible. Se pueden disminuir los riesgos y aumentar las oportunidades trabajando en un doble plano. En el plano internacional, mediante la creación de nuevas reglas que encaucen la globalización por vías que faciliten el desarrollo sostenible de todos los países. Paralelamente, la región puede minimizar los riesgos y aprovechar las oportunidades si impulsa un conjunto de políticas que vinculen la dimensión ambiental con la económica y social, aplicando estrategias e instrumentos tanto en el plano interno como en el externo, que están interrelacionados. El desempeño internacional se halla condicionado por políticas internas, que a su vez cuentan con espacios de maniobra que son determinados por circunstancias internacionales.

Las estrategias de desarrollo sostenible nacionales, regionales y globales deben contar con un sistema de indicadores definidos sobre la base de criterios que combinen lo cualitativo con lo cuantitativo, y que reflejen no sólo el comportamiento del aire, agua, suelos, biodiversidad, sino que también se refieran a la calidad de vida y expresen nuevas formas de bienestar en correspondencia con los procesos ecológicos y culturales.

Se requiere seleccionar un número limitado de indicadores que recojan las variadas dimensiones de la sostenibilidad, tengan la capacidad de reflejar particularidades nacionales, faciliten el diálogo entre las autoridades sectoriales, incorporen las implicaciones globales y guarden estrecha relación con la toma de decisiones.

De tal forma, la identificación más precisa de prioridades permitiría asignar de manera más eficiente los recursos de cooperación canalizados a la región, y orientar mejor el trabajo de las agencias internacionales. Al respecto se propone para una gestión urbana más eficiente los objetivos estratégicos siguientes:

En el ámbito de las ciudades un objetivo estratégico es la mejora de la productividad urbana. Para ello es necesario establecer como punto inicial el monitoreo e los avances. La salud humana es un importante recurso productivo con estrechos vínculos con un medio ambiente adecuado. Con este fin debe procurarse:

1. Mejorar la productividad urbana, por medio de:
 - La medición de la productividad urbana y de los impactos de los mayores cuellos de botella, estableciendo un punto de partida para comparaciones futuras.
 - El reconocimiento del costo económico de las pérdidas de días trabajados por problemas de salud, monitoreándolo como indicador de la interacción contaminación-salud-economía., y por tanto, la disminución de los días perdidos sobre la base de un mejoramiento de calidad ambiental.
 - El monitoreo de los tiempos de traslado intraurbano como una expresión de la calidad de vida y el mejoramiento de su desempeño.

- La reducción de la generación de residuos y emisiones por unidad de producto urbano y el monitoreo de esta relación.
 - El mejoramiento de los indicadores de salud con clara vinculación ambiental, como la morbilidad y mortalidad en poblaciones especialmente vulnerables a ciertos contaminantes.
2. Dar seguimiento a las presiones por toma de recursos naturales y por deposición de emisiones, a objeto de:
- Estimar y monitorear la huella ecológica de los centros urbanos.
 - Estabilizar o disminuir dicha huella.
3. Aumentar la densidad de los centros urbanos.
4. Desarrollar y aplicar programas de seguimiento y evaluación, sobre todo en los aspectos siguientes:
- Monitoreo y aplicación de medidas para el aumento del tratamiento de las aguas servidas.
 - Medición y reducción de la vulnerabilidad urbana sobre la base de instrumentos de planeación.
 - Medición, monitoreo e inducción de un descenso en la generación de residuos sólidos.
 - Estimación del aporte y medición e inducción de la merma de emisiones provenientes de las pequeñas y medianas industrias.

CONCLUSIONES

América Latina y el Caribe, en comparación con otras regiones del mundo en desarrollo, es la región más urbanizada, con el 74% de la población en el año 2000, siendo similar a muchos países industrializados.

Los problemas ambientales de las áreas urbanas de América Latina y el Caribe provienen, en su mayoría, de la velocidad y dinámica de cambio y crecimiento de los asentamientos urbanos, los que han sido incapaces de contener la expansión de la precariedad y mantener una infraestructura adecuada de servicios urbanos.

En los años '90 la migración rural-urbana hacia la ciudad principal deja de ser el proceso dominante que explica el auge de la urbanización. Ahora la migración urbana-urbana tiene mayor relevancia, dinamizando a las ciudades intermedias, que se refuncionalizan en el contexto del desarrollo regional. De tal forma, los índices de primacía se reducen y disminuye en términos relativos la macrocefalia de las ciudades capitales o principales, ninguna de las cuales puede sostener en los años noventa el dinamismo mostrado en los años precedentes, con lo cual llegó a su fin la “explosión metropolitana” en la región.

Los asentamientos urbanos enfrentan grandes desafíos relacionados con la contaminación del aire, el agua y los suelos, además de desastres naturales y tecnológicos, Por su dimensión, extensión, deficiente e insuficiente infraestructura, las ciudades de América Latina presentan una gran vulnerabilidad ante los desastres con consecuencias negativas a nivel micro y macroeconómico, en el ámbito local, regional y nacional.

El rápido aumento de la población urbana, la expansión territorial de las ciudades y la insuficiente infraestructura constituyen el principal problema de las ciudades de América Latina y el Caribe y las consecuencias que de ello se derivan, como son las desigualdades sociales y el aumento de la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- BAHR, J. y G, MERTINS (1992): “The Latin America City”. *Colloquium Geographicum*. 22, pp. 65-75
- BAHR, J. y G. MERTINS (1993): “Urbanization in Latin America”. *Applied Geography and Development*. Vol. 4I, pp. 89-109
- CEPAL (1999): *Censos urbanos: aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, No. 21 (LC/L. 1330-p). Stgo. de Chile.

- CEPAL-CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, división de Población-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía). (1999): América Latina: proyecciones de población urbano-rural. 1970-2025. Boletín Demográfico, año 32, No. 63. Stgo de Chile, marzo.
- JODAN, R. y D. SIMIONE (comps.) (1998): Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana. LC/L.1117). Stgo. De Chile.
- MERTINS, G. (1991): Grundprobleme der Metropolen der Dritten Welt-der Fall Lateinamerika. In: Die Stadt als Kultur-und Lebensraum. Heidelberg. S, 161-178
- PNUMA(Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2000):"Conservación y uso sustentable de las selvas tropicales de América Latina y el Caribe". Documento presentado en la Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Marzo.
- UNITED NATIONS (1995). World Population Prospects: 1994 Revision, New York.