

711
CLCAH-CIU
1996

COMISION LATINOAMERICANA
Y DEL CARIBE SOBRE
LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

HÁBITAT II

LA CIUDAD PARA TODOS

EL FUTURO DE LOS
ASENTAMIENTOS
HUMANOS EN AMERICA
LATINA Y EL CARIBE

MAYO 1996

LA CIUDAD PARA TODOS

EL FUTURO DE LOS
ASENTAMIENTOS
HUMANOS EN AMÉRICA
LATINA Y EL CARIBE

COMISIÓN LATINOAMERICANA
Y DEL CARIBE SOBRE
ASENTAMIENTOS HUMANOS

HÁBITAT II

AGRADECIMIENTOS

La Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre los Asentamientos Humanos, creada en 1995 por iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tuvo como misión preparar el informe "La ciudad para todos", con el fin de presentar una visión regional sobre la ciudad y la gestión urbana, a los participantes de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos - Hábitat II, a realizarse en Estambul, Turquía, en junio de 1996.

Enrique V. Iglesias, Presidente del BID, y Fernando Zumbado, Director del Programa Regional para América Latina y el Caribe del PNUD invitaron a las siguientes personas para componer la Comisión (véase datos biográficos en Anexo):

Jaime Lerner, Brasil (Presidente de la Comisión)
Hernando de Soto, Perú
Gloria Knight, Jamaica
Mirna Lievano de Marques, El Salvador
Enrique Ortiz, México
Enrique Peñalosa, Colombia
Eugenio Velasco Morandé, Chile

Los miembros de la Comisión fueron seleccionados tomando en consideración no sólo su representatividad geográfica en su región, sino también en los importantes segmentos de la sociedad civil, en particular del sector privado, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos locales.

Los Comisionados, además de las reuniones deliberativas que hicieron en Nueva York y Curitiba, realizaron consultas con instituciones, autoridades y expertos en sus países y en la región, recogiendo importantes comentarios y contribuciones para su labor. Pese a que las conclusiones y recomendaciones contenidas en este informe son de total responsabilidad de la Comisión, aquí se expresa el aprecio y el reconocimiento de las siguientes personas y organizaciones consultadas:

Alberto Maldonado (Colombia), Alejandro Florian (Colombia), Angelo Bottagio Suárez (Honduras), Cecilia Martínez (México), Claudia Laud (Argentina), Danilo Midence Monroy (Guatemala), Edin Martínez (El Salvador), Fabio Giraldo (Colombia), Fernando Rojas (Costa Rica), Fernando

Viviescas (Colombia), Francisco Beltrán Galindo (El Salvador), Padre Gregory Ramkisoorn (Jamaica), Hans Bodewig (El Salvador), Hiram Quiroga (Ecuador), Jacqueline Da Costa (Jamaica), Jaime Ravinet (Chile), Jaime Valenzuela (ICLEI/ Ecuador), Jeb Brugmann (ICLEI), Jorge Price Masalías (Perú), José Selenszki (Panamá), Lucelena Betancur (Colombia), Mariano Arana (Uruguay), Mario Montenegro (Nicaragua), Mario Saénz (El Salvador), Mario Valiente (El Salvador), Milverton Reynolds (Jamaica), Moren Seymour (Jamaica), Paul Buchanam (Jamaica), Pauline Knight (Jamaica), Saúl Pineda (Colombia), Sergio Magalhães (Brasil), Teolinda Bolívar (Venezuela), Ximena de la Barra (UNICEF, Nueva York).

También fueron consultados: el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, la red de la Coalición Internacional de Hábitat - HIC, la Federación de Cámaras de la Construcción de Ecuador y las Cámaras de Construcción de: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, Guayaquil, México, Paraguay, Perú y Quito.

Adicionalmente, el Instituto Libertad y Democracia mantiene consultas permanentes con una amplia red de organizaciones peruanas, involucrando 41 cooperativas agrarias, 7 asociaciones de agricultores, y 78 diferentes tipos de organizaciones populares. Asimismo, fueron consultados los informes y documentos presentados en los distintos eventos preparatorios de Hábitat II en América Latina y el Caribe.

La coordinación de los trabajos de la Comisión, incluida la edición del informe, estuvo bajo la dirección de Marlene Fernandes, con la colaboración de Mario Calderón. En paralelo, Juan Manuel Salazar (PNUD) y Robert D. Daughters (BID) aportaron un importante apoyo en la supervisión y coordinación global de estas labores, en particular en la revisión editorial del Informe.

Deseamos expresar nuestra consideración y aprecio en especial a las distintas oficinas de las Naciones Unidas, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Gobierno de Paraná, las cuales ofrecieron apoyo técnico y/o administrativo para la Comisión y su equipo técnico. La preparación de este informe no habría sido posible sin la ayuda de las oficinas regionales del PNUD y del BID en Brasil, y del Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) en Rio de Janeiro. También deseamos destacar el valioso apoyo técnico, administrativo y editorial que los equipos del BID, del PNUD y del IBAM ofrecieron a la Comisión.

28 de mayo de 1996

En los asentamientos humanos se plasman las condiciones concretas de vida de la población. Día a día en la vida de los pueblos, ciudades y metrópolis se expresa el conjunto de los problemas del desarrollo. Allí se revelan y combinan, entre otros, la crisis demográfica, el deterioro ambiental, el flagelo de la pobreza y la desigualdad de la mujer. Es pues en la dimensión espacial donde convergen los problemas de la humanidad. En este sentido, la Conferencia Hábitat II recogerá los grandes temas abordados por las recientes conferencias mundiales organizadas por las Naciones Unidas en Río de Janeiro, El Cairo, Copenhague y Beijing.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han querido aprovechar esta oportunidad para aportar elementos adicionales de discusión a esta Conferencia. Por ello, han promovido la creación de un grupo de expertos y personas activas en el quehacer urbano que, bajo el nombre de Comisión Latinoamericana y del

Caribe sobre los Asentamientos Humanos, recibió la misión de preparar el presente informe, incorporando una visión regional del tema.

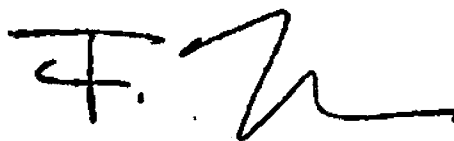
La Comisión aborda el tema urbano con una óptica independiente y una perspectiva positiva. Sin desconocer la gravedad de los problemas que azotan a nuestras ciudades, nos insta a enfatizar sus enormes potencialidades. Unidos en torno de una visión estratégica somos capaces de lograr sorprendentes avances en la calidad de vida urbana. La prueba de esto está en la multiplicidad de buenas prácticas de gestión urbana que existen hoy en día en nuestra región.

Nos unimos, por lo tanto, al mensaje central de la Comisión, es decir, a los principios inseparables del derecho al usufructo de la ciudad - "la ciudad para todos", por un lado, y de la responsabilidad compartida en su construcción, por otro - "la ciudad de todos".

El BID y el PNUD agradecen la labor de los Comisionados.



ENRIQUE V. IGLESIAS
Presidente
Banco Interamericano de Desarrollo



FERNANDO ZUMBADO
Director Regional para América Latina y el Caribe
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
ENFRENTANDO LOS DESAFÍOS URBANOS: COMO HACER.....	13
La ciudad para todos: expresión concreta del derecho a la ciudad	14
Una visión estratégica de la ciudad: revertir la perspectiva de caos urbano	16
Corresponsabilidad: un nuevo enfoque de participación ciudadana	18
Poder Local: el protagonismo de la sociedad civil en alianza con los gobiernos locales	21
Mejorando el acceso de los pobres a los beneficios de la urbanización	24
Mantener los equilibrios macroeconómicos: condición para combatir la pobreza en una perspectiva de largo plazo	27
El correcto aprovechamiento del ahorro interno para resolver los problemas del hábitat: el caso de los fondos previsionales	29
La formalización de los bienes inmuebles y de otros activos de los pobres: liberando su potencialidad económica	31
Tender puentes entre la economía formal y la informal: como fortalecer la producción de los sectores populares	34
COMENTARIO FINAL.....	37
ANEXO.....	39



INTRODUCCIÓN

En las últimas cuatro décadas la Región de América Latina y el Caribe se ha transformado profundamente, pasando de una comunidad con rasgos predominantemente rurales, a una de geografía y personalidad enfáticamente urbanas. Hoy en día, nuestra región se caracteriza por su alto y consolidado nivel de urbanización, destacándose como la región más urbanizada del mundo en desarrollo. En 1995, la población que residía en ciudades representaba el 73,4 por ciento de la población total de la región. Es más, la región tiene ahora más de 40 ciudades con poblaciones de más de un millón de habitantes - número que se duplicó durante las dos últimas décadas — y cinco de las veinte ciudades más grandes del mundo, las denominadas megaciudades.

Como era de esperar, esta transformación no ha sido fácil. En su primera etapa especialmente, es decir durante los años cincuenta y sesenta, cuando muchas de nuestras ciudades estaban duplicándose en tamaño cada 10 años, el panorama urbano de la región parecía particularmente turbulento. Los pronósticos de la época, coincidentes con la primera Conferencia HÁBITAT (Vancouver, 1976), eran oscuros y pesimistas. ¿Cómo se iban a absorber las grandes olas migratorias campo-ciudad? ¿Cómo se iba a generar un nuevo parque de vivienda, infraestructura y servicios básicos urbanos, en un período de 15 a 20 años, equivalente a todo el patrimonio físico urbano

acumulado históricamente en la región? ¿Qué tipos de crisis sociales, políticas y económicas se producirían como consecuencia de los inevitables déficit de empleo y servicios urbanos?

Veinte años después de la Conferencia de Vancouver, el panorama urbano de la región sigue difícil, pero menos oscuro y alarmante. Por un lado, las tendencias demográficas han mejorado sustancialmente. Gracias en gran medida al propio proceso de urbanización de la región, que modificaron los patrones reproductivos de la sociedad, el incremento demográfico de la población —urbana y rural— disminuyó fuertemente después de 1970, lo que se tradujo en una reducción igualmente marcada en las tasas de crecimiento urbano, de un promedio de 3,6 por ciento en los años setenta a 2,5 por ciento a principios de esta década. Paralelamente, la tendencia de concentración del crecimiento urbano en algunas grandes ciudades, tan característico de la región en los años cincuenta y sesenta, también comenzó a revertirse a partir de los años setenta y ochenta. Actualmente, las pequeñas y medianas ciudades están creciendo más rápidamente en la Región que las grandes aglomeraciones, creando una importante válvula de escape para el crecimiento urbano en general de la Región.

Por otro lado, los avances

fundamentales en el marco económico y político de la región han producido importantes mejoras en la productividad económica de nuestras ciudades así como en su institucionalidad y capacidad de gestión. El desarrollo económico de la región durante las últimas décadas ha estado más asociado que nunca a sus procesos de urbanización. En el contexto actual de globalización económica, las ciudades desempeñan un papel determinante en el intercambio de información, bienes y servicios con la economía internacional. Al mismo tiempo, el gran aumento de la población urbana ha terminado contribuyendo más de lo anticipado a la dinamización de las economías urbanas, incrementando el número de consumidores y productores, y agilizando sustancialmente el flujo de información económica para los mismos.

En el plan político y de gobierno, la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe han iniciado reformas estructurales profundas en el campo de la democratización y la descentralización del Estado, dando como consecuencia un claro fortalecimiento de los gobiernos locales y de la sociedad civil en la actividad del sector público urbano. A esto se suma la transformación, igualmente profunda, del papel del Estado frente a la iniciativa

privada, permitiendo la incorporación del sector privado empresarial en la provisión de servicios públicos. A raíz de estas reformas se ha producido una multiplicación de actores en el escenario administrativo urbano. Hoy en día los gobiernos locales progresivamente se transforman en los principales agentes promotores del desarrollo económico y social de las ciudades, en alianza con el sector privado empresarial o con las organizaciones comunitarias. Esto, a su vez, ha estimulado un florecimiento de iniciativas, transformando la región en un laboratorio de experiencias útiles y repetibles de gestión y planificación urbana y ambiental.

Esta transformación estructural ha dado como resultado el surgimiento de sociedades urbanas, diferenciadas y complejas, con demandas sociales y de consumo cualitativamente distintas, haciendo de América Latina y el Caribe uno de los mercados emergentes con más alto ritmo de crecimiento en el mundo.

Pese a las señales positivas, la coyuntura actual de nuestras ciudades sigue presentando graves problemas y desafíos. Su crecimiento, aunque reducido en comparación con las últimas tres décadas, aún persiste a ritmos incompatibles con la capacidad social, económica e institucional que existe en la mayoría de las localidades.

Particularmente en las grandes ciudades, esta situación continúa provocando la degradación ambiental y social de nuestros asentamientos humanos, contribuyendo a una percepción, ampliamente difundida en la región, de un deterioro gradual de la calidad de la vida de nuestras ciudades.

Al centro de la problemática urbana actual está la pobreza urbana, como la expresión más visible de una urbanización excluyente, sin planificación ni desarrollo. Efectivamente, la pobreza urbana bien puede constituir el problema político y económico más explosivo de la Región en el próximo siglo. La población urbana en situación de pobreza alcanza magnitudes del orden del 40 por ciento, la mitad de la misma en condiciones de indigencia. Entre 1970 y 1990, el porcentaje de la población urbana en estado de pobreza absoluta subió de 29 por ciento a 39 por ciento, lo que en términos absolutos significó un aumento de 44 a 115 millones de personas.

La expresión más crítica de la pobreza urbana está en los índices de privación de servicios esenciales para la mayoría de la población pobre. Una de cada tres familias en América Latina carece de vivienda, o no cuenta con condiciones mínimas de habitabilidad. El déficit habitacional, cuantitativo y cualitativo, es de aproximadamente 40 millones de viviendas.

De un total de 90 millones de hogares, 25 millones no disponen de acceso a servicios de agua potable, mientras más de 30 millones no cuentan con alcantarillado y saneamiento básico.

Los sectores de bajos ingresos, aunque mayoritarios, han sufrido las consecuencias de la urbanización excluyente en buena parte de las ciudades latinoamericanas y del Caribe. La debilidad de las instituciones y de las políticas urbanas, aliada a la inexistencia de un estatuto claro sobre el régimen de tenencia de las tierras urbanas y de un sistema legal y financiero no discriminatorio, impidieron el acceso de los pobres a las tierras urbanas y a la vivienda, estimulando la multiplicación de los asentamientos ilegales y de las urbanizaciones espontáneas.

No obstante, durante las últimas décadas, y pese a su incapacidad económica aparente, los pobres han podido generar excedentes económicos que se expresan en el activo inmobiliario de sus viviendas y en una parte de su infraestructura, fruto de su capacidad inagotable para producir su hábitat. Para responder a las demandas de la gran mayoría de la población, sin acceso al mercado de viviendas y no asistida por el Estado, se ha creado en cada ciudad, al margen del marco jurídico y regulatorio, un gran mercado de tierras, materiales y

servicios, incluso de crédito.

Esa producción social del hábitat ha generado, y sigue generando, un patrimonio inmobiliario muy importante. Se estima que el valor de las inversiones en viviendas informales sin titulación o registro en América Latina y el Caribe es de aproximadamente US\$350.000 millones. Esta cifra indica que en la región, igual que en la mayoría de los países en desarrollo, las inversiones en el patrimonio inmobiliario informal son la más poderosa y tal vez la única fuente de ahorro de la gran mayoría de la población pobre.

Enfrentar los desafíos planteados por esa situación, con el fin de mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos de la Región, depende de la revisión que cada país haga de sus políticas macroeconómicas y sociales en función de los impactos indeseables sobre las ciudades y sus habitantes.

Es evidente que en la Región fueron escasos los resultados de las acciones inspiradas y ejecutadas por el Estado como el sólo proveedor de vivienda y servicios sociales y urbanos. Las transformaciones operadas en el marco político, económico y social de los asentamientos humanos han fortalecido y consolidado la conciencia política sobre la importancia del papel que la sociedad civil y los gobiernos locales deben

cumplir en la identificación y puesta en marcha de nuevas estrategias de desarrollo urbano.

El mundo atraviesa por un proceso de globalización, con la generación de nuevas alianzas y bloques económicos, y la renovación de las instancias políticas en el ámbito mundial y regional, igual que al nivel de la cooperación internacional. América Latina y el Caribe sufren los efectos de estos cambios globales, a la par de sus procesos de transición demográfica, económica y política.

La Región busca insertarse positivamente en el proceso de globalización. Pero debe cuidarse, al mismo tiempo, que no se acentúen los problemas de marginalización económica, de exclusión social y de pérdida de identidad cultural. La transición a un nuevo siglo debe brindar a todos los países oportunidades para construir, a partir de las enseñanzas del pasado, un mejor futuro para todos.

El siglo XXI estará enmarcado en todo el mundo, y en particular en la Región, por el protagonismo de las ciudades. El desarrollo social, económico y ambientalmente sostenible para toda la humanidad, compromiso adoptado por los países signatarios del Programa (Río de Janeiro, 1992), dependerá cada vez más del

papel protagónico que las ciudades puedan asumir como centros de producción de riqueza, cultura y bienestar social.

La Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre los Asentamientos Humanos comparte, como principio, la visión positiva que la Agenda Hábitat ofrece sobre las ciudades. Desarrollar sus potencialidades permitirá que, en el próximo siglo, hombres y mujeres tengan vivienda, empleos productivos, un ambiente de vida saludable y seguro, con pleno acceso a los servicios sociales y urbanos básicos.

Los países de América Latina y del Caribe, que han aceptado el reto de la convocatoria de Hábitat II para una acción global y local que restablezca los niveles de gobernabilidad y de calidad de vida urbana, deberán movilizar sus recursos propios - económicos, técnicos y humanos - y fomentar una gestión urbana más eficiente, eficaz y responsable.

Revertir las tendencias negativas de deterioro de la calidad de vida urbana y reforzar las perspectivas de mejor manejo de los problemas del hábitat dependerá de propuestas concretas que se traduzcan en acciones - a nivel global, regional, nacional y local - a ser implementadas con el apoyo indispensable de la sociedad civil en cada país.

ENFRENTANDO LOS DESAFÍOS URBANOS

COMO HACER

Teniendo en cuenta los desafíos urbanos que los países de América Latina y el Caribe necesitan enfrentar con urgencia, deberán adoptar estrategias propias para generar, hasta el final del siglo, cambios concretos - mensurables y visibles - en la calidad de la vida urbana de la región. Sin embargo, aún las estrategias más amplias y audaces se implementan paso a paso. Frente a la urgente necesidad de dar respuestas concretas a la población, se requiere la osadía para en el corto plazo, poner en marcha los primeros pasos hacia un futuro mejor para las ciudades.

A continuación la Comisión destaca un conjunto de propuestas y principios, encaminados a ampliar la gobernabilidad de las ciudades, a mejorar la accesibilidad de los pobres a los beneficios de la urbanización y aumentar la capacidad de ahorro e inversión urbana, como estrategias para superar los mayores obstáculos al desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. Estas se ofrecen a título de alternativas para hacer frente a los problemas de las ciudades latinoamericanas y del Caribe. Cabe señalar que todas las propuestas se basan en experiencias concretas y exitosas ya implementadas con éxito en la región.

LA CIUDAD PARA TODOS: EXPRESIÓN CONCRETA DEL DERECHO A LA CIUDAD

El derecho a la ciudad se enuncia como el derecho de todos los ciudadanos - hombres y mujeres - a vivir en ciudades seguras, sanas, democráticas, productivas y sostenibles, según las opciones y posibilidades de cada uno, sin restricciones ni discriminaciones de género, nacionalidad, raza, lengua, creencia o condición económica.

Este concepto amplía e involucra el derecho de oportunidad de acceso a la vivienda, incluyendo además del acceso al suelo y a la infraestructura, el acceso a los servicios sociales, bienes ambientales y culturales, oportunidades de empleo productivo y de formación educativa.

La violencia de la vida urbana contemporánea que agobia a todos los ciudadanos por igual, en América Latina y el Caribe, puede alternarse sustancialmente a través de una política de humanización de las ciudades. Humanizar la ciudad es más que introducir servicios, infraestructura y equipamientos. Es abrir espacios para la convivencia y el pleno ejercicio de la libertad

de sus pobladores y asegurar que éstos se apropien de la ciudad, la imaginen, la vivan, la disfruten y la transformen.

El concepto de ciudadanía, resultante de esa visión humanística, se construiría haciendo efectivos los derechos y obligaciones de los habitantes de la ciudad y haciendo posible el ejercicio consciente de sus responsabilidades. Los avances de la democracia participativa en las sociedades modernas obligan a incorporar en la gestión urbana los procesos de decisión colectiva. Sin embargo, es el respeto a la ciudadanía lo que mejor enmarcará un gobierno democrático. Ese respeto debería presidir todos los planes y acciones del gobierno local, buscándose más que todo asegurar la calidad de los espacios, equipamientos y servicios urbanos.

El derecho a la ciudad debe formar parte esencial de la práctica política y del buen gobierno en la Región, alcanzándose y formalizándose progresivamente en bases jurídicas y normativas adecuadas.

La experiencia de Curitiba (véase el recuadro que se incluye a continuación) muestra que el derecho a la ciudad no es sólo retórica. Más bien es una cuestión de voluntad política del gobierno local, y de la sociedad civil de garantizar las condiciones - físicas, sociales y económicas - que aseguren la universalidad y la efectividad

de aquel derecho.

Respetar, como principio, el pluralismo político, social, económico y cultural de nuestras sociedades urbanas y reconocerlo no como obstáculos sino como potencial para el desarrollo, permitirá construir la ciudad para todos como expresión concreta del derecho a la ciudad.

UNA VISIÓN ESTRATÉGICA DE LA CIUDAD: REVERTIR LA PERSPECTIVA DE CAOS URBANO

Es de máxima importancia superar la visión trágica de las ciudades que frecuentemente conduce a una forma de parálisis frente a la complejidad de los problemas. La experiencia acumulada en la región presenta ejemplos de lo que debe hacerse para enfrentar los desafíos urbanos con éxito, confirmando que es posible encontrar soluciones innovadoras para vencer los obstáculos. Más que un problema de escasez de recursos o de escala de los problemas a enfrentarse, la dificultad está en revertir la perspectiva de caos urbano, sustituyéndola por una visión común estratégica para cada ciudad.

La visión estratégica, fundamentada en un compromiso de cambio y acción, es indispensable para aprovechar las potencialidades de la urbanización y explotar las ventajas competitivas de la ciudad. Trabajar con una visión estratégica de la ciudad es un reto que extendemos a las autoridades locales en este final de siglo, cuando las ciudades son llamadas a asumir un papel protagónico en el proceso de desarrollo económico y social, tanto a nivel local como nacional e internacional.

Transformar la ciudad, según la visión de su futuro, requiere buscar el equilibrio en la definición de prioridades, entre necesidades y potencialidades, combinando con realismo lo deseable y lo posible. Si la visión estratégica resulta de un esfuerzo colectivo de todos los actores sociales, ideando la ciudad deseada, el sentido de pertenencia y corresponsabilidad fortalecerá el compromiso de la sociedad civil con el éxito de las transformaciones operadas bajo el liderazgo del gobierno local.

Los métodos de planificación estratégica están difundándose en las ciudades de la Región, complementando los métodos tradicionales de planificación urbana a través de planos reguladores de uso del suelo. Basada en un proceso de consulta y compromiso de los principales segmentos de la sociedad civil — incluyendo el sector empresarial, grupos gremiales, asociaciones de barrios, etc. — la planificación estratégica permite manejar con mayor eficacia el concepto de la ciudad como un sistema complejo, abierto y dinámico, que interactúa en un mundo en constante transformación.

CURITIBA: UNA VISIÓN ESTRATÉGICA PARA EL CAMBIO

La experiencia de planificación urbana de Curitiba en los últimos treinta años es una de las más exitosas, destacando a la ciudad en el plano mundial. La clave para entender la transformación urbana que se llevó a cabo en Curitiba, en el corto espacio de una generación, es la visión estratégica de cambio que siempre guió a los dirigentes de la ciudad, con el apoyo de la población.

Pese a las limitaciones propias de un país en desarrollo, los problemas de una migración masiva y una tasa anual de crecimiento demográfico de 2,3 por ciento, Curitiba transformó su base económica en los años setenta y logró superar los desafíos urbanos con soluciones sencillas y creativas.

El actual modelo de planificación urbana nació en 1965, con amplio debate público, y se tradujo en el Plan Director de Curitiba y en la creación del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Este fue el punto inicial para la transformación de Curitiba, cuando la ciudad aún contaba con poco más de 600.000 habitantes. La planificación del crecimiento y desarrollo urbano de Curitiba se basó en la concepción integrada y la ejecución coordinada del sistema vial, el transporte y el uso de las tierras urbanas. El sistema vial, jerarquizado, define la estructura física de la ciudad; el uso del suelo asegura la congestión poblacional a lo largo de las vías estructurales, donde la infraestructura es más completa, y el transporte garantiza el desplazamiento rápido por toda la ciudad.

Con la implantación de la ciudad industrial de Curitiba en 1975, se produjo la transformación económica que propició la garantía de empleos, el aumento de las inversiones en infraestructura física y social y el mejoramiento de la calidad de la vida para todos. La expresión concreta de la planificación integrada de la ciudad puede observarse en su sistema de transporte público.

El sistema de transporte, operado por empresas privadas y regido por el municipio, atiende, sin ningún subsidio, a 1.805.000

pasajeros al día, con una red integrada dotada de veinte terminales de transbordo de pasajeros y cuatro modelos diferentes de líneas, con sus respectivos modales. Una vez en la red, el usuario puede trasladarse por toda la ciudad, utilizando diferentes líneas y pagando un sólo boleto, cuyo precio permite el acceso a la población más pobre a todas las zonas de la ciudad.

La red integrada de transporte de Curitiba es un ejemplo de alianza corresponsable entre los sectores público y privado. Ejemplo que se ha replicado en otras asociaciones entre el poder público y la sociedad civil, garantizando inversiones en la recuperación del patrimonio histórico de Curitiba, así como en equipamientos culturales y sociales importantes. En el área social se puede mencionar el ejemplo de las guarderías financiadas por las empresas privadas y el proyecto de recolección y reciclaje de basura, en el cual participa el 75 por ciento de la población, en particular las comunidades de los asentamientos populares.

La visión estratégica de la ciudad también permitió que Curitiba tuviera gran éxito en la preservación del medio ambiente, conjugándola con el saneamiento ambiental y la provisión de zonas verdes para uso recreativo. La delimitación de espacios de preservación del medio ambiente en toda la ciudad está asociada al saneamiento de las cuencas de los ríos y preservación de fondos de valle, transformados en parques y bosques que se extienden a lo largo de toda la ciudad. Así, Curitiba alcanzó hoy un índice de cincuenta metros cuadrados de área verde por habitante, mereciendo el título de capital ecológica.

En suma, la opción estratégica de Curitiba es permanentemente reinventar la ciudad rescatando el confort, la seguridad, la productividad y el bienestar de la vida urbana. Curitiba ha procurado garantizar al ciudadano el derecho de acceso a su ciudad, buscando el equilibrio entre la solución de las necesidades inmediatas y la visión estratégica de futuro, y construyendo la delicada ecuación de corresponsabilidad entre el poder local y la sociedad civil.

CORRESPONSABILIDAD: UN NUEVO ENFOQUE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Para lograr nuestras dos metas anteriores — una ciudad accesible a todo ciudadano y una visión estratégica capaz de unir a los distintos segmentos de la comunidad urbana — hace falta un ingrediente más: el pacto de corresponsabilidad. La corresponsabilidad se refiere al pacto de responsabilidades compartidas que se necesita establecer entre los distintos segmentos de la comunidad urbana, para desembocar en una gestión pública exitosa y sustentable. La corresponsabilidad es un nuevo enfoque de participación ciudadana, en tanto que respeta por igual la importancia, la capacidad y las habilidades diferenciadas de cada una de las partes interesadas en la búsqueda de soluciones para un problema común en la que corresponde a cada una asumir con conciencia y empeño su parte de responsabilidad para que se efectúe con éxito el proyecto colectivo.

La corresponsabilidad consciente, en un marco de democracia participativa, es la clave para ampliar la gobernabilidad de las

ciudades. Pero la corresponsabilidad impone una aproximación diferente a la gobernabilidad: además del ejercicio de sus tradicionales funciones de gobierno, se requiere del Estado innovación y creatividad para fomentar, facilitar y potenciar las interacciones entre los diversos actores urbanos.

La experiencia enseña la importancia de definir correctamente, caso por caso, la ecuación de corresponsabilidad, como condición indispensable para el éxito de las intervenciones públicas que operaran mediante alianzas entre el Estado y la sociedad civil. La conjugación de los intereses de cada agente, grupo o sector social necesita ser ponderada con los criterios de eficiencia, eficacia y transparencia recomendables en cada situación.

La ecuación de corresponsabilidad define el modelo de articulación y concertación institucional que, formalizado, permitirá a cada una de las partes interesadas ejercer sus tareas en función de

sus intereses y competencias específicas - planificación, regulación, fomento, producción, operación, consumo o control social - en la implementación de un proyecto común. Además, el consenso que deberá presidir la definición y adopción de este pacto social significará que todos los participantes en el emprendimiento colectivo aceptan, como principio, sujetarse al control social establecido por ellos mismos.

En suma, la corresponsabilidad como práctica de la ciudadanía fortalece la gestión democrática de la ciudad y contribuye a que el compromiso con el desarrollo urbano sea una causa compartida.

Sin embargo, como principio de

buena práctica de gestión urbana, cualquier nueva propuesta para la ciudad necesita ser expresada en forma clara y sencilla, y difundida ampliamente, para que sea comprendida y asimilada por todos los ciudadanos. Así se facilitará a las partes interesadas la participación corresponsable y consciente en las consiguientes decisiones y acciones. Y, además, se les permitirá el deseable ejercicio cotidiano de ciudadanía de controlar la ejecución de los proyectos públicos. Por otro lado, esta práctica democrática obliga a que se amplíen los niveles de educación de la ciudadanía. Con ello se estará garantizando la viabilidad política y práctica de las propuestas y su necesaria continuidad.

EL CONSEJO DE INTEGRACIÓN DE PROGRAMAS DE URBANIZACIÓN POPULAR

La creación del Consejo de Integración de Programas de Urbanización Popular se produjo formalmente en 1993 cuando un decreto del Gobernador del Estado de Ceará fijó su marco operativo. La labor del Consejo se ha inspirado en un proceso alimentado fundamentalmente por el trabajo comunitario e integrador de base popular, que ha recibido el apoyo de la cooperación internacional, especialmente en el marco del convenio bilateral Brasil - Alemania.

Las entidades y grupos involucrados son el Gobierno del Estado de Ceará; la Escuela Técnica Federal de Ceará; las Prefecturas de Eusébio, Maracanaú, Pacatuba y Maranguape (municipalidades de la región metropolitana de Fortaleza); una asociación de residentes de cada uno de estos municipios; y las siguientes organizaciones no gubernamentales: Grupo de Investigación e Intercambio Tecnológico (GRET), el Centro de Estudios, Articulación y Referencia sobre Asentamientos Humanos (CEARAH - PERIFERIA) y la Red COMUNIDADES, que incorpora a 25 instituciones, entre universidades y consultores privados.

Gracias a su composición y a su marco de operación, el Consejo se mueve en un plano de cooperación horizontal, con plena conciencia de

corresponsabilidad y transparencia en su funcionamiento. De esta forma, cada una de las partes interesadas tiene los mismos derechos y oportunidades para aportar ideas y acciones en beneficio de todos. La propia frecuencia de sus reuniones mensuales permite una amplia participación en el proceso de decisiones. Dichas reuniones, que tienen una amplia difusión en la comunidad, permiten mantener un debate permanente acerca de la marcha de las comunidades.

Como modelo eficaz de gestión interinstitucional, el Consejo sigue operando fundamentalmente a partir de proyectos de pequeña escala seleccionados con base en el consenso. Mediante convenios específicos se definen actores y responsabilidades, no sólo dentro de cada comunidad, sino también en el contexto de la ciudad y zona metropolitana de Fortaleza. De tal forma, es posible generar consenso en cuanto a las estrategias sectoriales de participación de grupos populares en la búsqueda de las nuevas posibilidades urbanas, no sólo en materia de hábitat, sino también en relación a la educación, la información, el empleo y la tecnología. Más de mil soluciones habitacionales, la generación de más de quinientos empleos, así como de una conciencia comunitaria renovada, constituyen parte de los resultados iniciales de esta buena práctica.

PODER LOCAL: EL PROTAGONISMO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ALIANZA CON LOS GOBIERNOS LOCALES

Los procesos de democratización y de descentralización, fortalecidos en la Región durante la última década como consecuencia de la crisis de gobernabilidad de los gobiernos centrales, se reflejaron en el surgimiento de un poder local, constituido por nuevas alianzas entre los gobiernos locales y la sociedad civil.

Esa progresiva construcción del poder local corresponde además al creciente protagonismo político y económico de las ciudades en los escenarios nacionales e internacionales. Las ciudades buscan aprovechar sus potencialidades y ventajas comparativas para atraer los capitales productivos necesarios para dinamizar la economía urbana, generar empleos y proveer bienestar social. Las alianzas entre la sociedad civil y los gobiernos locales en busca de intereses comunes se han fortalecido para hacer frente a la gran competencia por inversiones en infraestructura económica y social, que se ha visto acentuada por la globalización de la economía. De esta manera se generan las

bases de legitimidad del poder local, fenómeno que viene multiplicándose en todo el mundo.

El fortalecimiento del poder local, como motor del progreso social y económico de la ciudad y su región, es hoy una estrategia que propicia la movilización de los nuevos recursos - financieros y tecnológicos - necesarios para el desarrollo. Son múltiples los casos exitosos que a este respecto se presentan en las ciudades latinoamericanas.

Sin embargo, este fenómeno sólo puede prosperar si se consolida la democratización y la descentralización del Estado, por una parte, y por otra se alcanza una mayor participación del sector privado para resolver los problemas del hábitat.

La reforma política en América Latina debe mantener el énfasis en el fortalecimiento del proceso de descentralización, no sólo como una creciente transferencia de responsabilidades sino también de recursos y autonomía de decisión hacia los niveles locales.

Los gobiernos locales están demostrando su capacidad política e institucional para encontrar soluciones creativas e innovadoras, de menor costo social y económico, a los problemas de la urbanización. Es allí, al nivel local, donde se pueden encontrar las mejores soluciones, las más sencillas y efectivas, a aquellos problemas que, de otra forma, tienden a transformarse en complejos problemas nacionales.

Sin embargo, la democratización y la creciente participación de los actores sociales en todos los aspectos de la vida urbana requieren un proceso de

descentralización desde el Estado hacia la sociedad civil. La experiencia de la Región permite concluir que las coaliciones locales - entre el sector público, el sector privado empresarial y las organizaciones comunitarias - son el mejor instrumento para promover el desarrollo local con equidad y bienestar social.

En síntesis, la reforma del Estado y la descentralización en la Región deberán propiciar las condiciones políticas e institucionales que promuevan el surgimiento del poder local, fortaleciéndose en consecuencia el protagonismo de la sociedad civil en alianza con los gobiernos locales.

EL PODER LOCAL Y SUS RESULTADOS

EL CASO DEL MUNICIPIO DE PENSILVANIA EN COLOMBIA

Pasar en 5 años del puesto 530 al 233, en términos del índice de necesidades básicas satisfechas, dentro de un total de 1050 municipios, puede ser el resultado que resume un proceso continuado de alianza consciente entre la Sociedad Civil y el gobierno local, en el marco de la descentralización que vive Colombia.

Pensilvania es un municipio con una población cercana a los 30.000 habitantes, el 58 por ciento de los cuales vive en las zonas rurales. Está situado al oriente de la región central cafetera de Colombia. Su economía tradicional giró alrededor del café y de otras actividades agropecuarias. Como la mayoría de los municipios colombianos, su estructura social y productiva, tanto como su propio liderazgo interno, sufrieron mengua persistente, debido a procesos migratorios que sustrajeron excedentes económicos y recursos humanos en beneficio de las concentraciones urbanas mayores e intermedias.

En el año 1988, que marca el punto de partida de la elección popular de alcaldes en Colombia, un gran movimiento cívico inspirado por todas las fuerzas de la sociedad civil y por un liderazgo político local renovado, generó un clima propicio para que empresarios de la región cafetera central, originarios de Pensilvania, tomaron la decisión de volver a su tierra nativa con inversiones de cuantía considerable dirigidas a la reforestación de varios miles de hectáreas donde antes existían bosques primarios andinos que fueron reemplazados por café y ganadería extensiva. El nuevo gobierno local de elección popular respaldó este proceso de reconversión a través de diversos incentivos.

Mientras tanto, la reactivación económica generada por el nuevo clima de cooperación entre el gobierno local y los inversionistas privados abrió el camino para una conciencia comunitaria que se extendió a programas de capacitación, a la construcción de infraestructura de

servicios, a la recuperación de microcuencas hidrográficas, a microproyectos de ecoturismo, a la generación de empleo a través de microempresas madereras artesanales y avícolas y, en general, a la recuperación de las condiciones del hábitat. Un centro para el desarrollo productivo de la madera, un parque industrial de la madera y un programa curricular intermedio en técnicas forestales son parte de los logros. El proceso también contó con la cooperación japonesa (JICA).

La combinación de todos estos hechos ha mejorado no sólo las condiciones del bienestar colectivo, sino la calidad de la administración municipal y su propia salud fiscal municipal, que estuvo por muchos años postrada. En poco más de cinco años, el número de profesionales al servicio del municipio pasó de 1 a 8 y las rentas tributarias propias se elevaron más de un 60 por ciento. Mientras tanto, se construyeron 15 acueductos rurales, en un esfuerzo conjunto del gobierno local y las comunidades campesinas, para elevar la cobertura de agua a un 75 por ciento de la población rural del municipio. Asimismo, con aportes públicos y privados, se crearon 52 hogares comunitarios de bienestar.

Según los propios protagonistas, los grandes elementos que se han combinado para llegar a estos resultados son, entre otros: participación, planeación estratégica, fortalecimiento administrativo municipal, cofinanciación, convenios interinstitucionales, apoyo técnico, sentido de pertenencia, conciencia política, continuidad, apoyo de grupos de personas o familias originarias de Pensilvania y residentes en otros lugares del país.

De alguna manera, el caso Pensilvania puede estarse repitiendo, con mayor o menor intensidad, en muchas comunidades locales, construyéndose en consecuencia un poder local que podrá contribuir al fortalecimiento de la descentralización en Colombia

MEJORANDO EL ACCESO DE LOS POBRES A LOS BENEFICIOS DE LA URBANIZACIÓN

La pobreza urbana se reducirá en la medida en que el Estado y la sociedad civil aumenten las oportunidades de los pobres para acceder a los beneficios de la urbanización. El acceso a la infraestructura física, social y económica urbana puede resolver gran parte de los problemas que afectan a los pobres. Asimismo, mejorar ese acceso es condición indiscutible para ampliar la gobernabilidad en las ciudades de la región y promover la sostenibilidad de su desarrollo social, económico y ambiental.

Los barrios populares equipados con infraestructura básica de saneamiento y servicios públicos, las viviendas con condiciones mínimas de habitabilidad y seguridad, el acceso a los servicios públicos de salud y educación, un transporte colectivo seguro, confortable y de bajo precio, constituyen elementos que contribuyen a saldar la deuda acumulada por la ciudad con su población pobre, y a propiciar un ambiente más sano, seguro y productivo para todos.

Sin embargo, la lucha contra la pobreza urbana requiere mayor eficacia en las acciones emprendidas. Crear condiciones favorables y facilitadoras para que los pobres puedan coparticipar activamente en la búsqueda de soluciones a sus propios problemas, no sólo contribuirá a valorizar su experiencia de vida, sino también propiciará una mayor eficacia de las inversiones sociales.

Los gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales y comunitarias de la región han acumulado una amplia y diversificada experiencia de buenas prácticas en la provisión de servicios para los pobres. La multiplicación de estas experiencias podrá estimularse siempre y cuando existan los instrumentos adecuados de orden jurídico, financiero, administrativo y de fomento que permitan el mejor aprovechamiento de la capacidad de organización y de movilización de múltiples recursos por parte de las organizaciones populares para gestionar y construir su propio hábitat.

La mayoría de las familias pobres de los países de América Latina y el Caribe participan directamente en la producción de su hábitat, y no se limitan a ser simples demandantes de la producción de los promotores estatales o privados. De esta manera, los sectores pobres han establecido una producción social de vivienda e infraestructura que se diferencia claramente de las modalidades tradicionales.

Los resultados alcanzados mediante esas formas autogestionarias de producción, en contraste con la persistencia de elevados déficit habitacionales y de infraestructura en la Región, confirman que todas las distintas formas - públicas, empresariales o comunitarias - de producción del hábitat son igualmente válidas y que, por lo tanto, deben ser promovidas. Las políticas públicas de provisión de viviendas y servicios deben estimular, por consiguiente, la pluralidad de opciones y facilitar que cada ciudadano, ya sea productor o consumidor, tenga la posibilidad de escoger la solución que mejor corresponda a sus intereses y capacidad real de pago.

Por consiguiente, es responsabilidad del Estado tomar medidas concretas para: (a) ampliar la oferta efectiva de tierras legales, accesibles y

de bajo precio para las familias pobres; (b) eliminar los obstáculos jurídicos y administrativos que frenan o limitan la producción social del hábitat; (c) crear los instrumentos de carácter jurídico, financiero, administrativo y de fomento adecuados para apoyar las iniciativas populares, mejorando su calidad, productividad y competitividad.

Para ampliar la producción social del hábitat se requiere que se desarrollen y operen sistemas financieros que reconozcan a las organizaciones populares como sujetos de crédito. Esto implica crear procedimientos específicos para la adjudicación y gestión de financiamientos y subsidios, y el otorgamiento de garantías, así como mecanismos adecuados de apropiación y recuperación de costos.

Es asimismo necesario establecer reglas de financiamiento claras, que reconozcan las características de los sectores populares, en especial de los más vulnerables, en lo referente a la modalidad de ingresos, la capacidad real de ahorro y de pago y las condiciones de los sectores más vulnerables, el papel de la mujer en la composición y economía familiar.

La experiencia habitacional de la región demuestra que es indispensable aportar subsidios iniciales a fin de

ampliar la oferta de viviendas para los pobres. Sin embargo, esa misma experiencia demuestra la necesidad de que los subsidios sean transparentes, estén mejor focalizados y cuenten con fuentes de sustentabilidad financiera, sin perjuicio de la solvencia de los sistemas

de créditos o de los equilibrios macroeconómicos del país.

Es evidente que esos mismos instrumentos de fomento podrán estimular la oferta privada de bienes y servicios para los pobres, creando alternativas para ese gran mercado emergente.

FONHAPO: FONDO PÚBLICO DE APOYO A LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA EN MÉXICO

El Fondo Nacional de Habitaciones Populares, FONHAPO, fue creado por el gobierno mexicano en 1981 para otorgar crédito a los sectores no asalariados de menores ingresos. Desde entonces apoya la producción habitacional de viviendas que, en forma asociativa y organizada, realizan grupos urbanos y rurales para su propio uso y disfrute.

Además de conceptualizar la vivienda como derecho, apoyado y facilitado por el Estado, el FONHAPO partió de reconocer la vivienda como proceso social y como factor de activación económica, lo que llevó a fomentar la participación activa y articulada de los sectores público, privado y social.

El FONHAPO diseñó un sistema flexible y abierto para apoyar la diversidad de necesidades e iniciativas sociales respecto a la adquisición de tierras, el desarrollo

de proyectos, la introducción de servicios y la edificación de viviendas, mediante autoconstrucción, contratación con el sector privado u otras formas.

En seis años el FONHAPO logró contribuir con 250.000 soluciones habitacionales al Programa Nacional de Vivienda, equivalentes al 17,5 por ciento del total de familias beneficiadas, con sólo el 4,2 por ciento de los recursos totales invertidos.

La experiencia del FONHAPO demuestra que el otorgamiento directo a las organizaciones de créditos y subsidios transparentes, fortalece la economía popular y genera una gran dinámica, la cual moviliza otros recursos sociales que contribuyen a lograr mejores productos y mayor satisfacción y responsabilidad en la consolidación y el mantenimiento de la vivienda producida.

MANTENER LOS EQUILIBRIOS MACROECONOMICOS: CONDICIÓN PARA COMBATIR LA POBREZA EN UNA PERSPECTIVA DE LARGO PLAZO

La posibilidad de contar con buenas condiciones de vida urbana para la mayoría de la población se relaciona directamente con los equilibrios macroeconómicos de los países, la solidez de sus finanzas, la existencia de leyes y normas claras, y la apropiada y transparente asignación de los recursos. Sin equilibrios macroeconómicos es imposible combatir la pobreza en una perspectiva de largo plazo.

Para responder adecuadamente a la demanda de viviendas y de servicios en general, y en especial la provisión de vivienda para las clases más necesitadas, los países requieren recursos económicos en cantidades que exceden la capacidad del financiamiento público.

El crecimiento de los países se logra con la adecuada creación de incentivos a la producción y a la inversión, y ésta sólo se consigue con ahorro. El ahorro, a su vez, sólo es posible cuando el sistema económico inspira confianza a los ahorristas. Es obligación de cada gobierno crear los equilibrios macroeconómicos que posibiliten la existencia del círculo virtuoso ahorro - inversión.

Sólo la creación de riqueza permite el aumento sustentable del número de empleos y de los ingresos de los ciudadanos. Asimismo, es fundamental que los planes económicos incluyan mecanismos efectivos para aumentar los ingresos de los pobres.

LA EXPERIENCIA CHILENA

En 1977 se inició en Chile un proceso de modernización de la política habitacional. El Estado asumió un papel subsidiario, creándose distintos programas que estimularon el ahorro habitacional e incentivaron las inversiones en el sector. Además del pago de intereses, se estableció para los ahorros el reajuste por inflación, a fin de recuperar las pérdidas de poder adquisitivo que genera la inflación.

Los recursos públicos se canalizan a través del financiamiento de subsidios a la demanda, por montos previamente conocidos, otorgados directamente a las familias de menores ingresos relativos. Este sistema de subsidios ha servido como catalizador del ahorro familiar privado.

Los efectos positivos del cambio en Chile son los siguientes:

Con una población de 14 millones de habitantes, se ha abierto en los bancos 1,1 millón cuentas de ahorro para la vivienda, con el pacto de llegar a un ahorro acumulado de US\$1.400 millones, de los cuales ya se han acumulado US\$ 574 millones.

Entre 1970 y el 1995 la inversión en vivienda se multiplicó por 14, pasando de US\$157 millones a US\$ 2.197 millones y la inversión del sector público bajó de US\$ 725 millones a US\$ 473 millones. El número de viviendas anuales construidas subió de 38.000 en 1973 a 125.000 en 1995, con lo cual se logró reducir el déficit existente en 40.000 unidades por año.

Entre 1990 y 1995 se construyeron 634.000 viviendas. En 1995 la inversión habitacional llegó a US\$2.670 millones, el 82,3% de los cuales fue aportado por el sector privado.

EL CORRECTO APROVECHAMIENTO DEL AHORRO INTERNO PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS DEL HABITAT: EL CASO DE LOS FONDOS PREVISIONALES

Como las necesidades de recursos para financiar los asentamientos humanos es muy cuantiosa, resulta fundamental encontrar fuentes de financiación a través del ahorro público o privado. Los ahorros más seguros y permanentes son los ahorros internos de cada país, ya que el ahorro externo, que también es necesario, sólo permanece en tanto no encuentre condiciones más favorables en otra parte.

El ahorro del sector privado sólo existirá a medida que este importante sector de la economía tenga confianza en el sistema económico y, para ello, éste deberá garantizar que los ahorros no se desvaloricen por los efectos de la inflación, que tengan acceso a las tasas de interés de mercado y que sean restituidos en los plazos convenidos.

Una fuente importante de ahorro siguen siendo los fondos previsionales (fondos de pensiones), cuya acumulación es obligatoria, y los cuales se orientan hacia

las inversiones de largo plazo. Para que cuenten con la confianza ciudadana, tales fondos deben expresarse en cuentas claras y nominativas que reflejen individual y permanentemente la situación de cada ahorrista. Ahora bien, se requiere llevar a cabo programas de reformas en aquellos regímenes previsionales que todavía operan con el sistema de distribución, a fin de avanzar hacia la capitalización individual y establecer normas claras para la inversión de los recursos.

Dichas normas deben ser estrictas, bien reguladas y supervisadas. Lo mismo debe aplicarse a los mercados de capitales en general, de modo que los recursos invertidos estén respaldados por una legislación estricta y adecuada. En la legislación es indispensable la existencia de normas especiales que garanticen los créditos hipotecarios y, en particular, aquellas relativas al cumplimiento de las garantías.

LOS INVERSIONISTAS INSTITUCIONALES Y EL FINANCIAMIENTO HABITACIONAL

La presencia de inversionistas institucionales en el mercado chileno de capitales ha causado un gran impacto a nivel estructural y funcional. Más y mejores proyectos han podido financiarse, facilitando el proceso de conexión entre el sector real y el sector financiero, siendo precisamente el financiamiento habitacional una de las áreas favorecidas con la reforma del sistema previsional y con la creación del sistema privado de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Desde comienzos de 1981, los fondos de pensiones han desempeñado un papel fundamental en el desarrollo de la política habitacional chilena, permitiendo allegar un creciente volumen de recursos al financiamiento hipotecario.

La canalización de estos recursos se produce a través de la compra de las letras hipotecarias que genera la demanda de viviendas. Estos papeles cuadran perfectamente con las características de riesgo, plazo y rentabilidad exigidos por los fondos previsionales. Hasta antes de la aparición de las AFP, el mercado de las letras hipotecarias llegaba a los US\$70 millones por año, dependiendo únicamente del banco central.

Actualmente, las AFP tienen recursos acumulados por US\$25.000 millones (40 por ciento del PIB) y totalizan inversiones por casi US\$4.000 millones en estos últimos instrumentos, lo cual representa aproximadamente el 60 por ciento del total de las letras emitidas por el sistema financiero. A esto se agrega, como aporte indirecto del sistema previsional, un 20 por ciento adicional en el stock de inversiones de las compañías de seguros de vida que operan las rentas vitalicias de los pensionados.

Las AFP, además, invierten en cuotas de diversos fondos de inversión, inmobiliarios y de créditos titularizados que tienen por objeto la inversión en bienes raíces, igual que en diversos títulos relacionados con la vivienda, y en acciones de sociedades inmobiliarias.

Pese al considerable volumen de recursos que el sistema previsional aporta al financiamiento habitacional, éste representa sólo el 20 por ciento del total de los fondos de pensiones, y aunque existen límites de inversión por instrumentos y por emisores, hay todavía un gran potencial para canalizar más recursos al financiamiento de viviendas y para la creación de nuevos títulos que activen el mercado.

LA FORMALIZACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES Y DE OTROS ACTIVOS DE LOS POBRES: LIBERANDO SU POTENCIALIDAD ECONÓMICA

Para el aprovechamiento de la expresiva capacidad de ahorro de los pobres, reflejada en la autoproducción de su hábitat, se requiere aumenten el valor de sus activos, constituidos principalmente por sus viviendas, lugares de trabajo, empresas y herramientas, convirtiéndolos en activos transables.

Los derechos de propiedad de las viviendas informales deben formalizarse para que los ahorros representados por estas inversiones contribuyan al crecimiento económico. Lo que significa transformarlos de activos latentes o ilíquidos en capitales activos o líquidos.

Para ello, es necesario revisar normas legales que prevalecen en la mayoría de los países de la región. En general, los sistemas para titular y registrar bienes raíces e inmuebles no son aptos para procesar la mayor parte de los activos informales de los pobres. Además, dichos sistemas tradicionales no han permitido la titularización de esos activos de manera que

puedan ser transables dentro de su mercado nacional y, menos aún, dentro de una economía global.

Lo crucial es promover las reformas necesarias para formalizar todos los procedimientos - de identificación, regularización, registro y titulación - de manera que faciliten la incorporación de los activos de la mayoría de la población pobre a la economía urbana, dentro de un marco legal y financiero no-discriminatorio. En consecuencia, resultará posible identificar las propiedades y representarlas mediante instrumentos transables de aceptación universal, liberando así su potencial económico. De esa manera podrán producir la seguridad necesaria y su apreciación económica por parte de los pobres, propiciándoles por otra parte mejor accesibilidad al crédito y a los mercados.

Una formalización eficiente de la propiedad deberá incorporar mecanismos que permitan ampliar los activos como garantía real para obtener créditos. Para atraer más recursos financieros hacia el

sector popular, es necesario que se cuente con mecanismos eficientes de cobranza de deudas, la provisión de información sobre el crédito y la introducción de nuevos medios de reducción del riesgo. De este modo, los préstamos garantizados por las propiedades formalizadas se podrán organizar y acumular para transarse en el mercado secundario. Estos mecanismos ayudarán a los potenciales proveedores de crédito a atraer capital adicional, asegurando la disponibilidad de fondos suficientes para canalizar el crédito a la mayoría de los sectores más pobres de la población.

La formalización de la propiedad deberá insertar a esta última dentro de un esquema comercial que permita a los inversionistas públicos y privados proveer de servicios urbanos a la población de menores ingresos. El sistema de formalización deberá reducir los riesgos percibidos por los inversionistas, eliminando el anonimato en que la informalidad encubre a los más pobres, vinculándolos con sus activos y, en consecuencia, otorgándoles identidad propia dentro de un régimen de derechos y responsabilidades que permita a proveedores y usuarios de servicios públicos relacionarse productivamente.

La formalización deberá extenderse a

procesos administrativos, judiciales y extrajudiciales, para que resulten eficaces y comprendan medidas y sanciones preventivas. Estos procedimientos permitirán a los inversionistas en proyectos de infraestructura prestar servicios a la mayoría, operando con riesgos mucho menores.

La formalización deberá incluir un régimen de acceso legal efectivo a la tierra y a la propiedad inmobiliaria, para que los pobres no tengan que recurrir a la ocupación ilegal de tierras. Estas invasiones no son otra cosa que un sustituto ineficiente de un mercado de bienes inmuebles y de un sistema ordenado de adjudicación de propiedad. La formalización adecuada otorga al Estado y al mercado los instrumentos necesarios para sustituir la invasión como único medio disponible a los pobres para acceder a la propiedad. La experiencia de las ciudades latinoamericanas y del Caribe es que las invasiones dificultan la entrega de agua, electricidad y otros servicios. Asimismo se frustra la oportunidad de todos para convertir capital ilíquido en líquido y se pone en riesgo la seguridad de los pocos que han podido registrar su propiedad en los tradicionales sistemas de titulación y registro imperantes en la región.

FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD EN PERÚ

La formalización es más que un ejercicio aislado destinado a definir la propiedad de los activos físicos. La propiedad es sólo parte del largo proceso de formalización que vincula los activos del sector informal a la red jurídica y económica de la sociedad moderna.

La formalización crea derechos y obligaciones que permiten al propietario relacionarse con el gobierno y las empresas privadas. Provee los mecanismos por los cuales los más importantes activos del sector informal, sus inmuebles y sus empresas, pueden utilizarse para asegurar la provisión de bienes y servicios, especialmente crédito e infraestructura, que son los que necesitan con más urgencia. La formalización transforma a los beneficiarios en clientes o consumidores individualmente responsables.

Los beneficios de una formalización adecuada se han demostrado a través de dos proyectos pilotos en Perú, ejecutados a partir de 1990, con un presupuesto menor a los US\$10 millones:

Un sistema de formalización que transforma la propiedad informal en propiedad formal debidamente registrada, a escala masiva, muchas veces más rápido y a menos del 1 por ciento del costo de cualquier otro sistema. De 1990 a 1993, Perú formalizó 300.000 propiedades. Un significativo aumento en la producción (40 por ciento), en los ingresos (100 por ciento), en su valor (200 por ciento) y en el acceso al crédito (340 por ciento), siguieron al plan piloto.

Un sistema que permite la formalización masiva de las empresas que trabajan al margen de la legalidad y la creación de nuevas empresas que de lo contrario no hubieran existido o que se habrían creado en el sector informal. De 1991 a 1994, 275.000 empresas informales fueron formalizadas y se crearon 100.000 nuevas empresas que de otra forma no hubiera existido, lo que significó 550.000 nuevos empleos, ahorros en costos administrativos por US\$700 millones y un aumento en la recaudación tributaria de aproximadamente US\$1.200 millones.

TENDER PUENTES ENTRE LA ECONOMÍA FORMAL Y LA INFORMAL: COMO FORTALECER LA PRODUCCIÓN DE LOS SECTORES POPULARES

La experiencia de América Latina y el Caribe demuestra el gran potencial de los sectores populares para interactuar dinámicamente en la producción e intercambio de bienes y servicios, así como para decidir libremente sobre la inversión de sus excedentes económicos.

La legitimación de las formas de economía popular puede activar la dinámica urbana y los mercados, generando empleos e ingresos para los que están excluidos de las actividades de la economía formal. La capacidad y la potencialidad de la economía para absorber una parte importante de los desempleados recientes, y la perspectiva de agudización del problema de desempleo urbano están cambiando las políticas de las autoridades locales en relación con las actividades económicas de los sectores populares.

Resulta indispensable, por consiguiente, identificar los aportes de esa producción popular a la economía urbana y diseñar políticas que estimulen el potencial de los pobres, respetando su propia lógica

productiva. Facilitar el acceso de los pobres al crédito productivo suele dinamizar rápidamente sus actividades productivas. Políticas públicas que apoyen la creación de nuevas empresas y la formalización de aquéllas que operan en el sector informal podrán resultar útiles para dinamizar la economía urbana, mejorar la situación de empleo e incluso aumentar la recaudación tributaria.

Apoyar la economía popular también demanda de las autoridades locales normas urbanísticas y tributarias que, en vez de restringir, estimulen el patrón de ocupación de la tierra en los asentamientos populares, donde conviven las funciones residenciales y productivas. Asimismo, la financiación para construcción o adecuación de espacios destinados a la realización de actividades productivas, individuales o colectivas, en las viviendas y en las urbanizaciones populares facilitará que la población pobre tenga condiciones adecuadas para el ejercicio de sus oficios, preservándose y fomentándose así la producción popular.

El gran desafío consiste en atraer la demanda hacia la producción popular o aproximar a los productores populares a los mercados urbanos. Es ahí donde se requiere la creatividad de los gobiernos locales, como lo demuestran experiencias exitosas de varias ciudades de la región. Actuar como agentes de fomento es uno de los nuevos desafíos de los gobiernos locales en el marco de la coyuntura económica y social.

Como reconocimiento a la importancia vital de apoyar las actividades productivas de las familias pobres, en la actualidad la mayoría de los programas de mejoramiento de los asentamientos ilegales y urbanizaciones espontáneas incluye un componente de generación de ingresos e incremento de la economía popular.

Sin embargo, para insertar a los pobres en la economía urbana se requiere

mejorar también su accesibilidad a la educación de calidad, puesto que éste es uno de los aspectos que más contribuye a acentuar la discriminación económica y social en la región. El acceso a la educación es fundamental para ampliar las posibilidades de capacitación de los pobres y sus oportunidades de empleo y de participación en actividades productivas urbanas.

La nueva tecnología de información y diseminación de conocimientos permite hoy en día un cambio estratégico en los procesos educacionales a un costo relativamente bajo. Por ello el desafío es encontrar formas eficientes y eficaces de llevar también los beneficios de la revolución tecnológica a los pobres, ampliando y democratizando el acceso consciente a la información que éstos necesitan para insertarse mejor en la economía urbana.



COMENTARIO FINAL

Desde la perspectiva de la sociedad civil, la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre los Asentamientos Humanos llega a la Cumbre de Las Ciudades con plena conciencia de la dimensión adquirida por la problemática urbana en la región, pero a la vez con plena convicción de las posibilidades de cambiar de rumbo y acceder al próximo milenio con mejores condiciones de vida para la mayoría de la población, en ciudades más seguras, sanas, justas, productivas y sostenibles.

La gobernabilidad urbana deberá ampliarse en la región en la medida que nuevos espacios institucionales, generados por la consolidación de la democracia y la creciente descentralización, permitan el ejercicio de una corresponsabilidad consciente y el fortalecimiento del poder local.

La visión estratégica de la ciudad deberá contribuir a potenciar el uso de sus recursos naturales, económicos, humanos y culturales, y asimismo deberá permitir respuestas rápidas a las necesidades más urgentes de la población.

La capacidad de ahorro e inversión para la financiación urbana deberá aumentarse en la medida en que la estabilidad económica, la austeridad fiscal y la solidez de las finanzas públicas rescaten la confianza de los ahorristas e inversionistas. Sin embargo, la gran condición para alcanzar niveles ampliados de calidad de vida es la superación de la pobreza urbana. La lucha contra la pobreza debe ser cotidiana

y no debe prescindir de los aportes de ninguna instancia o sector del Estado ni de la sociedad civil, orientados a mejorar la accesibilidad de los pobres a los beneficios de la urbanización.

Mientras las políticas urbanas no sean prioritarias en las agendas políticas de los países de la región, las ciudades seguirán dependiendo de sus propios esfuerzos y recursos, insuficientes en la mayoría de los casos, para superar problemas económicos, sociales, ambientales y territoriales generados muchas veces en otras instancias políticas e institucionales. Restaurar la institucionalidad urbana en la región es tarea de máxima importancia para encaminar los cambios económicos y sociales que requieren las ciudades.

Tomando en consideración el importante esfuerzo de inversión que

demandan los asentamientos humanos de la región, resulta urgente e inaplazable que los países desarrollados y los organismos multilaterales y bilaterales de cooperación internacional revisen sus políticas y prácticas a fin de hacerlas concurrentes con los compromisos asumidos por los países. Sobre el particular, la cooperación internacional debe jugar un papel de primera importancia y asumir la responsabilidad que le corresponde con el futuro de las ciudades latinoamericanas y del Caribe.

La Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre los Asentamientos Humanos reafirma, en el ámbito de la Conferencia Hábitat II, su objetivo de propiciar un compromiso colectivo por parte de la sociedad civil y los Estados en la construcción de la ciudad para todos, expresión concreta del derecho a la ciudad.

A N E X O

MIEMBROS DE LA COMISIÓN

JAIME LERNER
(*Presidente*)

Arquitecto y urbanista brasileño, el señor Lerner fue Alcalde de Curitiba en los períodos 1971-1975, 1979-1983 y 1988-1991. Actualmente, y desde 1995, tiene el cargo de Gobernador del Estado de Paraná. Adicionalmente ha sido Consultor de las Naciones Unidas sobre temas de urbanismo y Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, señor Boutros-Boutros Ghali, para la Segunda Conferencia de Las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos - Habitat II. Doctor Honoris Causa de la Technical University of New Scotia, el Gobernador Lerner ha sido invitado como conferencista por universidades, instituciones de prestigio y gobiernos de diferentes países.

Recibió los siguientes premios: Premio máximo de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (Programa de Las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente); Premio Anual del International Institute for Energy Conservation -IIEC, Washington D.C.; Premio Habitat "Scroll of Honour"; Premio "Tree of Learning" de la Unión Internacional para la Conservación de la

Naturaleza; "Colar de Ouro", premio máximo del Instituto de Arquitectos do Brasil.

HERNANDO DE SOTO

Presidente del Instituto Libertad y Democracia (ILD), el señor De Soto es Presidente y Director de varias compañías privadas en el Perú. Ha sido economista del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT); Presidente del Comité Ejecutivo del Consejo Intergubernamental de los Países Exportadores de Cobre (CIPEC); Director Gerente de la Universal Engineering Corporation (UEC), Basilea, Suiza; Director Gerente de la Universal Engineering and Finance Corporation (UNEFICO), Ginebra, Suiza; miembro Titular del Swiss Bank Corporation Consultant Group, Suiza; miembro del Directorio del Banco Central de Reserva del Perú. Miembro del Comité de Planificación del Desarrollo de las Naciones Unidas y asesor principal y representante personal del Presidente Alberto Fujimori iniciando, como tal, las reformas económicas y la reinserción del Perú al sistema financiero internacional.

GLORIA KNIGHT

Presidenta y Directora de Administración de Jamaica Mutual Life Association Society y miembro del Consejo

de la Jamaica Mutual Inc.

(EUA). La señora Knight fue la primera Gerente General de la Urban Development Corporation of Jamaica. Es graduada en la Universidad de las Indias Occidentales y posee una maestría en ciencias aplicadas del comportamiento de la Johns Hopkins University. También ha estudiado administración pública en la Universidad de Oxford y sociología en la McGill University. Posee asimismo el título de Honorable Doctor en Derecho de la Universidad de las Indias Occidentales (1989) y es miembro del Jamaica Privy Council (1992). Integra el Concejo de la Universidad de las Indias Occidentales y del Comité Ambiental del Sector Privado de Jamaica.

MIRNA LIEVANO DE MARQUES

Economista y Directora de la Escuela Superior de Economía y Negocios, la señora Lievano de Marques ha sido Presidenta del Fondo de Inversiones Sociales (FIS) (1994-1995); Ministra de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social del gobierno de El Salvador en el período 1989-1994; Gobernadora del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (1989-1994); Directora Adjunta del Departamento de Investigación Económica y Social de FUSADES (1984-1988); Directora Ejecutiva Secretaría Técnica

de Financiamiento Exterior, del Ministerio de Planeación (1982-1984); Directora del Departamento de Exportaciones e Importaciones del Ministerio de Economía (1981-1982); Directora del Departamento Internacional de Economía del Ministerio de Economía (1980-1981), y Directora del Departamento de Evaluación de Proyectos del Ministerio de Economía (1980).

ENRIQUE ORTIZ

Arquitecto mexicano, desde 1988 el señor Ortiz es Secretario Ejecutivo de Habitat International Coalition, que agrupa a más de 300 organizaciones sociales y no gubernamentales que operan en el campo del hábitat en 80 países. Es miembro de la Junta Directiva de la Universidad Autónoma Metropolitana y representante de las ONG en el Consejo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

Director de la ONG mexicana COPEVI (1965-1976), el señor Ortiz también tuvo a cargo la formulación y conducción del primer Programa Nacional de Vivienda mexicano (1977-1982). Ha sido Presidente del Comité de Acción sobre Vivienda y Edificaciones de Interés Social del Sistema Económico Latinoamericano, SELA (1979-1982) y Gerente de Operación y posteriormente Director General del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (1983-1987).

ENRIQUE PEÑALOSA

Economista de la Universidad de los Andes (1951), el señor Peñalosa fue Embajador de Colombia ante las Naciones Unidas en Nueva York (1987-1990), y Secretario General de HABITAT I — la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (1974 a 1976). Entre 1971 y 1974, fue Director Ejecutivo, y luego, Gerente Administrativo del Banco Interamericano de Desarrollo (1971-1974). Con anterioridad fue Gerente General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (1961-1968), y, entre 1958 y 1960, elegido al Concejo Municipal de Bogotá por voto popular.

EUGENIO VELASCO MORANDÉ

Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción, con formación académica en ingeniería civil de la Pontificia Universidad Católica de Chile. El señor Velasco se desempeña como empresario de la construcción, siendo socio y Director de una de las empresas más importantes del sector de la construcción de su país - Moller y Pérez -Cotapos S.A., con la que ha abordado trabajos internacionales en varios países latinoamericanos y del Caribe. También es director de varias sociedades relacionadas con el sector financiero y de la construcción.

impresso nas oficinas
da Imprinta Gráfica e Editora Ltda.,
à Rua João Romariz, 285 - Rio de Janeiro.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América



**Programa de Naciones Unidas
para el Desarrollo**
1 U.N. Plaza
New York, New York 10017