

AC. 6/I/DE/45
15 de noviembre de 1957.

REUNION SOBRE PROBLEMAS DE VIVIENDA,
INDUSTRIAS DE EDIFICACION Y DE MATERIALES
DE CONSTRUCCION EN CENTROAMERICA Y PANAMA

Realizada conjuntamente por la CEPAL, la Subdirección de Vivienda, Construcción y Planeamiento de la Dirección de Asuntos Sociales de Las Naciones Unidas, la AAT y la Unión Panamericana
San José, Costa Rica, 10 de noviembre de 1957.

This Document Received
By _____
Date 26 NOV 1957



INFORME DEL RELATOR DEL GRUPO DE TRABAJO III

INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS Y METODOLOGIA EN EL
ESTABLECIMIENTO DE NORMAS DE URBANIZACION

Bajo la presidencia del Ing. Arturo Quesada, de Honduras, y de conformidad con el programa de trabajo de la reunión, el Grupo se constituyó el día lunes 11 de noviembre a las 18 horas. Se eligió relator al Sr. J. David Zamora H, de Nicaragua.

El grupo sesionó siete veces y en el curso de sus deliberaciones consideró todos los puntos del temario que le fueron asignados, los cuales se enumeran así:

Intercambio de experiencias y metodología en el establecimiento de normas de Urbanización.

- a) Normas Legales sobre planeamiento, Vialidad, Zonificación, Servicios Públicos, Facilidades comunales.
- b) Procedimientos para remodelación urbana y eliminación de tugurios.
- c) Sistemas de financiamiento de planes reguladores.
- d) Desarrollo de programas de investigación y adiestramiento. Papel de la asistencia técnica internacional.
- e) Medidas para garantizar la continuidad de los programas.

Todos los trabajos presentados son más bien material de referencia, como proyectos de leyes y estudios realizados, sin que constituyan /propiamente ponencias

propiamente ponencias sobre los puntos del temario ni recomienden conclusiones sobre el mismo. Por razones de tiempo no se consideró necesario dar lectura a dichos trabajos ni estudiarlos detenidamente y más bien se resolvió que cada delegación hiciera una exposición general y condensada sobre la situación existente en su respectivo país y los problemas que confrontan, a objeto de encauzar el trabajo del grupo hacia el estudio de estos problemas y sus posibles soluciones.

En vista de que los problemas de la vivienda están íntimamente relacionados con los del planeamiento ^{urbano} como bien lo expresa el documento preparado por la Subdivisión de Vivienda, Construcción y Planeamiento de la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, y de que en la Primera Reunión Técnica Interamericana de Vivienda y Planeamiento realizada en Bogotá en el año de 1956, se hicieron recomendaciones sobre temas similares a los tratados en esta Reunión, se decidió:

1) Recomendar a los Gobiernos participantes presten especial atención a las resoluciones aprobadas en la Primera Reunión Técnica Interamericana de Vivienda y Planeamiento realizada en Bogotá en noviembre de 1956, considerándose útil destacar, de la Declaración de Principios los siguientes:

"Que la solución del problema de la vivienda no debe, ni puede ser enfocada aisladamente, sino dentro del marco de una planificación integral o sea dentro de un ordenamiento adecuado de los factores económicos, físicos, sociales y políticos para el logro de la elevación de los niveles de vida en las escalas nacional, regional y local;

"que el problema de la vivienda, no sólo en el aspecto del déficit de nuevas viviendas, sino también en el mejoramiento ^{indispensable} de las existentes y dotación a las mismas de servicios públicos y comunales adecuados, es de tal magnitud, que ninguna de las naciones de América puede resolverlo, ni siquiera mejorarlo en grado satisfactorio, por la acción del Estado solamente, sino que es indispensable aunar, en forma coordinada, los esfuerzos oficiales con los de la iniciativa privada.

/ El resultado del

El resultado del trabajo realizado por el Grupo puede resumirse así:

Normas legales sobre planeamiento. De las exposiciones hechas por las distintas delegaciones pudo comprobarse, que con excepción de Nicaragua, donde se han puesto en vigencia ^{algunas} leyes y reglamentos, en todos los países existe una notoria falta de instrumentos legales que permiten realizar trabajos de planeamiento urbanístico y poner en vigencia las recomendaciones derivadas de tales planes a través de organismos competentes de carácter especializado. Se hizo mención de casos en algunos países donde existen apreciables estudios de planeamiento, los cuales no pueden ser puestos en práctica por falta de autorización legal indispensable. También se comprobó las dificultades para llevar a cabo programas de planeamiento por falta de recursos económicos adecuados para financiar debidamente los organismos técnicos correspondientes. Por las razones expuestas se acordó:

2. Recomendar a los países participantes el establecimiento de normas legales que regulen el desarrollo de los centros urbanos, considerándose especialmente importante las que se refieren a los siguientes aspectos: construcciones, lotificaciones, zonificación, vías de comunicación, servicios públicos, facilidades comunales y renovación urbana.

3. Recomendar la creación de organismos ejecutivos de planificación, que elaboren los planes reguladores urbanísticos y controlen su aplicación, dotando a dichos organismos de la autoridad y recursos económicos necesarios.

El grupo de Trabajo estimó que con el poco tiempo con que ha contado y también por falta de información adecuada, no es posible hacer recomendaciones concretas sobre normas técnicas sobre urbanización. Sin embargo, se considera que algunos de los trabajos presentados y especialmente el del Ing. Eduardo Jenkins de Costa Rica, sobre normas para el establecimiento de facilidades comunales, constituyen un buen

/ comienzo para la

comienzo para la investigación y adopción de normas adaptadas a las condiciones existentes en el Istmo Centroamericano. En este sentido se hizo especial énfasis en la necesidad de que los técnicos de los diferentes países realicen estudios comparativos sobre la adaptabilidad de dichas normas en sus respectivos medios. El intercambio de experiencias y el permanente contacto para informarse mutuamente sobre los estudios que realizan se consideró altamente recomendable.

Uno de los problemas urbanos que más interés despertó, entre todos los delegados fue el de las lotificaciones clandestinas, las cuales se consideraron no solamente un problema urbanístico, sino también social, por la enorme trascendencia que tienen para el futuro de las comunidades, ya que constituyen desarrollos que una vez consolidados por una situación de hecho, son muy difíciles de extirpar y producen consecuencias altamente desfavorables. Se hizo notar también que estas lotificaciones prosperan muchas veces a pesar de la existencia de leyes o reglamentos de lotificación, por el hecho de que las operaciones de venta u otras que tienden a la disponibilidad de los lotes, no están controladas en forma que impida su realización cuando se refieren a lotes que forman parte de terrenos cuya lotificación no se ajuste a las reglamentaciones existentes.

Se consideró que una de las medidas más efectivas para desalentar dichas lotificaciones consiste en no dotarlas de servicios públicos, dando a esta medida amplia publicidad. Esto, además de la medida lógica de no conceder permisos de construcción en lotes que formen parte de dichos fraccionamientos clandestinos.

Se reconoció la necesidad de permitir lotificaciones para viviendas de tipo económico y para proveer de lotes a los sectores poblacionales más necesitados, creando un sistema que garantice la adquisición de los lotes a precios tope.

Se puso en evidencia el grave problema que constituye el hecho de que algunos urbanizadores privados obtienen los permisos de urbanización, comprometiéndose a realizar las obras requeridas por los reglamentos y luego de vendidos los lotes incumplen el compromiso legal dejando sin ejecutar las referidas obras. Con vista a esa situación se convino en recomendar la adopción de sistemas que establezcan garantías (fianzas, / hipotecas, etc.)

hipotecas, etc) que permitan a las entidades públicas, en el caso de incumplimiento anotado, hacer efectivas esas garantías y realizar directamente las obras por cuenta del urbanizador. Por todo lo expuesto se acordó:

4) Recomendar el control de los fraccionamientos de terreno a fin de garantizar que sean dotados de los servicios indispensables y de que se realicen en conformidad con los principios técnicos de urbanismo. Se estiman especialmente recomendables las medidas siguientes:

- a) La no legalización de operaciones de compra venta, promesa de venta, arrendamiento o cualquiera otra que tuviera por objeto la disponibilidad de lotes para fines urbanos, que forman parte de un terreno cuya urbanización no se ajuste a las leyes y reglamentos pertinentes.
- b) Disponer que no se permita construir ni se pres^t n servicios pú^b licos en las urbanizaciones clandestinas, y dar amplia publicidad a estas medidas para proteger los intereses de los presuntos compradores de lotes.
- c) Establecer normas especiales para urbanizaciones de tipo económico, siempre y cuando se garanticen precios máximos de venta de los lotes, asequibles a los grupos de bajos ingresos.
- d) Establecer eficientes sistemas de garantía que permitan a los organismos públicos ejecutar directamente las obras de urbanización en caso de incumplimiento por parte de los urbanizadores.

Procedimientos para remodelación urbana y eliminación de tugurios.

El grupo de Trabajo estima que la solución del problema de la vivienda no está solo en construir nuevas casas, sino también en la rehabilitación de aquellas cuyas condición así lo permite y en la destrucción, cuando pueden ser sustituidas por otras, de aquellas que por sus malas condiciones deban ser necesariamente desechadas. Además, en la apreciación del problema ha de tomarse muy en cuenta el ambiente que rodea la casa. Condiciones ambientales como carencia de facilidades de comunicación apropiada, mala disposición y vitalización inadecuada de los espacios,

/ausencia de servicios

ausencia de servicios públicos, presencia de problemas sociales como delincuencia, altos índices de morbilidad, alto índice de hacinamiento, malas condiciones sanitarias, etc. son factores determinantes para apreciar la condición de las viviendas existentes y localizar las zonas de tugurios.

Por otra parte si se intenta dar solución al problema, es indispensable investigar el proceso de deterioro que sufren algunas zonas y estar conscientes de que algunas que en la actualidad pueden ser clasificadas como tugurios, primitivamente fueron áreas que satisfacían las más exigentes normas. Encontrar pues las causas que provoquen ese proceso de deterioro y detenerlo por medio de programas de conservación que eliminen esas causas, es imperativo para todo plan de viviendas concebido con amplio criterio técnico y científico.

El análisis anterior ha conducido al Grupo de Trabajo a estimar indispensable la realización de estudios e investigaciones que permitan, tomando en cuenta los factores anotados, clasificar las distintas áreas componentes de las zonas urbanas de acuerdo con el tratamiento que debe aplicarse. En ese sentido se estima que podría establecerse tres categorías a saber:

- a) Áreas de conservación.
- b) Áreas de rehabilitación o remodelamiento
- c) Áreas de tugurios (para ser erradicadas)

En cuanto a la metodología y técnicas a utilizar, no podría el Grupo de Trabajo, por el escaso tiempo con que cuenta, hacer recomendaciones específicas y por eso se limita a presentar observaciones generales. Sin embargo, señala como un valioso ejemplo de lo que podría hacerse el proyecto de remodelamiento llamado "Bolonía", el cual fué presentado como material de referencia por la Delegación de Nicaragua. El intercambio de experiencias y el funcionamiento del servicio centroamericano de promoción e investigación en el campo de la planificación urbana, que se recomienda establecer, contribuirán eficientemente a determinar los procedimientos y técnicas más adecuados a las condiciones imperantes en el Istmo Centroamericano.

/ En el sentido indicado,

En el sentido indicado, el Grupo de trabajo considera de utilidad.

5) Recomendar a los Gobiernos de los países participantes que en colaboración con los organismos internacionales que patrocinan esta Reunión se realicen proyectos pilotos sobre renovación urbana y al efecto se seleccionen áreas apropiadas en los distintos países para cosechar resultados.

Sistemas de financiamiento de planes reguladores.

El grupo de Trabajo se percató del hecho lógico y elemental de que para llevar a la práctica las recomendaciones contenidas en los planes reguladores se requiere la adopción de un sistema adecuado de financiamiento que provea los fondos necesarios para la ejecución de las respectivas obras. Estas obras, en todos o casi todos los países participantes son **construidas** utilizando los fondos comunes de las distintas localidades, lo cual acarrea notorias injusticias, ya que con los dineros que se supone sean empleados estrictamente en obras de utilidad común, se realizan trabajos que en la práctica benefician principal y directamente a determinadas propiedades de dominio particular, las cuales derivan así un beneficio considerable por el cual no se ha pagado nada o muy poco. Esta plusvalía es aprovechada la mayor parte de las veces por los especuladores, quienes adquieren o conservan considerables extensiones de terreno en las cercanías de sitios donde se realizan obras públicas; dándose el caso de programas de vivienda que no pueden ser continuados en las áreas vecinas por el alto valor que estas han adquirido como consecuencia de la misma ejecución del programa.

Para solucionar esta dificultad, se estima conveniente establecer un sistema de reserva de terrenos que serían utilizados ulteriormente para fines públicos.

Se considera también conveniente la adopción de medidas tendientes a una adecuada percepción de los impuestos que recaen sobre la propiedad urbana, los cuales son generalmente muy bajos y muchas veces evadidos a través del expediente de declarar dichas propiedades muy por debajo de su valor real. Consecuencia de este defectuoso régimen impositivo es que sea posible acaparar terrenos sin darles el debido uso y esperar que la demanda provoque un aumento desproporcionado de su valor. Se considera / pues conveniente la revisión

que es conveniente la revisión del sistema impositivo y el estudio de la posibilidad de establecer un impuesto especial sobre terrenos ociosos en las áreas urbanas.

Por las razones expuestas se recomienda:

- 6) La adopción de un sistema por medio del cual el financiamiento de las obras recomendadas por los planes reguladores urbanos sea substancialmente satisfecha por la contribución de las propiedades favorecidas con esas obras, en proporción directa al beneficio recibido.
- 7) Evitar la especulación en valores inmobiliarios, mediante la reserva de terrenos para usos públicos y la racionalización de los impuestos sobre la propiedad urbana.

Desarrollo de programas de investigación y adiestramiento. Papel de la asistencia técnica internacional.

Se llegó a la conclusión de que los problemas de planeamiento existentes en los países del Istmo Centroamericano son muy parecidos, por lo cual se estimó de especial importancia el intercambio permanente de información sobre los mismos; y para el logro de estos fines se consideró como uno de los medios más eficaces el intercambio de funcionarios entre los diversos países, así como la realización de reuniones periódicas de carácter técnico.

Por tanto, se recomienda:

- 8) Fomentar el intercambio de experiencias sobre trabajos de planificación entre los países del Istmo Centroamericano, así como también el intercambio de funcionarios entre las entidades gubernamentales que en esos países tienen bajo su responsabilidad las labores de planeamiento, con el objeto de que puedan apreciarse los problemas existentes en cada uno de los países interesados, las soluciones propuestas, las normas legales adoptadas, la metodología de trabajo, etc. y de que su estudio contribuya a enfocar, sobre una base más amplia y adecuada, la solución de los diferentes problemas de planificación.

/ la realización de

- 9) La realización de nuevas reuniones como la presente, con la participación de los países del Istmo Centroamericano.

Se hizo notar en el seno de la Comisión que las ventajas ofrecidas por los organismos internacionales no son aprovechadas en toda su capacidad. Esto vino a ser corroborado con la opinión de personas de algunos de dichos organismos.

Como consecuencia de la analogía de problemas en los países participantes, se creyó pertinente propiciar el establecimiento de un servicio común de investigación y divulgación en el ámbito del planeamiento urbano, que cuente con la colaboración de organismos internacionales que, como las Naciones Unidas, la CEPAL, el CINVA y la ESAPAC, concurren con sus actividades al mejor logro de los fines propuestos. Se conceptuó como un aspecto sobresaliente de las labores del servicio indicado, el relativo al estudio permanente de la legislación comparada referente a planeamiento, existente en estos países.

Con referencia al servicio que se piensa establecer, es digno de notarse que los representantes observadores de las Naciones Unidas, de la OEA y de la ESAPAC manifestaron su perfecto apoyo al proyecto. Se estimó también deseable la cooperación que puedan prestar al servicio algunas entidades privadas de carácter técnico especializado, como la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP).

Por tanto, se acordó:

- 10) Recomendar a los países participantes que aprovechen al máximo las facilidades ofrecidas por los Organismos Internacionales a través de la asistencia técnica y las becas para el adiestramiento de personal.
- 11) Recomendar a los Gobiernos del Istmo Centroamericano que cooperen entre sí para establecer, con la colaboración de las Naciones Unidas, de la CEPAL, del CINVA y de la ESAPAC

/un servicio de

un servicio de promoción e investigación en el campo de la planificación urbana, tendiente a unificar conceptos, normas y metodologías, adaptadas a las condiciones sociales, económicas y físicas del medio centroamericano, utilizando como punto de partida los trabajos presentados en esta reunión.

- 12) Recomendar a los Gobiernos que sus organismos técnicos relacionados con este ramo, presten especial colaboración a este servicio.
- 13) Recomendar que se tome en cuenta y se pida también colaboración a organizaciones privadas que, como la Sociedad Interamericana de Planificación tienen reconocida competencia en este ramo.

Medidas para garantizar la continuidad de los programas.-

El Grupo de Trabajo estima que muchas de las medidas recomendadas anteriormente, corresponden también a este punto del temario.

Como complemento, se hace notar que la vía más efectiva para dar continuidad a los programas es lograr que la mayoría de la población esté convencida de su utilidad. En esa forma, la opinión pública se constituye en su mejor soporte.

Se estima que la creación de cursos de planeamiento en las universidades y especialmente en las escuelas de economía, ingeniería y arquitectura, contribuirán eficientemente a este propósito.

Tomando en cuenta que no es posible llevar a la práctica un Plan Regulador sin que haya el debido conocimiento y aceptación por parte de la ciudadanía acerca de su trascendencia, se recomienda:

- 14) / desarrollar un