

GESTION URBANA Y DE VIVIENDA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

**II REUNION REGIONAL de MINISTROS y
AUTORIDADES MAXIMAS del SECTOR
de la VIVIENDA y URBANISMO de
AMERICA LATINA y el CARIBE
(MINURVI 2)**



**NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE**

Santiago de Chile, 1994

LC/L.865

Agosto de 1994

Esta publicación fue preparada por la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL e incluye los documentos que fueron presentados en la II Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe, realizada en Cartagena de Indias, Colombia, del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 1993. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial oficial, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	<i>Página</i>
INTRODUCCION	7
TRANSFERENCIA TECNOLOGICA: SU ADAPTACION Y APLICACION AL DESARROLLO DE PROGRAMAS DE VIVIENDA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	
– Arquitecto Manuel Taboada, Consultor en Asentamientos Humanos	11
– Miguel Angel Salinas Duarte, Presidente Federación Interamericana de la Industria de la Construcción (FIIC)	37
INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS TECNOLOGICAS Y DE GESTION EN EL DESARROLLO URBANO Y LA VIVIENDA PARA LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE	
Viceministerio de Vivienda y Construcción del Perú	47
FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE SANEAMIENTO BASICO: SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	
– Pedro Lasa Ibarzábal, 'Asistencia Técnica/AID	63
– José Manuel Agudo, Presidente Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI)	101
FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA URBANA DE SANEAMIENTO: EL CASO COLOMBIANO	
– Carmina Moreno Rodríguez, Directora de Agua Potable y Saneamiento Básico	115
GESTION DEL SUELO URBANO PARA LA VIVIENDA Y EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES	
– Pablo Trivelli Oyarzún, Coordinador Regional LAC Programa de Gestión Urbana	147

LA GESTION DEL SUELO URBANO: SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	
– Christopher Milligan, Subdirector Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sudamérica	169
INFORME SOBRE LA GESTION DEL SUELO URBANO EN MEXICO	
– Subsecretaría de Vivienda, Secretaría de Desarrollo Social de México	181
FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES SECTORIALES Y MUNICIPALES RESPONSABLES DE LA GESTION DE LA VIVIENDA Y EL DESARROLLO URBANO: BREVE RESUMEN DE EXPERIENCIAS REGIONALES	
– Alberto Montoya P., Senador de la República de Colombia	203
GESTION URBANA EN CIUDADES INTERMEDIAS	
– Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat)	213
FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES SECTORIALES Y MUNICIPALES: LA EXPERIENCIA DE ESPAÑA	
– Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente	255
ANEXOS:	
A. DECLARACION DE SANTIAGO, MARZO DE 1992	297
B. DECLARACION DE CARTAGENA DE INDIAS, DICIEMBRE DE 1993	300
C. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y POLITICAS DE DESARROLLO URBANO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	308

INTRODUCCION

Esta publicación tiene por objetivo hacer llegar a las autoridades, instituciones, organizaciones sociales y especialistas interesados, los aspectos más sobresalientes de los trabajos presentados y discutidos en la Segunda Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe, efectuada en Cartagena de Indias, Colombia, entre el 29 de noviembre y el 2 de diciembre de 1993.

Dichas reuniones regionales sectoriales fueron el resultado de la iniciativa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, quien organizó una primera reunión en marzo de 1992, contando con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y otros organismos internacionales de carácter público y privado.¹

Desde esa primera reunión, las autoridades sectoriales han iniciado reuniones bianuales, a excepción de la actual convocatoria a una tercera reunión en 1994, organizada anticipadamente con el propósito de hacer coincidir estos encuentros con la reunión preparatoria de América Latina y el Caribe, prevista para noviembre de 1994, para la Conferencia HABITAT II, la que se realizará en Estambul, Turquía, en 1996.

Los encuentros regionales sectoriales son organizados en forma conjunta por uno de los países, cuya autoridad sectorial actúa como Secretaría Pro-Témpore durante el período subsiguiente a la Reunión, y la CEPAL, que actúa como Secretaría Técnica permanente.

¹ Cada una de las dos Reuniones realizadas hasta el presente ha contado con el apoyo de diferentes organismos, además de las propias Secretarías Técnica y Pro-Témpore. Se hace alusión a este apoyo en ambas Declaraciones (ver Anexos).

En esta primera publicación de documentos correspondiente al período 1992-1993 de dichos encuentros, se acordó incluir la presentación de experiencias, puntos de vista y proposiciones referidas a la gestión público-privada regional de los temas: **Transferencia de Tecnologías para la Vivienda, Financiamiento de la Infraestructura de Saneamiento Básico, Gestión del Suelo Urbano y Fortalecimiento de las Instituciones Sectoriales y Municipales** en materia de vivienda y desarrollo urbano.

Dado lo extenso de varios de los documentos técnicos entregados en la Segunda Reunión Regional de Ministros y Autoridades, la Secretaría Técnica se vio obligada a incluir versiones reducidas de algunos de ellos, sobre la base de lo que, a juicio de los editores, resulta de mayor utilidad práctica para los lectores.

Los capítulos del libro siguen la estructura temática de la segunda reunión regional sectorial, incorporando los documentos técnicos correspondientes a cada tema, añadiendo recuadros con la visión de expertos para cada caso, y serie de anexos con las declaraciones conclusivas de las primeras dos reuniones, e información sobre la estructura institucional y las principales políticas a nivel regional, además de datos estadísticos que pueden resultar de interés general.

Los documentos son de variada longitud y nivel de profundidad en el tratamiento de cada tema, pero, independientemente de ello, constituyen todos un aporte al pensamiento y la acción en materia de vivienda y desarrollo urbano en la región.

Es nuestra esperanza que esta publicación contribuya al fortalecimiento de los lazos institucionales a nivel regional, y sea accesible a todas aquellas personas e instituciones académicas, científicas y corporaciones privadas, cuyos esfuerzos aportan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana de América Latina y el Caribe.

**UNIDAD REGIONAL CONJUNTA
CEPAL-CNUAH
DE ASENTAMIENTOS HUMANOS
Editores**

TECNOLOGIA Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA

El eje económico de los cambios que actualmente experimenta la Región de América Latina y el Caribe es la **transformación productiva** y frecuentemente se observa que ésta se desarrolla a **expensas de la equidad social**.

Es lógica, como consecuencia, la preocupación de los gobiernos del hemisferio por contrarrestar este efecto, lo que ha llevado a establecer como su meta prioritaria del presente proceso de cambios a la **transformación productiva con equidad**.

Obviamente, dependerá de las características de cada sector productivo la búsqueda del equilibrio entre las metas de eficiencia y productividad para colocar eficiente y económicamente sus bienes y servicios en el mercado, y el evitar los impactos negativos de la reducción de insumos que se traduce en desempleo y reducción de ingresos.

También es obvio que la búsqueda de rentabilidad del sector privado deja como único protagonista de la búsqueda de equidad al sector público cuya prioridad presente tiende a centrarse en el crecimiento económico que se apoya en la eficiencia del mercado competitivo que impulsa el sector privado.

Nadie puede negar que el péndulo del desarrollo se inclina hoy hacia el crecimiento económico a cualquier costo, y que muchos prefieren ver al desarrollo social como futuro protagonista por efectos de transvasamiento del crecimiento de las riquezas, lo que se contraponen a los principios del desarrollo equilibrado. En este contexto, es una quimera hablar de transformación productiva con equidad.

Sin embargo, la transformación productiva puede emplear opciones de mayor o menor inequidad y es allí donde cada sector productivo tiene en su interior un componente de flexibilidad tecnológica.

El sector productivo de la construcción aparece en escena de manera estable y creciente cuando se generan recursos derivados del crecimiento económico. El sector de la construcción se convierte entonces en un impulsor del desarrollo económico con capacidad de generar su propia dinámica de crecimiento. Pero este rol, reconocido sólo en pocos planes nacionales de desarrollo, se apoya necesariamente en la innovación y modernización tecnológica.

El tema abordado en el capítulo que sigue se apoya en la investigación, desarrollo y promoción del intercambio del conocimiento tecnológico que ya existe o pueda en el futuro existir en la Región de América Latina y el Caribe.

Es evidente que la incorporación de este sector productivo como instrumento del desarrollo social y económico de la Región requiere al igual que

otros sectores de un proceso de apertura e integración no sólo del mercado de producción y comercialización de insumos, sino del conocimiento tecnológico.

Este es el mensaje de las páginas siguientes, un mensaje que gradualmente comienza a inquietar a los actores tanto del sector público como privado, en especial cuando se observa que la crisis de inestabilidad y falta de recursos vivida en los últimos años comienza a disiparse y que el subsector de la construcción aparece en escena como un sector comercial, especulativo y altamente desactualizado e ineficiente.

Superar esta situación se convierte en el desafío de quienes cargamos sobre los hombros la responsabilidad del mañana. A nosotros nos corresponde aprender y trazar los caminos de su desarrollo sumando nuestras iniciativas a la corriente de integración regional y ayudar a construir las ciudades de la que será para el año 2000 **la región más urbanizada del planeta.**

H. Peter Chr. Jensen

Coordinador

Unidad Regional Conjunta
CNUAH (Habitat) - CEPAL

**TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA:
SU ADAPTACIÓN Y APLICACIÓN AL DESARROLLO
DE PROGRAMAS DE VIVIENDA EN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Arquitecto Manuel Taboada
Consultor en Asentamientos Humanos

I. INTRODUCCION

Marco general

El tema de esta comunicación es "La Transferencia Tecnológica" para el sector de los asentamientos humanos y está estructurado en tres bloques:

El primero, a modo de INTRODUCCION, describe la realidad latinoamericana, así como los procesos que en ella se cumplen. Los procesos de referencia son dos: 1) la marginalidad o falta de acceso a bienes y servicios fundamentales y 2) la urbanización y/o metropolización.

El segundo está referido a LA PROMOCION E INTERCAMBIO DE TECNOLOGIAS PARA EL SECTOR DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS, se resaltan la problemática, los beneficios y su evolución.

Y el tercero constituye una reflexión sobre los REQUERIMIENTOS MAS SIGNIFICATIVOS PARA SU IMPLANTACION y algunas recomendaciones.

La situación latinoamericana en relación con los asentamientos humanos es grave. Integramos el conjunto de países en desarrollo que hasta el año 1920 tenía 86 millones de habitantes, mientras que para el año 2000 tendrá 550 millones. El crecimiento general de su población es del 2,5% anual, el urbano es cercano al 4,5%, mientras que la población rural mantiene una tasa de crecimiento del orden de 1,3%.

Los niveles de urbanización promedio de Latinoamérica fueron: en el año 50 alrededor del 40%, en el año 86 creció al 61% y en el año 2000 se estima que estará en el 66%. Como consecuencia de lo anterior, sólo el 25% de la población vivirá en las áreas rurales y 75% habitará en las ciudades. Estos niveles promedios de urbanización estimados para el año 2000 ya han sido igualados o superados por algunos países de la región. Según los datos de 1991 ellos eran: Venezuela 91%, Uruguay 86%, Argentina 86%, Chile 86%, Brasil 75%, Barbados 75% y Cuba 75%¹.

¹ Los datos presentados por el autor pueden diferir en función de las fuentes consultadas.

La situación del déficit habitacional en los países en desarrollo está estimada en valores que nos indican que un 33% de la población no tiene hogar y del 30% al 50% de los habitantes urbanos viven en áreas marginales, en viviendas subnormales o son habitantes sin vivienda.

Estos problemas se ven agravados por otros, que son producto de la desigual distribución de los ingresos de la población en general: en el año 1970 el grupo que integraba el 20% más pobre de Latinoamérica recibía el 7,0% de los ingresos totales de la región, mientras que el grupo integrado por el 20% de los más ricos de ese mismo universo recibía el 50,3% de los ingresos.

En el año 2000 las cifras, según estimaciones oficiales, no van a variar fundamentalmente; la proporción de los ingresos que recibían los más pobres se verá reducida a sólo el 6,0%, mientras que los más ricos incrementarán su participación en la riqueza nacional en el orden del 60,5%.

Para percibir esto con más realismo, tenemos que asociarlo a valores tangibles. En el año 70 el 20% de la población más pobre recibía como máximo 91 dólares promedio de ingresos per cápita por año; éste es un valor promedio. Sabemos que hay una inmensa mayoría que está por debajo de este nivel. Entretanto, el 20% de la población más rica percibía 2.482 dólares per cápita por año.

En el año 2000 los 91 dólares habrán crecido a 117 dólares y los 2.482 dólares a 4.800 dólares, o sea que la brecha entre pobres y ricos será todavía más grande de lo que es actualmente, con las lógicas consecuencias sobre las inversiones en los asentamientos humanos.

A nivel mundial, en el último cuarto de siglo y del milenio, la población de los países desarrollados se habrá incrementado entre un 10% y un 15%, mientras que en los países en desarrollo ese incremento será de cerca del 40%, con sus consecuencias en el proceso acelerado de urbanización, que hace que a esa fecha la población urbana supere a la rural, estimándose unos 3.200 millones de habitantes en el área urbana y unos 3.000 millones en las áreas rurales.

Según estimaciones de Naciones Unidas, dos tercios de la población urbana, es decir unos 2.000 millones de habitantes, vivirán en 1.700 ciudades. En 1960, de las diez ciudades más grandes del mundo, siete pertenecían al mundo desarrollado; en el año 2000 tan sólo dos de esas ciudades lo harán, Nueva York y Tokio. En contraposición, cuarenta y cinco de las sesenta ciudades de más de cinco millones de habitantes pertenecerán a países subdesarrollados.

Contrariamente a los países industrializados que no tienen crecimiento poblacional, o es muy bajo, los países en desarrollo tienen un crecimiento alto y, además, la riqueza se distribuye en forma muy desigual; ambos factores au-

mentan desproporcionalmente y causan desequilibrio. De lo anterior se desprende que en relación con los problemas de los asentamientos humanos, los más graves son la urbanización y la marginalidad.

Datos de América Latina y el Caribe (anexos I, II y III):

- Del total de 33 países incluidos en la región de Latinoamérica y el Caribe, la publicación *Desarrollo humano: informe 1993* muestra que 17 tienen una tasa de crecimiento poblacional superior a 2, siendo la más alta Honduras con 3.2; la tasa de crecimiento urbano registra valores superiores a 3 para 16 países, siendo la más alta Honduras con 5.6; 8 de los países incluidos en la lista no registran datos.
- Suriname es el único país de la región con una tasa de crecimiento urbano inferior a la general.
- La esperanza de vida para la región es bastante heterogénea: los valores mínimos corresponden a Bolivia con 54.5 años y el máximo a Dominica con 76 años.
- La oferta calórica se sitúa por encima del 100% para casi todos los países, excepto Bolivia, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, San Vicente y Venezuela. El valor máximo lo registra Cuba con 135% y en valores similares están Argentina y México con 131%.
- En relación con el PIB per cápita, solamente Haití está por debajo de los 1.000 U\$ con 933 U\$ y supera los 10.000 U\$ tan sólo Bahamas con 11.235 U\$.
- 14 de los países de la región tienen población que habita en ciudades de más de 1.000.000 de habitantes. De este total de población expresado como porcentaje de la población urbana, Venezuela registra el valor menor con el 29% y Costa Rica el mayor con 72%.
- Entre los 10 países del mundo con las ciudades de mayor densidad, 4 pertenecen a la región: Buenos Aires (Argentina) con 146.15 hab/ha, Guadalajara (México) 102.86 hab/ha, Santiago (Chile) con 98.78 hab/ha y Puerto Príncipe (Haití) con 69.85 hab/ha.
- La inversión estimada para el agua potable y el saneamiento debería para la tecnología actual ser igual al 6% del PIB (Producto Interno Bruto). En América Latina ese valor es del 2% promedio.

El acelerado proceso de urbanización y el proceso de pauperización de las áreas urbanas han generado formas y estrategias de los pobladores de menores recursos para poder subsistir en este medio hostil y agresivo, y se ha constituido lo que hoy conocemos como el sector informal de la economía. La falta de reconocimiento de ese sector como partícipe y beneficiario de los procesos de desarrollo puede equivocar nuestros rumbos y agravar la situación, lejos de encontrar nuevos elementos que ayuden al desarrollo humano.

El Índice de Desarrollo Humano

En contraposición a las técnicas desarrollistas de las décadas anteriores, se está utilizando un nuevo concepto para medir los beneficios del desarrollo en el mundo. Este es el de "desarrollo humano", en contraposición al de "crecimiento económico". Este concepto toma al hombre como beneficiario del desarrollo antes de considerarlo partícipe o recurso².

Es dentro de este marco conceptual que se desarrolla el tema de transferencia tecnológica.

El tema de los asentamientos humanos y la evolución que el sector ha tenido en los últimos 30 años se refleja en una serie de acciones que demuestran el interés de las organizaciones nacionales e internacionales en participar en la búsqueda de respuestas que coadyuven a la solución de estos problemas.

La Agencia Hábitat nació como un requerimiento de Naciones Unidas a todos los países, en la Primera Conferencia Mundial de Vivienda en Vancouver en 1976, la que con su antecesora, la reunión de Estocolmo (1972), son las gestoras de Hábitat, la agencia de cooperación técnica de Naciones Unidas especializada en asentamientos humanos.

Desde el 2 de octubre de 1978, fecha de su creación, Hábitat ha venido desarrollando acciones tendientes a la concientización de los problemas de los asentamientos humanos, en el mundo que hoy nos toca vivir. Es así que la Asamblea General de Naciones Unidas designa 1987 como el **Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar**, y se conciben durante ese período una serie de acciones tendientes a mostrar al mundo y a sus gobernantes el creciente problema que significa la falta de un techo adecuado para 4.000 millones de habitantes, que no tienen una vivienda apropiada y 1.000 millones que carecen totalmente de ella.

Surge la necesidad de dar una continuidad a las acciones iniciadas ese año, y en Nueva Delhi, en 1988, se propone una **Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000**, que sustenta básicamente la necesidad de que todos posean una vivienda adecuada para esa fecha. "Suministrar una vivienda a todos" significa dotar de viviendas asequibles a todos los grupos en todo tipo de asentamientos que cumplan los requisitos básicos de: **seguridad en la tenencia, estabilidad estructural y apoyo infraestructural, y acceso adecuado al em-**

² El Índice de Desarrollo Humano se construye desde 1990 para cada país como índice compuesto del ingreso per cápita, la esperanza de vida al nacer, e indicadores de nivel educacional de la población.

pleo de los servicios e instalaciones comunitarias. La Asamblea General de Naciones Unidas decidió en su resolución 43/181 impulsar la **Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000.**

Para llevar adelante esta estrategia, se programaron las acciones que permitieran tener las estrategias nacionales totalmente delineadas en 1991 y, a partir de 1995, implantar masivamente los programas nacionales que permitan arribar a la meta propuesta.

Se asigna al Estado el rol de “facilitador y orientador de acciones”, más allá de un accionar paternalista, que cubre con esplendidez las necesidades de unos pocos, sin asignar nada a los demás. Las estrategias a desarrollar deberán ser acotadas dentro de este enfoque, lo que significa aumentar acciones que ayuden al 80% de la población de los países en desarrollo a que logren en su hábitat, usando sus recursos, tecnologías adecuadas de bajo consumo energético, que desarrollen sus sistemas participativos: el aine, la minga o como se denomine en cada país de esta región.

Han existido siempre recursos que pertenecen al hábitat popular que no han sido usados institucionalmente y son los que han producido el 80% de las viviendas en los países en desarrollo.

Es dentro de estos lineamientos que se debería estar trabajando en la región para la formulación de las estrategias nacionales para los asentamientos humanos y la vivienda, por lo que se identifica como prioritario para los países de la región:

- Estructurar el sector asentamientos humanos dentro del Estado.
- Incorporar el sector asentamientos humanos en el proceso de desarrollo.
- Encarar las acciones futuras en materia de asentamientos humanos dentro del enfoque facilitador ya mencionado.

En la conmemoración del Día Mundial del Hábitat, que fue fijado el primer lunes de octubre de cada año, Hábitat selecciona un tema como eje de las actividades a desarrollarse en dicho acontecimiento.

En 1990 el tema fue “La Vivienda y la Urbanización”, para 1991, el de “La Vivienda y el Entorno de Vida”, en 1992 fue “La Vivienda para un Desarrollo Sostenible” y para 1993 “La Vivienda y la Mujer”.

Tecnología apropiada y transferencia

“La tecnología apropiada para la vivienda y la infraestructura en los países en desarrollo, puede situarse entre la moderna tecnología importada y la tecno-

logía tradicional. Deberán revisarse errores anteriores en las selecciones tecnológicas, a fin de mejorar la producción y utilización de los materiales³ de construcción”.

El término “tecnología apropiada” nace en la década de los 60, planteando una opción distinta al esquema modernizador, tan defendido en los países en desarrollo. Se lo usó en términos de tecnologías blandas o simples que pudiesen dar respuesta a los grupos o sectores de menores posibilidades, siendo fundamentalmente las organizaciones no gubernamentales quienes adquieren mayor protagonismo dentro de este ámbito de trabajo.

Las tecnologías apropiadas contraponen una óptica regional y local a las panaceas traídas desde fuera. Su vigencia se ha mantenido hasta la fecha y el rescate de tecnologías vernáculos sigue demostrando su eficiencia y ocupando su espacio entre los países en desarrollo.

En este proceso surge el tema de la organización social, la capacitación y la transferencia, fundamentalmente hacia los beneficiarios de ciertas formas tecnológicas de producción. Las experiencias son múltiples, quizás tantas como situaciones “diversas” tenemos en Latinoamérica y el Caribe, lo que asociadas a los recursos disponibles (tierra, caña, madera, etc.) como a las formas y organizaciones para la producción, generan un universo complejo y rico en la materia.

El 80% de la producción mundial de viviendas en los países en desarrollo, es el producto del “saber popular” o sistemas locales de producción, constituyéndose en la prueba más contundente de que las tecnologías apropiadas, vernáculos, populares, intermedias, blandas, adecuadas o ecotecnologías existen y han existido desde siempre; lo novedoso fue el concepto, su apropiación por los sectores “cultos” o “inteligentes” de las sociedades y su racionalización.

En contextos como el latinoamericano, frecuentemente “la tecnología apropiada rescata las tecnologías nativas y las mejora con las capacidades de las tecnologías modernas”.

Cuando una tecnología como relación de insumo/producto aparece como un producto acabado, que se puede usar, pero se desconoce el cómo y por qué se hizo, cuál fue su proceso de gestación y las consecuencias económicas, culturales, ambientales, es un producto cuyo “conocimiento” está cautivo; en cambio una tecnología que ofrece el conjunto de conocimientos que la generó, muestra

³ Undécimo período de sesiones de la Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, 1988.

sus relaciones y consecuencias, permite la “apropiación del conocimiento” y consecuentemente su reelaboración.

“Toda tecnología es la materialización intencionada del conocimiento. Toda tecnología es la materialización de un conocimiento con una determinada intencionalidad”.

La evolución del concepto de tecnología apropiada ha variado sustancialmente desde sus inicios, ha cumplido ya su mayoría de edad, más de 30 años de práctica así lo respaldan. Sin embargo, todavía existen confusiones en torno a lo que es y permanentemente se actualiza tanto su conceptualización como su práctica. Hoy se considera **que todas las tecnologías pueden ser apropiadas** en función del contexto donde se aplican.

Una tecnología apropiada no es un producto, sino un proceso en el que los “insumos” son determinantes de un “producto”, donde los aspectos físicos, culturales, ambientales, sociales, económicos, etc., definen lo acertado del proceso de transformación. No es solamente el **qué** y el **cómo** el que determina la adecuación de la tecnología, sino también el **para qué** y el **para quién**. Lo sustantivo es la **intencionalidad o destino** y no sus modos operativos o de producción.

Este proceso implica un circuito de conocimientos de tecnología, producción, mercadeo y deberá estar caracterizado por la convergencia de los actores principales, los beneficiarios, el apoyo técnico y el rol del Estado, cuya finalidad es respaldar, fortalecer y promover las acciones de la producción en el sector de los asentamientos humanos, complementado por las facilidades necesarias para acceder a la tierra urbanizada y a los servicios básicos.

Es fácil percibir las resistencias que se generan en torno al proceso de innovación tecnológica, asumida con enfoque de transformación productiva y equidad, el que vulnera intereses de los sistemas formales y organizados de la construcción. Toda innovación tecnológica implica cambios y, como tal, resistencia, que van desde los intereses económicos, a las limitaciones para asumir el cambio, cambio de roles y habilidades que afectan desde los niveles más altos -ingenieriles- a los más modestos -operarios-.

Actúan como factores que han motivado la transferencia y uso de tecnologías apropiadas:

- La ausencia de recursos financieros que permitan acceder a otro tipo de soluciones.
- La limitada capacidad de pago y/o endeudamiento de los demandantes de soluciones habitacionales y vivienda.

- La necesidad de un desarrollo humano que, con un principio de sustentabilidad, pueda mantenerse en permanente crecimiento.
- Finalmente, la necesidad de compensar los efectos de las reformas estructurales de los Estados que inciden fuertemente sobre los estratos más bajos.

“La economía dual (formal e informal) en los países en desarrollo va a permanecer en el futuro. El sector moderno no estará en condiciones de absorber (por muchos años) a la totalidad de la población. Si el sector tradicional no es objeto de esfuerzos especiales de desarrollo y modernización, continuará desintegrándose, se manifestará en el creciente desempleo y migración masiva, y terminará envenenando la vida económica del sector moderno (formal) también”

Esta reflexión de E.F. Shumacher nos plantea con mucho realismo, al igual que Hábitat, la necesidad urgente de movilizar todos los recursos disponibles (gubernamentales, no gubernamentales y de los usuarios) para encarar el problema de los asentamientos humanos.

Una visión comparativa de lo que son las tecnologías apropiadas, modernas y eficientes de la construcción, asumiendo el concepto de **“industria de la construcción”** como toda la capacidad de producción de una sociedad independientemente, sea de carácter formal o informal y asigne un valor a las capacidades regionales y locales y el tradicional; del **“comercio de la construcción”**, entendiendo a éste como el sistema de oferta y comercialización de productos vinculados a tecnologías atávicas o importadas, demostrará que estas últimas no son necesariamente las más apropiadas.

Los “cambios económicos de la región” en las últimas décadas han fomentado la necesidad de este sector de buscar nuevos mercados y, evidentemente, el segmento de menores recursos (potenciado por los Estados a través de promociones y subsidios) se ha convertido en un mercado por demás atrayente, entrando en pugna con el sector tradicional de la construcción.

Los subsidios directos e indirectos y las políticas que han tendido a la producción masiva de prototipos indiscriminados han sido, sin lugar a duda, los gestores principales de un proceso de cambio. Revertir la tradicional situación del sector es parte de las responsabilidades de un Estado “facilitador” que a través de múltiples mecanismos inherentes a sus funciones puede propiciar el uso de tecnologías apropiadas y modernas, para lo cual la transferencia y promoción son sus herramientas principales. El subsidio de potenciamiento de capacidades ociosas directo y el apoyo técnico deberán ser sus brazos ejecutores.

Sin embargo, debe haber conciencia de que “la tradición no es sinónimo de inmovilismo. Cada vez que alguien se confronta con una nueva dificultad y

encuentra una solución para resolverla, da un primer paso para establecer una nueva tradición; cada vez que otro aplique la misma solución, la tradición se refuerza". Este pensamiento de H. Fathi nos plantea la necesidad cada vez más urgente de dar nuevos pasos, de reforzar experiencias probadas y, fundamentalmente, de proyectarlas a una dimensión apropiada.

Las últimas tres décadas se han caracterizado por el desarrollo de experiencias de laboratorio "piloto" o "demostrativas" que se han convertido en el adjetivo de esas décadas. Hoy la realidad nos demuestra que el tiempo de experimentación se ha acabado y que hemos ingresado en la década del "impacto macro". Hemos gastado mucho tiempo en pensar cómo debían hacerse bien las cosas. Hoy hay que hacerlo de tal manera que los efectos se hagan sentir para los beneficiarios.

La tecnología de las comunicaciones ha evolucionado mucho más que las técnicas constructivas. Aprovechemos esas ventajas para que sean la herramienta de la promoción y transferencia de las "nuevas" formas de producción (organización, participación, tecnologías apropiadas).

"La Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000" no ha tenido todavía el respaldo necesario para poder materializar su iniciativa. Entre los soportes necesarios para llevar esta acción adelante, podemos mencionar el **establecimiento de mecanismos de intercambios tecnológicos en materia de vivienda e infraestructura para el desarrollo de los asentamientos humanos**, como uno de los sustantivos.

Con un mecanismo de intercambio de tecnologías y vivienda podremos encontrar acciones, soluciones y propuestas de muy variada índole, que en algunos casos se adapta totalmente a dichas realidades. En otros casos, estas propuestas y soluciones son absolutamente inadecuadas, no responden a las necesidades del protagonista, por lo que no podemos decir que exista un elemento que haya permitido intercambiar conocimientos, tecnología, información sobre el sector, de tal manera de poder ir optimizando lo que han sido las experiencias exitosas en los distintos países de América Latina y el Caribe.

El establecimiento de un mecanismo de intercambio tecnológico de vivienda e infraestructura para el desarrollo de los asentamientos humanos implica una serie de compromisos y voluntades para poder llevar adelante esta tarea tan compleja y difícil.

La unificación de un "lenguaje" y la implantación de un "sistema" que facilite los intercambios entre protagonistas, ejecutores y facilitadores de las acciones en materia de asentamientos humanos, nos permitirá "medir y comparar" propuestas, acciones y resultados. Una tecnología está más vinculada a quien

va hacer uso de ella, que a cómo se materializa. Para el manejo de tantas variables es incuestionable la necesidad de montar un "sistema de información tecnológica" orientado hacia los asentamientos humanos y para la región.

No obstante, las perspectivas y repercusión que una iniciativa de este tipo pudiese tener han sido ya ponderadas y priorizadas a nivel tal que en la 12a. Reunión de la Comisión Mundial de los Asentamientos Humanos, reunida en el Centro de Convenciones de Cartagena de Indias, se aprueba la resolución 25 con el voto unánime de 84 países, la que dispone la creación de una instancia destinada a establecer un sistema de promoción e intercambio de tecnologías en América Latina y el Caribe. Asimismo, la Declaración de Santiago, producto de la Primera Reunión Regional de Ministros y Autoridades del Sector Vivienda y Urbanismo de Latinoamérica y el Caribe, Chile 1992, que continúa en la resolución 25 y por iniciativa del Perú, decide crear una instancia permanente para el intercambio de conocimientos y experiencias y se definen cuatro temas para la segunda reunión de este foro. Entre ellos se incluye el establecimiento de un mecanismo de intercambio tecnológico y de gestión para el desarrollo urbano y la vivienda en Latinoamérica y el Caribe, y se le asigna la responsabilidad de elaborar una propuesta a la República de Perú.

II. PROMOCION E INTERCAMBIO DE TECNOLOGIAS DE VIVIENDA E INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Problemática y desarrollo

La problemática en el tema de promoción e intercambio de tecnologías ha sido una permanente preocupación de organismos internacionales, nacionales, gubernamentales y no gubernamentales. Ya desde la década de los 70 aparecen en Latinoamérica distintos tipos de iniciativas orientadas hacia una búsqueda de tecnologías que pudiesen ser aplicadas al sector vivienda.

En esos años conocemos las primeras experiencias de PREVI en el Perú, donde en un esfuerzo realmente destacable con aportes importantes de la cooperación internacional se desarrolla un ejercicio y práctica de las tecnologías constructivas aplicadas a la vivienda que no ha tenido igual, por lo menos en el ámbito latinoamericano. Se desarrollan, por un lado, conceptualmente los diseños, las tecnologías que pudiesen ser aplicadas bajo distintas condiciones y posteriormente esa concepción teórica es llevada a la práctica en una especie de gran laboratorio donde se materializan las propuestas elaboradas.

Posteriormente, y a partir de esta iniciativa, surge en los distintos países la necesidad de trabajar en lo que podemos conceptuar como el desarrollo tecnológico para el sector de los asentamientos humanos. Tomando algunos ejemplos en Latinoamérica mencionaré casos como el de Argentina, donde a partir de mediados de los 70 se da un fuerte impulso a estas actividades y se investigan desde componentes de viviendas (domos de hormigón, bloques de cemento, bloques de adobe) hasta algunos elementos complementarios como el uso de la tecnología solar en materia de cocinas hasta sistemas no contaminantes en el proceso de tratamiento de excretas; este proceso fue coincidente con un momento en el cual dicho país cuenta con recursos para impulsar todo el proceso de producción de viviendas, el FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda) pasa de un 2,5% de captación sobre todos los salarios del país al 5,0%, con los cuales el Fondo llega a captar recursos cercanos a los 1.700 millones de dólares anuales que representaron en aquel momento una fuerte inversión para el sector.

La reformulación de la ley del FONAVI llevó no sólo a la captación de mayores recursos, sino que también fueron modificados sus mecanismos operativos, control y efectividad en la cobranza, normativas técnicas para la producción de unidades y conjuntos, desarrollo e investigación tecnológica, normativa para la presentación y evaluación de proyectos, etc. Las mismas no se limitaron al desarrollo de investigación de producción de componentes, sino que también se extendieron a todos los conceptos de diseño, se abarcó el aspecto tecnológico de la vivienda con una concepción muy amplia, que fue desde el diseño a nivel de los conjuntos urbanos, el diseño de las unidades de vivienda, el diseño de los componentes de vivienda y hasta las tecnologías de producción y contratación.

Hechos importantes, como es la incorporación de nuevas formas de contratación de obras, se desarrollaron y se pudo dar cabida a una serie de iniciativas del sector privado. Se llamó a licitación con propuestas de diseño y producción, se establecieron costos topes y umbrales mínimos de producción de cantidad de viviendas, así como una normativa urbana. Hubo un libre juego de oferta que permitía predefinir una necesidad por parte del Estado y se dejó a la iniciativa privada la posibilidad de hacer sus propuestas usando sus propias tecnologías, sustentadas en la capacidad profesional vigente en el medio. Se elaboraron propuestas de diseño y la adecuación a las tecnologías que podían ser manejadas por cada una de las empresas, todo esto en contraposición al esquema de hacer un concurso de precio de un producto tipo definido por el Estado, sin tomar en cuenta las capacidades locales disponibles.

Se abrieron posibilidades a nuevas propuestas tecnológicas y paralelamente a esto empezó a surgir una oferta distinta, definida no por el costo de un producto, sino condicionada por las capacidades de pago de los beneficiarios.

Apareció simultáneamente un movimiento orientado a la búsqueda de soluciones para otro sector, quizás más importante que el anterior, que no tiene acceso a recursos monetarios, sin capacidad de pago, pero que sin embargo tiene acceso a otras formas muy importantes de producción como son: su capacidad y habilidad laboral y la necesidad de resolver su problema a pesar de no contar con los recursos económicos necesarios. Estas acciones fueron asumidas principalmente por ONGs y conocidas como propuestas de investigación-acción.

A nivel de instituciones oficiales, también esta posición es adoptada, surgiendo varias formas de producción alternativa, como son las modalidades de ayuda mutua, esfuerzo propio, esfuerzo compartido. Aparecen distintas formas productivas que no están vinculadas a la tecnología de cómo producirlo en sus aspectos técnicos, sino que introducen un nuevo elemento, que es el cómo producirlo a partir de determinadas formas de organización.

Estamos hablando ya de los años 80 cuando estas modalidades con algún apoyo del Estado van difundándose. No obstante, el problema sigue excediendo la capacidad de respuesta, y la promoción e intercambio de tecnologías sigue siendo una limitante muy fuerte que impide la replicación de buenas experiencias.

La inclusión del concepto de participación en la incorporación de nuevas formas tecnológicas en los últimos años ha tenido una evolución teórica y práctica importante; el tema de promoción e intercambio surge más a nivel institucional y también en forma fuerte a través de las redes: redes de ONGs o redes de organizaciones que por tener objetivos comunes producen un intercambio. Sin embargo, esto no se estructura, se halla muy condicionado a limitantes presupuestarias y a las posibilidades de subsistencia de ciertas organizaciones.

La localización sectorial del valor agregado generado por la construcción de viviendas tiene un impacto por demás importante en la economía de un país. Ha sido el elemento movilizador y generador de mano de obra por excelencia en los planes de gobierno que requerían una rápida reactivación de las fuentes de trabajo, pero su impacto en las economías regionales ha estado condicionado al encuadre con que se lo asume.

Múltiples ejemplos de planes basados en las capacidades locales y el uso de esos recursos han demostrado el fuerte impacto que éstos tienen sobre las economías locales. Ejemplo de ello son João de Barro en Brasil, el Programa de Viviendas Progresivas en Argentina, los programas estatales (en México y Colombia) para apoyar la autoconstrucción por esfuerzo familiar.

Otros ejemplos son la experiencia peruana de asignación de tierra urbana por el Estado para sectores de escasos recursos, "Los Pueblos Jóvenes"; y la experiencia uruguaya de apoyo estatal (legal y económico) a Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua; también la experiencia salvadoreña de desarrollo de asentamientos humanos a partir de una institución privada, Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima; la experiencia cubana de planificación estatal global con la organización del "Plus Trabajo" y las "microbrigadas"; la experiencia chilena de emprendimientos estatales con un programa nacional de créditos: la "Operación Sitio" y las "Fábricas Populares de Vivienda" y muchas otras que sería largo de enumerar.

En oposición a estos beneficios para las economías locales, se plantean los producidos por economías de escala, resultado de una producción masiva y centralizada. Un análisis imparcial nos demostraría que no existen contraposiciones, ya que la producción masiva de ciertos componentes, con sus economías de escala, seguirá teniendo prevalencia frente a una producción artesanal de los mismos (sanitarios, cañerías, cables, llaves eléctricas, etc.).

La investigación y desarrollo en estos campos ha sido escasa y producto de iniciativas muy fragmentadas. No obstante, la sumatoria de todas estas pequeñas iniciativas y su sistematización nos pondrían rápidamente en disposición de un cuerpo importante de investigaciones y aplicaciones que "facilitaría" el proceso de toma de decisiones y de respuesta del sector.

Otra limitante importante que ha actuado negativamente en el proceso de expansión de las modalidades alternativas de producción de viviendas ha sido la inadecuada y excesiva normatividad por parte de los organismos responsables de la regulación de la producción de viviendas. Normas extraídas de los países industrializados son aplicadas indiscriminadamente en países con escaso desarrollo industrial, y se penaliza o prohíbe el uso de materiales que no cumplen con la normativa.

Los productos de esta acción irresponsable han sido dos: la importación con excelentes beneficios para unos pocos, y la clandestinidad o producción al margen de la normativa, que también redundó en beneficio de algunos funcionarios corruptos, hasta que en muchos lugares se impuso la razón de las mayorías.

El concepto de "norma" que no es utilizado progresivamente, en función de la evolución propia de la realidad sobre la que se aplica y producto de ella misma, no es efectivo. "Norma" proviene de normal, acostumbrado, corriente, natural, usual y la acción de aplicar la norma, "normalizar", se define como ordenar, regularizar. La norma impuesta como un producto externo a la realidad en que se aplica produce su incumplimiento o violación. Las normas deben ser adecuadas y producto de la misma realidad en la que se pretende aplicar.

“Si la gente no utiliza estas tecnologías apropiadas, es porque existen prejuicios no racionales. Entonces el problema está en el cambio de actitud y no necesariamente en inventar nuevas tecnologías”.

Esta reflexión de W. Ryborynsky nos trae al tema de los intereses dominantes y costos de toda situación de cambio. Quienes han estructurado su quehacer sobre ciertas formas de producción, ven sistemáticamente como un peligro que amenaza sus intereses, pequeños o grandes, todo aquello que signifique cambio, es dejar algo conocido para optar por otra cosa que no se sabe si será buena o mala.

Las tecnologías modernas (cibernética, robótica) han sido los elementos más importantes en el cambio de enfoque por el que transitan la industria y el comercio. También lo ha sido la revolución de los servicios: quien tiene más adaptación a un mercado cada vez más exigente y cambiante es quien más vende o produce. Antes uno compraba un auto, de los que había en oferta, hoy prácticamente le dice a la fábrica cómo quiere su auto y la fábrica lo produce.

Se superaron las limitantes de “cómo” producir y ahora el desafío es “qué” producir para tener mercado. El cambio se está incorporando a nuestras sociedades como un hecho casi natural, es el momento para que extendamos esto a la tecnología vinculada a los asentamientos humanos.

Los beneficios generados por un intercambio de tecnologías tendrán incidencia a nivel macroeconómico, ya que permitirán reducir el nivel de importaciones y a su vez incrementarán la producción de materiales nacionales o regionales, aumentando la generación de puestos de trabajo e impulsando el desarrollo de la industria nacional y regional.

También los beneficios podrán percibirse a nivel social al incrementarse la producción de materiales nacionales destinados a viviendas y la construcción de las mismas. El beneficio será doble, por lo ya mencionado: generación de puestos de trabajo y ampliación del mercado de oferta de viviendas con costos más adecuados.

Finalmente, incidirá en el propio desarrollo tecnológico la ampliación de mercado, como un incentivo a la investigación y desarrollo de otras alternativas tecnológicas, consolidando aún más el mercado generado.

III. REQUERIMIENTOS MAS IMPORTANTES PARA SU IMPLANTACION E IMPLEMENTACION

A. Promoción y uso de tecnologías apropiadas para el desarrollo social, económico y ambiental

La definición de los problemas, mostrados no desde la fría perspectiva de los números, sino desde la viva realidad de los protagonistas, requiere soluciones y de un esfuerzo conjunto del Estado, grupos técnicos y beneficiarios. Este evento nos va a permitir identificar, con toda claridad, cuáles son los problemas que tenemos que resolver, cuáles son las causas que debemos atacar para poder llegar a soluciones más o menos permanentes y, a partir de este conocimiento, llegar a una definición clara de objetivos y propuestas en relación con el uso de tecnologías apropiadas y transferencia de las mismas.

El tema de la transferencia toma particular relevancia a partir del desarrollo de tecnologías de comunicación y de sistemas de información. Existen avances en el sector orientados al montaje de sistemas de información y otras herramientas conexas vinculadas al uso de éstas como soporte para la toma de decisiones.

En Colombia, el Ministerio de Desarrollo Económico y el Departamento Nacional de Planeación, a través de una unidad conjunta dedicada al sector de los asentamientos humanos UNCEVI (Unidad Central de Vivienda) que sirvió como puente institucional hacia la reciente creación del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, desarrollaron en forma aplicada, entre 1984 y 1992, herramientas y sistemas para el apoyo y control de la gestión de los asentamientos humanos. Estas herramientas fueron oportunamente puestas a disposición de múltiples instituciones nacionales de la región y muchas de ellas fueron transferidas a lo largo de los años con el apoyo de esta Unidad. Hoy en día dichas herramientas son utilizadas en la labor cotidiana de las entidades de vivienda del sector público y privado de Colombia, consideradas entre las más eficientes de Latinoamérica (FNA, FAVIDI, etc.).

Producto de las acciones del UNCEVI se desarrollaron sistemas orientados a la gestión técnica (diseño, tecnología, producción y control), económico-financiera, legal y administrativa a cargo del Fondo Nacional de Ahorro y del Fondo de Ahorro y Vivienda del Distrito de Santa Fe de Bogotá, así como a otras instituciones, entre las que están el antiguo Instituto de Crédito Territorial (ICT), hoy Instituto Nacional de Vivienda Social y Reforma Urbana (INURBE), la Corporación Popular de Ahorro y Vivienda (CORPAVI) y las Divisiones o Unidades correspondientes del Ministerio de Desarrollo Económico y del Departamento Nacional de Planeación.

Otras aplicaciones desarrolladas se orientaron a la ejecución presupuestaria y manejo contable, solicitudes de crédito y manejo de cartera hipotecaria y proceso de cobro jurídico.

En el área técnica se orienta a metodologías para evaluación de demanda de viviendas y el diseño de la oferta tanto del sector público como privado, evaluación y calificación de diseños urbanos y habitacionales y de procedimientos (licitación, evaluación, normas de diseño y producción), así como las metodologías para inventarios de zonas subnormales con aplicaciones computarizadas y la evaluación y el diseño para la implantación de sistemas de créditos para materiales de construcción.

Sistemas y herramientas similares han sido desarrollados o están en desarrollo en otros países, posiblemente con usos similares y duplicando esfuerzos en su desarrollo.

Las redes informáticas han permitido ampliar el acceso al conocimiento de manera radical en el último lustro. El sistema de redes universitarias y las redes de comunicación nacional son una combinación de esfuerzos que han facilitado el acceso a bases de datos de los grandes centros universitarios, promoviendo la transferencia de conocimientos y el acceso al mismo.

Redes con canales dedicados o no permiten acceder a bancos de datos especializados. Las listas de usuarios de dichas redes suman miles. Consultadas algunas de ellas, el sector de asentamientos humanos aparece muy tímidamente y el tema de tecnología para el sector no lo hace en mayor medida. El uso de estas herramientas en el sector no está lo suficientemente difundido, ni se ha estructurado un sistema que lo apoye o facilite su uso.

En Latinoamérica, la mayoría de los países tiene ya instaladas sus redes nacionales: Altemex en Brasil, Bolnet en Bolivia, Red Científica Peruana en Perú, Ecuonet y EcuaneX en Ecuador, Atina en Argentina, etc. Todas ellas integradas a través de Internet, asegurando un soporte de costo adecuado y de fácil acceso.

El desarrollo social, económico y ambiental será el protagonista y beneficiario del proceso que aquí se propondrá.

B. Requerimientos financieros, rol de la cooperación técnica internacional

Los sistemas más eficientes de transferencia de información y de conocimiento son los que están manteniendo, en forma constante, la posibilidad de un desarrollo dentro de los países. Nuestras propias limitantes de transferencia hacen

que debemos iniciar cada proceso en cada oportunidad, implicando esfuerzos inútiles.

Un aspecto importante que debe ser planteado dentro de los sistemas de intercambio, es la evaluación sistemática, de manera de contar con lo que son resultados comprobados y lo que son iniciativas en desarrollo. Debemos contar con elementos que permitan asegurar la permanencia de sistemas de transferencia entre los gobiernos, entre las organizaciones no gubernamentales, entre los grupos de profesionales que se encuentran identificados en esta problemática común; esto implica requerimientos financieros, físicos y humanos.

Estos requerimientos no son difíciles de conseguir a nivel de cada uno de los países. El desigual desarrollo característico de nuestra región se refleja también en la desigualdad de posibilidades de asegurar estos requerimientos.

Sin embargo, integrando todos los países, todos los grupos que participan en un sistema único de transferencia tecnológica para el sector, facilitaría conseguir un financiamiento externo que permita mantener una estructura durante un plazo no muy largo, dado que los procesos de apoyo, a través de componentes externos, cuando no logran su autosuficiencia en un determinado plazo, se vuelven frágiles y sus riesgos son tan grandes como la inexistencia del mismo.

Debemos plantear cómo sería posible implantar estos sistemas, y a partir de estas ideas básicas, deberíamos asegurar su autosustentabilidad, aunque se va a requerir de apoyo o cooperación externa en una etapa inicial.

Los recursos de cooperación externa que llegan a la región son importantes. Tomaremos como ejemplo, para demostrarlo, los montos de proyectos en curso hasta el 31/12/92 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El total destinado a dichos proyectos a nivel mundial fue de US\$ 7.314.325.800. De ese total se destinaron a la región US\$ 1.181.172.338, que representan el 21,1% del total mundial. La participación del sector asentamientos humanos en la región es de US\$ 49.692.853, lo que corresponde tan sólo al 4,21% de lo asignado a la región (anexo IV).

Las cifras son elocuentes en cuanto a la disponibilidad de recursos en la región. Cómo invertirlos es un problema de decisión, y si este foro de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y el Desarrollo Urbano decide priorizar esta "herramienta" de la transferencia tecnológica como componente importante en el desarrollo de los asentamientos humanos, es perfectamente factible conseguir ese apoyo inicial que posteriormente deberá ser sustentado por los países de la región, a través de sus presupuestos o de los recursos que pueda generar el sistema.

Hoy necesitamos una decisión y un convencimiento, mañana un apoyo sostenido y una voluntad permanente para que los beneficios de la propuesta elaborada por la hermana República del Perú puedan consolidarse y revertir sus efectos positivos sobre los asentamientos humanos de América Latina y el Caribe.

Transferencia de mecanismos operativos

El vínculo entre desarrollo y transferencia, en relación con las auténticas necesidades de los asentamientos humanos de Latinoamérica y el Caribe, sólo es posible en la medida en que se arribe a la estructuración de una serie de fases: administrativas, legislativas, organizativas, crediticias y de formación técnica y capacitación (interdisciplinaria) en los diversos circuitos de la producción de viviendas y saneamiento básico.

No bastan la difusión y transferencia del conocimiento e intencionalidad de las tecnologías apropiadas y modernas, sino que se requiere reforzar las capacidades asentadas en "grupos", "centros gubernamentales, privados y mixtos" que interactúen en este campo en forma idónea y efectiva, afirmando un camino de apoyo al desarrollo y transferencia, en relación con las necesidades locales, regionales y nacionales.

La existencia de una "red para la transferencia tecnológica en asentamientos humanos" es una necesidad urgente a materializarse a través de un apoyo institucional capaz de reunir las colaboraciones necesarias y de movilizar los recursos indispensables con continuidad.

La falta de estímulos favorece la polarización de posiciones; grupos elitistas y populistas, ciencia básica y desarrollo tecnológico, universidad y centros autónomos, privados y estatales, que se suceden en estériles desgastes y su resultado es la ineficiencia y la falta de creatividad local. Estos estímulos también deberán ser contemplados en este apoyo que permita potenciar los recursos disponibles y dispersos.

La falta de un sistema de transferencias hace que el conocimiento global, que existe en América Latina sobre el tema, no pueda ser usado eficientemente; esto es una de las importantes limitantes existentes. Sabemos que existe un Instituto Nacional de Vivienda Social y Reforma Urbana (INURBE) en Colombia, también sabemos de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima y de muchas otras que tienen importantes experiencias. En sí, tenemos referencias de ciertos elementos, pero todo lo que ha constituido realmente avances importantes y compatibles no está disponible ni en el momento ni en la oportunidad.

La validación de experiencias tecnológicas debe ser un producto que surge de su aplicación. Los beneficiarios, a través del uso, son quienes determinan las

ventajas y limitantes de los mismos, debiendo estas apreciaciones ser parte del producto final de la aplicación de la tecnología.

Estoy seguro de que experiencias de tipo institucional o referidas a la gestión de los asentamientos humanos existen en gran cantidad, muchas de ellas perdidas por ausencia de una "memoria institucional", lo que ha impedido la continuidad de acciones importantes, así como el intercambio entre las instituciones responsables del sector, equipos técnicos y beneficiarios a nivel de cada país y entre países.

Los requerimientos de permanencia y continuidad, sobre los que debe montarse una iniciativa tan importante como es un sistema o red de intercambio de tecnologías en materia de vivienda e infraestructura para los asentamientos humanos, se constituyen en su eje central.

Nos encontramos en un proceso de profundas transformaciones, donde las acciones trascienden los límites de los países a través de tratados (Mercosur, TLC, etc.), en una integración que se orienta a la transformación de sistemas obsoletos de producción, con mercados cautivos, hacia sistemas cada vez más eficientes y competitivos, orientados a mejorar las capacidades de producción y las condiciones de vida de quienes participan en estos procesos.

El sector no ha entrado en este proceso, se mantiene predominante el concepto comercial de venta de un producto con un mercado asegurado, al concepto industrial o de transformación productiva con equidad. El sector, por sus características netamente sociales, debe superar el rezago en el que se encuentra, como consecuencia de haber iniciado tardíamente su proceso de cambio, acelerando su actualización y modernización.

Producir eficientemente y con equidad es el desafío. La diversidad de la región se reproduce en la diversidad interna de cada uno de los países que la componen. Esta diversidad, lejos de ser una limitante se constituye en un incentivo para formas alternativas de producción, con un mercado creciente y diversificado. La oferta de tecnologías entre países pareciera ser una alternativa de corto plazo y la especialización para la producción alternativa un horizonte promisorio.

Los países con características predominantemente rurales y de menor desarrollo relativo podrían generar tecnologías orientadas hacia ese universo y ofrecerlas a los países de características netamente urbanas, iniciando un proceso donde la especialización y la diversificación serán los elementos de intercambio.

La transferencia de tecnologías, modernización, competitividad y eficiencia deben constituirse en el objetivo del sector, para asegurar de esta manera los beneficios de un desarrollo económico, humano y sostenible para la región.

Anexo I

PERFIL DEMOGRAFICO Y AUMENTO DE LA POBLACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

IDH	PAISES	POB. ESTIMADA (MILLONES HAB.)				POB. URBANA (% DEL TOTAL)				
		1960	1991	2000	(2) TASA 60-91	1960	1991	2000	(1) TASA 60-91	(3) %
20	BARBADOS	0.2	0.3	0.3	0.4	35.0	75.0	51.0	1.1	45.0
30	URUGUAY	2.5	3.1	3.3	0.6	80.0	86.0	87.0	0.9	
31	TRINIDAD Y TOBAGO	0.8	1.3	1.4	1.3	23.0	69.0	75.0	5.3	
	BAHAMAS	0.1	0.3	0.3	2.8					42.0
36	CHILE	7.6	13.4	15.3	1.8	68.0	86.0	89.0	2.6	
42	COSTA RICA	1.2	3.1	3.8	3.0	37.0	47.0	53.0	3.9	
46	ARGENTINA	20.6	32.7	36.2	1.5	74.0	86.0	89.0	2.0	49.0
50	VENEZUELA	7.5	19.8	23.6	3.1	67.0	91.0	94.0	4.3	29.0
51	DOMINICA	0.1	0.1	0.1	0.6		41.0			45.0
53	MEXICO	36.5	86.3	102.6	2.8	51.0	73.0	77.0	4.1	
59	GRANADA	0.1	0.1	0.1	0.0					
60	ANTIGUA Y BARBUDA	0.1	0.1	0.1	0.6					39.0
61	COLOMBIA	15.9	32.9	37.8	2.3	48.0	70.0	75.0	3.7	
65	SURINAME	0.3	0.4	0.5	1.3	47.0	47.0	54.0	1.3	
68	PANAMA	1.1	2.5	2.9	2.5	41.0	53.0	59.0	3.4	47.0
69	JAMAICA	1.6	2.4	2.7	1.3	34.0	52.0	59.0	2.9	
70	BRASIL	72.6	151.6	172.8	2.4	45.0	75.0	81.0	4.2	
72	SANTA LUCIA	0.1	0.1	0.2	1.5					2.5
75	CUBA	7.0	10.7	11.5	1.4	55.0	75.0	80.0		
76	SAN VICENTE	0.1	0.1	0.1	1.0		27.0			
79	SAINT KITTS NEVIS	0.1	0.1	0.1	-0.6		41.0			49.0
82	BELICE	0.1	0.2	0.2	2.4		50.0			
89	ECUADOR	4.4	10.8	13.1	2.9	34.0	56.0	64.0	4.6	
90	PARAGUAY	1.8	4.4	5.5	2.9	36.0	48.0	54.0	4.0	41.0
95	PERU	9.9	2.0	26.3	2.6	46.0	70.0	75.0	4.1	
97	R.DOMINICANA	3.2	7.3	8.6	2.6	30.0	60.0	68.0	5.1	
105	GUYANA	0.6	0.8	0.9	1.1	29.0	35.0	42.0	1.7	44.0
110	EL SALVADOR	2.6	5.3	6.4	2.3	38.0	44.0	50.0	2.9	
111	NICARAGUA	1.5	3.8	5.2	3.0	40.0	60.0	66.0	4.7	
113	GUATEMALA	4.0	9.5	12.2	2.8	32.0	39.0	44.0	3.5	33.0
116	HONDURAS	1.9	5.3	6.8	3.2	23.0	44.0	52.0	5.6	
122	BOLIVIA	3.4	7.3	9.0	2.5	39.0	51.0	58.0	3.5	
137	HAITI	3.8	6.6	8.0	1.8	16.0	28.0	34.0	3.8	56.0
TOTALES:		213.3	444.7	517.4						

Notas:

(1) Tasa anual de crecimiento de la población urbana (%) 1960/1991.

(2) Tasa anual de crecimiento demográfico 1960/1991.

(3) Población en ciudades de más de 1.000.000 de hab. (como % de la pobl. urbana)

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano, 1993 (PNUD).

Anexo II

PERFIL DE DESARROLLO HUMANO

I D H	PAISES	ESPER. DE VIDA	SERV. SALUD %	SERV. AGUA POTAB. %	SERV. SAN. %	OFERTA CALOR. %	PIB P/CAPITA \$ (2)	(1)
20	BARBADOS	75.1	100.0	99.0	100.0	128.0	8,304	11.6
30	URUGUAY	72.2		84.0		101.0	5,913	
31	TRINIDAD Y TOBAGO	71.6	99.0	96.0	99.0	114.0	6,604	
32	BAHAMAS	71.5	100.0				11,235	
36	CHILE	71.8	95.0	86.0	83.0	102.0	5,099	
42	COSTA RICA	74.9	97.0	94.0	97.0	121.0	4,542	
46	ARGENTINA	71.0			89.0	131.0	4,295	29.1
50	VENEZUELA	70.0		89.0	92.0	99.0	6,169	95.3
51	DOMINICA	76.0	100.0			100.0	3,910	
53	MEXICO	69.7	91.0	78.0	74.0	131.0	5,918	
59	GRANADA	71.5					4,081	
60	ANTIGUA Y BARBUDA	72.0	100.0					
61	COLOMBIA	68.8	87.0	92.0	68.0	106.0	4,237	
65	SURINAME	69.5	91.0	84.0	57.0		3,927	
68	PANAMA	72.4	82.0	83.0	84.0	98.0	3,317	
69	JAMAICA	73.1		72.0	91.0	114.0	2,979	
70	BRASIL	65.6		96.0	78.0	114.0	4,718	8.0
72	SANTA LUCIA	70.5	100.0			102.0	3,470	6.2
75	CUBA	75.4	100.0			135.0		29.5
76	SAN VICENTE	70.0	80.0			99.0	3,647	
79	SAINT KITTS Y NEVIS	67.5	100.0					
82	BELICE	69.5	95.0			114.0		
89	ECUADOR	66.0	80.0	58.0	56.0	105.0	3,074	
90	PARAGUAY	67.1		33.0	58.0	1.16	2,790	9.1
95	PERU	63.0		58.0	49.0	87.0	2,622	
97	R.DOMINICANA	66.7		62.0	60.0	1.02	2,404	21.2
105	GUYANA	64.2	96.0	81.0	90.0	108.0	1,464	
110	EL SALVADOR	64.4		41.0	61.0	102.0	1,950	1.4
111	NICARAGUA	64.8		53.0	27.0	99.0	1,497	
113	GUATEMALA	63.4	60.0	60.0	57.0	103.0	2,576	1.4
116	HONDURAS	64.9	62.0	52.0	33.0	98.0	1,470	1.9
122	BOLIVIA	54.5		46.0	34.0	84.0	1,572	
137	HAITI	55.7	45.0	42.0	21.0	89.0	933	4.9
PROMEDIO :		68.6						

Notas: (1) Profesionales por cada 1.000 habitantes

(2) PIB real per cápita, PPA en dólares 1990

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 1993. PNUD

Anexo III

PERFIL DEMOGRAFICO Y CONCENTRACION URBANA

I D H	PAISES	CIUDAD (1)	Hab/km ² (2)	Hab./ha
8	FRANCIA	PARIS	20647	206.47
23	ESPAÑA	BARCELONA	17433	174.33
46	ARGENTINA	BUENOS AIRES	14615	146.15
1	JAPON	TOKIO	13973	139.73
22	ITALIA	NAPOLES	10342	103.42
53	MEXICO	GUADALAJARA	10286	102.86
41	PORTUGAL	LISBOA	9893	98.93
36	CHILE	SANTIAGO	9878	98.78
6	EE.UU.	NUEVA YORK	8722	87.22
137	HAITI	PUERTO PRÍNCIPE	6985	69.85
9	PAISES BAJOS	LA HAYA	6952	69.52
30	URUGUAY	MONTEVIDEO	6952	69.52
122	BOLIVIA	COCHABAMBA	6558	65.58
2	CANADA	MONTREAL	6357	63.57
70	BRASIL	RECIFE	6232	62.32
13	DINAMARCA	COPENHAGUE	5735	57.35
4	SUIZA	ZURICH	5512	55.12
21	IRLANDA	DUBLIN	4485	44.85
10	REINO UNIDO	BIRMINGHAM	4444	44.44
12	ALEMANA	MUNICH	4192	41.92
16	BELGICA	BRUSELAS	4160	41.60
68	PANAMA	PANAMA	3890	38.90
15	AUSTRIA	VIENA	3689	36.89
7	AUSTRALIA	SYDNEY	3318	33.18
28	HUNGRIA	BUDAPEST	3271	32.71
61	COLOMBIA	MEDELLIN	3106	31.06
5	SUECIA	ESTOCOLMO	3051	30.51
26	CHECOSLOVAQUIA	PRAGA	2821	28.21
75	CUBA	LA HABANA	2749	27.49
14	FINLANDIA	HELSINKI	2616	26.16
95	PERU	LIMA	1379	13.79

Notas:

(1) Gran ciudad con mayor densidad de población

(2) Densidad en habitantes por kilómetro cuadrado 1980/88

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 1993. (PNUD).

Anexo IV

COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL

PROYECTOS EN CURSO PNUD AL 31-12-1992

I D H	PAISES	PNUD \$	COST.COMP. \$	GOBIERNO \$	TOTAL \$
137	HAITI	3.404.849		186.162	43.591.011
61	COLOMBIA	1.532.807	10.691.983		
116	HONDURAS	1.488.784	954.089		2.442.873
122	BOLIVIA	831.250	1.981.346		
46	ARGENTINA	750.683	12.889.367	462.963	14.103.013
	PROY. MULT. ISLAS	743.950	349.000		
110	SALVADOR	730.000			730.000
	MONTSERRAT	561.136	634.226		
105	GUYANA	506.690	50.000		556.690
42	COSTA RICA	479.026	4.629.924		
	ANGUILLA	420.504	1.355.248		1.775.752
51	DOMINICA	283.665	27.335		311.000
59	GRANADA	218.400	16.200		234.600
89	ECUADOR	161.380			161.380
111	NICARAGUA	116.725	743.036	63.800	923.561
82	BELICE	114.698			114.698
70	BRASIL	110.000	768.587		878.587
36	CHILE	65.000	108.750		173.750
95	PERU	65.000	660.000		725.000
	ISLAS VIRGENES	40.000			40.000
60	ANT. Y BARBUDA				0
	ARUBA				0
32	BAHAMAS				0
20	BARBADOS				0
75	CUBA				0
113	GUATEMALA				0
	ISLAS CAIMAN				0
69	JAMAICA		496.290		496.290
53	MEXICO				0
68	PANAMA				0
90	PARAGUAY				0
97	R. DOMINICANA				0
79	ST. KITTS Y NEVIS				0

LATINOAMERICA Y CARIBE

% PART.SECTOR en AL & C	3.37%	4.62%	3.560%	4.21%
TOTAL ASENTAM. HUMANOS	12.624.547	36.355.381	712.925	49.692.853
TOTAL AMERICA LATINA	374.783.072	786.373.119	20.016.147	1.181.172.338

MUNDIAL

% PART. del SECTOR	2.19%	3.32%	0.90%	2.11%
PLANIF. ASENTAMIENTOS	36.234.930	14.312.337	2.910.486	53.457.753
VIVIENDA E INFRAESTRUCT.	58.682.449	30.466.017	11.697.977	100.846.443
TOTAL ASENT. HUMANOS	94.917.379	44.778.354	14.608.463	154.304.196
TOTAL MUNDIAL	4.339.117.539	1.349.210.301	1.625.997.960	7.314.325.800

Fuente: Compendium on ongoing projects as of 31 december 1992-UNDP, July 1993

**TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA:
SU ADAPTACIÓN Y APLICACIÓN AL DESARROLLO
DE PROGRAMAS DE VIVIENDA EN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Miguel Angel Salinas Duarte

Presidente

Federación Interamericana de la
Industria de la Construcción (FIIC)

I. INTRODUCCION

No sin especial honor y expectativa, la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción, que me honro en presidir, concurre a este importante foro donde las autoridades máximas de los gobiernos en la materia, especialistas, investigadores y dirigentes de organismos civiles pondrán todos sus esfuerzos en conjuntar experiencias y en explotar las imprescindibles soluciones para nuestro continente latinoamericano en el ámbito de los asentamientos humanos, del desarrollo urbano y de la infraestructura habitacional.

Sabemos también que este encuentro es la continuación de otros anteriores y que toda la experiencia que aquí será expuesta servirá de base para iniciar una nueva etapa, que la esperamos superior en calidad, consecuente en las decisiones políticas, coherente en los mecanismos operativos, eficiente en la ejecución de los planes y, finalmente, exitosa en la producción de hechos concretos.

Quisiera partir con reflexiones que contienen un doble carácter: por una parte, la gravedad de la situación en que se debaten gobiernos y población en nuestro continente para dar solución expedita y congruente a la problemática de la vivienda y de los asentamientos humanos, y por la otra, la imperiosa necesidad de acordar, sistematizar y poner en marcha mecanismos de concertación entre todos los actores y factores interesados y responsables de la actividad.

Nuestro comentario tendrá la función de categorizar conceptos operativos, esto es, destinados directamente a la acción. Lejos está de nosotros insistir en los análisis. Pensamos que nuestra contribución se enmarca en la línea de las soluciones.

Como Federación Interamericana, creemos que nuestra perspectiva tiene en cuenta la problemática de todos nuestros países y consideramos que nuestro aporte sintetiza gran parte de las inquietudes y experiencias de otros organismos igualmente multidisciplinarios y multisectoriales.

II. PERSPECTIVA POBLACIONAL

Es de todos conocida la grave situación que enfrenta nuestro continente en torno al crecimiento demográfico. Los datos aportados por el experto Taboada son elocuentes. El punto de inflexión entre los volúmenes de población rural y urbana se registró en la década del 60 para la mayor parte de los países latinoamericanos. Para el caso de México esto se dio antes de 1970. En la actualidad el 73% de la población se concentra en contextos urbanizados; este fenómeno, ya anotado por el experto, es el caso de Venezuela, Uruguay, Argentina, Chile, Brasil y Cuba.

La concentración poblacional en áreas urbanas, que se ha caracterizado por los flujos migratorios de las áreas rurales hacia las ciudades, no es la resultante del impacto de un solo factor. Por el contrario, es consecuencia de una confluencia de factores que, únicamente considerados en su conjunto, pueden explicarlo adecuadamente. Hay factores que se relacionan directamente con el ámbito económico: planes de desarrollo puestos en marcha en los diferentes países que no favorecieron a las poblaciones campesinas; políticas financieras y de crédito; régimen legal para la tenencia de la tierra, etc. Otros que se relacionan con el ámbito político y social: las clases populares y marginadas de las grandes ciudades se constituyeron en reductos específicos de atención y protección por parte de las políticas gubernamentales en torno a la vivienda, saneamiento, infraestructura básica, en franco descuido de las áreas rurales. De esta forma, se explica que amplios sectores poblacionales, ubicados en el campo, se trasladen a las ciudades ejerciendo presión sobre la tierra, sobre la infraestructura, sobre los servicios.

Nuestra reflexión no quiere reducirse a la observación del fenómeno en sí mismo, a su contorno estadístico, sino analizarse en sus impactos futuros, en sus consecuencias a mediano y largo alcance, sobre todo en su dinámica social y política.

Es importante para nosotros la reflexión en torno a la desestabilización potencial que pueden sufrir nuestros países en base a la magnitud de las presiones demográficas.

En todo el contexto latinoamericano, en países con historias políticas divergentes, el deseo unánime es gozar de libertades políticas y tener gobiernos representativos. En muchos países, la estabilidad de las nuevas instituciones democráticas quizá dependa no sólo de la sabiduría de los líderes y del apoyo que reciban del exterior, sino también de la capacidad de esas instituciones para retardar la acumulación progresiva de presiones demográficas.

Estas presiones, si las observamos en el mediano plazo, serán de una magnitud todavía no sospechada. Si tomamos la perspectiva del período 1980-2030 (50 años) de acuerdo a las proyecciones actuales, la población de Brasil y México habrá aumentado casi al triple: es decir, sólo estos dos países concentrarían la población total actual de toda América Latina. Nicaragua y El Salvador crecerían cuatro veces en el período, al igual que Ecuador y Perú.

Las consecuencias sociopolíticas de las tendencias demográficas en el mundo latinoamericano son difíciles de definir, puesto que varían de un país a otro. Pero es evidente que el rápido crecimiento de la población en algunos países, junto con su distribución inadecuada, impondrá grandes tensiones en las estructuras políticas, sociales y económicas existentes y en las relaciones entre las naciones.

No hay situación más propicia para dar origen a estas tensiones que el movimiento en masa de las personas, en su mayoría jóvenes, que se trasladan de las zonas rurales a las ciudades ya congestionadas. Naturalmente, la urbanización ofrece ciertos beneficios, como economías de escala, ingresos más altos y mejor acceso a los servicios de salud y educación; con el tiempo, la mayoría de los habitantes urbanos prefieren tener familias menos numerosas. Puede darse, además, que por malas que sean las condiciones de las zonas urbanas, las de los pueblos dejados atrás fueran todavía peores.

Pero los beneficios de la urbanización se ven muy menoscabados por factores negativos cuando las tasas de crecimiento son excesivas y cuando las barriadas precarias en rápida expansión carecen de lo más básico en cuestión de vivienda, saneamiento y otros servicios. En las grandes ciudades, sobre todo, se hallan peligrosamente yuxtapuestos los extremos de la riqueza y la pobreza, y la riqueza tan visible y los medios de difusión pública contribuyen a crear grandes ilusiones en la población predominantemente joven —ilusiones que, como rara vez pueden cumplirse, crean resentimiento, desaliento, delincuencia y disturbios políticos.

Por lo anterior, consideramos importante destacar que la perspectiva poblacional reviste una innegable importancia si se quieren elaborar planes de desarrollo en el ámbito de la vivienda. Finalmente, las soluciones que deberán sugerirse deben tener en cuenta, en perspectiva, los volúmenes de población actual y su dinámica futura.

III. URBANIZACION Y PAUPERIZACION

Queremos destacar otro aspecto de la exposición del Sr. Taboada. El proceso de urbanización que han tenido nuestros países registra correlativamente el fenóme-

no de pauperización de grandes masas de población ubicadas en las áreas marginadas de las ciudades. Aquí aparece con enorme pujanza el sector informal de la economía, ya analizado con fina precisión por investigadores sociales. “La falta de reconocimiento de este sector como partícipe y beneficiario de los procesos de desarrollo puede equivocar nuestros rumbos y agravar la situación lejos de encontrar nuevos elementos que ayuden al desarrollo humano”, apunta Taboada.

En efecto, quienes son los destinatarios finales de los planes de desarrollo deben ser tomados en cuenta, tanto como factores actuantes y también como depositarios últimos de los procesos.

En otros tiempos y con otras miras, el concepto en boga para caracterizar el desarrollo era lograr el objetivo del crecimiento económico como pauta generadora del bienestar social. Se pensaba que a mayor crecimiento económico se alcanzarían niveles superiores de bienestar. En esta perspectiva, el desarrollo tenía que ajustarse a operaciones rentables, a procesos de acumulación en vista de una posterior distribución.

Pero en estos últimos años se ha visto que el desarrollo debe contemplar no sólo los aspectos de crecimiento acumulado, sino privilegiar la participación de los beneficiarios del desarrollo, o mejor aún, todo desarrollo económico tiene como objetivo fundamental el desarrollo humano. Por lo tanto, es imprescindible incluir en el proceso y como actores del proceso mismo a quienes son los destinatarios del desarrollo económico.

En orden a establecer políticas y mecanismos de solución al problema de la vivienda, las grandes masas de población que carecen de un hábitat deben ser tomadas en cuenta. Es en el ámbito de lo informal, señala oportunamente Taboada, donde se genera el 80% de solución a la problemática habitacional. El saber popular rebasará con mucho a las “racionalizaciones” operativas de otros sectores.

IV. TECNOLOGIA APROPIADA Y TRANSFERENCIA

En esta línea, consideramos oportuno rescatar los conceptos desarrollados por Manuel Taboada.

Lo vernáculo, lo tradicional, lo rutinario, lo de siempre, es decir, aquello que ha superado la prueba del tiempo y de las generaciones, debe ser tomado en cuenta por quienes tienen la responsabilidad social de organizar y estructurar las soluciones macroeconómicas en el sector de la vivienda y del urbanismo.

Lo anterior no se contrapone necesariamente a lo exterior, importado, moderno, novedoso o eficiente en función del costo. Todo lo contrario. Nuestro experto ha apuntado con énfasis que “una vivienda incorporada al mercado mediante los mecanismos de “comercio” normal tiene un costo de por lo menos cuatro veces más si es producida por la “industria” de la construcción mediante el uso de los recursos locales, que además impulsan la economía regional”.

Lo “industrioso” de las tecnologías apropiadas tiene que ver con los procesos de la vida y con la experiencia histórica de los grupos humanos. Es un conocimiento “abierto” —dice nuestro experto— contrapuesto a otro conocimiento cerrado, reservado o críptico, esto es, no fácilmente transferible, tecnificado al máximo, registrado y poseído por grupos que defienden la “propiedad intelectual” del hallazgo.

Por el contrario, las tecnologías apropiadas se alimentan de insumos locales, tienen en cuenta el lugar, la cultura, los tiempos y la realidades de los destinatarios.

El destinatario se inserta como factor y actor del proceso. Toma cuerpo y vigencia el protagonismo participativo de quienes, en última instancia, son los depositarios del bien y quienes emitirán un juicio definitivo sobre las bondades del mismo.

Diríamos que la “industria de la construcción” debe incorporar una conceptualización moderna, apropiada, que respete e inserte la riqueza de la “construcción industrial” de los grupos humanos que dieron solución adecuada a su problemática de la vivienda.

En este sentido, se contrapone al comercio de la construcción, cuyo objetivo está centrado en la venta de un producto acabado o de una parte de ese producto. La producción masiva de prototipos indiscriminados de gabinete puede no responder, antes bien, contraponerse a las necesidades de los grandes grupos de nuestros países.

V. PROMOCION E INTERCAMBIO DE TECNOLOGIAS

En el ámbito de la difusión y promoción de tecnologías apropiadas, se han realizado encomiables esfuerzos en algunos países de la región.

Es conocida la experiencia de Perú (PREVI), Argentina (FONAVI) y México (INFONAVIT).

Tal vez las iniciativas y puesta en marcha de experiencias en las ONGs hayan dado, aunque en pequeña escala, un impulso dinamizador a la promoción

e intercambio de tecnologías apropiadas. Hacemos notar que muchas de estas ONGs han desempeñado un importante papel en la construcción y reconstrucción de viviendas después del terremoto de la Ciudad de México (septiembre 1985). En algunos casos, se ha tratado de verdaderos emprendimientos cuyos resultados pueden ser considerados ejemplares.

Creemos importante rescatar aquí algunos aspectos positivos de la "economía informal de la vivienda" o simplemente el sector informal, que han sido incorporados y experimentados por programas gubernamentales en nuestros países:

- A. Flexibilidad en el desarrollo integral del proceso de construcción de viviendas. Esta flexibilidad comprende contratación, mecanismos de pago, reinversión, planos estructurales, diseño, etc.
- B. Adecuación a las condiciones locales y de los beneficiarios. Esta adecuación se refiere especialmente a la producción doméstica y artesanal, en contraposición a la economía de escala.
- C. Utilización de organizaciones locales: la formación de grupos y mecanismos de gestión para la construcción y distribución de viviendas, debe considerar las formas de organización que se dan en las comunidades donde se intenta resolver el problema habitacional.

El intercambio de tecnologías apropiadas no sólo se concreta en base a las decisiones de la superestructura (gobiernos, entes municipales o sectoriales de amplia cobertura nacional o interregional), antes bien, encuentra el ambiente o el clima propicio para su difusión y promoción entre las organizaciones locales, muchas de ellas todavía informales, que disponen de capacidad de asimilación entre sus miembros.

Por lo tanto, **creemos que debe darse una conjunción de esfuerzos y de decisiones entre los sectores gubernamentales, los grupos llamados ONGs, la iniciativa privada empresarial que pertenece a estos últimos, y el sector informal (beneficiarios)**¹.

VI. PERSPECTIVA Y FUNCION GUBERNAMENTAL

Según los lineamientos acotados por nuestro experto, y en vista de los ejemplos positivos que han sido expuestos, donde el Estado en muchos países de nuestra región ha tomado en sus manos la tarea de reunir y coordinar esfuerzos de todos los sectores interesados en la actividad, consideramos, desde nuestra perspectiva de organismo privado y dedicado específicamente a encarar el problema del déficit habitacional en la región, que **el rol fundamental del Estado en este**

¹ Enfatismo colocado por los editores.

ámbito está definido en crear las condiciones de infraestructura que posibiliten la ejecución expedita de unidades de vivienda con la participación activa del sector empresarial y del sector informal².

Así pues, se requiere que el Estado elabore, con los demás sectores, los planes globales de desarrollo para el ámbito de la vivienda y de los asentamientos urbanos. Es pues indispensable que se determinen las políticas generadoras de la actividad. Sin una planeación coherente y sólida no se podrá encarar el problema en su globalidad.

En nuestra perspectiva, el plan debe considerar las funciones específicas de cada uno de los sectores respetando sus características y autonomía.

Consideramos que el rol fundamental del Estado es el de promotor, facilitador y propulsor de la capacidad individual y societaria³.

Por sus funciones específicas:

- A. es el realizador de la infraestructura básica: drenaje, vías de acceso, luz, agua;
- B. planea y regula el destino de las tierras destinadas a los asentamientos urbanos;
- C. es el conductor y generador de la organización de los sectores sociales y productivos del hábitat;
- D. es el generador de las políticas globales de vivienda;
- E. sólo es productor o ejecutor de viviendas en la medida de la ausencia o imposibilidad de los demás sectores, esto es, tiene un rol subsidiario;
- F. realiza la estructuración y dinamización de los créditos e incentivos fiscales;
- G. establece el régimen legal sobre la tenencia y la estabilidad de la propiedad;
- H. es el motivador y factor de conjunción entre el sector empresarial y el informal, con el objeto de que se cumplan cabalmente los planes globales de vivienda, e
- I. vigila que la ejecución del plan preserve el ecosistema y el ambiente.

VII. LA VOZ DE LOS HECHOS

No es de extrañar que la majestuosidad de estos foros pueda, en alguna medida, reducirse a resonantes declaraciones o a proclamas de buenas intenciones, cuando no a inútiles divagaciones y autocomplacencias.

² Énfasis colocado por los editores.

³ Énfasis colocado por los editores.

Por el respeto que merecen tan altas autoridades y expertos aquí presentes; por las graves y urgentes necesidades de ingentes multitudes carentes de viviendas dignas en nuestro continente; por la enorme capacidad operativa de nuestros gobiernos, de nuestros técnicos y obreros; en razón de la existencia misma de las organizaciones dedicadas a resolver la problemática continental de la vivienda; por el propósito actual y futuro de las Naciones Unidas de abatir el déficit habitacional para el año 2000, la FIIC considera que de aquí deben surgir decisiones claras y operativas en torno a nuestro común propósito. Sólo la voz de los hechos podrá decirnos que no hemos perdido el tiempo y errado el rumbo.

Consideramos que nuestra institución, con el respaldo de sus dieciocho cámaras nacionales asociadas, mucho puede y debe aportar en la formación del mecanismo de intercambio de experiencias tecnológicas y de gestión. Diferimos en cuanto a las resistencias que se generan en torno al proceso de innovación tecnológica al vulnerar —según lo expresa Taboada— intereses de los sistemas formales organizados de la construcción que perciben el peligro que atenta contra sus intereses.

Desde hace 30 años se inicia una serie de acciones que demuestran el interés de las organizaciones nacionales e internacionales en participar en la búsqueda de respuestas que coadyuven a la solución de estos problemas y, a partir de su creación en 1978, HABITAT ha venido desarrollando acciones tendientes a la concientización de los problemas de los asentamientos humanos —según el trabajo en comentario. Sin embargo, en el último lustro el mundo ha sufrido importantes cambios reflejados ampliamente en nuestra región.

El mundo que hoy nos toca vivir es diferente y debemos actuar acordes con esa situación. Los intercambios tecnológicos y las soluciones a los problemas se darán dentro de esa situación, aportando a la creación de una oferta que satisfaga, en una proporción mucho mayor a la que hasta ahora hemos sido capaces de producir, la demanda de vivienda de las clases más necesitadas.

Hoy día no debemos limitarnos a sólo tener interés en participar en la búsqueda de respuestas que coadyuven a la solución de esos problemas, a tomar acciones prácticas, directas, efectivas y participativas en el entorno del mundo actual, evitando los vicios de una economía cerrada y aprovechando los beneficios que ofrece una economía abierta.

Guiados por la orientación de Estados facilitadores de acciones, la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción se pone a la disposición de este foro para participar activamente en la solución de estos problemas.

**INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS
TECNOLOGICAS Y DE GESTION
EN EL DESARROLLO URBANO Y LA
VIVIENDA PARA LOS PAISES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

*Viceministerio de Vivienda y Construcción
del Perú*

I. ANTECEDENTES

En el año 1987 la Asamblea General de las Naciones Unidas llegó a la conclusión de que al “AÑO INTERNACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LAS PERSONAS SIN HOGAR” debía seguir la creación de un plan innovador y realista que potencialice la movilización de todos los recursos disponibles para la producción y el mejoramiento de la vivienda.

Este plan procuraría atender las demandas insatisfechas del sector habitacional, teniendo especialmente en cuenta las posibilidades dinamizadoras que, en lo económico y social, conllevan las soluciones habitacionales y la producción de viviendas.

En el año 1989 (abril-mayo) tuvo lugar la 12ª reunión de la COMISION MUNDIAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, en Cartagena de Indias. En dicha oportunidad se revitalizan los proyectos sobre el tema de las tecnologías. La Resolución 25, aprobada con el voto unánime de los 84 países asistentes, dispone la creación de una instancia llamada “HABITEC”, destinada a establecer un sistema de promoción e implementación de intercambio de tecnologías en América Latina y el Caribe. Se habría ahorrado tiempo, esfuerzo e inversión si ya hubiese existido una comunicación coordinada al respecto.

Por otra parte, con motivo de la declaración de la “ESTRATEGIA MUNDIAL DE LA VIVIENDA HASTA EL AÑO 2000”, se ha realizado una serie de eventos promovidos por distintos organismos internacionales, como los realizados en Costa Rica y en Perú, con auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH-HABITAT).

En Lima, en diciembre 1991 y en el marco del TALLER INTERNACIONAL “TECNOLOGIA PARA CONSTRUIR UN MUNDO HABITABLE”, se concluyó que las respuestas adecuadas para la atención de problemas de la vivienda y la recuperación de las áreas centrales deterioradas también se encuentran entre las múltiples experiencias realizadas o en demanda de solución.

Existe ahora una importante experiencia acumulada, que dinamiza las actividades de producción de materiales, bienes y demás servicios conexos a la construcción, habiéndose desarrollado nuevas tecnologías como respuesta a la demanda influenciada por nuestras características culturales y posibilidades.

En la propuesta presentada por la delegación de Perú en la Primera Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y del Urbanismo de América Latina y el Caribe, realizada en marzo de 1992 en la ciudad de Santiago de Chile, se acordó finalmente el establecimiento de un Mecanismo de Intercambio de Experiencias Tecnológicas y de Gestión en el Desarrollo Urbano y la Vivienda para los países de la región con el propósito de fortalecer la cooperación horizontal.

La red de intercambio propuesta implica el perfeccionamiento y la utilización más eficiente de las instituciones existentes, y no necesariamente la creación de nuevos organismos, buscando para ello sumar las experiencias y los esfuerzos que realizan los sectores público y privado, mediante la definición de estrategias y la promoción de políticas que competen al primero. De esta manera, se alcanzaría uno de los acuerdos del Plan de Acciones aprobado en Buenos Aires dentro del Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo.

II. ASPECTOS GENERALES

El déficit de viviendas, para la creciente población urbana, el continuo deterioro de las condiciones habitacionales, característico del proceso de turgurización de las grandes ciudades, y la formación de asentamientos espontáneos en las zonas periféricas de las ciudades, son fenómenos que reflejan las inadecuadas condiciones habitacionales de los países en vías de desarrollo y que estos países deben superar para facilitar a sus poblaciones las mínimas condiciones que se exigen para su desarrollo.

Estos aspectos, considerando su magnitud y trascendencia, ponen en evidencia la necesidad de contribuir con soluciones, innovadoras e imaginativas, a la superación de estos problemas, teniendo en cuenta que los estándares de medición de los déficit en los países desarrollados no son necesariamente aplicables a los nuestros, debido a los contrastes en los niveles de vida, hábitos y patrones culturales notoriamente variados, según las diversas regiones, de la América Latina.

Corroborando lo anterior, la situación en el Perú en los últimos 20 años de acuerdo con las cifras, de los tres últimos censos de población y vivienda, nos presenta un crecimiento de población que va de 13.538.200 habitantes en 1972

a 22.128.400 en 1993, lo cual significa, en promedio, un crecimiento anual del 3% superior al promedio del conjunto de los países latinoamericanos, siendo de 4.6% el crecimiento de la población urbana en ese período, y la rural de aproximadamente 0.98%. Esto último ratifica, una vez más, la tendencia en el crecimiento de los niveles de urbanización y el abandono del campo, fenómenos comunes en la región.

Comparativamente, el parque habitacional se incrementa a nivel de país y en el mismo período, de acuerdo a la misma fuente, en 2.7% a nivel nacional, de los cuales corresponde el 4.05% al área urbana y el 0.83% al área rural, porcentajes concordantes con la tendencia.

Cuadro N° 1

**PERU: POBLACION NOMINALMENTE CENSADA Y VIVIENDAS
ESTIMADAS SEGUN AREA URBANA Y RURAL**

CENSO	POBLACION			VIVIENDAS		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
1972	13.538.208	8.058.495	5.479.713	3.002.731	1.705.189	1.297.542
1981	17.005.210	1.091.923	5.913.287	3.563.643	2.199.073	1.364.570
1993 (a)	22.128.466	15.567.602	6.560.864	4.604.021 (b)	3.088.810 (b)	1.515.211 (b)

(a) Datos preliminares.

(b) Datos estimados.

El resultado de este registro determina también que el 67% del total de las viviendas del país se encuentra localizado en las áreas urbanas, quedando el saldo restante en el medio rural.

Queremos enfatizar que estas poblaciones presentan diferencias. La mayoría de las familias que viven en áreas urbanas se encuentran hacinadas o viven en refugios improvisados, mientras que las familias establecidas en el medio rural, congregadas en pequeños valles, carecen de agua, saneamiento y otros servicios públicos complementarios.

Estos problemas requieren ser encarados mediante la aplicación de nuevos criterios de política, dentro de los cuales, el empleo de tecnologías nuevas o mejoradas debe acompañar los esfuerzos que se generen, particularmente considerando el significativo crecimiento que en el futuro seguirá experimentando la población.

Ello nos lleva a la búsqueda de soluciones que nos permitan actuar de manera adecuada ante el creciente problema habitacional, lo que debe ser concordante, además, con las posibilidades de los diferentes sectores sociales en los que se agrupa la población.

En el Perú, de acuerdo a información estadística reciente, el 58.6% del total de la población mantiene un ingreso inferior a los 120 dólares mensuales, cifra que resulta determinante para definir el nivel de acceso de esta población a una vivienda.

Si, por otro lado, comparamos las características de los materiales predominantes en las viviendas de la población encuestada, se observa que un 53% de las viviendas en el área urbana y un 87% de aquellas en el área rural emplean aún los materiales tradicionales de construcción, lo que determinó que se abrieran líneas de investigación orientadas al mejoramiento de los materiales y procesos constructivos empleados.

Cuadro N° 2

MATERIAL PREDOMINANTE EN LA VIVIENDA, EN AREA URBANA Y RURAL SEGUN LOS TRES ULTIMOS CENSOS

MATERIAL	AREA URBANA %			AREA RURAL %		
	72	81	93(a)	72	81	93(a)
LADRILLO/BLOQUE DE CEMENTO	36.2	42.0	46.6	1.7	2.6	3.0
PIEDRA SILLAR/CAL/CEMENTO	2.0	3.0	3.2	0.5	1.1	1.5
ADOBE O TAPIAL	42.7	39.0	3.6	57.8	65.2	68.4
QUINCHA	6.3	6.5	4.0	13.4	10.8	7.0
PIEDRA C/BARRO	2.0	1.3	0.8	15.8	10.3	8.5
MADERA	4.8	5.3	6.7	6.2	9.5	10.2
ESTERA	3.7	2.7	2.1	0.4	0.2	0.6
OTROS MATERIALES	2.3	1.2	0.6	40.2	0.3	0.8

Fuente: Censos 1972/1981/1993 (a) Datos estimados.

Conscientes de lo expuesto anteriormente y confrontando su propia realidad, los países de América Latina y el Caribe acordaron en el año 1992, en Santiago de Chile, apoyar el establecimiento de un "Mecanismo de Intercambio de Experiencias Tecnológicas y de Gestión en el Desarrollo Urbano", motivo por el cual

se propone la negociación y creación conjunta por los países de la Región de una RED REGIONAL apoyada inicialmente por un Proyecto multi o bilateral de asistencia, tendiente al conocimiento, intercambio y la divulgación de las experiencias realizadas (en una primera etapa) y, posteriormente, la ejecución de trabajos experimentales e investigaciones conjuntas, ofreciendo el Perú, para la puesta en marcha de la propuesta, las actividades que vienen realizando las diferentes instituciones que comprenden la Red Nacional que actúa en los diversos aspectos de la investigación y normalización de la vivienda.

De todas ellas, el órgano ejecutor que centraliza actualmente los resultados de este conjunto de actividades ligadas a la vivienda es el Instituto Nacional de Investigación y Normalización de la Vivienda (ININVI).

III. INSTITUCIONES VINCULADAS A LA INVESTIGACION DE TECNOLOGIAS EN EL PERU

El diseño y la ejecución de las labores de investigación, así como las tareas de promoción y divulgación de tecnologías apropiadas, requieren de la participación de diferentes instituciones, ordenadas de manera tal de permitir, al mismo tiempo, conducir diferentes procesos mediante líneas de trabajo especializadas o de experimentación parcial de variables de modo paralelo o simultáneo, que permitan obtener los objetivos buscados a través de una racionalización del proceso, que supone compartir todas las etapas de gestión mediante una estrecha y directa comunicación.

La política actual del gobierno del Perú en materia de investigación de tecnologías busca establecer un sistema de relaciones permanentes y continuas entre las instituciones que actúan en este campo, que permita desarrollar actividades compartidas de manera preestablecida, a fin de aumentar los niveles de eficiencia y disminuir los costos de operación.

Participan de este propósito las siguientes instituciones:

1. CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA (CONCYTEC)

Organismo público con autonomía científica, administrativa y económica. Tiene como misión el fomento, la coordinación y la orientación de la investigación científica y tecnológica del Perú.

2. INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACION Y NORMALIZACION DE LA VIVIENDA (ININVI)

Institución pública que tiene por finalidad fomentar, orientar y ejecutar investigaciones y trabajos científicos, tecnológicos y de otra naturaleza vinculados a la problemática de vivienda y la edificación. Asimismo, elabora normas que regulan el diseño de las edificaciones y el desarrollo tecnológico de la construcción, a fin de promover y difundir los procedimientos y usos de técnicas que aseguren el abaratamiento, calidad y los tipos de productos más adecuados.

3. INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (INADUR)

Tiene por finalidad conducir las actividades de investigación y promoción de estudios de planificación y gestión en el desarrollo de los asentamientos humanos, así como dar apoyo a los gobiernos locales en la identificación, preparación e implementación de sus planes y programas de desarrollo.

4. SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACION DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION (SENCICO)

Organismo encargado de la formación, capacitación integral, calificación y certificación profesional de los trabajadores de la actividad de la construcción, y de realizar investigaciones tecnológicas y estudios orientados al cumplimiento de sus fines.

5. PROYECTO ESPECIAL DE ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL Y VIVIENDA RURAL (PRATVIR)

El Proyecto tiene por finalidad promover el desarrollo integral de las áreas rurales, mediante la ejecución de proyectos de vivienda, saneamiento básico, energía y dotación de servicios públicos, así como la rehabilitación de estructuras para la recuperación de tierras productivas y la difusión de tecnologías apropiadas al medio rural.

6. CENTRO DE INVESTIGACION SISMICA Y MITIGACION DE DESASTRES (CISMID)

Centro académico y de investigación que forma parte de la Universidad Nacional de Ingeniería, destinado al estudio de los desastres provocados por fenómenos naturales y a la difusión de sus resultados, así como de las técnicas pertinentes desarrolladas en el país para mitigar sus efectos.

7. RED CIENTIFICA PERUANA (RCP)

Comprende una red de comunicaciones que presta servicios de correo electrónico, transferencia remota de archivos, basada en conexiones UUCP, y que forma parte de la red global TCP/PEN INTERNET.

Complementariamente a las instituciones mencionadas, cuya relación funcional se encuentra en un alto nivel de coordinación, se cuenta además con la participación de otras instituciones como los talleres y laboratorios de pruebas sismo-mecánicas de diversas universidades, especialmente las que mantiene la Pontificia Universidad Católica del Perú, que dispone de equipos de investigación y docencia de muy alto nivel científico y tecnológico.

Asimismo, participan diversas ONGs, centros académicos y grupos privados de investigación, ligados a la actividad industrial, que conforman el sistema interno, cuya coordinación responde a un mecanismo propio de intercambio permanente, experiencia que deseamos hacer extensiva al conjunto de los países del América Latina.

IV. DESARROLLO DE LAS LABORES DE INVESTIGACION

Seguidamente, se reseña la forma como se vienen ejecutando diversas experiencias, tanto en materia de tecnología de construcción de viviendas como experiencias referidas a programas de asentamiento de poblaciones de menores recursos, mediante la conjunción de acciones que involucran formas innovadoras de planeación de centros poblados y modos de gestión y conducción de estos procesos, que advertimos podrían reflejar situaciones similares en el ámbito de nuestra región.

La labor de investigación realizada en el Perú ha sido fundamentalmente tecnológica, concebida, no obstante, de modo de no ser ajena a su contexto social, lo que ha significado trabajar los problemas técnicos tratando que sus resultados fuesen socialmente convenientes, y que al mismo tiempo se traduzcan en reducción de costos de construcción, incremento en los factores de seguridad, y mejoras en las condiciones de saneamiento.

Estas labores se agrupan en tres líneas de acción principales, que comprenden:

- Mejoramiento de tecnologías tradicionales;
- Racionalización de tecnologías convencionales;
- Investigaciones aplicadas.

A. Mejoramiento de tecnologías tradicionales

Esta actividad se orienta a mejorar las técnicas usadas tradicionalmente por la población del Perú, que actúa con modos de producción propios y cuya aplicación actual está concentrada en zonas rurales del interior del país y en las zonas marginales de las ciudades.

Del contenido del cuadro N° 2, que refleja el material predominante utilizado por la población tanto urbana como rural en la construcción de viviendas, puede verse que, no obstante el avance en el empleo de las técnicas convencionales, un 55% de los materiales empleados se orienta al uso de las técnicas y procedimientos tradicionales.

Esta constatación ha venido motivando las labores de investigación tecnológica en el Perú, a realizar y alentar estudios tendientes a mejorar la calidad de los materiales y procedimientos empleados, así como procurar obtener ventajas adicionales técnicas y económicas.

La investigación sobre tecnologías tradicionales con materiales locales de fácil obtención y adecuados a las condiciones climáticas, ha permitido obtener avances importantes en la seguridad frente a sismos, así como mejoras importantes en el diseño de nuevas viviendas.

B. Racionalización de tecnologías convencionales

La tecnología convencional la asumimos como la tecnología del concreto armado, con el uso de ladrillos de arcilla o vibrados y bloques en los muros, y que no obstante los avances en su empleo en los últimos años comprende sólo el 46% de las técnicas de edificación empleadas. De estas últimas, sólo el 26% corresponde a la capital de la República y 20% al resto del país, según las proyecciones del último censo.

El empleo incorrecto de esta tecnología, sobre todo en procesos de autoconstrucción, sin asistencia técnica profesional en zonas rurales y marginales de las ciudades, generó también la necesidad de realizar esfuerzos en diseñar procesos de racionalización en el empleo de esta técnica, así como generar procesos de capacitación a través de diversos medios que mejorasen su empleo.

C. Investigaciones aplicadas

Esta tercera línea de acción se compone de aplicaciones prácticas de conceptos científicos y tecnológicos en materias como el desarrollo urbano, viviendas económicas, nuevos conceptos de diseño, servicios urbanos, elaboración de normas técnicas, y otros aspectos concordantes.

En documentos anexos al informe entregado se describen en forma resumida algunas experiencias realizadas en el campo de la investigación antes mencionada, con énfasis tanto en el área de las tecnologías tradicionales como las convencionales¹.

Debemos señalar, finalmente, que el carácter experimental de las actividades que se realizan dentro de la política establecida forma parte de un proceso extenso y riguroso de investigación con participación interinstitucional y multidisciplinaria. En él se verifican los aportes de diferentes tecnologías mediante ensayos en diversos talleres y laboratorios, siendo éstos complementados con análisis teóricos, previendo además los impactos de tipo ecológico y socioeconómico, en diversas y determinadas circunstancias.

Lo anterior coadyuva a resolver problemas particulares en situaciones con recursos naturales diferentes y distinta idiosincrasia, lo que obliga a considerar que, además de la capacitación, las obras experimentales han servido como elemento de retroalimentación de las propias investigaciones, al analizar problemas no previstos, sirviendo del mismo modo para generar criterios útiles al momento de formular normas técnicas aplicables.

Planeamiento y desarrollo en áreas marginales

En el campo de la gestión urbana, y en lo concerniente al planeamiento de nuevos asentamientos para sectores de bajos ingresos, se ha previsto la necesidad de dirigir y orientar la ocupación del territorio en las áreas urbanas de expansión, de manera de evitar las consecuencias, a veces irreversibles, motivadas por procesos ilegales de invasión de poblaciones marginales. Por ello, y en concordancia con las experiencias recogidas, se puede afirmar que estos asentamientos populares forman parte de una realidad concreta e histórica de la ciudad formal.

También puede afirmarse que los pobladores de los asentamientos populares se integran a la urbe a través de procesos múltiples, en los cuales

¹ Los documentos anexos mencionados no se incluyen en el presente volumen por limitaciones de espacio. Estos, sin embargo, se encuentran disponibles en la Unidad Conjunta CEPAL-CNUAH de Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago, Chile.

Las investigaciones aludidas son: 1. Tecnología mejorada del adobe, 2. Uso del sillar en la construcción, 3. Estudio integral de la madera amazónica en la construcción, 4. Estudio de las propiedades fisicomecánicas de la madera de eucalipto en estado rollizo, 5. Quincha prefabricada, 6. Uso del tapial, 7. Uso estructural de la caña.

no sólo se les puede identificar como productores de mano de obra barata, sino que también constituyen un amplio mercado como consumidores de bienes y servicios. Adicionalmente, se constituyen en actores directos de las puestas en valor de los espacios que adicionan a la ciudad, colonizando y mejorando áreas desérticas e insalubres.

Se destaca asimismo la vocación natural de estas poblaciones de participar de manera organizada en el proceso constructivo de su propio hábitat, lo que resulta fundamental para el logro de sus objetivos.

Con estas premisas, se formularon diversos planes que podríamos denominar de "invasión dirigida", como modalidad de gestión en la habilitación de espacios destinados a asentamientos populares, de los cuales podemos mencionar el asentamiento de Huaycán, en el Este de la ciudad de Lima, "Ciudad Pachacutec" en el Norte, y en el Sur el asentamiento denominado "Villa El Salvador", ganador del premio "Príncipe de Asturias", por la organización comunal y la gestión democrática en el desarrollo integral de la comunidad.

Los asentamientos mencionados se caracterizan por constituirse en comunidades organizadas con características predominantemente autogestionarias, de desarrollo progresivo, aceptando asentarse en habilitaciones conformadas bajo lineamientos innovadores de distribución espacial, en materia del diseño y del equipamiento urbano, dispuestos de modo de favorecer y resaltar las características propias del poblador migrante que se asienta en áreas marginales de las ciudades. Tal como hemos señalado, estas poblaciones requieren vincularse a la ciudad manteniendo su identidad y sus valores, por lo cual se actúa reforzando su vocación por las actividades y actuaciones comunitarias.

V. TRABAJOS EXPERIMENTALES EN PROCESO DE EJECUCION

Los procesos de investigación de tecnología de la construcción en el Perú son permanentes y continuos, así como los programas de capacitación y divulgación de los avances obtenidos, no obstante la falta de recursos económicos que actúa como factor limitante para alcanzar los niveles que se persiguen.

Actualmente se vienen ejecutando los siguientes trabajos experimentales:

1. Producción de tejas – Convenio ININVI – COTESU III FASE.
2. Estudio sobre la influencia de las dimensiones del adobe en el comportamiento estructural de los muros.

3. Verificación del espaciamiento del refuerzo de caña en muros de adobe.
4. Estudio de la influencia de la calidad de los agregados sobre la corrosión en estructuras de concreto armado.
5. Estudio de la corrosión atmosférica de estructuras de concreto armado en la ciudad de Lima.
6. Programa de infraestructura básica con apoyo alimentario – PIBA.
7. Instrumentación técnico-legal para la protección sísmica de Lima metropolitana.
8. Areas tugurizadas centrales de Lima metropolitana.
9. Administración y recursos institucionales, legales y financieros para el desarrollo urbano.
10. Estudio sociológico de los programas de vivienda (términos de referencia).
11. Evaluación integral de los programas de vivienda ejecutados y/o promovidos por el Estado.
12. Gestión de proyectos de mejoramiento urbano y vivienda en centros poblados de frontera.

LOS SIGNOS DE ESTOS TIEMPOS

Resulta sorprendente cómo el lenguaje se asemeja cada vez más cuando en Latinoamérica se hace referencia a la solución de los problemas de déficit de servicios básicos e infraestructura.

A este respecto, los signos de estos tiempos son la eficiencia, la equidad y el pragmatismo.

Eficiencia en el sentido de que los servicios deben ser prestados al mínimo costo para los usuarios directos y para la sociedad, evitando los impactos negativos sobre el resto de la economía. Equidad en tanto que los usuarios de infraestructura o servicios básicos deben pagar por ella en la medida justa de su uso, salvo los subsidios directos y explícitos que el Estado decida otorgar directamente a los usuarios y no a la oferta. Pragmatismo en el sentido de que para abordar el problema de los déficit y requerimientos futuros se busquen soluciones imaginativas que permitan allegar recursos e iniciativa privada a un sector cuyos principales cuellos de botella han sido, en general, la escasez de financiamiento fiscal y la falta de agilidad del sector público.

Una rápida mirada a la situación de la infraestructura de transporte y de saneamiento de la región lleva a concluir, y así lo dicen los documentos del presente capítulo, que las necesidades de inversión para hacer frente a los déficit en estas materias superan, con creces, las posibilidades de gasto fiscal de estos países. En la mayor parte de los casos no se trata ya de capacidad de endeudamiento fiscal, cuyas restricciones se han estado levantando al regularizarse la situación de balanzas de pago y deuda externa, sino también de restricción de gasto fiscal, producto de políticas fiscales más conservadoras.

Evidentemente, es ilógico supeditar la solución de los déficit y requerimientos en materia de infraestructura a la aplicación de estas políticas macroeconómicas restrictivas. Ello no sólo es ilógico sino también incongruente con los objetivos de crecimiento económico, los equilibrios de largo plazo y, desde luego, con la búsqueda de un desarrollo social sostenido.

Diversos estudios y análisis, efectuados por instituciones tan importantes como la CEPAL y el Banco Mundial, señalan que la falta de una infraestructura adecuada puede limitar seriamente las posibilidades de desarrollo de los países de la región, actuando de la misma forma que la falta de inversión productiva, pues la infraestructura de transporte y saneamiento debe ser entendida, para estos efectos, como un factor productivo más que determina, en alguna medida, la productividad y eficiencia del sistema económico y social.

La solución pragmática, en estos casos, es buscar mecanismos que liberen al Estado de tener que desviar sus escasos recursos hacia inversiones, mantenimiento y operación de sistemas, incorporando recursos e iniciativa privada a través de privatizaciones, concesiones o contratos de servicios, en los cuales la iniciativa privada tiene un espacio interesante. Ello supone,

como precondition, que los usuarios paguen por estos servicios, lo cual permite su autofinanciamiento, o que existan mecanismos eficientes de subsidio a la demanda cuando el Estado decida aplicar este tipo de políticas redistributivas.

La privatización de las inversiones y la gestión de la infraestructura no sólo libera al Estado de la carga financiera, también lleva consigo los signos de la eficiencia y equidad antes señalados.

El sector privado tiene claras ventajas comparativas frente al sector público en la fase de ejecución y operación de sistemas. El primero administra y ejecuta mejor, más eficientemente, que el sector público, el que se encuentra lleno de rigideces y controles, muy necesarios, sin los incentivos a reducir costos y optimizar el servicio a los usuarios ("clientes"). No es que lo público sea malo per se sino, sencillamente, no es su especialidad construir obras, operar y prestar servicios.

Lo que el Estado hace mejor que el sector privado, en este ámbito, es normar y fiscalizar, posiblemente también planificar a un nivel estratégico y, desde luego, dar el marco y las señales al sector privado. En ello se debe fortalecer y especializar, para así permitir una participación privada más activa.

Respecto de esto último, resulta importante recalcar que una política de privatización de servicio público, cualquiera sea el mecanismo utilizado, tiene como prerrequisito el fortalecimiento de la capacidad reguladora y fiscalizadora del Estado, no sólo mediante un marco legal y reglamentario adecuado, sino también mediante el fortalecimiento de la capacidad profesional, de planificación y de gestión de las entidades públicas.

No resulta adecuado ni conveniente incorporar en forma masiva al sector privado en este sector, si no se cuenta con la suficiente capacidad en esta materia.

Dado que en los sistemas de saneamiento se trata con mercados naturalmente monopolísticos por escala y localización, el modelo de privatización a adoptar debe considerar este hecho, en el que la competencia entre sistemas de saneamiento que operen en áreas cercanas puede ser beneficioso, en complemento a un adecuado marco regulatorio.

El esquema de privatización que se adopte dependerá de cada caso, pudiendo transferir los activos o sólo la facultad de operar los sistemas, incluyendo opciones de mayor o menor integración vertical.

Es importante que el esquema adoptado entregue al sector privado la mezcla adecuada de atribuciones, seguridades y riesgos, que permitan alcanzar la eficiencia y el nivel de servicio deseado con el mínimo de regulación.

Alejandro Magni Ortega
Director Nacional de Planeamiento
Ministerio de Obras Públicas de Chile

**FINANCIAMIENTO DE LA
INFRAESTRUCTURA DE SANEAMIENTO
BASICO: SITUACION ACTUAL Y
PERSPECTIVAS EN AMERICA LATINA
Y EL CARIBE**

Pedro Lasa Ibarzábal
Asistencia Técnica/AID



INTRODUCCION

Deseo, en primer lugar, agradecer a la Secretaría Pro-Tempore y a todos los organizadores, por la oportunidad que me han brindado de dirigirme a esta Segunda Reunión de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe.

Que el tema objeto de esta presentación, "Financiamiento de Infraestructura de Saneamiento Básico", se dé en una reunión de las autoridades máximas de vivienda, refleja la reconceptualización de enfoques y prioridades que el sector está llevando a cabo.

En primer lugar, supone un reconocimiento al hecho de que todo el proceso de atención habitacional, del que tanto se ha hablado y discutido y en el que se han alcanzado importantes logros en la región, tiene una debilidad fundamental: la inadecuación creciente de la infraestructura sanitaria básica. Su prioridad no puede postergarse más, pues se trata de una condición necesaria de cualquier vivienda o asentamiento humano.

En segundo lugar, y esto es especialmente significativo, la atención de estas necesidades básicas se proyecta con visión de mercado. El Estado productor, "responsable" de solucionar y atender todos estos problemas con recursos decrecientes y, en muchos casos, con ineficiencias crecientes, deja paso a un nuevo modo de hacer. El reto entonces será hacerlo viable, eficiente y equitativo.

Durante la Primera Reunión de Ministros, celebrada en Santiago de Chile, el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, don Enrique Iglesias, señalaba la indisoluble relación y condicionamiento recíproco entre desarrollo económico y social y, concretamente en lo social, lo referido al hábitat. Propugnaba por que se estableciera un nuevo lenguaje, que posibilitara el diálogo, entre el sector de la vivienda e infraestructura y las fuentes de financiamiento.

El temario de esta reunión de trabajo, que hoy nos congrega, es un paso determinante hacia la meta mencionada.

En este avance debemos tener presente que el camino a seguir implica cambios en profundidad; no se trata de lucubrar sobre la velocidad de los cambios, expresión favorita en las pasadas décadas. Cuando los cambios son en profundidad, no puede hablarse de velocidad, que es variable, los cambios en profundidad suponen un ritmo, y se está o no se está. Esta es la verdad hoy, y no sólo en nuestro sector. Todos los que quieren comprometerse con una nueva calidad en el ser y el existir de la sociedad tienen que aceptar este hecho.

Es con este enfoque que rescato lo significativo de la expresión del Sr. Iglesias, "nuevo lenguaje". Todo lo nuevo requiere su propia terminología que lo libera de los condicionamientos pasados. Creo que éste es el estado mental más apropiado ante lo que exige el futuro y el presente, en la tarea de dotación de servicios.

El nuevo lenguaje permea la visión global del desarrollo, como lo muestran los informes sobre desarrollo humano de Naciones Unidas, la insistencia y el compromiso con el desarrollo sustentable del Banco Mundial, los programas sociales del Banco Interamericano de Desarrollo y las constantes publicaciones que en ese sentido produce la CEPAL.

Pese a que es de todos conocido, permítanme insistir en esta nueva mentalidad, reproduciendo dos párrafos que la sintetizan:

"El desarrollo humano es el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingresos y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones, hasta libertades económicas y políticas" (Desarrollo Humano, PNUD, Informe 1992).

Si esa es la meta a la que todos con criterio unánime nos dirigimos, ¿cuál es la realidad a superar?

"A pesar de los avances logrados en el curso de las últimas generaciones, todavía hay más de 1.000 millones de personas que viven en condiciones de suma pobreza y sufren de un acceso totalmente insuficiente a los recursos y servicios de educación, salud, infraestructura, tierra y crédito que necesitan para poder disfrutar de un mejor nivel de vida. Proporcionar oportunidades a fin de que estas personas, y los otros cientos de millones, cuya situación no es mucho mejor, puedan hacer realidad todo su potencial, es la empresa esencial del desarrollo" (Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo humano 1992, Desarrollo y medio ambiente).

Lo anterior puede sonar a una declaración principista o a estereotipos de sobra conocidos; sin embargo hay en todo lo dicho un cambio sustancial que

tiene gran importancia para nuestro posterior análisis. Se trata de la caracterización del problema como un problema de individuos; se mide la satisfacción que el desarrollo da a las personas reales y concretas; los que carecen de servicios son personas y para ellas y *con ellas* es que habrá que identificar los mecanismos de solución a las carencias que las aquejan. Se decía del despotismo ilustrado que su filosofía era "todo para el pueblo pero sin el pueblo", quizás nosotros inconscientemente hemos dicho hasta ahora "todo para los necesitados, pero sin los necesitados".

Nos corresponde pues tratar y ver quiénes tienen o tendrán problemas de falta o insuficiencia de infraestructura de saneamiento básico, y cómo podemos encontrar vías para que puedan atender su problema.

INFRAESTRUCTURA DE SANEAMIENTO BASICO

Conceptos y alcances

Se ha entendido comúnmente como infraestructura básica aquel conjunto de servicios provistos por el Estado, de propiedad y financiados por éste, entre los que se encuentran la dotación de agua potable y la disposición y tratamiento de aguas servidas, que son los que aquí nos interesa estudiar.

Son servicios que constituyen la infraestructura habitacional básica. Un asentamiento humano requiere, como mínimo, de agua potable y adecuados mecanismos de disposición de excretas.

El problema crítico con estos servicios resulta del hecho de que, así como una familia a la que se le proporciona un terreno puede, por sus propios medios o con ayuda fácilmente obtenible, levantar su casa en cualquier lugar urbano, en cambio esto no es posible con la provisión de servicios; de ahí la situación de indefensión de las familias, especialmente de bajos ingresos, ante situaciones de falta de acceso a infraestructura sanitaria.

Dentro de esta breve aproximación general, debe enfatizarse desde un principio la interrelación que existe entre el agua potable y el tratamiento de las aguas servidas, no sólo porque mayoritariamente el agua sea el vehículo natural para estas últimas.

Actualmente el agua potable es un recurso renovable que, además de estar subvaluado, da muestras de escasez, siendo crítico el problema de conservar su cantidad y calidad. El saneamiento urbano inadecuado es uno de los factores más importantes en la degradación de las aguas, tanto superficiales como subterráneas.

Finalmente, para todos es clara también la relación entre estos servicios, la salud y la habitabilidad urbana, pero no debe además olvidarse que la construcción de infraestructura urbana y vivienda aporta, normalmente, en nuestros países la mitad de lo que representa la formación de capital. Lo crítico del aspecto social no debe permitir que se olvide el impacto y condicionamiento económico.

Interrelaciones y dependencias

Hay ciertos aspectos básicos que considerar, antes de iniciar cualquier acción, o buscar mecanismos de atención para la infraestructura de saneamiento básico; éstos son la situación urbana, la pobreza, la salud y el medio ambiente.

Los cuatro elementos señalados configuran, en forma indisoluble, el escenario en el que los planes de financiamiento deberán desenvolverse.

Crecimiento demográfico y proceso de urbanización

Durante el presente siglo el proceso de crecimiento de la población urbana ha cambiado los patrones históricos de formación de los asentamientos humanos.

El crecimiento urbano, con la consiguiente aglomeración de familias y actividades económicas conexas, supone una acelerada sobresolicitación de servicios de saneamiento básico, y está teniendo un impacto exponencial en la desatención de los mismos.

El acceso a estos servicios forma parte de los indicadores de desarrollo humano; por ello se puede observar en el anexo I la situación de acceso a servicios en los diferentes países de la región; algunos con cobertura prácticamente total y otros, inferior al 40%. Si agrupamos aquellos de los que se tiene información resulta el siguiente perfil:

Cuadro N° 1

ACCESO A AGUA Y SANEAMIENTO EN PAISES AMERICA LATINA Y CARIBE

% DE ATENCION	AGUA	%	SALUBRIDAD (países)	%
0 - 30	0	0	1	7
31 - 50	4	19	1	8
51 - 70	6	29	7	54
71 - 90	7	33	1	8
91 -100	4	19	3	23

Fuente: Desarrollo Humano, Informe 1992, PNUD, Bogotá, Colombia, 1992, Elaboración propia.

Dentro de este contexto y según señala la CEPAL en su publicación "El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente", América Latina será la región más urbanizada del planeta en los próximos años.

Tal circunstancia, si bien representará una dramática presión por servicios, sería más manejable si respondiera a un proceso equilibrado de crecimiento, pero otra de las características del proceso urbano en la región es la presencia de las grandes ciudades, bien sea en términos absolutos, bien sea relativos como peso dentro del país. Tal fenómeno puede explicarse en algunos casos por inapropiados patrones de desarrollo que concentran la producción en muy pocos centros, lo que alimenta el proceso de concentración en una espiral creciente. En varios países de la región, la ciudad principal aporta la mitad de la producción total.

Circunstancias como las anteriormente descritas no sólo aceleran un creciente déficit en la dotación de servicios, sino que resultan en serias deseconomías de escala, al agotarse las fuentes tradicionales y necesitar obtener la provisión de agua de zonas cada vez más lejanas. Algo similar sucede con el manejo de las aguas servidas.

Según el informe de UNFPA "The State of World Population 1993", las dos ciudades más grandes del planeta en el año 2000 serán México y São Paulo.

La evolución de la presencia de América Latina y el Caribe entre las ciudades más grandes del mundo es interesante. En 1950 entre las veinte ciudades más grandes había tres latinoamericanas, que ocupaban los puestos 6, 14 y 17 con once millones entre las tres, equivalente al 12% del total de las veinte.

En 1970, son cuatro las ciudades, y ocupan los lugares 4, 6, 10 y 13, con 32.9 millones entre las cuatro, equivalente al 20% de la población total de las veinte ciudades.

En 1990 siguen las mismas cuatro, pero en los lugares 1, 3, 8 y 12, con Ciudad de México como la más grande. Su población conjunta es de sesenta millones de habitantes, equivalente a la cuarta parte del total, es decir 25%.

En su proyección al año 2000, las dos ciudades más grandes serán México y São Paulo, con cerca de cincuenta millones de habitantes entre las dos solamente.

En el cuadro 2 y el anexo II se aprecia y amplía este fenómeno de acelerada urbanización.

El cuadro 2 proyecta el perfil de concentración urbana para el año 2000, en el que el 75% de la población, esto es, 466,2 millones de personas, habitarán áreas urbanas, y de esas 232,2 millones en ciudades superiores al millón de habitantes.

Existe un interesante sesgo de crecimiento a favor de las grandes urbes con población superior a los cinco millones de habitantes, mientras son las ciudades menores de cien mil habitantes las que tienen el descenso más pronunciado.

El anexo 2 nos da la visión total del crecimiento urbano comparativo e intrarregional.

Cuadro Nº 2

PERFIL DE LAS CIUDADES EN AMERICA LATINA
1980-2000

Población Urbana (000)	1980 (millones)	%	2000 (millones)	%	Aumento Período
Hasta - 99	82,8	34,4	111,3	23,9	34,4%
100 - 999	56,5	23,5	122,7	26,3	117,2%
1000 - 4.999	50,7	21,1	84,7	18,2	67,1%
5.000>	50,6	21,0	147,5	31,6	191,5%
Total Urbano Nº	240,6	100/64,8	466,2	100/75,2	93,8%
Población Rural Nº	130,7	35,2	153,7	24,8	17,6%
Total Región	371,3	100	619,9	100	

Fuente: Jorge E. Hardoy & David Satterthwaite (1987), Las ciudades del tercer mundo y el medio ambiente de la pobreza, Buenos Aires, Argentina, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED), (elaboración propia).

Es a este escenario masivamente urbano al que habrá que procurar dotación y financiamiento de infraestructura. Es necesario recordar que lo grave del reto urbano no puede resultar en ignorar lo significativo de la población rural y sus carencias.

Estas son las necesidades actuales y futuras, pero, al momento de tipificar la demanda, se debe considerar la situación de los usuarios, y esto es lo que se tratará a continuación.

Pobreza

El enfrentarse al proceso de concentración urbana es, sin más aditamentos, un formidable reto, pero el problema se agrava cuando la mayor concentración de las necesidades corresponde a una población caracterizada por una realidad de pobreza, que es además causa y efecto el progresivo deterioro de los servicios.

La mayoría de los pobres viven hoy en las áreas urbanas más críticas, desde el punto de vista ambiental, especialmente en nuestra región.

Las pruebas de los vínculos y relación que hay entre la reducción de la pobreza y el logro de metas positivas en la situación sanitario-ambiental son evidentes. Debe recalcarse que el crecimiento económico es condición necesaria, pero no suficiente, para la reducción de la pobreza; para esto se requiere una distribución de los ingresos progresivamente más equitativa.

En América Latina y el Caribe durante la pasada década se registró un crecimiento económico negativo y un proceso de renta regresivo.

Lo anterior es más preocupante, al ver que nuestra región, como tal, ha tenido un comportamiento comparativamente inferior al del resto de los países en desarrollo, como se aprecia en el cuadro 3.

Cuadro N° 3

CRECIMIENTO DEL INGRESO PER CAPITA REAL

	1960-70	1970-80	1980-90	1990	1991	1990-2000*
Países en desarrollo	3,3	3,0	1,2	-0,2	0,2	2,9
América Latina y Caribe	2,5	3,1	0,5	2,4	0,6	2,2

	Población debajo del umbral pobreza %			Personas pobres (millones)		
	1985	1990	2000*	1985	1990	2000*
Países en desarrollo	30,5	29,7	24,1	1,1051	1,133	2,9
América Latina y Caribe	22,4	25,5	24,9	87	108	2,2

* Estimación.

Poco puede añadirse a lo elocuente de estas comparaciones. El desempeño económico es inferior, y el número de pobres en la región pasa de ser el 8% del total de pobres en los países en desarrollo en 1985, al 9,5% en el 90 y si no se revierte la tendencia será un 11% en el año 2000.

Es claro entonces que, al buscar soluciones para este sector, no puede ignorarse ni el marco macroeconómico, por los efectos del crecimiento económico en la inversión, ni el impacto del crecimiento económico en los patrones de concentración de riqueza.

Lewis T. Preston, Presidente del Banco Mundial, al hablar en el Banco Interamericano de Desarrollo en febrero de este año con ocasión del Foro "Reforma Social y Pobreza", señalaba:

"El desempeño económico de América Latina en años recientes ha sido muy destacable... El crecimiento ha sentado bases en muchos países... Pero no podemos y no debemos tener ningún sentido de satisfacción... La pobreza continúa siendo el problema más fundamental de todos... El deterioro de la infraestructura es el mayor cuello de botella para el desarrollo en muchos países... En tanto que la situación de los bosques en América Latina ha atraído la atención mundial, no es tan conocido que cerca del 40% de la población carece de servicios adecuados de saneamiento, y el 20% está sin agua potable... La región ha gastado tradicionalmente una proporción mucho más pequeña del PNB en la inversión social, que los países del Asia del Este".

El diagnóstico no puede ser más claro, y la debilidad por falta de priorización de la inversión social también.

Es un hecho que nuestras economías se debilitaron extraordinariamente durante la década de los 80, y una de las áreas a las que se aplicó una drástica reducción fue la del gasto público, lo que era indiscutiblemente necesario en lo que a reducción de gasto burocrático e improductivo se refiere, pero, lamentablemente, esta reducción afectó mayoritariamente los gastos de inversión y, dentro de ellos, los servicios, con resultado de un deterioro general de la infraestructura de graves consecuencias. Se han dado casos de países en que, por efecto de los programas de ajuste, el gasto público total se ha reducido en un 8% en tanto que, lo relativo a inversiones, en un 27%.

Todo apunta hacia la necesidad de efectivos cambios de enfoque y valoración del sector. Entre tanto, sabemos que la demanda creciente de servicios tendrá un alto componente de beneficiarios pobres.

La salud y el medio ambiente

No es propósito de este trabajo detenerse en estos aspectos propios de otras especialidades, pero sí enfatizar el profundo impacto económico que conlleva el ignorar la dependencia de estos sectores con el saneamiento básico.

Se insiste, por parte de organismos internacionales y gobiernos, en la necesidad de promover la medicina preventiva. Es difícil encontrar una medicina preventiva tan eficiente como el saneamiento básico.

Igualmente; se lucha permanentemente contra la contaminación de ríos y mares, contra la deforestación, etc; todo ello está directamente afectado por el inadecuado saneamiento y el anárquico desarrollo urbano. En estos días el Banco Interamericano de Desarrollo ha aprobado un préstamo de trescientos cincuenta millones de dólares para sanear la bahía de Guanabara en Río de Janeiro, claro ejemplo de lo que estamos señalando.

Sin embargo, aunque todo lo dicho sea claro a nivel conceptual, a nivel funcional sigue sin un tratamiento integral y definido. Detrás de todo ello se esconde una deficiencia que se arrastra por años, como es ignorar los costos totales que se generan alrededor de los servicios y sólo preocuparse por los precios a cobrar. Entre los costos más olvidados están los que la naturaleza carga a nuestra imprevisión.

Si se tuviera en cuenta la incidencia que, en salud y medio ambiente, tiene la inversión en infraestructura sanitaria, no habría inversión más rentable para un gobierno o un país que la hecha en estos servicios.

SITUACION DE LA DOTACION DE INFRAESTRUCTURA DE SANEAMIENTO BASICO EN LA REGION

Cobertura

Estado de la atención

Según señala la CEPAL en su informe sobre Transformación Productiva, Equidad y Medio Ambiente, en los últimos años América Latina ha reflejado un claro progreso en lo que a dotación de agua, desagüe y eliminación de excretas se refiere.

En lo que a agua potable atañe, en 1971 disfrutaba de este servicio el 78% de la población urbana y el 24% de la rural; en 1988 los porcentajes suben a

un 88% en el área urbana y un 55% en la rural. En lo referente a desagüe y eliminación de excretas, los cambios son más notables: en 1971 el 38% de la población urbana y el 2% de la rural disponían de estos servicios, comparado con un 80% urbano y un 32% rural en 1988.

Sin embargo, esta realidad global se traduce en situaciones muy dispares como se puede ver en el cuadro de Perfil de Desarrollo Humano, en que coexisten países en la región con acceso general a agua y desagües, con otros de niveles inferiores al 40%. La relación entre PNB per cápita y nivel de dotación de servicios se muestra con notable claridad en dicho cuadro.

En cualquier caso, antes de entrar a considerar la demanda futura por crecimiento, hay que enfrentar el hecho de que más de 90 millones de personas en la región carecen actualmente de acceso al agua y la cifra supera los 140 millones al hablar de saneamiento.

La evolución anteriormente señalada refleja una tendencia positiva pese al déficit aún existente. Sin embargo, a esta realidad estadística hay que hacerle ciertos alcances cualitativos.

Situación de disponibilidad agua

Desde el punto de vista de disponibilidad y renovación de recursos hídricos, la región tiene unas condiciones de privilegio para enfrentar la futura demanda, como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 4

RECURSOS HIDRICOS INTERNOS RENOVABLES ANUALES

	Total Miles km ³	Per cápita Miles m ³
Todo el mundo	40,9	7,7
América Latina y el Caribe	10,6	23,9
% A.L./C sobre total	26%	310%

Fuente: Informe sobre el desarrollo mundial 1992, Desarrollo y medio ambiente, Banco Mundial, Washington, D.C.

Pese a esta abundancia, la situación actual de servicio se ve afectada, por pérdidas en los sistemas de distribución que lleva a que el agua no contabilizada sea alrededor del 40%, de la puesta en servicio. Ello refleja una ineficiencia en el manejo de bienes progresivamente más escasos, que puede volver negativa una situación hoy positiva.

El crecimiento demográfico acelerado y la concentración urbana están alejando de las ciudades las fuentes de suministro de agua. En Ciudad de México se estima que el agua subterránea se bombea a tasas 40% superiores a los niveles naturales de recarga, y las nuevas fuentes están muy distantes.

Situación del saneamiento

Pese al crecimiento señalado en los sistemas de desagües, apenas entre un 5% a 10% de los mismos reciben tratamiento adecuado. Una masa inmensa y creciente de desechos va directa a los ríos, lagos, al mar contaminándolos al igual que el subsuelo, debido al manejo inadecuado de letrinas. La contaminación del subsuelo también se ve afectada por las filtraciones causadas por el mal estado de las tuberías.

La calidad de la dotación de agua potable está amenazada por la creciente contaminación, que se origina en el manejo de los desagües y tratamiento de excretas, y los niveles de recarga por los acelerados procesos de deforestación.

Una vez más la interrelación funcional entre estos servicios aparece crítica para la operación futura. Las altas cifras de atención inicialmente señaladas son sólo un reflejo parcial de la realidad, que debe motivar pero no aminorar los esfuerzos correctores.

La infraestructura de servicios sanitarios y su relación con las políticas de vivienda y desarrollo urbano

Todas las referencias anteriores a servicios básicos mostraron un aspecto parcial de una realidad más compleja. En definitiva, lo que se busca es un hábitat digno, del que los servicios son parte esencial como lo debe ser la vivienda. Sin embargo, es más común de lo deseable un manejo paralelo donde se habla con total autonomía de vivienda o de servicios, lo que tiene evidentes implicaciones prácticas.

En más de un caso el éxito numérico de programas nacionales de vivienda se ha logrado al margen y, a veces, a costa de la planificación o disponibilidad de los servicios públicos; en otros casos, su ausencia ha imposibilitado importantes procesos de acción habitacional. Al asumirse que estos servicios son una obligación del gobierno o de ciertas empresas públicas, se convierten recíprocamente en un factor exógeno de la programación habitacional, como la programación habitacional de la planificación de oferta de servicios.

Frente a este problema se esconde una realidad más compleja: la ausencia en algunos casos de políticas de desarrollo urbano que sean funcionales frente a la dinámica del proceso urbano y movilidad social; estos fenómenos han desbor-

dado las políticas tradicionales de desarrollo urbano, lo que se ha traducido en que buena parte del crecimiento de las ciudades sea anárquico, sin patrones espaciales o de densificación, dificultándose y convirtiendo en muy onerosa la dotación de servicios.

La planificación urbana y la dotación de servicios están actuando más como elementos reactivos que activos y eso entraña serios riesgos, debilidades y costos.

Deficiencias en relación con el parque habitacional existente

Es frecuente la presión por la dotación de nuevos servicios y atención de nuevos proyectos de vivienda o asentamientos olvidando la optimización de los existentes y la atención del parque habitacional consolidado.

En la ponencia presentada por el Ing. M. Resnick Brener al 1er. Seminario Internacional sobre Financiamiento Habitacional celebrado en Chile, se señalaba que, dentro del parque habitacional existente en Argentina, un 45% carece de agua y el 70% no tiene cloacas. La meta habitacional en este caso debiera ser dotar de servicios a estas casas, lo que representaría un 20% del costo de hacer una nueva; en otro caso las familias se verían forzadas a buscar proyectos nuevos de vivienda con servicios, con la consiguiente deseconomía.

Como éste, problemas similares se dan en muchas de las ciudades de la región. Su solución implica una estrategia de acción integrada, sector vivienda, sector servicios, evitando las dicotomías señaladas que aparecen todavía incluso en algunas legislaciones recientes de la región, donde al establecerse la política habitacional, se señala que la provisión de servicios es responsabilidad directa del gobierno nacional y, en consecuencia, se sigue con programaciones donde los servicios son un dato. Esta esquizofrenia funcional debe ser eliminada.

Realidad informal del crecimiento urbano

Hasta la saciedad se ha señalado en los foros habitacionales de los pasados años que los verdaderos hacedores de las ciudades de América Latina son los grupos informales quienes, al margen de normas y de financiamiento, construyeron y construyen cifras próximas al 50% del total de viviendas.

No es este el momento de analizar las causas o motivos de esta gigantesca distorsión, pero lo cierto es que la informalidad ha determinado, en buena medida, los patrones de expansión física de las ciudades, inadecuados en muchos casos, pero inevitables debido, como se señaló, a la incapacidad de las políticas de desarrollo urbano de manejar este fenómeno.

Al final, a los gobiernos no les ha quedado más que aceptar estos hechos consumados y, tarde o temprano, dotarles de servicios. Esta dinámica tiene un serio impacto en lo que a efectividad de los servicios públicos se refiere pues, en primer lugar, entre que se inicia el proceso de informalidad, hasta que se dota de servicios a los grupos consolidados, existe un dilatado período de desatención, con grandes costos para las familias y, de otro lado, la frecuente inadecuación urbanística de los lugares en que se desarrolla el asentamiento informal resulta en sobre costos e ineficiencias para conectar los servicios, con un efecto negativo general.

No se trata de criticar ni hacer juicios de valor sobre el proceso de informalidad en vivienda; sólo se señala que el costo del desajuste entre la dinámica social urbana y la respuesta funcional formal es socialmente y técnicamente costosa en un entorno de escasez.

A lo anterior se añaden los serios problemas que encuentra, frecuentemente, el sector formal de vivienda para acceder oportunamente a estos servicios. Parece por tanto claro que, ante el escenario urbano que se avecina, y como condición necesaria para poder operar nuevas formas de financiamiento, se requieren drásticos cambios en la planificación urbana y en la relación y tratamiento, vivienda/servicios.

Estructura institucional de provisión de servicios

En la búsqueda de nuevas vías de financiamiento, conocer la calidad y características de los potenciales sujetos de crédito es un prerequisite natural. La región refleja en este campo una gran variedad de realidades y una notable dinámica de cambios.

Perfil institucional tradicional

Los servicios de infraestructura sanitaria han estado comúnmente provistos por el gobierno central, bien directamente, bien a través de empresas públicas beneficiarias, por ley, del control exclusivo de los mismos, todo ello como respuesta al denominado "monopolio natural público", que tipifica mucha de la literatura relativa al tema.

El sentido de monopolio natural en los servicios públicos se vincula a la vocación universal de su provisión, desde un punto de vista social, y a un hecho financiero de sobra conocido, cual es la necesidad del uso intensivo de capital en su manejo, que se proyecta en costos marginales decrecientes en base a su tratamiento en gran escala.

La naturaleza "pública" de este monopolio se ha asimilado también a consideraciones tales como el interés público en el servicio, la protección de los sectores de bajos ingresos, la imposibilidad de dejar la provisión de estos servicios al juego de mercado, etc.

Todos los argumentos son ciertos; sin embargo la conclusión no ha sido todo lo verdadera que podría esperarse.

Sin ignorar posibles excepciones, el desempeño general de este modelo de dotación de servicios no ha sido muy satisfactorio. Se han señalado anteriormente problemas de desatención e ineficiencia, con resultado de enormes deudas y déficit, que han venido a recargar los gastos del Estado y a condicionar las posibilidades de expansión en base a nuevas inversiones.

Mientras el acceso a los dineros presupuestales, o el aumento de deuda pública interna o externa no representaba una limitación, el planteamiento de condiciones de exigencia y calidad quedaba oculto bajo el manto del cumplimiento de una importante "función social", que incorporaba las de sobra conocidas distorsiones que estos argumentos han ayudado a cubrir.

Una vez más no es cierto que exista identidad entre interés público de un servicio y el que el mismo deba ser ejecutado directamente por el Estado para que el interés público se satisfaga.

En forma acelerada el manejo de los servicios básicos ha tenido que enfrentarse a las siguientes realidades:

- a. imposibilidad de los gobiernos centrales de cubrir los déficit operativos o requerimientos masivos de nuevo capital de las empresas proveedoras de servicios;
- b. incoherencia de la premisa de costos marginales decrecientes. Cada vez es más frecuente en grandes áreas urbanas que los costos marginales se tornen crecientes;
- c. incapacidad de extender, en forma adecuada, los servicios básicos a áreas o poblaciones que no sean la capital o áreas urbanas principales, y grave desatención de los sectores marginales;
- d. ineficiencia operacional por falta de real competencia y de exigencias financieras, pudiendo señalarse como ejemplos, los siguientes:
 - según un estudio del Banco Mundial, en Europa existen entre dos a tres empleados por cada 1.000 conexiones, en tanto que en América Latina entre diez y veinte.
 - de acuerdo con el mismo estudio, y pese a tan grande "empleomanía", el 30% de las conexiones en ciudades como México y Caracas no están registradas;

- los problemas de pérdidas por filtraciones y roturas de tubería son entre cuatro y veinte veces mayores que las de los países industrializados.

Así se pudiera continuar argumentando; lo importante es tomar conciencia de que en un medio de escasez no hay cómo financiar ni justificar tales ineficiencias.

Una vez más aparece el preocupante síntoma de que muchos de nuestros problemas no son por falta de bienes, sino producto de su mal uso.

Nuevos enfoques de atención

Ante un escenario como el descrito, la continuidad sin cambios no tiene cabida, pues en todo caso la presión social se impondrá y forzará los mismos.

Una nueva dinámica y nuevos enfoques se extienden en forma acelerada por toda la región.

Ciertas notas generales acompañan estos cambios:

- organizaciones más pequeñas o locales de producción compiten en forma plenamente económica y con excelentes resultados con las grandes empresas públicas;
- un gobierno local fuerte, técnica y económicamente eficaz y representativo es el que mejor puede responder a la demanda real y movilizar la misma, haciendo más eficaz la provisión de servicios;
- el sector privado puede participar con gran eficacia en diferentes fases del proceso de provisión de servicios, así como asumir la explotación de los mismos;
- el problema del acceso a los servicios de los sectores de más bajos ingresos no sólo se resuelve mediante tarifas subsidiadas, sino mediante otros mecanismos de focalización de gasto social;
- consecuente con el principio de Estado facilitador, la verdadera labor del gobierno es viabilizar todas las posibilidades existentes en el mercado para que se maximice la dotación adecuada de servicios, que es la finalidad última.

Esto no supone debilitar al Estado, sino que, por el contrario, fortalecer su auténtico rol.

Dentro de estas ideas, la dinámica institucional en la región es enormemente rica, evolucionando tanto en el sentido de la privatización total o parcial como de la transferencia hacia las municipalidades de la responsabilidad de los servicios o su fortalecimiento en los casos en que ya los estuvieran atendiendo.

El papel municipal y de otras organizaciones locales está reforzado por el reconocimiento de la necesidad de movilización social y de participación de los potenciales usuarios en la adopción de soluciones, esto es, escuchar y hacer partícipe a la demanda. El interlocutor natural de esta demanda deben ser las organizaciones locales.

Mucho se podría hablar sobre todo lo que se está innovando; baste señalar en el ámbito de los procesos de privatización de actividades vinculadas a los servicios la experiencia chilena de EMOS, o la adjudicación al sector privado de la administración de los servicios de acueducto y alcantarillado en la provincia de Corrientes, Argentina; en Perú, tras la liquidación de la empresa estatal SENAPA, la mayoría de las actividades de servicios pasaron a empresas municipales; en Colombia, con una rica experiencia municipal en este campo, se está implementando una amplia gama de iniciativas para mejorar su eficiencia; en Centroamérica, quizás con un cierto rezago, las nuevas orientaciones del sector están entrando actualmente pero en forma muy acelerada.

Rol del Estado

Cuando se habla de privatizar y de reducir el papel del Estado, algunos lo entienden como una búsqueda malintencionada de debilitar el rol del Estado y esto no es cierto, al menos en nuestro ámbito. Reducir el Estado burocrático y debilitarlo no son sinónimos sino lo contrario; transferir actividades a los gobiernos locales o al sector privado, porque éstos los pueden hacer con igual o más eficacia, no es dismantelar el gobierno, sino liberar capacidades para cumplir roles más importantes y determinantes desde el punto de vista político.

Es necesario señalar este punto pues existen tareas críticas y fundamentales que el Estado debe desarrollar en lo referente a servicios de infraestructura sanitaria y medio ambiente, para que éstos puedan desarrollarse eficazmente, como son:

- establecer políticas, estrategias y prioridades claras sobre recursos hídricos, disposición de desechos y contaminación, que guíen los programas de los gobiernos locales, instituciones y empresas en este campo;
- desarrollar e impulsar la creación de las cuentas del patrimonio natural y vincularlas con las cuentas nacionales y el desarrollo sustentable, y
- asumir un claro y eficiente rol regulador y promotor, en vez de proveedor.

MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA DE SANEAMIENTO SANITARIO

Consideraciones generales

No ha sido la expresión más común en el pasado hablar de financiamiento, sino de inversión en infraestructura, pero el nuevo escenario de las finanzas públicas y la dinámica de los mercados de capitales llevan a reforzar este nuevo enfoque.

No sólo en América Latina se produce este cambio; igualmente, y desde hace años, esta realidad se ha manifestado en los Estados Unidos. El Gobierno Federal en forma continua vino reduciendo su apoyo a las necesidades financieras en este ámbito, dejando a los gobiernos locales la tarea de buscar sus propias vías de financiación. Esta circunstancia permitió a los gobiernos locales, mediante nuevos mecanismos y esquemas, proveer los servicios y financiarlos, trasladando al sector privado la carga de los mismos, bajo el claro principio de que quien se beneficia paga.

Esta es la realidad, los gobiernos centrales están limitados en sus capacidades, pero, más aún, aunque pudieran aportar, ello no sería lógico hasta hacer uso de todas aquellas posibilidades que el mercado tiene de repagar en forma realista por los servicios que recibe.

Otro punto de suma importancia es el cambio en el origen de los recursos para financiar este tipo de proyectos en la actualidad. Un 70% de las inversiones en estos servicios durante la última década ha sido con recursos locales según lo señala un estudio de la CEPAL frente a la anterior propensión al endeudamiento externo. Semejante porcentaje pone de relieve la necesidad de entrar en un eficiente esquema de movilización interna de recursos.

Cuando se hace referencia a necesidades totales de inversión las cifras globales parecen inmanejables; el Banco Mundial estima requerimientos de cuarenta mil millones de dólares durante diez años en inversión para dotar de agua y saneamiento al mundo en desarrollo; en otros documentos se habla de que casi una tercera parte correspondería a América Latina. Las cifras en sí, por más chocantes que parezcan, se transforman cuando las dividimos entre cientos de millones de usuarios, y aquí está la clave del financiamiento: fijar el tamaño y nicho de mercado que se quiere trabajar y limitarse a hacerlo eficiente.

En el centro de este juego está, ¿quién paga, qué se paga, a quién se paga, y cómo se maneja lo pagado?

¿Quién paga?

Hoy en día no son clientes del sistema muchos de los potenciales usuarios, si se tienen en cuenta los grandes grupos que permanecen marginados de los servicios. Estos tienen que pagar en el mercado informal mucho más, por los sustitutos del servicio, que lo que pagan los que reciben formalmente el servicio, y que ellos estarían dispuestos a pagar.

Pero no todos los que reciben el servicio pagan, pues como se señaló en otro momento hay ciudades donde hasta un 30% de las conexiones no están registradas. Pero aún hay más: de los registrados un fuerte porcentaje tampoco paga, siendo la cartera morosa una de las características tradicionales de las instituciones públicas de servicios.

Parece que se tiene una primera fuente de autofinanciamiento y una limitación para que estas empresas sean apetecibles sujetos de crédito de mercado.

¿Qué se paga?

No se paga o recupera todo lo que se produce pues, como se vio en el caso del agua, porcentajes de hasta un 40% de lo producido se pierden, es decir una parte importante de oferta costosa se desaprovecha, encareciendo el resto y disminuyendo la rotación de la inversión.

Es frecuente que se pague menos del costo por operarse bajo regímenes irreales de tarifas y ello, no por falta de capacidad de pago de los usuarios, sino por razones políticas extrafuncionales o por mal diseño de tarifas.

Cualquier revisión en situaciones como las descritas se traduce en importantes incrementos financieros. Esta es una importante segunda fuente de autofinanciamiento.

¿A quién se paga?

Tradicionalmente a instituciones públicas, fuertemente burocratizadas, con estrategias politizadas, lo que se traduce en las ineficiencias mencionadas en los puntos 1 y 2. El impacto financiero de un cambio en este desempeño no es desdeñable.

¿Cómo se maneja lo pagado?

Los altos costos de explotación de estas empresas obligan a que buena parte de lo que se cobra se destine a operación, debilitándose el mantenimiento y la inversión de capital.

Aunque pueda parecer contradictorio es positivo que tales situaciones se den, pues traducen gran potencialidad económica y de eficiencia interna, que en algunos casos ya se está dando con notables resultados. No es que todas estas notas negativas se encuentren en todos los casos, o simultáneamente, pero si del diagnóstico particular resulta que alguna de esas circunstancias existe, su atención supone una oportunidad económica inicial que no puede perderse.

Con flujos constantes de recursos y con credibilidad empresarial en quien los maneja, no hay razón para que el financiamiento no fluya hacia este campo en forma continua y no por vía de excepción, y esta es la meta que todos los sistemas deben proponerse.

Al buscar acceso el sector al mercado financiero, el analista necesariamente tendrá en cuenta, al momento de determinar si es viable un financiamiento, en primer lugar la capacidad interna del proyecto de repagar su endeudamiento; en segundo lugar las capacidades y eficiencia de la empresa gestora, y sólo si este análisis resulta positivo, se considerarán las garantías. Es decir, los principios universales de rentabilidad del proyecto, capacidad del sujeto de crédito y seguridad de la operación. Es cierto que todo ello tendrá notas y especialidades propias, pero la base conceptual será siempre la misma.

Condiciones básicas de modernización

Por su especial relevancia es importante profundizar en dos aspectos: la política tarifaria y los esquemas legal y reglamentario.

Política tarifaria

Si bien la situación deficitaria en materia de tarifas sigue siendo frecuente, cabe enfatizar también los cambios positivos que se registran en forma creciente en la región.

En el interesantísimo trabajo titulado "Una opción de financiamiento para la provisión de agua y servicios sanitarios" que aparece en el No. 48 de la Revista de la CEPAL, tras analizarse los problemas se señalan los avances que en materia tarifaria han logrado empresas de la región. En Chile el 56% de los fondos invertidos por el Servicio Nacional de Obras Sanitarias (SENDOS) en agua y saneamiento provino de ingresos tarifarios, y el aporte de esos recursos a los fondos de capital pasó de un 48% en 1985 a un 68% en 1989.

En Brasil, en 1990, casi el 80% de las necesidades de capital del sector se cubrió con fondos rotatorios alimentados por las tarifas. Si bien estos ejemplos son estimulantes, falta generalizar un positivo desempeño tarifario, y cada día que se pierde tiene un alto costo de oportunidad.

Entonces, si las tarifas son el elemento clave, ¿cuáles deben de ser sus características?

- Autofinanciadoras

Esto significa que incorporan todos los costos reales, cubriendo la operación, el mantenimiento y el crecimiento.

- Equitativas

Generalmente este término se ha usado para justificar tarifas discriminatorias en función de la situación social de los usuarios, lo que normalmente se reflejó en subsidios cruzados, mediante tarifas diferenciadas.

Si bien la argumentación a favor de tal mecanismo puede resultar convincente, en la práctica ha mostrado múltiples deficiencias.

Hoy parece más conveniente y justo que a costos iguales se apliquen tarifas iguales, y que los problemas de los sectores más necesitados se atiendan mediante esquemas de focalización de gasto social.

En el aspecto de equidad se ha desarrollado interesante literatura sobre el problema intergeneracional, esto es cómo distribuir costos de hoy proyectados para satisfacción de generaciones futuras.

- Eficientes

Toda la gestión tarifaria y el uso de los recursos derivados deben manejarse con el criterio con que se administra un bien muy escaso, susceptible de usos alternos, maximizando su uso y cuidando siempre de satisfacer el principio de costo de oportunidad.

Esquema legal y reglamentario

Pese a que a veces se acusa a los latinos de ser demasiado legalistas, y tal vez con razón, el problema surge con frecuencia de la presencia de un sinnúmero de leyes superpuestas que regulan los mismos temas creando confusión y con un denominador común: desactualización.

Los esfuerzos que hoy realiza el BID por revisar la estructura legal vigente en los países del área, dentro de un marco de modernidad, seguridad y confiabilidad, no sólo como condición de gobernabilidad sino como condición necesaria para el desarrollo económico y la movilidad de inversiones, es totalmente aplicable a nuestro campo y debiera ser motivo de atención preferente.

En cualquier caso, si se pretende una mayor participación del sector privado, o un mayor flujo de financiamiento a servicios, vía crédito o inversiones, deben

reducirse al mínimo los riesgos políticos o las situaciones jurídicas de incertidumbre.

Esta función esencial del gobierno de dar seguridad y estabilidad al sector, propiciará, entre otras cosas:

- tratamientos iguales para las empresas que operen en el sector, sean éstas públicas, privadas, mixtas, locales, etc.;
- claras disposiciones sobre políticas tarifarias y normas que controlen los monopolios naturales;
- clara separación entre las funciones normativas y fiscalizadoras respecto de las productivas;
- superintendencia independiente y de gran calidad técnica.

Con una clara política tarifaria y un marco legal/operativo confiable, se puede hablar de financiamiento.

Posibilidades de financiamiento

Con lo anteriormente expuesto, se han perfilado amplias necesidades de recursos. Se tratará a continuación de señalar algunas posibles modalidades para obtenerlos.

Canalización de recursos vía nuevas figuras de explotación de los servicios

Grandes posibilidades se encuentran en las distintas formas de privatización y en el fortalecimiento del sector local.

Privatización

Existen diversas figuras y modalidades a través de las cuales la acción del sector privado puede orientar su capacidad financiera hacia la infraestructura, bien como inversión, en el caso de compra de empresas, u otras modalidades, algunas de las cuales se señalan a continuación.

- Privatización total o concesión de explotación.
- Privatización de actividades específicas o empresas mixtas. Las modalidades pueden ser diversas, como ventas de acciones, joint ventures, leasing, asociación, etc.

La variedad de los servicios prestados puede ser múltiple, desde el total de la gestión, a actividades parciales como facturación, gestión de cobros, leasing de bienes, etc.

En estos casos se puede obtener, junto a los aportes de capital, financiamiento fresco.

Fortalecimiento del esquema municipal en la dotación de servicios

Sin ignorar la experiencia existente, hay una gran dinámica, en zonas como Centroamérica, de apoyo al rol municipal en su vertiente democrática y en su función de proveedor de servicios locales. Importantes recursos se orientan hoy a este sector.

Si a la descentralización de los servicios y la incorporación de nuevos recursos municipales se acompañan modernas formas de gestión financiera y de participación del sector privado, se tienen grandes posibilidades de impactar el nivel de atención en la infraestructura básica. Están aún sin utilizar importantes capacidades de endeudamiento que hoy poseen las municipalidades.

Canalización por financiamiento directo

Como mecanismos potencialmente viables, se pueden citar:

Bonos locales y emisiones de deuda

Estos instrumentos, en países como los Estados Unidos, tienen gran vigencia. Su aplicación en nuestro medio requiere de un proceso de mercadeo, con apoyo de adecuadas garantías.

Ante el creciente dinamismo de los mercados financieros nacionales y regionales, y teniendo en cuenta los futuros requerimientos masivos de fondos, hay que abrirse a este mercado.

Créditos de mercado

Si la explotación es rentable, se puede acceder a los diferentes tipos de financiamiento vigentes en plaza. De esto hay experiencias, pero subsisten fuertes problemas de credibilidad en la banca en lo que a riesgo financiero y riesgo de empresa se refiere.

Aquí se torna crítico el problema de la colateralización de los créditos.

Instituciones de crédito municipal

No puede ignorarse la importancia que en los países desarrollados o en desarrollo han tenido y tienen estas instituciones en el financiamiento de la infraestructura. Sus experiencias tanto positivas como negativas deben ser cuidadosamente analizadas.

El Banco de Crédito Local de España es una importante muestra y antecedente de lo que se menciona.

En la región, experiencias institucionales destacables en este campo son:

- Programa de Acción Municipal de Paraná-Brasil
- Programa Integral de Mejoramientos del Estado de Río Grande do Sul-Brasil.
- El Fondo Financiero de desarrollo urbano de Colombia.

Reserva común de fondos

Tanto a nivel local, como intermunicipal o regional, hay fondos de distinto origen y condiciones, cuya vocación es financiar infraestructura de servicios. El uso de estos fondos mezclados con los de mercado, permite interesantes alternativas y apalancamientos.

Endeudamiento

La inversión pública y el endeudamiento externo seguirán siendo importantes para la dotación de recursos al sector.

En el cuadro siguiente aparece lo que distintas agencias están colocando para financiar actividades de servicios relacionados con el agua y desagüe en cuatro países del istmo centroamericano.

INVERSIONES¹ (US\$ 000)

	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
BID	201.100	32.800	111.000	30.300
BCIE ⁹	39.100	10.300	59.000	9.800
OPS	215	460	160	171
UNICEF	580	200	5.000	4.250
USAID	21.700	10.000	17.500	-
COSUDE	-	-	1.500	1.000
PNUD	-	-	-	900
TOTAL	262.595	53.760	194.160	47.021

Fuentes: RRAS-CA (RD Regional de agua y saneamiento para Centroamérica), PNUD, "Un estudio del sector de agua y saneamiento en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua", octubre 1993, BCIE, Informes estadísticos y balance 1989/90, 1990/91 y 1991/92.

¹ En estas cifras se incluye también lo financiado para infraestructura eléctrica, pues agua y electricidad aparecen como un solo renglón. Se trata de los préstamos aprobados entre 1980 y 1992.

La cifra, que supera los quinientos millones de dólares, es importante, y si se consideran las contrapartes locales probablemente se superen los setecientos cincuenta millones de dólares.

Estos recursos son manejados por el Gobierno Central en general para proyectos específicos de impacto global o grandes obras, lo que es claramente necesario. Entre tanto muchas municipalidades y empresas locales siguen sin claros mecanismos de acceso al crédito; con este fin se está creando el Fondo para Financiamiento de Infraestructura Urbana Municipal en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Un nuevo mecanismo regional para financiar infraestructura

Antecedentes

Desde hace unos años las Oficinas Regionales de Vivienda de AID, más conocidas por las siglas RHUDO, dejaron de orientar su acción prioritaria a la vivienda para enfocarla en infraestructura y desarrollo y fortalecimiento local.

Esta línea siguió el RHUDO de Centroamérica, con interesantes experiencias.

Hace dos años, como parte de esta estrategia, se inició un programa de fortalecimiento municipal denominado LOGROS, que promovió cambios importantes a nivel local en lo operativo, legal y político.

En estos últimos años, merced a los cambios en la legislación local, los recursos financieros puestos a disposición de las municipalidades en la región se han incrementado extraordinariamente, especialmente en Guatemala y Honduras.

No obstante lo cual, la experiencia del programa LOGROS identificaba una situación deficitaria de las municipalidades en cuanto a suficientes recursos de inversión para mediano y largo plazo, y la casi total inexistencia en los municipios de acceso al crédito bancario.

Las excepciones a esta regla eran las ciudades capitales y otras pocas ciudades de gran relevancia económica. Debe decirse que el historial crediticio de algunas de estas capitales no es muy destacado.

El análisis entonces se centró en cómo poner a disposición de los municipios mecanismos de acceso a crédito, que permitieran hacer operativo y concreto el fortalecimiento y las capacidades que en esas instituciones locales se estaban creando.

El mecanismo crediticio que la Oficina de Vivienda de la AID ha manejado tradicionalmente reviste la forma de préstamos de garantía, es decir dinero contratado a largo plazo en el mercado financiero norteamericano con la garantía del gobierno estadounidense.

Esto en sí era una buena posibilidad, pero la canalización de estos recursos por las vías tradicionales a través de los Bancos Centrales, o Ministerios de Hacienda, era operativamente compleja, y difícilmente se adecuaba a la dinámica que se buscaba para el programa.

Al eliminar al Estado de la intermediación, surgía otro problema, puesto que los recursos de garantía son en dólares y deben de repagarse en dólares. Era impensable prestar a las municipalidades en dólares y que los usuarios cubrieran el riesgo cambiario; por tanto, se requería de un mecanismo de cobertura para dicho riesgo.

Pese a todos estos problemas, el proyecto se caracterizó con las siguientes notas:

- Se trata de un programa regional que cubrirá a los cinco países del Mercado Común Centroamericano.
- Los recursos financieros del programa se destinarán a financiar obras de infraestructura básica local, principalmente agua, desagües y manejo de basura, que beneficiará a familias bajo la mediana de ingresos.
- Debe formularse como una operación de mercado, es decir, las municipalidades o empresas que por cesión municipal desarrollen esos servicios obtendrán los recursos de intermediarios financieros con quienes contratarán el préstamo.
- Los intermediarios financieros de mercado serán los que contraten los recursos de garantía para uso local y los colocarán en condiciones de mercado en moneda local.
- Los recursos deben fluir directamente a los intermediarios nacionales sin intervención de Bancos Centrales, etc.
- La finalidad última del programa es apoyar los objetivos de fortalecimiento municipal que persigue el programa LOGROS, a través de la demostración de la capacidad de los municipios para operar en el mercado financiero y de resolver las necesidades básicas de la población.

El problema siguiente fue hacer de esas ideas dispersas un todo funcional.

Diseño del programa

La clave para hacer operativo el programa ha sido encontrar en el Banco Centroamericano de Integración Económica la capacidad y decisión de contratar los fondos externos y canalizarlos hacia los fines del programa.

El segundo paso fue diseñar con el BCIE un mecanismo financiero de cobertura de riesgo cambiario, en forma que pueda operar los mercados en moneda local. Esta ha sido una de las tareas más complejas y delicadas, que se encuentra en la etapa final.

El rol asumido por el BCIE como banco de riesgo es de capital importancia a la hora de concebir este programa masivo.

Una vez iniciada la operación, el BCIE pasará a ser el banco de segundo piso de todos los bancos del programa en los diferentes países.

Definida esta parte, se analizó la receptividad de los intermediarios financieros, en especial la banca privada a esta operación.

Las dos objeciones más importantes al programa fueron la debilidad municipal, principalmente técnica, y la necesidad de identificación de garantías efectivas para los créditos.

Sobre ello se trataron y elaboraron alternativas; diversos bancos han manifestado su interés en iniciar operaciones.

Posteriormente se pasó a mercadear el programa con las autoridades locales, cuya primera objeción fue la poca credibilidad de que los bancos quisieran prestarles, y las malas experiencias habidas. El segundo punto fue la reserva a las tasas de interés de mercado.

Estos aspectos se superaron, y posteriormente se procedió a desarrollar el perfil del programa, tal y como a continuación se presenta:

Características del programa

Sobre la base de los recursos de garantía que ya han sido aprobados, la operación del BCIE seguirá los siguientes parámetros.

Diversidad en el acercamiento regional

El programa tiene carácter y finalidad regional y, dado que las condiciones locales en los campos legales, financieros e institucionales son tan diversas en el ámbito municipal, deberá ser tan flexible como sea necesario para adecuarse a las diferentes realidades, en base a los siguientes criterios.

Acceso abierto a los recursos

Los fondos del programa se colocarán según se soliciten, sin reservas previas por

país o municipios. La velocidad de respuesta esperable es muy variable, y el programa requiere una ágil utilización.

Proyección de recursos

Dado que se busca una cobertura regional, se deberá proveer un adecuado acceso a nuevos recursos en el tiempo si se quiere efectivamente impactar en todos los países. El endeudamiento inicial deberá considerarse únicamente como una primera etapa.

Diseños individualizados

El programa se tipificará en cada país de acuerdo a las condiciones existentes. Lo común son los objetivos, pero los planes quedarán estructurados según la realidad local, e igualmente evolucionarán en el tiempo en la medida en que las condiciones del entorno varíen.

Canalización de recursos al intermediario local

El proceso de canalización es uno de los más complejos desde el punto de vista financiero, al involucrar los problemas de mantenimiento de valor, tasa de interés y garantías.

Criterios generales para la canalización de recursos

El traspaso de los recursos del BCIE a los intermediarios locales será directo, evitando los problemas que acompañan a operaciones de sector público, como endeudamiento externo, aprobación de congresos, etc.

Las operaciones nacionales deben ser compatibles con el mercado y, en consecuencia, reproducibles por otros operadores de mercado.

El financiamiento local será llevado a cabo, preferiblemente, por intermediarios privados. En cualquier caso la operación seguirá los patrones del mercado abierto.

Pueden ser intermediarios locales elegibles tanto bancos como financieras, cooperativas u otros que de acuerdo con la ley y por su operación puedan asimilarse a aquéllos.

Lo anterior exige un detenido estudio del marco institucional financiero en cada país.

Mantenimiento de valor

Por tratarse de recursos originados en dólares y repagables en dólares, las recuperaciones de las colocaciones locales deben permitir el pleno repago en dólares, éste es el principio de mantenimiento de valor.

En la actualidad los Bancos Centrales están renuentes, en general, a asumir el riesgo cambiario de los endeudamientos exteriores, especialmente los canalizados al sector privado, trasladando tal riesgo al mercado. Como contrapartida, los mercados financieros se han abierto, y la convertibilidad no representa hoy mayor problema, lo que facilita operar las divisas, pero los costos de las colocaciones tienen que incorporar el riesgo cambiario.

Al respecto se manejarán las siguientes modalidades:

Uso de moneda local

En aquellos casos en que sea factible, el BCIE usará el equivalente total o parcial de moneda local que tenga disponible en un país.

Adicionalmente, conforme se van abriendo los mercados financieros, el Banco considerará captar localmente los recursos tanto de contraparte propia, como de monetización del HG.

El posible desarrollo de mecanismos de captación local directa y movilización de cartera tienen especial interés en el mediano plazo.

Garantía de mantenimiento de valor

La garantía de mantenimiento de valor puede situarse en tres instancias diferentes.

- Garantía de un organismo local, que la pueda otorgar sin entorpecimiento de la operación.
- Garantía del intermediario financiero local, en base a una prima o comisión adicional al margen de intermediación.
- Riesgo asumido directamente por el BCIE, en base a incrementos en la tasa de interés activa del Banco.

Costo de los recursos para el intermediario local

Dentro de los diferentes mecanismos se aplicará al programa la siguiente fórmula:

$$\text{Tasa de interés} = \text{Costo de los recursos} + \text{spread} + \text{riesgo cambiario} \\ (\text{cuando sea aplicable}).$$

El spread del Banco en la actualidad es de un 1.53%, y contempla gastos de operación y margen de utilidad.

Las tasas serán revisables semestralmente, salvo cuando exista riesgo cambiario, en cuyo caso es revisable trimestralmente o en menor plazo de ser necesario.

En aquellos casos en que el intermediario local asuma el riesgo cambiario, el BCIE examinará el riesgo de país para resolver si debe crear alguna reserva propia ante la eventualidad de que el intermediario local pueda verse afectado en sus posibilidades de repago.

Colocación local de los recursos

Comprende dos aspectos: la capacidad de absorción de los recursos por parte de los intermediarios locales, y la figura jurídica con que se instrumentará dicha colocación.

Colocación de recursos. Montos por intermediario

La esperada masividad de este programa enfrenta ciertos condicionantes con respecto a los intermediarios de mercado que limita la capacidad de endeudamiento. Estas limitaciones provienen de:

- **BCIE**

El Banco establecerá las capacidades de endeudamiento de los intermediarios en el programa, para lo cual cuenta con mecanismos de aplicación en todos los países.

- **Normativa financiera nacional.**

En los países existen disposiciones sobre límites de endeudamiento de los intermediarios de mercado, que relacionan capital y cartera. Algunos países de la región mantienen en este campo una política restrictiva.

Lo anterior implica que la capacidad de absorción por parte del sector privado no es una variable independiente, sino que está sometida a externalidades que será necesario considerar al diseñar los programas locales.

Plazos de colocación

En el programa coexisten tres plazos, el de contratación de los recursos, que establece los límites de repago al inversionista y compromete al BCIE.

El de préstamo a las municipalidades, que viene determinado por el plan de recuperación que se establezca en cada proyecto individual, quedando fijado en el respectivo contrato.

Entre estos dos plazos, el largo del BCIE, el corto o mediano de la municipalidad, está el que se determine para el intermediario.

Partiendo de que el BCIE puede o no trasladar su plazo a los intermediarios, las situaciones previsibles son:

- Bancos interesados en proyectos
Para algunos bancos su interés es en proyectos específicos; en consecuencia, el plazo será el de los proyectos.
- Bancos interesados en establecer líneas de financiamiento.
Estos, al buscar incorporar el financiamiento de servicios como línea permanente, podrán disponer de un plazo que les permita seguir financiando proyectos elegibles, con un límite de fecha de repago al BCIE a mediano o largo plazo.
- Plazo como función del riesgo.
El aquellos casos en que el riesgo cambiario se traslada al mercado vía costo del dinero, bien sea del intermediario, o del BCIE, las políticas de reinversión estarán sujetas al análisis de sensibilidad del riesgo cambiario.

Todo lo anterior implica que, dentro de la posición de ente de segundo grado que caracteriza al BCIE en este proyecto, existe un importante y complejo número de actividades de seguimiento que deberá asumir.

Políticas para el diferencial y situación de los mercados

Con relación con los intermediarios locales, se negociarán los márgenes o spread que apliquen en función de lo habitual del mercado y de la percepción de riesgo que los créditos del programa les merezcan. Se estima un rango entre el 4% y 6%.

En todo caso en cada país existirá un único diferencial para operaciones iguales.

A este punto se puede definir el costo final de los recursos resultado de:

La tasa final (TF), en consecuencia, deberá cubrir los costos y ser comparable a la tasa activa de mercado (TAM), o sea:

$$T.F. = \text{COSTO BCIE} + \text{SPREAD INTERM} + \text{RIESGO CAMBIARIO} = \text{TAM.}$$

Es muy importante el análisis y manejo de los diferenciales que en un momento dado el mercado tolere, pues ellos pueden ser esenciales para soportar la solvencia de todo el proceso.

Canalización de los recursos a la municipalidad

Pese a hablarse de canalización de recursos a las municipalidades es más propio hablar de canalizar recursos *a los proyectos* elegibles que presenten las municipalidades y que mayoritariamente serán realizados por el sector privado.

Dado que se trata de un crédito, el intermediario financiero aplicará sus criterios a los que incorporará las notas propias derivadas del tipo de operación.

En la operación local de crédito, se consideraron los siguientes aspectos:

Municipalidades elegibles

En general todas las municipalidades son elegibles, pero, en la práctica, el programa se iniciará con aquellas que tienen una capacidad mínima instalada, o de asistencia técnica para identificar proyectos, y para mover y comprometer a la comunidad con el programa.

Proyectos elegibles

El intermediario sólo financiará proyectos que estén de acuerdo a las normas de elegibilidad que al respecto recibirá del BCIE.

En líneas generales los proyectos elegibles deben responder a las siguientes características:

- *Corresponder a obras de infraestructura urbana como agua, luz, desagüe, pavimentación, manejo de basura y similares.*
- *Debe haber beneficiarios específicos a quienes puede atribuirse el beneficio de la obra.*
- *El producto así logrado debe ser accesible a las familias hasta la mediana de ingresos.*
- *Debe ser directamente recuperable, en el sentido de que nazca una obligación de pago en los beneficiarios del proyecto con la cual se amortiza la deuda generada. Para lo cual se dará especial consideración a la política tarifaria.*

Ejecución de los proyectos

Los procedimientos de selección, contratación y ejecución de los proyectos serán los comunes del sector privado, respetando las normas municipales, en función del tamaño y características del mismo.

El intermediario contratará el financiamiento con el municipio y canalizará directamente los recursos al pago de las obras, de acuerdo a la supervisión que al efecto se realice.

Régimen económico

Al respecto hay que destacar tres aspectos:

- Costo de la obra
- Mecanismos de repago
- Garantías

Las tasas de interés durante la vida del proyecto serán las de mercado que el intermediario establezca, y serán variables según los mecanismos que a tal efecto se determinen en los contratos.

Costo de la obra

Corresponderá a la suma de los desembolsos efectuados por pago de gastos elegibles o presupuesto aprobado, incluidos los intereses causados.

Mecanismos de repago

Se entienden por tal los procedimientos y el plazo a través de los cuales los beneficiarios reembolsarán el costo de la obra. Estas obligaciones estarán documentadas individualmente, por medio de pagarés, contratos de conexión de agua, contribución por mejoras, etc.

En este plan de repago debe estar claramente definido el costo financiero y las políticas de plazos.

Garantías

El tema de las garantías ha tenido especial relevancia no sólo para el BCIE, sino en especial para los intermediarios de mercado.

Partiendo del principio de evitar, hasta donde sea posible, cualquier necesidad de demanda o acción judicial contra los municipios, por lo cuestionable de las mismas, se ha perfilado la necesidad de un doble nivel de garantías:

- Garantías del flujo de repagos.

Si bien los proyectos deben repagarse por sus propios beneficiarios, cualquier problema de morosidad por indigencia u otras causales, deberá ser cubierta por la municipalidad en base a otros recursos disponibles, previamente definidos.

La instrumentación de esta cobertura constituye garantía de oportuna recuperación.

Se prevén múltiples modalidades de mezcla de recursos.

- Garantía general del proyecto.

Para evitar cualquier riesgo de tipo político o de otra naturaleza que pudiera afectar el préstamo, y ante la imposibilidad o dificultad de tener garantías reales, como es la hipoteca en un crédito para vivienda, se procurará obtener garantía o aval de instituciones públicas de apoyo municipal, quienes tienen importantes poderes en materia de garantía.

De no ser necesario este último requisito, se agilizará el proceso, pero se prevé que la claridad en la disponibilidad de garantías, dentro de las modalidades señaladas, es un aspecto fundamental y necesario en el diseño del programa.

COMENTARIOS FINALES

Tras muchos esfuerzos, pero también con mucha celeridad, el programa está iniciándose con las primeras municipalidades e intermediarios interesados.

Los recursos iniciales son treinta millones de dólares, aproximadamente; no es mucho, pero el problema no son los recursos, sino la eficacia del mecanismo.

Igualmente, hay que tener presente que los recursos, siendo importantes, no bastan para cambiar comportamientos. Es esencial la promoción y el mercadeo inicial, intenso y en el campo, que serán llevados a cabo por el BCIE, con el apoyo de la Asistencia Técnica de RHUDO/CA.

Con esta modalidad, que no es sino una más de aquellas que se pueden diseñar, se buscan al menos dos objetivos de corto plazo y otros de largo plazo.

Los objetivos en el corto plazo son llevar el financiamiento de los servicios a las municipalidades y al mercado abierto y probar su viabilidad, atrayendo nuevas fuentes de recursos al programa.

En el largo plazo se pretende en primer lugar dejar establecidos, como programas ordinarios del BCIE y de la banca, el financiamiento de los servicios de infraestructura y de las municipalidades.

En segundo lugar, consolidar la capacidad municipal de responder a las necesidades locales y de usar los mecanismos de recuperación apropiados, como tarifas, contribuciones, etc.

Finalmente promover la captación de recursos en los mercados financieros locales, movilizand o las carteras de servicios y apoyando los títulos bancarios o municipales que se emitan con la finalidad de invertir en infraestructura.

Todo problema es una oportunidad de solución, y un problema tan grande como el que nos ocupa admite múltiples soluciones; lo importante es no desmayar en buscarlas y ejecutarlas, y así unidos en la diversidad pero con un común propósito, transformar lo que es deseo en fecunda realidad.

Anexo I

PERFIL DE DESARROLLO HUMANO

PAISES (Ordenados según Índice de Desarrollo Humano)	Población con acceso a servicios de salud (%) 1987-89	Población con acceso a agua potable (%) 1988-90	Población con acceso a salubridad (%) 1988-90	PNB per cápita (US\$) (1989)
Barbados	100	100	—	6,350
Uruguay	82	85	—	2,620
Trinidad y Tobago	99	96	99	3,230
Chile	97	89	—	1,770
Costa Rica	80	92	96	1,780
Argentina	72	—	—	2,160
Venezuela	—	89	94	2,450
México	78	71	—	2,010
Dominica	—	—	—	1,680
Granada	100	—	—	1,900
Colombia	—	88	—	1,200
Brasil	—	—	—	—
Cuba	—	—	—	—
Panamá	81	84	85	1,760
Belice	75	69	61	1,720
Ecuador	64	58	57	1,020
Paraguay	63	35	—	1,030
Perú	75	61	55	1,010
R. Dominicana	80	63	51	790
El Salvador	58	39	60	1,070
Nicaragua	84	54	27	—
Guatemala	34	61	57	910
Honduras	74	73	63	900
Bolivia	64	47	35	620
Haití	73	41	—	360

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 1992. PNUD.

Anexo II

INDICADORES DE POBLACION

	Población (millones) 1992	Población (millones) 2025	Promedio/ Crecimiento 1990-95	Porcentaje Urbano 1992	Crecimiento/ Urbano % 1990-95
TOTAL MUNDIAL	5,479.0	8,472.4	1.7	44	2.7
Regiones más desarrolladas	1,224.7	1,403.3	0.5	73	0.9
Regiones menos desarrolladas	4,254.3	7,069.2	2.0	35	3.7
LATINOAMERICA	457.7	701.6	1.8	73	2.6
CARIBE	34.6	50.4	1.4	60	2.3
Cuba	10.8	13.0	0.9	74	1.5
República Dominicana	7.5	11.4	2.0	62	3.4
Haití	6.8	13.1	2.0	30	4.1
Jamaica	2.5	3.5	1.0	54	2.2
Puerto Rico	3.6	4.7	0.9	75	1.6
Trinidad y Tobago	1.3	1.8	1.1	65	1.6
CENTROAMERICA Y MEXICO	118.6	199.2	2.2	67	3.0
Costa Rica	3.2	5.6	2.4	48	3.6
El Salvador	5.4	9.7	2.2	45	3.2
Guatemala	9.7	21.7	2.9	40	4.0
Honduras	5.5	11.5	3.0	45	4.9
México	88.2	137.5	2.1	74	2.8
Nicaragua	4.0	9.1	3.7	61	4.9
Panamá	2.5	3.9	1.9	54	2.7
AMERICA DEL SUR	304.5	451.9	1.7	76	2.4
Argentina	33.1	45.5	1.2	87	1.5
Bolivia	7.5	14.1	2.4	52	3.8
Brasil	154.1	219.1	1.6	76	2.5
Chile	13.6	19.8	1.6	85	1.9
Colombia	33.4	49.4	1.7	71	2.5
Ecuador	11.1	18.6	2.3	58	3.8
Paraguay	4.5	9.2	2.7	49	4.1
Perú	22.5	37.4	2.0	71	2.8
Uruguay	20.2	32.7	2.1	91	2.7

Fuente: The State of World Population 1993. UNFPA /USA.

**FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA
DE SANEAMIENTO BASICO: SITUACION ACTUAL
Y PERSPECTIVAS EN AMERICA LATINA
Y EL CARIBE**

José Manuel Agudo

Presidente

Unión Interamericana para la Vivienda
(UNIAPRAVI)

INTRODUCCION

Hoy vivimos una época signada por los cambios. Y estos cambios se están produciendo con mucha fuerza en las políticas de desarrollo. Antiguos problemas o carencias se están afrontando, o tratando de afrontar, con enfoques novedosos, adaptados a las nuevas circunstancias, a nuevos papeles de los agentes involucrados.

Probablemente uno de los sectores en los cuales estos cambios se perciben más dramáticamente es el de la vivienda. Con creciente fuerza, las estrategias facilitadoras, donde el Estado tiene un papel promotor y subsidiario y el sector privado construye y financia directamente, van ganando terreno. Más aún, aquellos países que tomaron la delantera en la aplicación de este tipo de políticas y perseveraron en ellas ya exhiben logros importantes en términos de reducción del déficit habitacional acumulado que los afecta.

En este marco, nuestro planteamiento es que el tratamiento de la infraestructura de saneamiento básico debe formar parte de la política global de vivienda. Así, en este trabajo se pondrá énfasis en que las insuficiencias en esta área se reflejan en el déficit habitacional y, por lo tanto, como parte explicativa de éste, los criterios generales que definen una política de vivienda facilitadora deben extenderse al área de infraestructura de saneamiento básico. En esta perspectiva, el trabajo esboza algunas ideas de cómo puede ser atraída la participación de la iniciativa privada en esta área.

EL DEFICIT HABITACIONAL Y LA INFRAESTRUCTURA DE SANEAMIENTO BASICO

Una cabal evaluación del déficit habitacional de un país no sólo debiera considerar la falta de unidades de vivienda propiamente dichas, sino también la calidad de los diseños y materiales de construcción (respecto de las condiciones del medio y las reglas de urbanización) y el acceso al terreno y determinados

servicios básicos. En otras palabras, se puede distinguir entre lo que viene a constituir el “déficit habitacional cuantitativo” y el “déficit habitacional cualitativo”.

En efecto, una vivienda adecuada requiere disponer de agua potable suficiente y segura y de medios sanitarios para eliminar los desechos y el agua de desecho; es decir, tener acceso a los principales elementos que conforman la infraestructura de saneamiento básico.

Una revisión de los indicadores disponibles para los países de América Latina, sobre la base de los censos de vivienda más recientes, da cuenta que persiste un importante déficit habitacional cualitativo expresado por la carencia de estos servicios básicos. Así, en cinco países por lo menos un 50% de la población no tiene acceso a servicios de agua, mientras que en 10 países este déficit afecta a porcentajes de la población que van desde 15% hasta 30%. La situación en cuanto al acceso a servicios de alcantarillado es aún más desfavorable. En 12 países el déficit en este rubro afecta a por lo menos el 40% de la población y en ningún caso afecta a menos del 20% de la población.

La existencia de un apreciable déficit en materia de infraestructura de saneamiento básico tiene una incidencia desfavorable en por lo menos tres vertientes: el nivel de actividad económica, el bienestar social y la protección del medio ambiente. En efecto, las inversiones en infraestructura de saneamiento básico, de manera análoga a las inversiones en otro tipo de infraestructura, tienen un efecto dinamizador sobre la actividad económica. Además, el suministro de servicios como el agua es tan esencial para la producción y el comercio como para la vivienda propiamente dicha. Por otro lado, la carencia de los servicios de saneamiento básico, en un contexto de acelerado proceso de urbanización, ha incidido en el crecimiento de la pobreza. No olvidemos que América Latina es la región del mundo con el proceso más acelerado de urbanización: en los últimos 30 años, el 90% del crecimiento demográfico ha tenido lugar en las ciudades. El desmedido crecimiento de la población urbana ha ejercido y ejerce enormes presiones en el área de infraestructura, entre otras. Frente a esta realidad, la oferta de estos servicios no se ha expandido a un ritmo similar y, consecuentemente, muchos sectores de la población o tienen acceso (a veces limitado) a servicios básicos de pobre calidad o carecen totalmente de ellos.

Asimismo, un aspecto que tiene especial importancia es el que se refiere a las consecuencias de este acelerado proceso de urbanización y la expansión de la pobreza y la marginalidad sobre el medio ambiente de las zonas urbanas. Así, el rápido crecimiento de las ciudades frente a una limitada infraestructura de servicios básicos (por ejemplo, abastecimiento de agua, alcantarillados, etc.) aumenta la contaminación por desechos humanos que deterioran el medio ambiente.

El rendimiento de las inversiones en infraestructura de saneamiento básico puede ser muy alto, tal como lo sostiene un estudio del Banco Mundial.¹ Sus autores afirman que "cuando se suministra agua y saneamiento a una zona que carecía de esos servicios es posible construir de seis a diez unidades en lotes donde de otra manera se levantarían dos viviendas. Cuando se instala infraestructura y se asegura la tenencia de la propiedad se posibilita que aumente así la densidad y muy pronto se ve que llega dinero de fuentes privadas y se levanta en el lote un edificio de cuatro pisos". La introducción de servicios también estimula a las familias a invertir en obras de mejoramiento de la propia vivienda, especialmente cuando la nueva infraestructura se ve como un hecho que garantiza la seguridad de la tenencia.

En resumen, la provisión de infraestructura (incluida la de saneamiento básico) resulta ser un elemento crucial de la gestión del desarrollo urbano, porque contribuye al bienestar social y al crecimiento económico de las ciudades. El acceso a adecuadas redes de agua y alcantarillado es primordial para contar con viviendas dignas y elevar los estándares de salud de la población. Esto a su vez incide favorablemente en la productividad de la fuerza de trabajo y en la eficacia del funcionamiento de los mercados.

LA DOTACION DE INFRAESTRUCTURA DE SANEAMIENTO BASICO Y LA POLITICA DE VIVIENDA

Teniendo en cuenta que la carencia de infraestructura de saneamiento básico es un elemento significativo del déficit habitacional cualitativo, es claro que la política de vivienda debe contemplar debidamente la atención de dichas carencias.

En realidad, la política de vivienda debe ser integral y así abordar tres aspectos, si bien claramente identificables, también estrechamente vinculados entre sí. El eventual desconocimiento de alguno de estos elementos daría lugar a una ineficaz política de vivienda. Dichos elementos son: la producción y financiamiento de viviendas, el acceso a —y la tenencia legal de— los terrenos y la dotación de infraestructura básica.

La interdependencia de estos tres elementos puede apreciarse claramente, teniendo en cuenta que las inversiones en infraestructura no sólo proporcionan

¹ Véase Stephen K. Mayo, Stephen Malpezzi y David J. Cross, "Shelter strategies for the urban poor in developing countries", en *The World Bank Research Observer*, vol. 1, N° 2, julio de 1986.

los beneficios directos de los servicios, sino que constituyen la clave para contener los precios de los terrenos urbanos y, por lo tanto, los costos de las viviendas. Cuando las inversiones en infraestructura son limitadas, hay escasez de terrenos urbanizables y se produce un aumento general de los precios de los terrenos.

En esta perspectiva, la producción y el financiamiento de la infraestructura básica debe ser insertada apropiadamente en el marco de una política de vivienda que, a nuestro modo de ver, esté inspirada en los siguientes criterios básicos:

- establecimiento de un rol del Estado como agente facilitador y un papel del sector privado como agente constructor y financiador;
- aplicación de la filosofía del mercado libre a las operaciones financieras;
- aplicación de mecanismos de subsidios directos, y no créditos con tasas de interés subsidiadas, para atender las necesidades de vivienda y servicios conexos de los sectores sin capacidad de pago;
- captación de recursos para el sector habitacional a través de la movilización interna del ahorro, en vez de depender de recursos externos como fuente principal;
- reconocer al producto habitacional y los servicios conexos como un importante bien económico, además de ser un bien social.

Ahora bien, teniendo en cuenta este marco conceptual para la política global de vivienda, interesa abordar los elementos particulares que caracterizan las inversiones en infraestructura de saneamiento básico y la forma como puede plasmarse la actuación de los sectores público y privado.

EL FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE SANEAMIENTO BASICO Y EL ROL DEL SECTOR PUBLICO

La provisión de infraestructura de saneamiento básico ha sido tradicionalmente competencia del sector público, a través de empresas de propiedad del Estado, debido, en buena parte, a que estas inversiones demandan por lo general enormes sumas de financiamiento recuperables sólo a largo plazo. Los costos de las inversiones relacionadas han sido tradicionalmente financiados con rentas públicas en lugar de cargos directos a los beneficiarios específicos. Para la obtención de los fondos iniciales necesarios para la construcción de la infraestructura, en muchos países se ha apelado al endeudamiento externo con organismos financieros multilaterales.

Estos elementos han reflejado el enfoque de inversión estática al momento de considerar el desarrollo de la infraestructura de saneamiento básico, donde el

sector público ha sido responsable no sólo de la inversión sino también de la operación y el mantenimiento de los proyectos asociados a estas inversiones.

Ahora bien, la necesidad de inversiones en infraestructura de saneamiento básico puede dividirse en tres categorías: primera, la inversión necesaria en respuesta al crecimiento de la población; segunda, la inversión de recuperación para que los servicios de infraestructura lleguen a toda la población existente; y tercera, la inversión para conservar y reparar los servicios ya disponibles y en funcionamiento. La estrategia que se emplee en este campo deberá armonizar estos tres tipos de necesidades en función de la realidad de cada país o región.

Probablemente, el financiamiento de la infraestructura tenga rasgos un tanto más complejos que la financiación de la vivienda propiamente dicha. En este último caso, una estrategia facilitadora como la que aquí se plantea puede dejar en manos de cada familia la decisión sobre el tamaño y el tipo de la vivienda que desean y a la que pueden acceder de acuerdo a su capacidad económica. En cambio, la decisiones de inversión en infraestructura de saneamiento básico deben tomarse colectivamente y, por lo tanto, pueden existir distintas opciones para la toma de estas decisiones.

Así, cuando los beneficiarios son claramente identificables, puede en principio involucrarse a estas personas en el pago de los costos de capital. Los propietarios de terrenos, los cuales aumentan su valor económico al tener acceso a nuevos servicios, pueden ser un caso de beneficiarios identificables.

En el ámbito de comunidades, se puede arribar a acuerdos según los cuales todos los miembros de una comunidad se obligan a costear las mejoras de infraestructura de saneamiento básico. Por otro lado, cuando los servicios se destinan a zonas amplias, los costos de mejoras de los servicios pueden incorporarse en las tarifas.

Otra forma puede ser dedicando una cierta proporción de los ingresos nacionales para la financiación de la infraestructura de saneamiento básico. A este respecto, el principal problema es que en períodos de restricción presupuestaria, como los que caracterizan actualmente a los países latinoamericanos, las primeras y más importantes contracciones del gasto público se verifican en las inversiones de capital. Así, las limitaciones financieras del sector fiscal hacen imposible mantener subsidios considerables en la provisión de servicios de infraestructura de saneamiento básico y seguir sosteniendo adecuadamente el financiamiento a las necesidades básicas prioritarias de grupos específicos. Esta situación de austeridad fiscal, que no parece tratarse de una coyuntura sino más bien de una situación más permanente, abre, en principio, un espacio para la acción del sector privado y también para una participación más descentralizada por parte de distintas instancias del sector público.

En todo caso, para asegurar y maximizar la participación del sector privado en la tarea de proveer infraestructura de saneamiento básico en el marco de una estrategia global y facilitadora de vivienda, todos los niveles de gobierno —central y locales— deben asumir sus respectivas responsabilidades. Así, se precisará de reformas institucionales y legales para estimular este cambio, reformas que deberá impulsar y plasmar el gobierno central, y que los gobiernos locales se encargarán de concretar en la práctica, estableciendo un contacto más cercano con el sector privado en el desarrollo de los proyectos relacionados con la infraestructura de saneamiento básico.

LA PROVISION DE INFRAESTRUCTURA DE SANEAMIENTO BASICO: OPCIONES EN EL MARCO DE UNA ESTRATEGIA FACILITADORA

La provisión de infraestructura de saneamiento básico ha estado siempre a cargo del sector público. Las inversiones relacionadas con estos proyectos requieren generalmente financiamiento en gran escala a largo plazo y presentan problemas técnicos y jurídicos que los urbanizadores privados no siempre pueden manejar.

Un sistema de recuperación de costos es esencial si estas inversiones en infraestructura de saneamiento básico han de tener el efecto deseado. De lo contrario, las ciudades tenderán a sufrir problemas crónicos con el mantenimiento y la ampliación de la infraestructura. El funcionamiento y la conservación son factores estrechamente relacionados con la eficacia de las inversiones en función de los costos y con la calidad del servicio. Es importante tener en cuenta la necesidad de incluir presupuestos para el mantenimiento de los servicios de saneamiento básico, a fin de evitar que dejen de funcionar, dejen de utilizarse y exijan inversiones prematuras de sustitución. Sin un funcionamiento y un mantenimiento adecuados, los beneficios previstos de las inversiones se reducen o desaparecen.

Ahora bien, la naturaleza “pública” de la infraestructura de saneamiento básico no impone la necesidad de que el Estado sea el propietario y el proveedor de los servicios relacionados. El punto de partida es que, en el marco de una política global y facilitadora de vivienda, la provisión de infraestructura de saneamiento básico se plantee, por un lado, como un proceso de prestación de servicios y, por otro lado, que los proyectos en esta área comprendan explícitamente no sólo lo relacionado con la inversión propiamente dicha, sino también con la operación y el mantenimiento. Este enfoque abre campo para la participación del sector privado y, dado que muchos servicios públicos tienen un carácter intrínsecamente local, de los gobiernos locales, las asociaciones comunitarias y otras que podrían proporcionarlos mejor que el propio gobierno central o contribuir a proporcionarlos.

En lo que sigue, se plantearán algunas opciones que vienen considerándose para permitir una mayor participación del sector privado en la provisión de infraestructura de saneamiento básico.

Una primera opción es la privatización, es decir la venta o transferencia de empresas del sector público a propietarios privados. Se suele argüir que los servicios de saneamiento básico frecuentemente subvencionados y suministrados en forma pública tienden a ser ineficientes. Peor aún, los fuertes subsidios para este tipo de infraestructura a menudo no llegan a beneficiar a los grupos de más bajos ingresos, pues sencillamente las políticas de precios irreales a la larga limitan las posibilidades de permitir o expandir el acceso a estos servicios. Paradójicamente, los pobres suelen pagar precios unitarios más altos por el agua que adquieren a vendedores particulares.

La privatización es, en esencia, un proceso que contribuye a desplazar la delimitación entre los sectores público y privado a fin de aumentar la eficiencia en función de los costos y utilizar mejor los recursos tanto del Estado como de los particulares, pudiendo ofrecer nuevas oportunidades a los inversionistas privados y liberar recursos y aptitudes administrativas del sector público para su empleo en actividades de alta prioridad.

Al considerar esta opción, vale la pena enunciar dos principales recomendaciones de carácter general que han sido esbozadas por importantes organizaciones como el Banco Mundial, sobre la base de la experiencia en iniciativas de privatización. Primero, se señala que antes de proceder a privatizar monopolios —y éste es el caso de la provisión de agua potable— se debe contar con un marco normativo apropiado, pues la incapacidad para reglamentar en forma adecuada puede perjudicar a los consumidores y aminorar el apoyo del público al proceso de privatización. Segundo, el objetivo primordial de la privatización debería ser aumentar la eficiencia, no maximizar los ingresos, ni tampoco distribuir ampliamente la propiedad a expensas de la eficiencia en la gestión.

Un aspecto que tiene estrecha vinculación con la eficiencia de la privatización es el marco de regulación y su efecto en el funcionamiento de las empresas privatizadas. Este es particularmente el caso de las así llamadas empresas de "utilidad pública". Al respecto, se recomienda evitar regulaciones arbitrarias sin bases coherentes de sustentación pues éstas generan incertidumbre y pueden convertirse en fuentes de indefinición de derechos de propiedad. Por ejemplo, cuando el régimen de tarifas aplicables a monopolios regulados se determina posteriormente a la privatización, no existirá una clara definición sobre los derechos de propiedad a los que accede el comprador de la empresa, haciendo el proyecto de compra más riesgoso.

Alternativamente, otra opción a considerar no es la que se refiere a la

transferencia de la propiedad de empresas públicas encargadas de la provisión de infraestructura de saneamiento básico, sino a la privatización de la gestión de ciertas empresas a través del establecimiento de contratos de arrendamiento, contrataciones externas o concesiones. Todas estas opciones permiten entregar la iniciativa de la provisión, uso y goce del servicio respectivo al sector privado, siendo el Estado el contralor de las normativas técnicas y económicas. La ventaja de estas opciones no sólo radica en transferir al sector privado la tarea de la acumulación inicial de capital, sino al crear una competencia implícita entre constructores públicos y privados o entre estos últimos esta competencia puede contribuir a reducir los costos.

En la perspectiva de avanzar en esta dirección, y a fin de tornar viable este tipo de opciones, podemos establecer por lo menos tres condiciones críticas. En primer lugar, debe haber una consideración explícita de que se trata de la prestación de un servicio, con el consiguiente flujo de beneficios y costos. Ello conlleva a que un proyecto de esta naturaleza deba comprender no sólo las cuestiones de inversión para la construcción de la infraestructura sino también los aspectos relativos a la operación y el mantenimiento del servicio. En cuanto a la operación del servicio, una administración basada sobre criterios de empresa privada puede redundar notablemente en mejoras de eficiencia. En cuanto al mantenimiento del servicio, pueden considerarse casos donde existiendo ya una determinada infraestructura, ésta ha venido deteriorándose con el tiempo, existiendo pues un margen para la actuación del sector privado por medio, por ejemplo, de una contratación externa.

En segundo término, se debe entender que para concretar la participación del sector privado en este nuevo enfoque de inversión-operación-mantenimiento de los proyectos de infraestructura de saneamiento básico, estas actividades deben ser rentables. Esto implica que debe ponerse énfasis en la recuperación de los costos y allí donde ello no sea factible, por falta demostrada de capacidad de pago de los beneficiarios, el Estado debe intervenir proporcionando algún tipo de subsidio directo. Este planteamiento no viene a ser otra cosa que la extensión de la estrategia facilitadora del Estado en la producción y financiación de viviendas, donde esta labor está directamente a cargo del sector privado y el Estado interviene proporcionando capacidad de pago a los sectores de más bajos ingresos. En Chile, por ejemplo, al evaluarse los resultados de la política habitacional vigente, se verifica no sólo una reducción del déficit habitacional y mejoras en las condiciones de las viviendas, sino que los mayores adelantos se han referido al suministro de servicios básicos, tales como agua potable y alcantarillado.²

2 Véase Tarsicio Castañeda, *Para combatir la pobreza, Política social y descentralización en Chile durante los 80* (Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, 1990), especialmente el capítulo 4.

En tercer lugar, hará falta un proceso de fortalecimiento institucional del sector público para crear este espacio para la actuación de la iniciativa privada en este campo. Por lo tanto, se requerirá de asistencia técnica, capacitación, estudios y diálogo de políticas para promover una reforma de esta naturaleza en la administración del sector público. Tradicionalmente, la principal contribución de los organismos de cooperación financiera internacional en materia de infraestructura de saneamiento básico ha sido la financiación directa de los proyectos a cargo de los gobiernos. En la hora actual, y en consonancia con el criterio de que el financiamiento del sector deberá depender fundamentalmente de la movilización interna del ahorro en vez de recursos externos como fuente principal, la contribución de dichos organismos deberá poner creciente énfasis en fortalecer esta apertura hacia la complementariedad de los sectores público y privado.

Este enfoque renovado también deja margen para apoyar una creciente participación de los gobiernos locales, los que a su vez pueden emprender las acciones del caso con agentes del sector público. La principal justificación para la participación de los municipios radica en que estos gobiernos locales poseen una información más detallada y precisa sobre la naturaleza y magnitud de la demanda local por estos servicios; por ende, los gobiernos locales pueden fijar mejor sus presupuestos y recursos de acuerdo a las necesidades locales y desarrollar una respuesta más eficiente al espacio que se atiende.

Cuando se involucra la participación de los municipios, también surge el asunto del financiamiento de las inversiones en infraestructura, incluida la de saneamiento básico, dirigida a determinado sector o comunidad local. En la medida que casi todos los mecanismos de recuperación de fondos recaudan fondos a lo largo de un período prolongado, queda en principio la opción de obtener préstamos. En ocasiones, se ha apelado a la creación de bancos municipales para contrarrestar este problema.

Esta opción presenta algunas ventajas. Estos bancos pueden reducir el costo de capital a base de economías de escala, pueden ofrecer asistencia técnica, pueden establecer una relación empresarial con los gobiernos locales, entre otras. Pero esta opción también tiene desventajas. Así, esos bancos pueden inhibir la expansión de mercados financieros privados, pueden resultar siendo simples canalizadores de transferencias gubernamentales en lugar de movilizar nuevos recursos y pueden ser administrados ineficientemente.

En esta perspectiva, se podría aprovechar la infraestructura de intermediación financiera ya existente y que, en muchos casos, se sustenta en las instituciones financieras de vivienda. Estas instituciones podrían considerar, como ya se verifica en algunos países de América Latina, el otorgamiento de créditos, a plazos relativamente cortos, para la instalación o mejoras de servicios básicos.

Esta actividad, añadida a la labor más tradicional de financiar la construcción de viviendas al amparo de reglamentaciones dictadas por los municipios, contribuiría no sólo a apoyar a los municipios en sus esfuerzos de desarrollo urbano, sino también a diversificar las operaciones de las instituciones financieras de vivienda sin apartarlas de su campo intrínseco de actividad.

CONSIDERACIONES FINALES

El tratamiento del problema de la infraestructura de saneamiento básico es un tema de enorme complejidad por el número de perspectivas que abarca. Como hemos visto, la disponibilidad y el acceso a estos servicios está en la base de los niveles de pobreza y déficit habitacional de un país. Ello da enorme margen a que el Estado intervenga. Tradicionalmente, la participación del Estado se ha dado en una forma directa ejecutando inversiones para dotar de este tipo de infraestructura.

Sin embargo, las políticas fiscales austeras que caracterizan hoy día la actuación de la mayoría de gobiernos latinoamericanos imponen serias limitaciones para seguir pensando en la viabilidad de masivas inversiones públicas en esta área, por lo menos en niveles que vayan en consonancia con las necesidades actuales que, como sabemos, son enormes. Además, la coordinada recuperación de costos, que necesariamente abarca prolongados plazos y no necesariamente es imponible a todos los sectores de la población, añade otra restricción importante.

Teniendo en cuenta este marco, en este trabajo se plantea la promoción de la iniciativa privada en el desarrollo de la infraestructura de saneamiento básico. Para ello, se postula la extensión de la estrategia facilitadora en el sector habitacional, donde tengan vigencia los mecanismos de mercado y los criterios de rentabilidad hasta donde lo permitan la capacidad de pago de los beneficiarios y los agentes involucrados y considerando la aplicación de subsidios explícitos al consumo.

La viabilidad de la participación de la iniciativa privada en este campo demanda, asimismo, otros prerrequisitos, sobre los cuales se ha comentado en este trabajo. Sin embargo, vale la pena reiterar por lo menos dos conceptos que pueden resultar fundamentales. Primero, la adopción de un enfoque donde la infraestructura de saneamiento básico se tome fundamentalmente como un proceso de prestación de servicios, lo cual abarca no sólo la fase de inversión sino de operación y mantenimiento. Segundo, la aplicación de una adecuada política de precios y tarifas que privilegie la recuperación de costos hasta donde sea

factible. Sobre esta base, deberán considerarse los mecanismos que resulten más pertinentes para concretar la participación de la iniciativa privada, llámese privatización de empresas, contratos de prestación de servicios, concesiones, etc.

Ciertamente, la eventual aplicación de una estrategia que asigne prioridad a la recuperación de los costos que supone la dotación, operación y mantenimiento de la infraestructura de saneamiento básico puede implicar cargas especiales para los sectores de menores recursos. Pero la experiencia en muchos países con políticas de tarifas irreales ha demostrado su enorme regresividad; el punto extremo de esta regresividad es cuando el Estado sencillamente no proporciona ningún tipo de infraestructura a las zonas más pobres o no presta apoyo al suministro de estos servicios por parte del sector privado. Muchas veces se piensa que las familias pobres no pueden o no están dispuestas a pagar por mejores servicios de saneamiento básico; sin embargo, no se toma debida cuenta que esas mismas familias pagan actualmente precios unitarios más altos para adquirir agua, incluso de cuestionable calidad, a vendedores particulares.

Con todo ello, se puede resumir que en la medida de que se integra en una sola idea a los tres sectores: público, social y privado, definiendo los roles, derechos y obligaciones en torno a una idea de convertir los problemas en oportunidades, será sin duda la fórmula más adecuada para lograr la concurrencia de capital y talento en programas que solucionen integralmente el tema que nos une en esta espléndida Reunión de Ministros de Vivienda de nuestro continente. Hacemos votos para que estos esfuerzos emprendidos fructifiquen en acciones en las que tanto organizaciones nacionales como internacionales juntas puedan dotar de una vivienda digna a todas y cada una de nuestras familias.



FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA URBANA DE SANEAMIENTO: EL CASO COLOMBIANO

Carmina Moreno Rodríguez

Directora de Agua Potable y Saneamiento Básico
Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable
Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia

INTRODUCCION

El presente documento contiene la disertación del Gobierno de Colombia sobre el tema del financiamiento de la infraestructura urbana de saneamiento básico.

Se enmarca la presentación dentro del más amplio escenario de la estructura institucional del sector, sus competencias y el alcance de la función estatal a los diversos niveles nacional, regional y local o municipal.

INFORMACION GENERAL

Colombia está estratégicamente localizada en la esquina noroeste de América del Sur y cuenta con costa sobre el Océano Atlántico y el Océano Pacífico. Su población de 33 millones de personas está concentrada en las regiones atlántica y andina. El país está dividido en 32 departamentos y cuenta con 1.040 municipios, incluyendo su capital Santa Fe de Bogotá y ciudades principales con población por encima de los 100.000 habitantes.

La población colombiana ha crecido a una tasa de 1.66% anual, acentuándose la concentración urbana que actualmente alberga alrededor del 70% de la población. Todo indica que esta tendencia continuará ya que el índice de crecimiento urbano es de 2.05% y el rural del 0.83%.

El crecimiento desproporcionado del área urbana se puede atribuir a la atracción que ejercen las ciudades por las mayores facilidades de trabajo, educación, servicios existentes y por la creciente violencia que hace que el campesino abandone el campo. Todo esto contribuye a causar presiones adicionales a los ya deficitarios servicios de las ciudades.

ANTECEDENTES DEL FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO PARA LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS

Situación antes de 1990

El suministro de servicios de agua potable y alcantarillado para la población representa un esfuerzo técnico, financiero e institucional de parte de las organizaciones tanto del nivel local como regional y nacional. Las razones principales son las siguientes:

- el crecimiento demográfico de la población es alto, y las expansiones urbanas, generalmente realizadas en forma desordenada y sin planeamiento de infraestructura, representan volúmenes altos de inversión;
- los sistemas han tenido ampliaciones y acondicionamientos periódicos, pero las condiciones de operación y mantenimiento son deficientes, redundando esto en un deterioro prematuro de los mismos y en necesidades de reposición importantes;
- complementariamente a la anterior observación, la debilidad institucional ha redundado en un desfinanciamiento de los servicios y en la necesidad de subsidios a las tarifas, a la operación e incluso al mantenimiento de los sistemas;
- a la fecha, el rezago de las tarifas frente a las posibilidades de las familias es considerable.

Infraestructura institucional

La evolución de las instituciones que ha tenido el problema del agua ha sido desordenada y muestra la inestabilidad que ha vivido el sector dentro de la organización administrativa. Muchas son las entidades que se han encargado del tema, siempre en forma transitoria, debido a la falta de correspondencia entre la naturaleza del problema del agua y las funciones de los Ministerios que se han encargado de ella.

Se pasó de un manejo privado a finales del siglo pasado a un manejo centralista en 1936, cuando el Gobierno Nacional creó la Sección Especial de Acueducto en el Ministerio de Obras Públicas .

En 1940 se creó el Fondo de Fomento Municipal adscrito al Ministerio de Hacienda, como entidad financiera para realizar inversiones en infraestructura municipal. Este Fondo, sin embargo, tuvo problemas en la colocación debido a su falta de capacidad técnica. Bajo estas circunstancias se transformó en el Ins-

tituto de Fomento Municipal, INSFOPAL, con la responsabilidad de impulsar los proyectos en el sector.

En el período 1950-1957 los municipios más grandes iniciaron un proceso autónomo de descentralización. Se conformaron en empresas públicas municipales, que se encargaron de la presentación de los servicios públicos domiciliarios mas importantes.

Posteriormente en 1968 el INSFOPAL se adscribió al Ministerio de Salud y se creó el Instituto Nacional de Salud junto con el programa de Saneamiento Básico Rural, con el objetivo de dotar de agua potable y adecuada disposición de excretas a poblaciones con menos de 2.500 habitantes.

En 1983, la política de descentralización administrativa y fiscal se inició con la expedición de las primeras leyes descentralistas, y en 1987 el marco institucional del sector cambió drásticamente. Con el decreto 77 de 1987 se procedió a la liquidación del INSFOPAL y los servicios de agua y saneamiento fueron transferidos para administración por parte de los municipios.

Así entonces, las oficinas seccionales del Instituto Nacional de Salud se transfirieron a los departamentos en 1989 y la División de Saneamiento Básico Rural se trasladó a la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico del Ministerio de Obras Públicas y Transporte con funciones de normalización técnica y el manejo del sistema de información del sector. La planeación sectorial quedó a cargo del Departamento Nacional de Planeación, se creó la Financiera de Desarrollo Territorial, FINDETER y se lanzó el Plan de Ajuste Sectorial (PAS) con la cooperación financiera del Banco Mundial que destinó 150 millones de dólares, comprometidos hoy casi en su totalidad.

Del anterior análisis histórico efectuado al sector se concluyó que resultaba imprescindible crear las condiciones que permitieran garantizar una adecuada prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico por parte de los departamentos y municipios y que el país requiriera de una entidad del orden nacional que orientara el proceso de planeación y desarrollo institucional.

Coberturas

En un país con altas tasas de crecimiento como el nuestro, abastecer la población con los servicios de agua potable y alcantarillado representa un reto de grandes proporciones. Las expansiones para cubrir nuevos asentamientos en las áreas urbanas, los costos de reposición de los sistemas, la debilidad institucional y la escasa capacidad de pago de las familias son factores que implican dificultades en el proceso.

Para 1973, la cobertura real de acueducto era del 51% y del 38% para alcantarillado; para 1985 del 57% y el 47% respectivamente, mientras que para 1991 los porcentajes eran del 70% y el 55%, en el mismo orden, niveles que, pese a su incremento, no son satisfactorios, puesto que cerca de 11 millones de personas carecen de servicio domiciliario de acueducto y 16 millones no cuentan con conexión al alcantarillado. Según los organismos internacionales especializados, la cobertura para Colombia debería estar por lo menos en el 73% para acueducto y 55% para alcantarillado.

La situación de las zonas rurales es aún más preocupante, puesto que allí con abastecimiento de agua es tan sólo del 27% y del 8 % para el saneamiento básico.

Venturosamente, y así lo consigna la Organización Panamericana de la Salud en uno de sus últimos informes, la situación colombiana no es de las peores en América Latina, toda vez que se sitúa en lugar relativamente privilegiado frente a países como Argentina, Bolivia, México, para no citar sino unos pocos ejemplos.

Sin embargo, grandes esfuerzos deben canalizarse todavía no solamente para el cubrimiento total de facilidades sanitarias, sino para la descontaminación de fuentes y cuencas.

Ello no obstante, institucionalmente hay claras ventajas en naciones como Argentina y México. Pues bien, en la nación argentina comienzan a implantarse planes de inversión extranjera privada que le han permitido en corto tiempo ampliar sistemas y reducir tarifas rápidamente. En México, por otra parte, la participación comunitaria en la planeación y cuidado mediante veedurías populares ha dado continuidad a los esfuerzos colectivos.

Calidad de agua

Las mejoras en la calidad de agua suministrada no han sido sustanciales pese a las considerables inversiones realizadas en obras de mejoramiento.

Estudios del Ministerio de Salud (1991) revelan que sólo 45.9% de la población tiene agua de buena calidad (62.2% de medio urbano y 9.1% del rural). Esto significa que aproximadamente 18 millones de habitantes están en riesgo de contraer enfermedades de origen hídrico por tener servicios deficientes.

Consumos

En Colombia el consumo promedio per cápita es del orden de 200 litros/habitante/día que, de acuerdo con los patrones internacionales y las normas de diseño

nacionales, es elevado (las dotaciones de norma van desde 150 a 200 litros/habitante/día). Los hábitos de consumo son relajados debido a diversos factores:

- bajo nivel de cobertura de micromedicción;
- política tarifaria deficiente con niveles de tarifas históricamente bajas;
- administración débil y deficiente gestión institucional;
- altos niveles de pérdida de agua (mayor al 40%).

El plan de desarrollo del gobierno “la revolución pacífica”

El Plan de Desarrollo del período comprendido entre 1990 y 1994, denominado la “Revolución pacífica” en el actual gobierno, en lo que atañe a servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico para las zonas urbanas y pobladas menores, señala que, en cuanto agua, el problema más grande para el país no es la insuficiencia del recurso hídrico, sino que son “las dificultades de orden técnico y financiero, y la pobre gestión”, lo que se refleja en bajos niveles de cobertura y consecuencias negativas que esto supone para la calidad y vida de la población.

Este Plan, concebido dentro del marco de la descentralización, centra su atención en la dotación de los mecanismos que permitan eliminar “cuellos de botella”, como el alto costo de reposición, la debilidad institucional y la baja capacidad de pago de la población, que obstaculizan su acceso al agua y al saneamiento básico.

La Revolución pacífica reconoce que el proceso de descentralización del sector “ha sido prolongado, errático y ha tenido un alto costo”. Advierte que los departamentos y municipios carecen en su mayoría de la capacidad técnica, administrativa o financiera para asumir las nuevas responsabilidades, además que las entidades nacionales no han dado cabal cumplimiento a sus funciones y que ha echado de menos la existencia de un ente encargado de la vigilancia y el control a la gestión de los servicios del sector.

Los objetivos planteados en el mencionado plan para el sector de agua potable y alcantarillado son:

Fortalecimiento del marco institucional del sector

El Gobierno Nacional pretende reestructurar las instituciones del sector considerando:

- mantener la responsabilidad de la ejecución y la administración en el nivel municipal, y
- fortalecer las funciones de asistencia técnica, regulación, planeación y control a nivel regional y nacional.

Cubrimiento de servicios

- Aumentar las coberturas de agua potable y alcantarillado del 60% al 76% y del 51% a 57% respectivamente.

Calidad de los servicios

- Aumentar la potabilidad del agua del 50% al 100% y poner en marcha los planes de tratamiento de aguas servidas de las grandes ciudades.

Para el logro de los tales objetivos se diseñaron las siguientes estrategias:

- a) reorganización institucional, en el nivel nacional y en el nivel local;
- b) Programa de Asistencia Técnica al sector, el Proyecto COL/93/001 AT/PAS "Modernización del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico", aprobado por el PNUD;
- c) apoyo financiero a través de crédito y cofinanciación. Crear el fondo de cofinanciación de acueductos y alcantarillados, para complementar con crédito la financiación del sector;
- d) apoyo al programa de saneamiento básico rural, a través de los servicios de vivienda de interés social para las zonas rurales;
- e) redefinición del programa de capacitación;
- f) puesta en marcha de un plan de preinversión, y
- g) programa de calidad de agua y calidad ambiental.

El plan estimó inversiones en el sector por 930 millones de dólares en promedio, US\$ 232 millones anuales.

Como se mencionó, el diagnóstico, el Plan de Desarrollo y la Constitución Política abrieron el espacio para un cambio estructural del sector que presenta el avance y logros del mismo en los parámetros siguientes.

EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO. COMPETENCIAS Y ALCANCES

El Gobierno Nacional dispuso, mediante decreto 2152 de diciembre de 1992, la creación en el Ministerio de Desarrollo Económico de la Comisión Reguladora y del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y Agua Potable y, dentro del mismo, la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Esta nueva dependencia del Ministerio permitirá un manejo integral y estruc-

turado del sector y refuerza la visión del Estado, como una industria asociada al desarrollo urbano. Asimismo, será un punto de apoyo para los departamentos, municipios y demás entidades ejecutoras en el manejo de inversiones y administración de los sistemas de acueducto y alcantarillado. La Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico del Ministerio tiene como objetivo integrar las políticas y acciones nacionales en materia de asistencia técnica a los municipios para el funcionamiento y desarrollo de empresas municipales y para la construcción, ampliación y optimización de redes de servicios. A estas dependencias se traslada el programa de asistencia técnica, el cual tiene garantizado el presupuesto para su funcionamiento hasta el año de 1995 por 3.3 millones de dólares.

A continuación se presenta en síntesis la estructura del sector y las competencias y funciones de cada repartición estatal.

Planificación

El sistema general de planificación se basa en la demanda de las comunidades por mejorar o ampliar el servicio. La tendencia descentralista, iniciada en 1987, ha motivado a las entidades administradoras a estar atentas a las solicitudes de los usuarios actuales o potenciales, apartándose de la práctica centralizada de colocar sobre la cabeza del gobierno en sus diferentes niveles la responsabilidad única de indicar la forma, lugar y monto de las inversiones sectoriales.

Esto ha llevado a que los usuarios estimulen a la comunidad a identificar programas y proyectos con antelación suficiente para ubicarlos en la programación nacional o territorial de los presupuestos y procurar financiar sus componentes.

Organización institucional

La organización institucional del sector está compuesta por diversas entidades; así:

a. Nivel nacional

Presidencia de la República
Ministerio de Desarrollo Económico
Ministerio de Agricultura
Ministerio de Hacienda
Departamento Nacional de Planeación
Futuro Ministerio del Medio Ambiente

b. Nivel territorial y departamental

Consejos Regionales de Planificación (CORPES), entes administradores departamentales adscritos a las gobernaciones como secretarías de despacho, unidades administrativas especiales o bien empresas descentralizadas estatales o mixtas.

c. Nivel municipal

Municipios a través de secretarías del despacho, juntas administradoras, empresas departamentales con cobertura municipal, juntas de acción comunal, asociación de municipios, áreas metropolitanas, comités de usuarios, sociedades anónimas intermunicipales, sociedades sin ánimo de lucro, Federación de Cafeteros, grupos cooperativos, sociedades de economía mixta.

Competencias

Ahora bien, con base en los reglamentos vigentes, se hace una aproximación al tema del deslinde de competencias de las entidades del gobierno y sus relaciones con otras reparticiones estatales.

Las competencias se dan entre niveles, así:

Competencias nacionales

Planificación del sector, definición de normas de calidad, asistencia técnica y apoyo institucional, aprobación de crédito externo, aprobación de tarifas y subsidios, preservación de la sana competencia en el suministro del servicio, conservación de las fuentes de agua, determinación de planes para el sector rural, definición de cupos del presupuesto nacional a través de los fondos de cofinanciación

Competencias departamentales o territoriales

Apoyo a los municipios a similitud de lo correspondiente al nivel nacional, administración de entes de servicios.

Competencias municipales

Administración de servicios municipales y locales, recopilación de datos para la elaboración de los planes y contacto con la comunidad.

Dentro de este orden de ideas, las atribuciones se reparten de la siguiente manera:

COMPETENCIAS**ENTIDAD¹****Nivel Nacional**

Planificación sectorial	MDE, DNP, CORPES, PNR y FSSES
Normas de calidad	MDE, MINSALUD
Asist. Técnica	MDE
Endeudamiento Externo	MDE, MINHACIENDA, CONPES, solicitante
Competencia Entes administradores	Comisión reguladora
Tarifas y subsidios	Comisión reguladora
Protec. fuentes de agua	MDE, MINAGRICULTURA; MINAMBIENTE
Cupos cofinanciación	MDE

Nivel Territorial

Planeación	CORPES, unidades especializadas, regiones
Administración	Empresas, institutos, departamentos, sociedades anónimas y de economía mixta

Nivel municipal

Administración	Municipios, entes especializados, juntas de acción comunal, grupos asociativos, Planeación Comunidad, municipios, entes especializados apoyados por los departamentos, áreas metropolitanas, distritos.
----------------	---

A continuación se describe someramente el flujo de información para la aplicación de las diversas competencias nacionales.

a. Planificación sectorial

EL MDE diseña los planes anuales y plurianuales sectoriales que son sometidos al CONPES a través del Departamento Nacional de Planeación.

La recopilación de intenciones y programas se hace en la periferia, esto es, a nivel municipal, coordinada y apoyada por el departamento.

¹ Ver glosario de términos en el anexo.

El CORPES al que pertenece el Departamento hace la coordinación final entre sus integrantes. Esta información pasa al MDE para seguir su trámite.

En el proceso, el MDE presta la asesoría y el apoyo necesarios.

b. Definición de normas de calidad del agua y de los equipos

En cuanto a la calidad del agua potable el MINSALUD tiene la atribución de fijar los respectivos criterios y normas.

Al MDE se le ha otorgado la competencia de señalar los requisitos técnicos de los sistemas en conjunción con la Comisión Reguladora.

c. Asistencia técnica y apoyo institucional

Es competencia del MDE, la cual se puede ejercer a través de los CORPES y de las unidades especializadas de los departamentos.

El Ministerio cuenta con un portafolio referenciado de apoyo técnico y de asistencia técnica dirigido a orientar a los usuarios en la solución de problemas de común ocurrencia y a mantenerlos informados sobre los desarrollos institucionales y financieros del sector.

d. Endeudamiento externo

Solicitudes de endeudamiento externo para el sector deben ser consideradas y aprobadas por el MDE antes de seguir su curso al de Hacienda, el DNP y el CONPES o Consejo de Ministros, si es necesario. En conexión con este tema, el MDE ha de mantenerse informado sobre las posibilidades de fuentes de financiación a nivel interno y externo.

e. Regulación de la competencia entre entidades servidoras

Corresponde a la Comisión Reguladora del Servicio adscrita al MDE.

f. Fijación de tarifas y subsidios

Compete al MDE a través de la Comisión Reguladora.

Este aspecto está relacionado con la propia administración interna de las entidades. El MDE y la Comisión cuentan con la infraestructura necesaria para analizar y supervisar las consecuencias de las decisiones.

g. Protección de las fuentes de agua

El MDE debe proponer a las autoridades respectivas, esto es, al Ministerio del Medio ambiente y mientras éste se crea a las Corporaciones de Desarrollo Regional, programas de protección de las fuentes de agua. La información pertinente se obtiene en sus contactos con los CORPES.

h. Planes rurales

Es de competencia del MDE diseñar y promover, de acuerdo con otras entidades del sector rural, planes para dichas zonas del país.

La información necesaria habrá de provenir de las regiones a través de las unidades especializadas de los departamentos, de los CORPES y del Fondo de Cofinanciación DRI.

Es importante resaltar la vocación institucional de los CORPES como herramientas de planificación regional. Las unidades especiales para el sector de agua cumplen una tarea valiosa al canalizar las inquietudes y necesidades departamentales y de los municipios en la elaboración de los planes y en su seguimiento. Ello no obstante, la visión global de los CORPES en las zonas de su influencia permite ponderar mejor la información e integrar bajo un mismo palio los diferentes proyectos.

LA FINANCIACION

El crédito

El Plan de desarrollo dispone que un proyecto se financie con diversas fuentes de recursos, entre las que se destacan evidentemente el presupuesto nacional, los presupuestos municipales, departamentales o territoriales, el crédito, aportes a las comunidades o entidades de carácter privado y sin ánimo de lucro y el subsidio familiar de vivienda rural que tiene el énfasis puesto en el saneamiento básico.

La utilización del crédito, por parte de los entes territoriales, para financiar la inversión en acueducto y alcantarillado tiene inicio en forma dinámica a raíz del proceso de descentralización fiscal y administrativa iniciado a mediados de los 80. La administración financiera a nivel municipal ha sufrido grandes cambios:

- se estima que para el año 2002 las transferencias en los departamentos y municipios ascienden a 46.5% de los ingresos corrientes de la nación, cuando eran el del 25.4%;

- adicionalmente, en virtud de la ley 60 de 1893 "Competencias y Recursos", se asignan las participaciones de las transferencias de la nación; asignándole un porcentaje importante, el 20% de las transferencias, para las inversiones en los sectoriales de agua potable y saneamiento básico.

El cálculo del valor presente de los porcentajes de las transferencias destinadas al gasto con la producción a precios de 1993 asciende a US\$ 1487,95 millones, lo cual presenta un crecimiento significativo frente a las disponibilidades actuales, particularmente para municipios pequeños y medianos.

Las ventajas de la descentralización no son las mismas para todos los municipios, ya que los municipios más beneficiados por las transferencias serán aquellos con una población inferior a 10 mil habitantes, que recibirán ingresos per cápita por transferencias dos veces superiores al promedio nacional. De otra parte, entre 1992 y 1999 los mayores crecimientos los tendrán aquellos municipios menores de 50 mil habitantes (189%).

El potencial de recursos que tendrían disponibles los entes territoriales para inversión directa o apalancamiento dentro del nuevo espíritu de la Constitución, reflejado en la política gubernamental, persigue la vinculación responsable de la comunidad beneficiada y de los entes administradores locales.

Simultáneamente se busca que, aprovechando el otorgamiento de créditos o de recursos no reembolsables, las instituciones ajusten sus organizaciones a criterios de eficiencia y de calidad total. Esto ha hecho, en cierto modo, que la colocación de los recursos no haya sido tan rápida como es saludable pero, en última instancia, se comienza a adquirir conciencia colectiva de la importancia de mejorar la gestión global del sector.

El crédito ha cumplido una tarea importante en la generación de proyectos como se dijo anteriormente y éste ha sido asignado obedeciendo a directrices tales como:

- maximización del esfuerzo aportado por la comunidad;
- utilización de la capacidad fiscal del municipio o departamento;
- mejoramiento del índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), y
- utilización de parte de las transferencias nacionales a las regiones en proporciones fijas que para tal efecto señala la constitución, que a la fecha han permitido canalizar cerca de 110 millones de dólares de 1993.

El sistema actual de crédito del sector tiene como instrumento fundamental a la Financiera de Desarrollo Territorial -FINDETER- como entidad líder, puesto que tiene cobertura nacional y ha atendido al 40% de los municipios del país. Cuenta con recursos propios y de la banca multilateral que ha aportado 150

millones de dólares, que ya han sido comprometidos. FINDETER es una sociedad anónima cuyos accionistas son un 80% la nación y en un 20% los departamentos. Su organización le ha permitido suplir las deficiencias sectoriales en materias administrativas en la preparación de proyectos que requieren recursos de crédito y de cofinanciación.

Esta entidad, al paso que financia proyectos o programas de inversión concebidos como un conjunto de acciones con objetivos claramente definidos, determina igualmente metas de desarrollo institucional tales como:

- fortalecimiento de la gestión fiscal;
- organización para la prestación eficiente de los servicios;
- administración financiera, y
- recuperación de costos (Operación, mantenimiento e inversión).

En el anexo se presenta el documento FINDETER, LA ALTERNATIVA FINANCIERA PARA EL MUNICIPIO COLOMBIANO.

No obstante lo anterior, debe conocerse la participación de otros mecanismos de financiación como son el sistema financiero colombiano a través de los bancos comerciales, los bonos de deuda pública y obviamente la generación de recursos de los entes territoriales, vía ingresos fiscales de las empresas administradoras de los servicios, vía tarifas.

En conexión con este último tema, la política gubernamental estipula que el cobro del servicio cubra al menos los costos de operación y mantenimiento y que los subsidios se otorguen por la vía presupuestal respectiva en forma expresa e inconfundible, de tal manera que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

De otro lado, el sistema de financiación general contempla otras transferencias por intermedio de un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que aseguren por lo menos que los municipios deficitarios alcancen siquiera el 70% de cobertura total en agua potable y saneamiento básico.

La cofinanciación

Como se dijo atrás, la cofinanciación consiste en el mecanismo para transferir recursos del presupuesto nacional a proyectos de interés sectorial, a través de tres fondos especializados, a saber, el Fondo de Inversión Social, destinado a financiar hospitales y escuelas; el Fondo de Desarrollo Rural Integrado, encargado de proyectos globales en las zonas rurales, y el Fondo de Cofinanciación de Infraestructura Vial y Urbana, administrado por la Financiera de Desarrollo Territorial, FINDETER.

Desde el punto de vista técnico, se estipula que las inversiones del sector deben cumplir con criterios de COSTO MINIMO, dando prioridad a los proyectos de rehabilitación, potabilización y control de pérdidas. El nuevo modo de gestión que se ha venido imponiendo contiene dos elementos básicos:

- que las tarifas cubran los costos de operación y mantenimiento, y
- un mayor uso de los recursos de crédito como fuente de financiación.

Con este mecanismo se busca simplificar y unificar procedimientos para la aplicación de recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, imprimiéndoles características de diferenciación, gradualidad y solidaridad.

Diferenciación, porque aunque apunta el mismo resultado, da respuesta a las situaciones particulares de cada sector tanto en el nivel nacional como territorial.

Gradualidad, porque dadas las diferencias sectoriales y regionales, el traslado de funciones relacionadas con la cofinanciación a cada entidad territorial dependerá de su grado de preparación para asumirlas, en forma total y parcial. También es gradual porque según el estado de avance de algunos proyectos y la disponibilidad de recursos para proyectos nuevos, puede suceder que algunas entidades asuman unas funciones primero que otras.

Solidaridad, no sólo porque los fondos y entidades sectoriales correspondientes deben apoyarse aprovechando las ventajas comparativas de cada uno en beneficio de los demás, sino porque todas confluyen a construir un sistema único de cofinanciación.

La asignación de dineros por parte de los fondos de cofinanciación y del sistema estatal de crédito ha tenido muy en cuenta las características mismas de las localidades involucradas en el plan, al establecer categorías que indican el mayor o menor porcentaje de recursos que ha de acordárseles.

Pero además el gobierno exige literalmente que los entes administradores muestren capacidad de gestión al menos del proyecto y tengan, bien sea ellos mismos o el municipio al que pertenecen, la capacidad de endeudamiento requerida por el proyecto que desean acometer.

El Ministerio de Desarrollo Económico ha puesto el énfasis en su apoyo a la formación de los empresarios oficiales de tal manera que la estructuración de un plan financiero para los programas no solamente sea de su responsabilidad sino que responda a parámetros que le aseguren su viabilidad.

Dentro de este marco, la política vigente otorga especial importancia al mejoramiento de los sistemas existentes antes que a la dotación general de agua

cruda a la comunidad. Enseguida enfoca su atención a la rehabilitación de infraestructura y los proyectos nuevos de cubrimiento mayor procura realizarlos regionalmente, de tal manera que participen varios municipios o comarcas en su financiación y ejecución, asegurando así economías de escala y mejor aprovechamiento del recurso hídrico propiamente.

Así las cosas, el sistema de cofinanciación en los dos últimos años ha comprometido US\$ 120 millones que conjuntamente con el crédito en FINDETER generará una inversión que actualmente se desarrolla por cerca de 400 millones de dólares.

Esta cifra, para el próximo quinquenio, ascenderá a 1.500 millones de dólares.

LAS INVERSIONES

Para lograr los niveles y metas propuestos en el Plan de Desarrollo, han sido aprobados recursos cercanos a los US\$ 758,4 millones, equivalentes al 76% de lo programado (US\$ 998 millones).

En las zonas urbanas distintas a las cuatro grandes ciudades, los fondos comprometidos a agosto de 1993 ascienden a US\$ 418,4 millones. Estos se han financiado con crédito por US\$ 231,2 millones y la nación ha aportado recursos de cofinanciación por US\$ 93,1 millones. En contraste, las inversiones en las cuatro grandes ciudades en este cuatrienio serán menos dinámicas, con excepción de la ciudad de Medellín.

Para las zonas rurales se han definido acciones a través del Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI), el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y el Programa de Subsidio de Vivienda de Interés Social para el Saneamiento Básico Rural de la Caja Agraria. Las inversiones de estas entidades ascienden a \$ 54 mil millones (US\$ 67.7 millones); así:

FONDO DRI	\$ 9.000 millones de pesos (US\$ 116 millones)
PNR	\$ 7.000 millones de pesos (US\$ 9,1 millones)
CAJA AGRARIA	\$ 37.000 millones de pesos (US\$ 47 millones)

El futuro y las metas que el país se propone para el año 2000 en cuanto a llegar al 100% a nivel de coberturas requiere de inversiones en los siguientes montos:

Valor de las necesidades de inversión en millones de dólares²

- Acueducto	1.530
- Alcantarillado	1.248
Total país	2.778

La relación del valor presente de las transferencias (US\$ 1487.95 millones), respecto de total de los requerimientos de inversión, es de 53%, lo cual permite, con niveles de apalancamiento razonables y esquemas de inversión eficientes, alcanzar primeras metas propuestas al final de la década.

El análisis de los requerimientos de inversión, sus características, el nivel de desarrollo del mercado de capitales del país, las implicaciones fiscales de la nueva constitución y la normatividad del nuevo estatuto de contratación, permiten concluir que es necesario combinar soluciones públicas y privadas. Así, el sector público debe participar como inversionista pasivo en gestión, pero activo en la consecución de fondos y en actividades reguladoras, ya que presenta ventajas en la disponibilidad de recursos para inversiones a largo plazo por efecto de las transferencias y las menores tasas de descuento.

APERTURA INSTITUCIONAL

En los días que corren, el gobierno de Colombia ha optado por abrir la economía y la administración pública hacia sectores de la comunidad nacional y extranjera hasta ahora mantenidos al margen por disposiciones o la costumbre en el manejo de la cosa pública. Es así como corriendo parejas con la descentralización, se encuentra el país diseñando y poniendo en práctica una vasta estrategia de vinculación del sector privado y de técnicas de manejo empresarial a la administración de entes oficiales. Con ello se persigue introducir criterios que hagan eficaz y rentable la acción del Estado.

Aunque la tesis suele ser controvertida, quiere el gobierno que la función social del Estado tenga fundamento en una sana concepción económica y financiera, esto es, que la función social se sostenga en la del rendimiento económico. La controversia aparece en el sentido de argüir que convertida en negocio su función primordial, se descuida la atención que debe dársele a la comunidad. Pero, si ello es cierto, no lo es menos considerar que un servicio precario como el que suele dársele al pueblo en el sector que hoy nos ocupa, ajeno a criterios de eficiencia, es más nocivo que aquel que parte de consideraciones equilibradas

² Fuente: DNP, septiembre de 1992.

en el manejo de las empresas y que les permite combinar eficazmente los factores de producción.

Al bienvenir la participación privada, el gobierno concibe las siguientes formas de su vinculación:

Subcontratación

Consiste en entregar para su administración ciertas tareas al sector privado, tales como facturación, cobro y en fin aquellas que requieran especialización y que resulte más eficiente realizar por su intermedio. Ejemplo como el de la administración de la Central Hidroeléctrica de Betania, en el departamento del Huila, es elocuente en la forma en que se presta el servicio, a reducidos costos y con grande eficacia. Próximamente se acudirá a similar estrategia en la represa del Guavio, la más grande central generadora de agua y energía del país.

Consortios o joint ventures

El consorcio o joint venture permite formar grupos de trabajo para realizar inversiones entre particulares y entre éstos y entes oficiales y de igual manera para administrar obras o facilidades públicas. En este como en el caso anterior la entidad oficial permanece vinculada en la vigilancia y operación de esta modalidad de contrato.

Concesiones

Mediante el sistema de concesión una persona natural o jurídica se compromete y obliga por su cuenta y riesgo a construir, montar, instalar, mejorar, adicionar, conservar, restaurar o mantener una obra pública, bajo el control, claro está de la entidad concedente y por supuesto a cambio de una remuneración equitativa y razonable que le permita desarrollar al concesionario su labor adecuadamente.

Sociedades de economía mixta

En no pocos casos, las administraciones locales han optado por vincular al sector privado conjuntamente con el estatal para administrar los servicios sanitarios. Aunque el porcentaje varía según cada caso en especial, el ente jurídico así constituido opera bajo las normas del derecho privado, facilitando el proceso de gestión y acelerando el de la toma de decisiones.

Planes de desempeño

Mientras se aclimata la política en materia de vinculación del sector privado a la construcción y manejo de obras de carácter sanitario, varias de nuestras

empresas se han sometido a profundas reorganizaciones con el objeto de introducir criterios de gestión que permitan evaluar su comportamiento siguiendo metodologías y estrategias similares a las que operan en las empresas comerciales. Dichas reorganizaciones van en especial vinculadas a la ejecución de créditos, de tal manera que sus condiciones se incorporan a cumplir ciertas metas institucionales y administrativas. La determinación de objetivos de calidad total, la simplificación del proceso decisorio, la introducción de sistemas de información idóneos hacen parte de la nueva visión de los entes administradores.

Auditorías de gestión

Procura el gobierno en las municipalidades ejercer supervisión de temas específicos con la cooperación de empresas privadas de auditoría externa. Esta se presta para seguirle el derrotero a programas y planes específicos sin los engorrosos trámites que exige la vigilancia estatal.

En este aspecto sobresalen nuevos modos de contratación de “impulsadores” de compromisos del crédito, pues ha sucedido no pocas veces que recursos de este tipo se pierden por el cumplimiento oportuno de los requisitos y procedimientos estipulados en los contratos.

ENTES REGULADORES

Existen dos entes reguladores y de vigilancia del funcionamiento del sector, la Comisión Reguladora de Agua Potable y la Superintendencia de Servicios Públicos.

Comisión Reguladora

En concordancia con la política gubernamental de apertura económica e institucional, el gobierno creó a finales de 1992 la COMISION REGULADORA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO, con el objeto de regular y preservar la sana competencia entre entes administradores y aprobar las estructuras tarifarias de los servicios. Con esta organización se separan claramente las funciones de Estado regulador del estado administrador.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

A consideración del Congreso de la República se encuentra el proyecto de ley por medio del cual se reglamenta el régimen de servicios públicos domiciliarios.

Pues bien, además de incorporar la función de la comunidad en la vigilancia constitucional de la prestación del servicio por intermedio de comités de desa-

rollo, propone la creación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, encargada de vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas de los entes que administren el servicio.

En este orden de ideas, la Superintendencia podrá imponer sanciones y multas a quienes se aparten de las prescripciones sobre el manejo idóneo de las empresas administradoras, llegando inclusive a tomar posesión de ellas, tal como ocurre en el sector bancario por intermedio de la Superintendencia del ramo.

Reitera el proyecto la importancia de preservar y estimular la sana competencia entre las compañías sectoriales y de asegurar que se cumplan las normas técnicas y de manejo empresarial que se dicten en el sector para atender eficientemente a los usuarios que en adelante serán considerados más como clientes de un servicio productivo que como simples receptores de un servicio estatal.

LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

Prevista en la Constitución, la participación comunitaria se da de tiempo atrás en la identificación de proyectos, particularmente en el área rural, en donde los diversos estratos que integran el vecindario se organizan para resolver problemas que les son comunes.

Además, a partir de la Ley No. 10, del 10 de enero de 1990 esta participación se ha hecho obligatoria para que a nadie escape la oportunidad de intervenir en el diseño de su propio futuro. Concebida inicialmente para dilucidar programas en el área de salud, bien puede decirse sin temor a equivocación que el servicio de agua potable y saneamiento básico no son ajenos al sistema nacional de salud pública.

Análogamente, programas como el Plan Nacional de Rehabilitación, iniciado hace poco menos de cinco años para atender zonas afectadas por la violencia, han desarrollado estrategias comunitarias en las que la veeduría popular coadyuva la labor de seguimiento interesado de programas y proyectos de interés colectivo.

Como bien se puede apreciar, nuevos vientos de organización popular del desarrollo, que asegurarán el éxito de los empeños oficiales, comienzan a abrirse paso en Colombia.

Durante este encuentro muchas experiencias habrán de intercambiarse para beneficio de Iberoamérica.

Es de esperar que las labores iniciadas en la pasada reunión que hoy continúan se extiendan en el tiempo y se creen mecanismos permanentes de cooperación a través de mesas especializadas de trabajo en la región.

A N E X O I

GLOSARIO DE TERMINOS

MDE	Ministerio de Desarrollo Económico
DNP	Departamento Nacional de Planeación
CORPES	Consejo Regional de Planificación
PNR	Plan Nacional de Rehabilitación
FSES	Fondo de Solidaridad
MINSALUD	Ministerio de Salud
MINHACIENDA	Ministerio de Hacienda
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
MINAGRICULTURA	Ministerio de Agricultura
MINAMBIENTE	Ministerio del Medio Ambiente

A N E X O II

FINDETER, LA ALTERNATIVA FINANCIERA PARA EL MUNDO COLOMBIANO, ELABORADO POR ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA, EX-PRESIDENTE DE FINDETER

Para iniciar, permítanme agradecer la gentil invitación que la **ASOCIACION COLOMBIANA DE INGENIERIA SANITARIA ACODAL**, Seccional valle del Cauca, me ha hecho para participar en este importante seminario "Mecanismos innovativos para Financiación de Obras de Infraestructura Municipal", tema de palpitante importancia para la entidad que presido.

Es indiscutible que dentro del actual proceso de descentralización y modernización de los entes territoriales, uno de los instrumentos dinamizadores del desarrollo regional o urbano es el llamado crédito institucional, con el cual los municipios, departamentos y regiones tienen la posibilidad efectiva de potenciar su acción dedicada a la inversión social.

En este contexto, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. **FINDETER**, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se constituye en la entidad de crédito más importante que tiene el Gobierno Nacional como ejecutora de políticas de ajuste sectorial y administradora eficiente de recursos del presupuesto nacional, orientando a la inversión social en proyectos de servicios públicos e infraestructura urbanos. Asimismo y para el caso de los entes territoriales, **FINDETER** actúa como el primer banco oficial de segundo piso, promotor del desarrollo regional y urbano, a través de sus diferentes líneas de crédito.

Sé que la mayoría de ustedes conoce los mecanismos de operación de la Financiera; sin embargo, me parece importante aprovechar este selecto auditorio para presentar de manera general lo que en **FINDETER** hemos diseñado como la estrategia básica de nuestra colocación de recursos, denominada "Cultura del Proyecto de Inversión Social", estrategia perfectamente compatible con las políticas para la financiación de obras de infraestructura municipal.

No sobra recordar a ustedes que el objeto social de la Financiera es la promoción del desarrollo regional y urbano, mediante la financiación y la asesoría en lo referente a la identificación, formulación, preparación, evaluación y ejecución de proyectos o programas de inversión relacionados con sectores claves para lograr un mejor estar de las comunidades urbanas, entre las cuales vale la pena mencionar algunos, así:

- Acueductos y alcantarillados
- Planteles de educación primaria, secundaria y superior.
- Aseo urbano

- Puestos y centros de salud
- Vías municipales y departamentales
- Mercados mayoristas y minoristas
- Areas verdes, parques y recreación, entre otros.

FINDETER es una entidad financiera de redescuento; es decir, concede financiamiento a los entes elegibles a través de los establecimientos de crédito legalmente autorizados por la Superintendencia Bancaria. Esto significa que necesariamente debe participar un banco comercial o corporación financiera como intermediario de los recursos de los préstamos.

En su condición de organismo de redescuento determinado por la ley, la Financiera ha considerado esencial, para el logro de los objetivos y metas de colocación de recursos, conseguir el concurso decidido y permanente de los establecimientos de crédito. Aunque la participación de la banca comercial en el esquema de redescuento puede calificarse como satisfactoria hasta el presente, particularmente debido a la importante labor desarrollada por algunas entidades financieras estatales, preocupan las dificultades crecientes que vienen afrontando los municipios pequeños para disponer oportunamente de la intermediación financiera necesaria que les permita obtener el desembolso de los recursos aprobados por FINDETER.

Para el cumplimiento de su objetivo social FINDETER dispone de recursos de ahorro nacional, del antiguo Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y de empréstitos externos.

Actualmente se están desarrollando los programas o líneas de crédito PAS y PDT.

El Programa de Ajuste Sectorial, PAS, está dirigido al sector de acueducto y alcantarillado. Surge como respuesta a la debilidad financiera del sector que se vio reflejada no sólo en las bajas coberturas y en la deficiente calidad del servicio, sino también en necesidades de recursos para prevenir en el mejoramiento, rehabilitación y expansión de los servicios.

Este programa se caracteriza no sólo por su meta de cobertura, sino porque a través de él se pretenden generar los procesos de ajuste y desarrollo institucional de aquellas entidades involucradas en la prestación de servicio, ya sean del orden nacional, regional o local.

Por otra parte, el Programa de Desarrollo Territorial, PDT, está orientado a promover y facilitar el fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal en proyectos de infraestructura urbana, servicios públicos y desarrollo institucional municipal en sectores diferentes de agua potable y alcantarillado.

POLITICAS DE CREDITO

A partir de una revisión periódica de las políticas de crédito, FINDETER ha venido actualizando y perfeccionando el marco de orientaciones y directrices para la asignación de los recursos crediticios, asegurando en todo caso que se mantengan los criterios de flexibilidad y gradualidad en los enfoques y soluciones aplicados por la administración de la financiera.

También deseo destacar las innovaciones introducidas recientemente por las directrices de la entidad, en el sentido de autorizar el financiamiento de proyectos de inversión relacionados con (a) programas de reestructuración o transformación de entidades administradoras de servicios públicos, conducentes a mejorar la eficiencia en la prestación de los mismos, (b) programas de transformación institucional adelantados en el marco de procesos de descentralización y modernización estatal o de procesos de privatización de la prestación de servicios.

Adicionalmente, considero de interés mencionar el acceso al financiamiento de proyectos de redes de distribución urbana de gas, además de televisión y educación superior.

QUE FINANCIA FINDETER

FINDETER financia proyectos o programas de inversión concebidos como un conjunto de acciones a ejecutar con objetivos claramente definidos y que generen beneficios sociales y económicos identificables. Entre ellos se contemplan obras de infraestructura sanitaria.

Para la ejecución de los proyectos financiables los prestatarios deben contemplar el logro de metas en el área de desarrollo institucional tales como:

- Fortalecimiento de la gestión fiscal
- Organización para la prestación eficiente de los servicios
- Administración financiera
- Recuperación de costos (Operación, mantenimiento e inversión).

Comúnmente se asume que ya existe un proyecto cuando sólo se cuenta con los estudios técnicos básicos a los diseños de ingeniería de las obras. Frecuentes problemas en la realización u operación de productos, expresados, por ejemplo, en la carencia de mantenimiento, dimensiones excesivas de instalaciones, uso de tecnologías no apropiadas, servicios deficitarios que no pagan su operación, son consecuencia de la inadecuada planeación y formulación de los proyectos.

Con el propósito de minimizar tales riesgos los recursos de FINDETER financian proyectos integrales concebidos en aspectos técnicos, económicos, financieros, institucionales y ambientales; es decir, que los productos de inversión elegibles deberán corresponder a la solución técnica aplicada a menor costo, estar enmarcadas dentro de una tecnología apropiada al medio y contar con la viabilidad económica, financiera, institucional y ambiental que garanticen el cumplimiento de sus objetivos, cuya consecuencia lógica debe ser la presentación de la solicitud de crédito a FINDETER, mediante un simple ordenamiento de los aspectos anteriormente enunciados como componentes básicos de un proyecto.

Para lograr este fin, la Financiera ha desarrollado guías sectoriales, las cuales son suministradas a los entes Territoriales por las Direcciones Regionales de FINDETER, y en las que se indican cada uno de los pasos a seguir para la formulación de un proyecto integral.

ESTRATEGIAS DE APOYO Y ASISTENCIA TECNICA

Es de todos conocido el conjunto de problemas a que se ven abocados los municipios no sólo en el proceso de identificación y formulación de sus proyectos de inversión, sino en la gestión de su financiamiento, en su ejecución y en la administración una vez culminadas. Es por ello que en FINDETER hemos impulsado y/o estructurado varias estrategias encaminadas a facilitar asistencia técnica a los entes territoriales en el campo de proyectos de inversión, buscando simultáneamente fortalecer su capacidad de gestión y el manejo de éstos. Entre ellas tenemos:

- El Programa de Asistencia Técnica al PAS, AT/PAS, que se creó desde 1989, con el fin de facilitar la asistencia técnica para la identificación y formulación de proyectos de inversión en acueductos y alcantarillados. Para tal efecto se organizó una red nacional de asesoría, integrada por consultores individuales especializados.
- El diseño y puesta en marcha de un programa de apoyo directo a las entidades territoriales en proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo, a través de la creación de los Módulos de Asistencia Técnica, M.A.T. Con ellos se busca en concreto asistir y apoyar a los municipios en la identificación, preparación y ejecución de los proyectos de inversión para financiamiento por parte de FINDETER, y a los departamentos en la conformación y fortalecimiento de entidades departamentales de asistencia técnica.

Para el desarrollo de este programa han sido contratados nueve (9) Módulos de Asistencia Técnica en los departamentos del Atlántico: Boyacá, César,

Córdoba, Nariño, Magdalena, Sucre, Bolívar, Caquetá y Norte de Santander con una inversión inicial de 656 millones de pesos. A corto plazo se espera ampliar esta cobertura con la implementación de seis (6) nuevos módulos en los departamentos del Meta, Antioquia, Cundinamarca, Cauca, Quindío y Santander.

- Complementariamente y ante las deficiencias que se presentan en el financiamiento de diseños y estudios de preinversión para proyectos prioritarios de iniciativa municipal (no obstante, deben reconocerse los ingentes esfuerzos que en este sentido vienen realizando los CORPES Y FONADE), FINDETER creó la LINEA DE PREINVERSION para financiar los costos de las consultorías requeridas para el caso de municipios cuya población no supere los 100.000 habitantes. El propósito de este empeño es facilitar y dinamizar el proceso de formulación integral de proyectos y de respectivas solicitudes de crédito para inversión. Una vez que estas últimas se aprueben, los costos de la preinversión se recuperarían normalmente con cargo a los recursos de la oferta de financiamiento de largo plazo.
- Asimismo, las directivas de la entidad han dispuesto la creación de un Fondo de Cofinanciación para Preinversión con un recurso inicial de mil millones de pesos, que se verá fortalecido en lo posible con fondos provenientes de las utilidades de operación de FINDETER. Su objetivo es estimular y apoyar a aquellos municipios que no cuentan con suficientes recursos propios ni capacidad de endeudamiento adecuada para financiar los diseños y estudios de preinversión para los proyectos prioritarios identificados. Su asignación se hará acorde con el diagnóstico realizado para los Módulos de Asistencia Técnica en cada una de las regiones.
- De tiempo atrás hemos venido afirmando que, desde una perspectiva institucional, la actividad de FINDETER debe concebirse dentro del marco de un sistema nacional de financiamiento de la inversión territorial, del cual forman parte fundamental otros entes u organismos de carácter público y privado, tales como las oficinas de planeación departamental, los CORPES, los institutos de desarrollo departamental, los intermediarios financieros, la consultoría local y las universidades regionales; todos ellos poseedores de una enorme potencialidad como agentes promotores de cambio y desarrollo, en un escenario en el cual FINDETER les abre nuevos espacios de compromiso y desempeño.

PARTICIPACION DE FINDETER EN PROGRAMAS ESPECIALES

Dentro de esta gama de actividades y responsabilidades de la entidad, me parece pertinente resaltar su participación en la ejecución de programas especia-

les de notable trascendencia a nivel departamental y municipal, en razón del impacto esperado de los mismos en la inversión social y la calidad de vida de las poblaciones beneficiadas. Entre ellos:

- La administración fiduciaria de un FONDO DE COFINANCIACION DE PROYECTOS EN AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO. Estos recursos han sido canalizados hacia inversiones prioritarias en dicho sector y para ciudades intermedias y cabeceras municipales de menos de 100.000 habitantes, de manera que se facilite alcanzar las metas sectoriales de cobertura y calidad contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo "La Revolución Pacífica", y por vía de excepción a ciudades de población superior, como una forma de encauzar la inversión local en el mejoramiento de los servicios de agua potable y alcantarillado.

Los recursos de dicho Fondo, provenientes del presupuesto nacional, son otorgados con carácter de aporte no reembolsable a los municipios (o a sus entidades administradoras de servicios) que, no obstante ser beneficiarios de crédito de FINDETER y contar con patrocinios de otros recursos y ofrecer contrapartidas locales y haber demostrado el máximo esfuerzo propio, no alcanzan a financiar la ejecución total del proyecto o programa de inversión propuesto, debido a las características técnicas de éste y sus altos costos unitarios concomitantes.

- El financiamiento de proyectos de construcción, rehabilitación y expansión de acueductos y alcantarillados de varias poblaciones, cuyo marco de acción está definido en el PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN, CONTROL Y ERRADICACIÓN DEL COLERA. Con tal finalidad se han aprobado créditos para municipios de: Tumaco, Buenaventura, Itsmina, Ipiales, Guapi y 17 municipios del Chocó.
- La administración fiduciaria de un subsidio directo para el sector de Educación Secundaria, y dirigido a proyectos de inversión en infraestructura física (adquisición, construcción, ampliación, remodelación), que conlleven ampliación en el número de cupos a proveer en este sector. Ello en el marco de las acciones promocionales contempladas en el Plan de Apertura Educativa 1991-1994.
- Por último y dentro del Programa de Vivienda de Interés Social, la oferta de crédito a los municipios que requieran, para el financiamiento de los costos de obras urbanismo y dotación de redes de servicios básicos, referentes a proyectos de vivienda, reordenamiento y normalización de asentamientos humanos orientados a beneficiar poblaciones de bajos ingresos.

Con el anterior panorama, debo concluir diciendo que las inversiones hechas por los municipios colombianos mediante el apoyo financiero de FINDETER no

sólo pretenden aumentar su nivel de vida sino también la productividad del conglomerado municipal, propiciando un clima favorable para la convivencia pacífica.

Razón tiene ACODAL cuando afirma que "en la actualidad en el país se cuenta con múltiples líneas y mecanismos para que los municipios tengan oportunidad de lograr inversiones pero existe una gran desinformación al respecto".

En este sentido, durante el último año nos hemos dado a la tarea de hacerles saber a los señores alcaldes que si bien FINDETER no es la única opción para financiar el desarrollo municipal, sí es la mejor alternativa para ello, contando para eso con la voluntad que el Gobierno Nacional ha demostrado, fortaleciendo a FINDETER.

UN ENFOQUE DE EFICIENCIA ECONOMICA

Las áreas urbanas son, en esencia, las zonas en que se produce la mayor cantidad y variedad de externalidades entre los más diversos agentes y niveles de impacto y donde, en la práctica, los mecanismos de mercado (vía precio) no son capaces por sí solos de asignar los recursos en forma eficiente y equitativa, dadas las importantes distorsiones, que no permiten a los agentes percibir los costos y beneficios reales de su accionar.

Desde un punto de vista económico, las ciudades pueden entenderse como un bien complejo, formado por un conjunto de bienes menores cuyos beneficios son requeridos por diversos agentes. La racionalidad de sus transacciones está dada por economías externas de escala y de aglomeración, que explican su concentración en determinado punto del territorio.

Lo que distingue a las ciudades de la mayoría de los bienes son tres fenómenos recurrentes:

- a. La **existencia de un sinnúmero de externalidades**, debido a que los agentes perciben sólo una parte del costo real de sus acciones, imponiendo la diferencia al resto de la población (ej., la contaminación);
- b. La **congestión de los bienes públicos**, como aquellos bienes que pueden ser aprovechados por más de un agente económico al mismo tiempo y, por ende, a medida que más personas hacen uso del bien, se produce deterioro en los beneficios que cada una de éstas obtiene del mismo (ej., la red vial);
- c. La **operación distorsionadora del Estado**, que puede subsidiar a una región o a una ciudad en desmedro del resto de los centros urbanos, vía inversiones en infraestructura o programas sociales no neutrales.

En todas estas situaciones los mercados competitivos no son capaces de producir el óptimo social, generando ineficiencias económicas y divergencias del tamaño óptimo que cada centro urbano debiera tener de acuerdo a la asignación óptima de los recursos. El Estado, entonces, debe suplementar la señal de mercado de manera que los agentes enfrenten beneficios y costos sociales. Una política regional y urbana debe paliar precisamente estos problemas. Sólo de esta manera se consigue una asignación eficiente de los recursos, permitiendo que el mercado opere eficientemente en este ámbito.

Principios básicos de una política urbana y regional eficiente:

1. El objetivo que debe perseguir una política urbana es maximizar el bienestar de toda la población, es decir, tender a una situación en que sea imposible mejorar el bienestar de una persona sin desmejorar el de otra, dados los recursos y tecnología existentes.
2. Los agentes deben enfrentar los verdaderos costos y beneficios de su localización y operación en el territorio, y ello debe ocurrir en una situación de mercados competitivos.

3. Las correcciones a las distorsiones de funcionamiento de los mecanismos de mercado deben operar de tal manera que no sólo se tienda a la eficiencia, sino también a la equidad, en términos de la distribución del bienestar alcanzado.
4. La definición del máximo bienestar de la población pasa, inevitablemente, por un proceso de participación ciudadana en diversos niveles, y ello debe instaurarse de tal manera de representar los legítimos intereses de ésta, pero velando al mismo tiempo por la operatividad del proceso.

Soluciones específicas:

- **Neutralidad fiscal:** El Estado no debería subsidiar o castigar a una ciudad o región, salvo excepciones claramente establecidas. Las políticas redistributivas o programas sociales no deben discriminar por la ubicación geográfica de los pobres; por ejemplo: no se debe favorecer a los pobres de una ciudad versus los de otra.
- **Política global de transporte:** El Estado normalmente es el que realiza fuertes inversiones en infraestructura de transporte. Es esencial que dichas inversiones se hagan en los lugares y los montos adecuados. Para ello se debe tarificar la congestión en toda la infraestructura, existente y por hacer. Esto incluye no discriminar algunos medios de transporte sobre otros (por ej., camiones versus trenes). No se puede cobrar sólo por algunas calles o caminos y otros no. De lo contrario, las personas van a sobreutilizar los caminos no tarificados, lo cual puede ser peor que no tarificar nada. Esto es esencial para que operen eficientemente las concesiones privadas de infraestructura pública.

La tarificación vial añade otros beneficios: densifica la ciudad, privilegia automáticamente al transporte público (la congestión por persona es menor en el transporte público), disminuye la inmigración a los grandes centros urbanos y contribuye a eliminar la contaminación del aire.

- **Política habitacional:** Se debe considerar el costo real de las viviendas, que incluye los costos de transporte, la contaminación atmosférica, el equipamiento educacional, de salud y seguridad, la concentración de la pobreza, etc. La obsolescencia económica de las viviendas de interés social es un problema potencialmente grave; a medida que los ingresos suben o se pagan los costos sociales de funcionamiento en la ciudad, pocos optarán por usar estos barrios y viviendas, habiendo generado grandes áreas urbanas económicamente ineficientes.
- **Contaminación:** Se debe cobrar por la externalidad, tanto en el caso de fuentes móviles (junto con congestión o impuesto a la gasolina), como en el caso de fuentes fijas (permisos transables que minimicen el costo de eliminar la contaminación).
- **Instrumentos de regulación:** El objetivo es paliar las externalidades propiamente urbanas: construcción en altura, actividades industriales

en zonas residenciales, etc. El plano regulador es un instrumento ineficiente (supone que el planificador conoce y puede evaluar las externalidades) y además cambia constantemente (produciendo redistribuciones de recursos importantes, la vivienda es el principal activo de las personas). Por ello se deben definir los derechos de unas propiedades sobre otras. Estos derechos se podrían transar y su precio reflejaría la importancia que las personas otorgan a las externalidades.

- **Descentralización y modernización del Estado:** Muchos de los problemas urbanos resultan de la completa centralización del gobierno y el Estado en nuestros países. El gobierno central debería encargarse sólo de las funciones administrativas y de fiscalización, del monto del gasto social, de la defensa nacional y el sistema judicial. Todo el resto de las funciones y el financiamiento para ellas recaerían en los gobiernos regionales y locales: intendencias y municipalidades. En especial, la administración de toda la infraestructura, la educación, la salud, las externalidades y demás recaerían en los gobiernos locales.

La movilidad de las personas y la competencia entre localidades obligarían a los gobiernos locales a ser eficientes.

La implementación de las propuestas anteriores introduciría las bases para un sistema de competencia entre los diferentes centros urbanos, permitiendo que los agentes actúen racionalmente en la asignación de los recursos y la toma de decisiones de localización y funcionamiento en el suelo urbano, actuando cada asentamiento como un centro de costos, donde éstos y los beneficios generados por cada localidad sean mensurables, aparentes y reales.

Una modernización del marco de políticas en el ámbito legal e institucional, que tienda a una optimización en la localización y funcionamiento de los agentes en el territorio, es una tarea urgente que permitirá utilizar en forma más eficiente los recursos y oportunidades que hoy se nos presentan, eliminando importantes ineficiencias, barreras y restricciones al desarrollo.

Orlando Mingo M., Prof. Urbanismo
P.U. Católica de Chile,
SMArch-M.C. Planning, MIT.
Director URBE Ltda. Diseño y Gestión Urbana

GESTION DEL SUELO URBANO PARA LA VIVIENDA Y EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES

Pablo Trivelli Oyarzún
Coordinador Regional LAC
Programa de Gestión Urbana



INTRODUCCION¹

Elaborar un documento sobre la gestión del suelo urbano, el comportamiento del mercado de suelo y sus implicancias para el desarrollo urbano a nivel de Latinoamérica y el Caribe constituye un gran desafío, no sólo porque hay una cantidad limitada de información, sino, además, porque resulta prácticamente imposible generalizar entre países, incluso entre diferentes ciudades de un país, pero también al interior de una misma ciudad. Esto se debe a que el mercado de suelo opera en forma segmentada, es decir, hay muchos submercados cuyo funcionamiento obedece al comportamiento de diferentes variables y estímulos.

No es de extrañar que se haya incorporado el tema del manejo del suelo urbano en una reunión de Ministros y Autoridades de la vivienda y el desarrollo urbano, porque, sin duda, muchos de los problemas no resueltos de nuestras ciudades están vinculados al tema del suelo. Se trata de problemas complejos cuyas soluciones no son triviales, pues dicen relación con una cantidad de factores, entre los cuales se podrían mencionar: la falta de información y de claridad sobre la operatoria del mercado de suelo, las variables que condicionan su funcionamiento y las consecuencias de modalidades alternativas de intervención; ausencia de marcos institucionales adecuados; limitaciones de recursos; la ausencia de políticas o la existencia de políticas de alcance parcial o limitado; falta de consensos, de acuerdos políticos amplios y estables sobre temas urbanos, etcétera.

Más seria aún es la falta de claridad o de realismo respecto de los objetivos, la definición de lo que se aspira, la identificación de las situaciones ideales que se espera alcanzar, tanto en lo relativo al suelo urbano como a la ciudad en general.² Hay una marcada ausencia de paradigmas respecto a lo urbano, a la

¹ El texto de este documento no constituye una presentación oficial del PGU-LAC y no representa necesariamente las opiniones de la institución y el programa al que pertenece el autor.

² Así por ejemplo, suele plantearse como objetivo la necesidad de contar con abundantes cantidades de suelo, en el momento oportuno, en los lugares adecuados, a precios razonables. Por cierto que esto pudiera ser deseado, pero resulta una aspiración irreal, que puede inducir a expectativas inalcanzables y a acciones inadecuadas.

ciudad en su conjunto. No está en absoluto claro qué podría ser una ciudad ideal, los criterios en base a los cuales definirla, las unidades de medida para conocer qué tan cerca se está de un óptimo. Porque son demasiado variados los ángulos y perspectivas de las múltiples instituciones y personas que operan en el ámbito urbano, son demasiados y demasiado divergentes los intereses en juego. Por esta razón, más que a la definición de un ideal abstracto que incorpore muchos de los elementos en juego, la tarea consiste en la búsqueda del bien común a través de la creación de mecanismos de concertación de intereses y resolución de conflictos, lo cual, puesto de otra forma, significa diseñar mecanismos políticos adecuados, realzando el rol de la política en el manejo de la ciudad.³

Desde otra perspectiva, conviene destacar que hay avances importantes en el plano técnico, conceptual y práctico en muchos aspectos sectoriales y subsectoriales en el manejo de la ciudad, tales como vivienda, transporte y comunicaciones, salud, educación, medio ambiente, etc. Sin embargo, hay una ausencia de integración a nivel urbano que permita una visión de la ciudad en su conjunto como un todo orgánico que integra armónicamente sus partes, un paradigma urbano integrador.

Al intentar analizar la cuestión del suelo urbano y su incidencia en el desarrollo de las ciudades se hace imprescindible conocer más a fondo el comportamiento del mercado de suelo, lo cual, a su vez, remite a una comprensión de la ciudad, su estructura interna, sus formas de desarrollo y operación, incluyendo aspectos físicos, tecnológicos, sociales, económicos, culturales, legales, institucionales, políticos, administrativos, financieros, etc., así como también las condiciones generales de la nación. Pues el mercado de suelo constituye una variable interviniente en el desarrollo urbano, es decir, juega un rol de determinación en muchos de los aspectos de la vida de las ciudades, pero a su vez es determinado por todo lo que pasa en la ciudad.⁴ No es posible entonces entender las cuestiones relativas a la gestión de suelo urbano en forma ajena o independiente a la ciudad en su conjunto. Por esta razón se abordarán en esta presentación, tanto los aspectos conceptuales y operativos del suelo urbano, como las tendencias que afectan la operatoria y la dinámica de las ciudades.

³ No es por casualidad que la palabra polis, o ciudad, está en la raíz de la palabra política (administración de la ciudad), con lo cual se quiere enfatizar que la política es algo inherente a la ciudad.

⁴ Así por ejemplo, la estructura y la dinámica de los precios de los terrenos al interior de una ciudad condicionan fuertemente la localización de las actividades y de la población en el espacio urbano, pero, a su vez, dicha localización y su dinámica en el tiempo condicionan los precios de los terrenos y la operatoria del mercado del suelo.

EL MERCADO DE SUELO Y EL DESARROLLO URBANO

En términos teóricos, el mercado de suelo urbano se conceptualiza en forma diferente al de la mayoría de los demás bienes y servicios que se transan en una economía. Las diferencias respecto a los demás bienes se originan tanto en particularidades que se registran en la producción y la oferta de suelo urbano, como en las características de la demanda, pero también en las circunstancias que definen las condiciones de competitividad de este mercado.

Un primer aspecto a tratar es la definición de lo que pueda entenderse como suelo urbano. Existe la posibilidad de reducirlo al espacio territorial que lo define legalmente como tal, lo cual no siempre resulta adecuado ya que puede abarcar amplios espacios que no cuentan con ningún grado de urbanización y que no serán utilizados en términos urbanos por largos períodos de tiempo.⁵ Por otro lado, suele suceder que se otorga uso urbano a suelos que no tienen la condición legal como tal. Pero por otra parte, si se considera como suelo urbano aquel que cuenta con servicios básicos de infraestructura y servicios, se ignora la realidad de vastos espacios ocupados por contingentes de población que no cuentan aún con dichos servicios. Por último, si se considera como suelo urbano aquél efectivamente ocupado por las ciudades, se ignora el efecto que las ciudades ejercen sobre espacios circundantes en términos de los precios del suelo, anticipando su uso urbano.⁶ Para efectos de este documento se entenderá como suelo urbano aquel que efectivamente se destina a tal uso y el que las ciudades requerirán para tal efecto en un futuro próximo, independientemente de su condición jurídica y su grado de urbanización.

Producción y oferta de suelo

La producción de suelo urbano se caracteriza por ser un proceso social amplio (público y privado) que trasciende los esfuerzos de cualquier empresario privado que urbaniza una superficie de terreno, o del Estado en la provisión de equipamiento e infraestructura básica. En ambos casos se trata de requisitos necesarios pero no suficientes, en la medida que su utilidad desde el punto de vista urbano queda condicionada a su vinculación al resto de la ciudad. Para clarificar este aspecto, considérese el caso abstracto de un lote cualquiera, que al desplazar su localización hacia la periferia urbana y luego hacia las afueras

⁵ Es el caso de Santiago de Chile, en que el espacio urbano legalmente definido es el doble de lo que hoy ocupa la ciudad.

⁶ En el caso de Bogotá, se ha estimado que la influencia de la ciudad sobre los precios de la tierra se extiende hasta varias horas de distancia de un viaje en automóvil desde Bogotá.

de una ciudad, va perdiendo su vinculación urbana y por lo tanto su valor comercial. A la inversa, considérese el caso de un lote cualquiera en la periferia urbana, que, retenido fuera del mercado, va ganando valor en la medida que la ciudad se expande, lo alcanza y lo sobrepasa. Se ha "producido" así suelo urbano sin que su propietario haya hecho esfuerzo alguno en este sentido.

Este planteamiento puede resumirse en la noción de que el valor de un terreno cualquiera en una ciudad depende en lo fundamental de todo lo que sucede fuera del terreno y en una fracción muy escasa de lo que se haga dentro de él (suponiendo que se lo destinará a su uso más rentable). Este concepto enfatiza, primero, la estrecha vinculación entre suelo urbano y la ciudad en general, y la inconveniencia de diseñar políticas de suelo y de desarrollo urbano en forma aislada. Segundo, el carácter social de la generación de valor y la formación de precios del suelo. Tercero, el estímulo de los propietarios del suelo a ejercer influencias sobre los agentes urbanos a fin de afectar favorablemente las condiciones del entorno a su propiedad.

Pero la dotación de infraestructura a ciertos espacios calificándolos para su uso urbano no garantiza que ellos fluyan al mercado; es decir, "la producción" de suelo urbano no garantiza que este suelo fluya al mercado en términos de oferta de terrenos. En la práctica, pueden ser retenidos con propósitos especulativos fuera del mercado. En zonas consolidadas esta cuestión puede adoptar la forma de propiedades que teniendo un uso urbano no están en el mercado a fin de poder ser utilizadas en usos de mayor intensidad, muchas veces de mayor rentabilidad (privada y social). En ciertos casos se hace necesario, entonces, diseñar y aplicar instrumentos de política que estimulen el flujo de oferta.

La demanda de suelo urbano

La demanda de suelo urbano también reviste características particulares. Primero, porque se trata en la mayoría de los casos de una demanda derivada, pues no se demanda el suelo en sí, sino para vivienda, industria, comercio, servicios y otros usos urbanos. Segundo, porque en muchos casos, dado el bajo desarrollo de los mercados financieros y la ausencia de indexación en los mecanismos de ahorro, hay una demanda de suelo urbano y de propiedad inmobiliaria en general como mecanismo de acumulación. Tercero, dada la dinámica alcista (en términos reales) que registran los precios de los terrenos en la mayoría de las ciudades y el tratamiento tributario favorable que por lo general tiene la valorización de terrenos, hay una demanda especulativa de suelo urbano.

El mercado del suelo⁷

Visto en una perspectiva más amplia, puede afirmarse con toda propiedad que el mercado de suelo urbano no cumple con ninguno de los supuestos de la competencia perfecta, ni tampoco tiende a ella. Hay características inherentes a la ciudad que condicionan el hecho de que el mercado de suelo quede impedido de funcionar eficientemente, hay obstáculos estructurales. A lo anterior hay que añadir la fuerte presencia de externalidades (positivas y negativas) que condicionan una divergencia entre costos/beneficios sociales y privados, y la presencia de actividades especulativas, que a diferencia de otros mercados, sólo generan efectos negativos que distorsionan la operatoria y el desarrollo urbano por largos períodos de tiempo. Aún más, en un plano estrictamente conceptual, es posible demostrar que en un ambiente urbano librado a las fuerzas del mercado (sin un ente público regulador), se podría llegar a un colapso urbano en términos operativos, ambientales, políticos y sociales. Por último, la miopía del mercado que se origina en las altas tasas de actualización que suelen prevalecer en los mercados financieros, impone otra severa restricción para seguir los dictámenes del mercado en el diseño de las estrategias de largo plazo para el desarrollo urbano.

Utilización del mercado en las políticas de suelo y desarrollo urbano

¿Significa este cúmulo de dificultades en la operatoria del mercado de suelo urbano que deba abandonarse este mecanismo de asignación de recursos y aplicarse una modalidad alternativa de corte burocrático/administrativo en esta materia?

En opinión de este autor, esa sería una conclusión errada, pues no permitiría una mejor solución al problema planteado. Sin embargo, surgen de este planteamiento varios aspectos que conviene explicitar.

Primero, entender el mecanismo de mercado (en lo concerniente al suelo y el desarrollo urbano) como un instrumento que tiene limitaciones para alcanzar los objetivos que normalmente se le asignan. Segundo, que es necesario regular, orientar y estimular la operatoria del mercado de suelo en función de los objetivos de política que se desee alcanzar. Tercero, que es necesario racionalizar y repensar el rol del Estado respecto de la ciudad en general y del mercado de suelo en particular. Cuarto, que la utilización del mercado debe ser complementada con la aplicación de otros instrumentos de gestión, participación y

⁷ El PGU ha publicado el documento "Evaluación del mercado de tierras, un nuevo instrumento para la administración urbana", por David E. Dowall.

planificación. Todo lo cual también conlleva implícitamente a una discusión acerca del derecho de la propiedad, particularmente en relación con el impacto de la normativa urbana y la incorporación de la variable tiempo en el ejercicio de derechos y obligaciones.

De hecho, el mecanismo de mercado en lo concerniente al suelo urbano ha jugado y seguirá jugando un rol de gran importancia en nuestras ciudades, tanto en la asignación funcional y territorial de los recursos, como en la estructuración socioespacial de nuestras ciudades. Sin embargo, la opción de trabajar una política de suelo a través del mercado debiera ser una opción clara, explícita y cuidadosa. Primero, consciente de las limitaciones del mercado, es decir, sin esperar resultados o procesos que el mercado no puede dar o generar. Segundo, clara y estable, a fin de otorgar a los agentes que operan en el mercado señales inteligibles, que incorporen orientaciones y estímulos coherentes con las políticas adoptadas. Tercero, cuidadosa, a fin de respetar la lógica de la operatoria del mecanismo de mercado, la racionalidad de los agentes que en él intervienen cuando se encuadran en las orientaciones de política adoptada. No es bueno esperar del mercado lo que no puede dar, ni agredir su operatoria con medidas que no conducen a los fines deseados.⁸

EL ESTADO Y EL DESARROLLO URBANO

Históricamente el Estado ha jugado un rol fundamental en la organización, desarrollo y operación de nuestras ciudades, y por tanto en el uso de suelo y la operatoria del mercado. No es por casualidad que la ciudad ha sido una de las áreas con mayor intervención pública en el mundo occidental organizado bajo economías de mercado (regulaciones de uso, impuestos, normas constructivas, tránsito, edificación, etc.). Esta intervención masiva constituye un aspecto claramente internalizado por la mayoría de las instituciones y personas que residen en

⁸ Conviene dar cuatro ejemplos que enfatizan diferentes aspectos y connotaciones de lo afirmado. Primero, sobre una experiencia en la que se quiso recuperar la totalidad de la plusvalía al momento de transar un terreno. La consecuencia fue que salvo excepciones (caracterizadas por propietarios inducidos a vender sin ganancia de valorización por necesidades de hacer caja), los propietarios perdieron todo estímulo de vender, inhibiendo gravemente al flujo de oferta de terrenos en el mercado. Segundo, las experiencias de ampliar los límites urbanos legalmente definidos con la expectativa de aumentar la oferta de suelo y de esta manera inducir una reducción de precios. La consecuencia ha sido la inversa, es decir, los precios no sólo no han bajado sino que se han producido grandes movimientos especulativos con las consiguientes alzas en los precios de los terrenos. Tercero, la aplicación de múltiples impuestos a la transacción de bienes inmuebles, que induce a una inhibición de las transacciones y/o a una subvaloración de los montos declarados. Cuarto, la ausencia de impuestos a las plusvalías y a los sitios baldíos que cuentan con urbanización, estimulando así la especulación.

las ciudades y, por lo general, sólo concita al debate cuando se modifican las reglas del juego.

Al formular los conceptos que se expresan a continuación, el autor desea enfatizar la relevancia creciente que deberá jugar el sector privado en nuestras ciudades, tanto en materia de inversión como de operación. Es por esta razón que se debe reformular el rol del Estado, enfatizando en su responsabilidad última respecto al crecimiento y la gestión urbana, y el fomento y protección del bien común.

Razones para la intervención pública en las ciudades

Las razones de la intervención pública se enumeran a continuación en forma muy esquemática: la existencia generalizada de externalidades que generan una marcada divergencia entre costos/beneficios sociales y privados; las limitaciones al régimen de competencia; la especulación con suelo urbano; la necesidad de bienes públicos; la existencia de monopolios naturales; la necesidad de otorgar a las ciudades un carácter orgánico que garantice niveles razonables de operatividad, un cierto orden que el mercado no genera; razones de orden social/redistributivo y de carácter político vinculado al logro de una cierta igualdad de oportunidades; consideraciones de tipo ambiental; protección y fomento del bien común.

La solidez de la argumentación conceptual, la larga tradición y la profunda intervención del Estado en el desarrollo y funcionamiento de nuestras ciudades, en el uso de suelo y la operatoria del mercado de suelos, no significa que éste lo haya hecho bien. De hecho, hay problemas urbanos actuales que se originan en dicha intervención. No cabe duda de que en esta materia hay un campo de mejoría y que hay argumentos de peso que llaman a una reforma más o menos profunda de los niveles y las modalidades de intervención pública.

En el contexto de la liberalización de nuestras economías, se presentan aún mayores desafíos de mejoramiento, redefinición y clarificación del rol del sector público en nuestras ciudades. Pues, como ya se planteó anteriormente, las soluciones que ofrece una liberalización, la operación de un mercado sin claras directrices públicas, podrían llevar a una agudización de los problemas que se pretende resolver.⁹

⁹ Este es claramente el caso de la experiencia chilena implementada a fines de la década de 1970, durante el régimen militar. Se liberalizaron las normas tributarias, los planes reguladores dejaron de regular muchos aspectos, se amplió el límite urbano hasta hacerlo irrelevante, se desconoció la importancia de las organizaciones territoriales de base y la participación ciudadana. Las alzas de los precios de la tierra y las nefastas consecuencias sobre el desarrollo urbano llevaron al mismo gobierno a reformular la política urbana, asignándole un rol parcial al mercado y revalorizando la planificación, la participación ciudadana y la necesidad de proteger el bien común, entre otros aspectos.

Mecanismos de intervención pública

Los mecanismos e instrumentos tradicionalmente más utilizados en la región por las autoridades públicas pertinentes a fin de orientar el desarrollo urbano, los que por cierto afectan muy directamente el uso del suelo y los precios de la tierra (su estructura, nivel y evolución) son los que se presentan a continuación. Debe aclararse al respecto que, aparentemente, han sido pocos los esfuerzos por actuar directamente sobre los precios y el mercado de suelo, ya que por lo general se ha puesto énfasis en aspectos físico-funcionales de ordenamiento urbano.

Normas constitucionales y legales

Hay gran variedad de normas (constitucionales y legales) que afectan directa e indirectamente el uso del suelo y el desarrollo urbano, pero también los precios de los terrenos a través de las condiciones que imponen a la actuación del sector privado.

En términos genéricos podría mencionarse la importancia de los preceptos constitucionales sobre la propiedad privada, los derechos y deberes adscritos a la propiedad, y las facultades expropiatorias del Estado (incluyendo aspectos de procedimiento).¹⁰

Un aspecto crucial en la política de suelo urbano respecto del cual no se ha normado, salvo en el caso de Colombia, dice relación con la regulación de los derechos de la propiedad urbana en el tiempo. Este constituye un aspecto muy importante para garantizar un desarrollo armónico y ordenado en el espacio urbano, y es la clave de la actividad especulativa.¹¹ En el caso de Colombia, a

¹⁰ Al respecto cabe destacar la reforma reciente en México, permitiendo desafectar los terrenos ejidales con propósitos urbanos, para lo cual se han diseñado mecanismos expeditos de acción. En contraste, en muchos países aun cuando existen las normas pertinentes, los procedimientos hacen prácticamente imposible la expropiación de terrenos. También interesa mencionar el caso de Colombia, donde la ley de Reforma Urbana de 1989 otorga a las autoridades urbanas pertinentes una amplia gama de mecanismos tales como enajenación voluntaria y expropiación, desarrollo, construcción prioritaria y extinción del dominio, reajuste de tierras, entre otros instrumentos que han sido poco utilizados hasta hoy.

¹¹ Estadísticas sobre Santiago de Chile indican que aproximadamente de un 15% a un 20% de los suelos edificables de la comuna de Santiago (que asienta al distrito central de gobierno y negocios, y que tiene una superficie de alrededor del 4% del Área Metropolitana) son sitios baldíos o están ocupados por edificaciones ruinosas sujetas a decretos de demolición. Se trata de suelos con urbanización completa y con un altísimo nivel de equipamiento que permanecen ociosos mientras la ciudad se expande hacia la periferia. Hoy el gobierno de Chile intenta estimular su uso, en Santiago y en otras ciudades, a través de un programa especial de subsidio habitacional. En el caso de Porto Alegre, se ha establecido que algo más de un 30% de la superficie urbana está constituido por terrenos baldíos que cuentan con urbanización completa, mientras que una proporción de los asentamientos marginales de bajos ingresos no cuentan con estos servicios. Algo similar se ha reportado respecto al Área Metropolitana de São Paulo.

fin de evitar estos fenómenos, se ha normado la extinción de dominio cuando el propietario de un terreno urbanizado y baldío no lo destina a un uso urbano efectivo dentro de un período de tiempo prescrito en zonas designadas de desarrollo prioritario. Esta sería sin duda una materia que debiera explorarse con mayor detalle, tanto en cuanto a su aplicación en Colombia como en su difusión a otros países de la región.

Dentro de la familia de normas más ampliamente difundidas y utilizadas en la región están las leyes generales de construcción y urbanismo y los planes reguladores municipales e intercomunales. Estos últimos, si bien han sido de mucha utilidad, son de un alcance limitado, pues presentan una imagen física estática que no se acompaña con elementos presupuestarios, ni herramientas de gestión que permitan estimular su cumplimiento. No son raros los casos en que el plan regulador viene a sancionar lo existente más que normar lo que se espera acontezca a futuro. Tal vez uno de los problemas más serios consista en el adecuado control de las normas establecidas en el plan regulador.¹²

El diseño de la normativa física puede tener fuertes implicaciones económicas para los propietarios de los terrenos que se ven beneficiados con normas favorables al desarrollo inmobiliario (por ejemplo, mayores densidades), respecto de lo cual la administración urbana no recibe ninguna compensación por concepto del impacto que dichas obras generan sobre la ciudad.

Además de las tradicionales exigencias de dotación de redes y servicios básicos y la cesión de ciertas superficies para equipamiento y áreas verdes, los loteadores y urbanizadores no absorben ni siquiera parcialmente el impacto que sus proyectos generan sobre la ciudad. Convendría explorar la larga experiencia en ciudades norteamericanas en la aplicación de "exactions" o gravámenes a los proyectos inmobiliarios a fin de compensar el efecto que generan sobre la ciudad, lo cual permite, al menos parcialmente, internalizar las externalidades que los proyectos imponen en las ciudades.

Al respecto conviene destacar la experiencia de algunas ciudades brasileñas en que la norma de intensidad de uso puede ser sobrepasada en zonas en que las redes de infraestructura lo permitan, siempre y cuando el gestor inmobiliario pague al Municipio el monto equivalente al valor de suelo que hubiera sido necesario para desarrollar el proyecto en su parte que excede la norma. Este

¹² En el caso chileno hay una interesante experiencia de apego a la normativa urbana, al menos en lo que dice relación con el otorgamiento de permisos de edificación. En este caso, el cargo municipal que otorga los permisos se llena por concurso público y tiene, para los efectos de otorgar los permisos, entera autonomía del Alcalde (una ley especial) y responsabilidad penal directa, con penas corporales, cuando infringe la normativa legal vigente.

gravamen especial, denominado "impuesto de suelo creado", cumple un propósito urbano y fiscal que aparentemente ha sido exitoso.

Con el propósito de realzar la flexibilidad en el manejo de la normativa, interesa mencionar cómo, en el caso de Curitiba, el Municipio negocia con los propietarios de terrenos invadidos a fin de obtener su venta en condiciones preferenciales con el propósito de regularizar la tenencia, ofreciendo al propietario como parte de la compensación, la posibilidad de concentrar los derechos de edificación correspondientes a los terrenos invadidos en otros terrenos de su propiedad.

En otro ámbito de cosas, también interesa mencionar el impacto del manejo de la normativa sobre la segregación socioeconómica residencial en el espacio de nuestras ciudades. No cabe duda de que la mayor fuerza en la dinámica de segregación se origina en el mercado de suelo. Sin embargo, las normas de intensidad de uso, de superficie predial mínima y de requisitos de urbanización condicionan fuertemente las posibilidades de localización de los diferentes estratos de la escala socioeconómica, agudizando con frecuencia el fenómeno de la segregación. Sería bueno trabajar sobre esta materia para al menos aminorar el efecto perverso que genera y en lo posible conseguir un estímulo para una mayor integración espacial.

Impuestos territoriales y otras normas tributarias diseñadas con el propósito de financiar el desarrollo y la operación de las ciudades¹³

En la mayoría de los países de la región, los presupuestos de las municipalidades representan una magnitud del orden del 8% al 10% del presupuesto fiscal.¹⁴

El financiamiento de los Municipios se hace fundamentalmente en base a transferencias desde el Gobierno Central o los Gobiernos Estadales, lo cual representa en términos generales entre 50% y 70% de los presupuestos municipales. Los ingresos propios de los gobiernos locales tienen como principal fuente de financiamiento los impuestos a la propiedad.

Los impuestos a la propiedad tienen como base tributaria tanto al suelo urbano como las mejoras o edificaciones. Su rendimiento es en muchos casos

¹³ Se han publicado tres documentos sobre esta materia: "Reforma al régimen tributario sobre la propiedad urbana: directrices y recomendaciones", por W. Dillinger, "A framework for reforming urban land policies in developing countries", por David E. Dowall y Giles Clarke; y "Reforming urban land policies and institutions in developing countries", por Catherine Farvacque y Patrick Mc Auslan.

¹⁴ En los casos de Colombia y Brasil este porcentaje es muy superior al promedio regional.

muy inferior a su potencial, cuestión que se origina en factores tales como: la obsolescencia de los catastros, el bajo nivel de los avalúos fiscales, la falta de indexación automática de los avalúos en contextos inflacionarios, las múltiples exenciones, los inadecuados sistemas de cobranza, y, en general, los problemas de gestión tributaria de este impuesto y el contexto de financiamiento municipal, que en ocasiones resulta poco estimulante al esfuerzo propio cuando el panorama está dominado por transferencias desde el Gobierno Central y la insuficiencia de reglas claras y estables.

Los impuestos basados en las propiedades han sido utilizados casi exclusivamente con propósitos fiscales y no se conocen experiencias en la región en que se haya intentado utilizarlos como instrumentos para orientar el desarrollo urbano.¹⁵ Tal vez la única excepción sean los impuestos a los sitios eriazos o lotes baldíos que se operacionalizan como una sobretasa al impuesto predial, (que puede tener una tasa creciente en la medida que la propiedad se mantenga sin un uso efectivo urbano).

Sin embargo, conviene destacar la extensa tradición en Colombia sobre la aplicación de la Contribución de Valorización. Dicho tributo ha contribuido eficazmente durante los últimos treinta años a financiar obras de infraestructura urbana.¹⁶ En la actualidad y en virtud de la ley de Reforma Urbana, se ha planteado en Colombia la facultad y la tarea para recuperar las plusvalías que se originan en acciones públicas en el caso urbano.¹⁷

La aplicación rigurosa del impuesto predial utilizando avalúos fiscales que se acerquen a los valores comerciales no resulta fácil desde el punto de vista político, ya que se trata de un impuesto muy "visible" en un contexto político/cultural en que se tiende a percibir que las plusvalías de la tierra constituyen un derecho adquirido de los propietarios, aun cuando tal cosa no esté consagrada en la ley.

¹⁵ En un plazo conceptual, se ha sugerido la alternativa de modificar parcialmente la estructura tributaria del impuesto predial, aumentando relativamente el gravamen al suelo y disminuyendo el que afecta a las edificaciones y mejoras, a fin de lograr una mayor intensidad de uso del suelo. Sin embargo, las pocas experiencias existentes no son concluyentes en cuanto al efecto de esta modalidad tributaria.

¹⁶ A título meramente ilustrativo, resulta interesante informar que en Chile se aplicó un sistema similar al de Colombia durante la década de 1940 y parcialmente 1950, habiéndose financiado una cantidad de obras de adelanto local. Desgraciadamente este impuesto ya no se aplica.

¹⁷ Aunque no está vinculado con los impuestos a la propiedad, conviene mencionar el caso reciente de Cali, donde, en virtud de las facultades que otorga la ley de Reforma Urbana a los Municipios, se ha aprobado, con el consentimiento de la comunidad, un impuesto del 8% a la gasolina a fin de financiar un vasto plan de infraestructura vial.

En toda la región se pueden identificar esfuerzos por mejorar los catastros a través de la implementación de sistemas computarizados.¹⁸ Hay en esta materia dos aspectos que sería necesario comentar. Primero, que estos esfuerzos son indicativos de un interés de los gobiernos locales por mejorar los niveles de rentas municipales, que también pueden tener importantes efectos positivos para la planificación del desarrollo urbano en la medida que en muchos casos se trata de catastros multifinancieros. Segundo, que sería bueno evaluar las iniciativas implementadas hasta el momento, ya que se percibe que en la región hay una cantidad de municipios que probablemente pondrán en marcha sistemas de catastro computarizado en los próximos años. Hay en esta materia una muy variada gama de tecnologías y estrategias de implementación que no son homogéneas en cuanto a costo inicial y de operación, requisitos de personal técnico, simplicidad de manejo, capacidad de expansión, etc.¹⁹

Inversiones del Gobierno Central en infraestructura, servicios básicos y equipamiento

La planificación de mediano y largo plazo y la ejecución de inversiones en infraestructura, servicios básicos y equipamiento, constituyen una poderosa herramienta para la gestión y orientación del desarrollo urbano. No es por casualidad que en las recientemente creadas instancias de gobierno central sobre desarrollo urbano, tanto en Colombia como en Ecuador, se ha incorporado a dichas autoridades la tuición sobre agua potable y saneamiento urbano.

A través de este instrumento, las autoridades pueden calificar efectivamente el suelo urbano como tal, generando orientaciones explícitas sobre la dirección espacial del desarrollo urbano y su secuencia temporal.²⁰ Esta acción ejerce un impacto evidente sobre el mercado de suelo, contribuyendo probablemente a generar los más altos efectos de valorización, al menos en términos relativos.²¹

¹⁸ En la Oficina Regional del PGU-LAC hay antecedentes sobre Brasil, Bolivia, Ecuador y Nicaragua y se hacen esfuerzos por ampliar la cobertura de los antecedentes.

¹⁹ Para estos efectos el PGU-LAC ha hecho recientemente un seminario regional, y se espera poder avanzar sobre una evaluación y elaboración de recomendaciones durante 1994.

²⁰ Un buen ejemplo en este sentido lo constituye la experiencia de la ciudad de Curitiba, Brasil, donde se ha planificado y ejecutado todo un programa de desarrollo urbano que integra armónicamente inversiones en infraestructura básica y vialidad estructurante, políticas de transporte, medio ambiente, uso de suelo, etc. Sobre esta materia el PGU ha publicado el documento de trabajo N° 1 "Environmental innovation and management in Curitiba, Brazil", by Jonas Rabinovitch and Josef Leitmann.

²¹ Se ha cuestionado, al menos en el plano conceptual, que la planificación de largo plazo de obras de infraestructura urbana podría estimular y orientar geográfica y temporalmente la actividad especulativa con el suelo urbano, particularmente cuando no está acompañada de una política de suelo y de tributación a efecto de captar las plusvalías.

Pero el impacto urbano no sólo dice relación con la dotación sino también con la calidad de los servicios, tanto en lo relativo a las actividades productivas, como en términos sociales. Estudios realizados en países fuera de la región, indican que la deficiente provisión de infraestructura puede tener efectos desfavorables en la productividad de las empresas y distorsiones en la estructura de costos. Por otro lado, en el ámbito social, se ha estimado que la disposición a pagar por la provisión de servicios básicos por parte de estratos de bajos ingresos en áreas urbanas, puede ser varias veces superior al nivel de las tarifas vigentes cobradas por los servicios formalmente provistos. Ambos antecedentes apuntan hacia la necesidad de que el diseño y la implementación de inversiones en infraestructura incorpore más activamente elementos de demanda.

A pesar de que no siempre la cobertura de los servicios abarca a toda la población y las actividades económicas en muchas ciudades, hay en esta materia un enorme patrimonio acumulado. Urge actuar con mayor decisión en el mantenimiento de este capital acumulado, no sólo por razones de racionalidad económica, sino que también como elemento de política urbana, a fin de evitar o aminorar el ciclo de auge y decadencia que puede darse en algunos subsectores urbanos, parcialmente estimulado por problemas de infraestructura.

La existencia de superficies considerables de terrenos baldíos dotados de infraestructura en algunas ciudades, contrasta fuertemente con las carencias de servicios que afectan muchas veces a los más pobres ubicados en barrios periféricos de las mismas ciudades. Por la estrecha coordinación de las políticas de infraestructura y las de suelo urbano, en el marco de las políticas de desarrollo urbano, urge diseñar e implementar mecanismos que estimulen la oferta de terrenos urbanizados, a fin de evitar el alto costo social que implica mantenerlos ociosos. Un estímulo adicional en este sentido lo constituye la creciente incidencia de los costos de suelo en los proyectos de infraestructura urbana.

El déficit de arrastre en infraestructura y las demandas previstas para la próxima década, como consecuencia de los procesos de crecimiento de las ciudades, implican el compromiso de grandes cantidades de recursos de inversión y esfuerzos por mejorar la gestión de los servicios. Hay en la región una tendencia a la privatización de las empresas públicas de servicios, cuyas experiencias de más larga data no han sido siempre evaluadas en profundidad. Surge de esta manera un importantísimo rol regulador para las autoridades pertinentes, que debiera incorporar necesariamente a las autoridades urbanas en su diseño e implementación; tanto en cuanto al rol orientador que estas empresas de servicio conceden al desarrollo urbano, como en lo relativo a las tarifas y a la cobertura de las áreas de asentamiento de la población de menores ingresos, que podría resultar poco atractiva de atender desde una perspectiva privada.

Marco político-administrativo de las ciudades

Otra fuente potencial de influencia sobre la gestión urbana, el manejo del uso del suelo y el comportamiento del mercado de terrenos, dice relación con el marco político-administrativo diseñado para la administración de las ciudades. En prácticamente todos los países de la región esta responsabilidad recae directamente en las administraciones municipales, aunque el grado de descentralización de atribuciones y facultades es bastante variado.

Las directrices del gobierno central en esta materia son de la mayor importancia en cuanto al ordenamiento del territorio, la gestión del crecimiento y la operatoria de las ciudades, pues desde el gobierno central se deciden normalmente los grados de autonomía político-administrativa-financiera, las tareas y facultades de los gobiernos locales, los sistemas y normas de ordenación territorial, etc. que afectan a los municipios.²²

Desgraciadamente, la mayoría de los municipios de la región son instituciones débiles, carentes de recursos humanos y financieros que les permitan ejecutar adecuadamente las tareas que les han sido encomendadas. Los esfuerzos de descentralización en muchos países se ven enfrentados al círculo vicioso de no poder delegar mayores facultades y recursos a los gobiernos locales, dada su debilidad actual, la que se tiende a perpetuar en la medida que no se delegan facultades y recursos.

Para superar esta situación, el Banco Mundial y el BID, apoyados por agencias bilaterales de cooperación y la oficina del HABITAT, están implementando programas de desarrollo y fortalecimiento municipal en varios países de la región.

Por otra parte, los municipios que cuentan con recursos humanos y financieros son aquellos localizados en ciudades de mayor tamaño y/o áreas metropolitanas. Sin embargo, su gestión urbana se ve frecuentemente obstaculizada por el fraccionamiento territorial y sectorial de las ciudades y las responsabilidades. Así por ejemplo, es frecuente que las áreas metropolitanas estén cubiertas por una cantidad de gobiernos locales, a lo cual se suma la intervención de agencias estatales o nacionales y la presencia de empresas de servicios públicos, que con frecuencia tienen un carácter descentralizado o son autónomas del Estado, o son privadas.²³

²² Cabe destacar aquí el esfuerzo que está haciendo el Gobierno de México a través de SEDESOL y su programa de 100 ciudades, a fin de generar y actualizar planes de ordenamiento físico y mejorar la fiscalización de la normativa urbana.

²³ Notables excepciones a esta situación se dan en las ciudades colombianas, en Quito y en Montevideo.

Urge, por lo tanto, avanzar en el diseño de marcos político-administrativos adecuados a la realidad de las ciudades de mayor envergadura a fin de lograr una gestión más armónica e integrada de sus territorios y áreas de influencia más contigua.

Programas y políticas de vivienda

La vivienda es el destino de suelo predominante en todas las ciudades. En muchos países, una muy alta proporción de las viviendas nuevas se constituye con algún tipo de apoyo estatal. Esta realidad provee una magnífica oportunidad y una herramienta para orientar el desarrollo urbano.

Sin embargo, en muchos países existe un marcado divorcio entre las políticas de vivienda y las de desarrollo urbano; operan en forma paralela e incluso en términos contradictorios.

En la medida que el tema suelo y vivienda se trata en más detalle más adelante, sólo interesa por ahora destacar los siguientes aspectos: la necesidad de coordinar muy estrechamente las políticas de vivienda e infraestructura con la de suelo urbano, en la medida que para los más pobres una solución habitacional con frecuencia no va más allá de la aspiración de un lugar donde vivir, es decir, un sitio urbanizado; la experiencia indica que con frecuencia la activación de las políticas de vivienda tiende a generar impactos alcistas sobre los valores de suelo, amagando parcialmente su alcance en términos cuantitativos y locacionales; la conveniencia de revisar la normativa de edificación, los requisitos de urbanización, y simplificar las modalidades de tramitación de los permisos correspondientes a fin de abaratar costos y acelerar los períodos de ejecución; el interés por otorgar un enfoque urbano a las políticas de vivienda a fin de "hacer ciudad" al proveer techo; la urgencia de simplificar y acelerar las políticas de regularización, para garantizar una seguridad de tenencia y formalizar sectores importantes a la vida urbana.

ELEMENTOS GENERALES DE CONTEXTO QUE CONDICIONAN EL DESARROLLO URBANO Y LA OPERATORIA DEL MERCADO DE SUELO

Hay una cantidad de elementos de contexto que ejercerán una fuerte influencia en el desarrollo urbano futuro en la región, que sería bueno tener en cuenta en forma consciente a fin de incorporarlos a las definiciones de política y las medidas específicas que puedan adoptarse desde ya.

Proceso de urbanización

Comparativamente con otras áreas del mundo, esta región ha alcanzado a esta fecha un alto grado de urbanización. Se estima que actualmente un 73% - 75% de la población tiene un carácter urbano y que hacia fines de la década esta cifra podría acercarse al 80%. Esto significa que el proceso masivo de migraciones rural urbana ya ha sido superado. Sin embargo, subsisten movimientos migratorios de cierta magnitud que se caracterizan en lo fundamental por el traslado de población desde ciudades más pequeñas a ciudades intermedias y/o a áreas metropolitanas. Las grandes ciudades siguen creciendo a tasas superiores al promedio demográfico nacional, lo cual en muchos países significa una agudización de la macrocefalia.

La disminución en las tasas de crecimiento demográfico que se registra en las últimas décadas en los países de la región condiciona fuertemente la menor tasa de crecimiento demográfico de las ciudades. En la mayoría de los casos, la tasa de crecimiento demográfico de las ciudades de mayor envergadura tiene una tendencia decreciente respecto a décadas pasadas, y se acerca paulatinamente al crecimiento demográfico nacional. En resumen, las unidades de mayor tamaño explican hoy su crecimiento principalmente por las tasas vegetativas de crecimiento de la población, y estas tasas han tenido una fuerte tendencia a la baja.

Esto produce con frecuencia una especie de ilusión estadística, en el sentido que se estaría disminuyendo la presión demográfica sobre las ciudades. Esto no siempre es el caso, pues si bien disminuyen las tasas de crecimiento demográfico, la base de cálculo ha ido aumentando a través de los años.²⁴ Por lo tanto, al menos en términos absolutos, la presión demográfica parece no haber disminuido.

Esta realidad significa que continuarán las presiones sobre el suelo urbano. También es posible esperar que continúen los movimientos especulativos sobre los precios de los terrenos si no se toman medidas de política para evitarlos o aminorarlos, especialmente si se considera que además de la presión demográfica debiera haber una igual o mayor por concepto de la concentración de actividad económica y del ingreso y la riqueza en las ciudades.

²⁴ Un simple ejemplo numérico puede ayudar a ilustrar lo planteado. Una ciudad con un millón de habitantes con una tasa de crecimiento del 10% anual tendría un incremento absoluto de 100.000 habitantes/año. Luego de una década, con dos millones de habitantes y una tasa de 5% anual, tendría el mismo incremento absoluto anual. Al alcanzar una población de cuatro millones, con una tasa de crecimiento de 2,5% anual, el incremento absoluto anual seguiría siendo el mismo.

Pobreza crítica

Diferentes estimaciones llegan a la conclusión de que la situación de pobreza en la región abarca una proporción que varía entre un 25% y un 40% de la población, según las metodologías de cálculo. Por lo general hay coincidencia en la apreciación de que la situación de pobreza habría empeorado en la región durante la década de 1980 a 1990.

Sin desconocer las graves situaciones de pobreza crítica que se dan en el ámbito rural, el problema de la pobreza se concentra en las áreas urbanas en esta región. Se estima que hacia fines de siglo, un 90% de la población en situación de pobreza vivirá en áreas urbanas.²⁵

Esta realidad implica un problema social urbano de grandes proporciones, una situación potencialmente explosiva. Pues los pobres, al igual que el resto de la población, requieren de un lugar donde vivir, de un espacio habitable integrado a la ciudad, pero no tienen los recursos necesarios para pagar por un lote de terreno y menos aún al contado, en un contexto en que sistemáticamente no tienen acceso al crédito y donde los precios de los terrenos suben por lo general más rápido que los salarios. Es precisamente éste el origen de una proporción de los mercados informales, que seguirán activos en la medida que las políticas de vivienda no logren incorporar oportunamente una respuesta a estos contingentes de población.

En muchos de los países de la región se están implementando políticas de regularización de asentamientos espontáneos, irregulares, informales o ilegales. Dicha labor, positiva y necesaria, viene a jugar un rol compensatorio a las políticas de vivienda, suelo e infraestructura, en la medida que los programas de vivienda sigan siendo insuficientes para atender a los más pobres. En esta materia hay experiencias de interés que sería importante difundir en la región.²⁶

A pesar de las potencialidades que ofrecen las ciudades en términos de empleo, mayor productividad, acceso de servicios y equipamiento, etc., los problemas de los más pobres parecen hacerse particularmente agudos en el contexto urbano en que se asientan, caracterizado por situaciones agudas de segregación en que se concentra la pobreza, en condiciones ambientales precarias y desvinculadas territorialmente de los espacios más dinámicos. Urge, por lo tanto, una política explícita a fin de romper este círculo causal de segregación y pobreza en las ciudades.

²⁵ En el caso de Africa, esta cifra se estima en 40%, y en Asia en 45%.

²⁶ El PGU organizó un encuentro mundial sobre la materia en Ciudad de México, en febrero de 1993.

Por otra parte, suele suceder que las políticas y los programas sociales se diseñan y se implementan por lo general en forma totalmente desvinculada de las autoridades urbanas, como si el tratamiento de la ciudad no estuviera directamente ligado a las situaciones de pobreza. En el mejor de los casos, las autoridades centrales se apoyan en los gobiernos locales como agencias de implementación de políticas y programas, utilizándoles como simples agencias ejecutoras en esquemas con muy bajos niveles de descentralización. Urge, por lo tanto, hacer esfuerzos explícitos de integración de la política urbanas con la política social.

El ajuste estructural, la liberalización de las economías y la apertura al comercio exterior

Las fuertes transformaciones que han sufrido las economías de la región en la última década, en términos del ajuste estructural, la liberalización y la apertura al comercio exterior no son neutras respecto al ordenamiento territorial y el desarrollo urbano. El impacto de estas medidas se ha traducido en una racionalización en la prestación y gestión de servicios urbanos, con las consecuentes implicaciones de costos y tarifas al usuario; la racionalización presupuestaria, con su consecuente impacto sobre el financiamiento de los gobiernos locales, la modificación de precios de insumos y productos, especialmente en el caso de los bienes transables, lo cual ha tenido como consecuencia una reorientación en la asignación funcional de los recursos orientada a actividades y sectores con ventajas comparativas en el comercio exterior, lo que a su vez, ha producido un impacto de reordenamiento territorial de la actividad económica.²⁷

A pesar de que, por lo general, las ventajas comparativas de los países de la región se encuentran en actividades vinculadas al sector primario y, por lo tanto, tienden a dispensar la actividad productiva hacia espacios y regiones donde se localizan los recursos naturales, las ciudades seguirán teniendo un rol preponderante y probablemente creciente en la generación de riqueza (PIB). Estimaciones muy generales establecen que en la actualidad las ciudades hacen un aporte del 60% a la generación del PIB, y que en las próximas décadas este podría subir al 70% - 80%.

La experiencia extrarregional indica que al abrirse las economías, la competencia internacional no sólo adopta una connotación entre países, sino que, además, las ciudades y sus condiciones productivas empiezan a jugar un rol fundamental. De esta premisa surgen al menos dos considerandos: la necesidad de entender la ciudad como un ente productivo y satisfacer adecuadamente los

²⁷ En ciertos casos podría decirse que las decisiones de política económica han tenido un mayor impacto en el ordenamiento territorial de algunos países que las políticas explícitamente diseñadas con propósito urbano-regional.

requisitos de eficiencia y competitividad que ello implica (dotación de infraestructura y servicios a un nivel adecuado y confiable); la necesidad de prever los espacios y los impactos que una mayor concentración de actividad económica implica sobre la ciudad actual (por ejemplo, transporte de personas y mercaderías; consumo de energía y agua; impactos ambientales; etc.).

Pero no sólo podría esperarse el impacto de una mayor actividad económica, sino además aquél proveniente tanto de una concentración de los excedentes económicos como el de los incrementos de los ingresos de la población. Habiéndose reducido el crecimiento demográfico a tasas del 2% o inferiores, tal vez las mayores demandas sobre las ciudades surjan de los aumentos de ingreso de la población, que podría esperarse que superen el 2% anual. Si se considera que la elasticidad ingreso de muchos de los servicios urbanos es mayor que 1, entonces el impacto podría ser considerable. En particular debiera destacarse el consumo de energía y su impacto ambiental, el aumento del parque automotor, especialmente de automóviles particulares, y del número de viajes, pero por sobre todo, la mayor demanda de espacio.

Ausencia de políticas de desarrollo y de suelo urbano explícitamente formuladas

Por lo general, hay en los países de la región una marcada ausencia de políticas de desarrollo urbano, explícitamente formuladas en ambas acepciones, que puedan adoptar esta expresión, ya sea en términos de políticas nacionales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, o entendidas como políticas relativas a la gestión de las ciudades, y su proceso de expansión y crecimiento. Hay, por cierto, una cantidad de esfuerzos e iniciativas de gran interés, como por ejemplo, el caso de México con la ley de Asentamientos Humanos de 1976 y el montaje del Sistema Nacional de Planeación para el Desarrollo Urbano²⁸ y el Programa de 100 Ciudades; el caso de Ecuador, que ha creado en fecha reciente el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda; el caso de Colombia, en que además de la promulgación de la Ley de Reforma Urbana se ha creado el Viceministerio de Desarrollo Urbano, Vivienda y Agua Potable; los esfuerzos de descentralización del Gobierno de Bolivia, y las iniciativas que en este mismo sentido y en el diseño de una política nacional de desarrollo urbano impulsa el Gobierno de Chile, etc.²⁹ A pesar de estos esfuerzos y muchos otros que se registran en la región, hay en la materia grandes desafíos y un largo camino por recorrer.³⁰

²⁸ Este sistema incorpora un Programa Nacional de Desarrollo Urbano, Planes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano y un Plan de Ordenamiento de Zonas Comurbanas.

²⁹ A solicitud de varios gobiernos, el PGU-LAC realiza actividades de consultas o foros nacionales y asistencia técnica, a fin de avanzar en estas materias.

³⁰ El PGU publicó en 1993 el documento "Elementos de gestión urbana", por Kenneth J. Davey.

A pesar del interés demostrado por muchas autoridades gubernamentales, expertos y académicos, es interesante constatar que el tema urbano se aborda en términos segmentados sectorialmente (vivienda, infraestructura, transporte, energía, medio ambiente, salud, educación, etc.), sin que haya una integración conceptual, programática e institucional. Más aún, el tema urbano, la ciudad como un todo orgánico, con sus problemas y potencialidades, suele no estar presente en la agenda política de las campañas presidenciales, que es normalmente donde se expresan los anhelos más sentidos de la sociedad. No es un tema que figure con una prioridad relevante en la agenda de los partidos políticos. Hay pues una larga tarea de corte político-cultural para realzar la cuestión urbana en la agenda de prioridades de la región.

Como consecuencia lógica de esta carencia, las políticas de suelo o no existen o tienen apenas un carácter parcial y limitado.

COMENTARIO FINAL

Si bien hay problemas serios en el manejo de suelo y en la gestión del desarrollo urbano en muchas ciudades de la región, es importante constatar que también hay experiencias muy positivas en distintas facetas de la misma materia, que son indicativas no sólo de la presencia de una capacidad profesional de alto nivel, sino también de una voluntad política por avanzar decididamente en estas materias. Se abre, por lo tanto, un importante potencial para el intercambio de información, personas y experiencias entre países y ciudades de la región. Sin embargo, éstas sólo podrán hacerse realidad en la medida que haya, por una parte, demandas concretas y específicas, y por otra, la generosidad y apertura para movilizar y ofrecer el personal especializado allí donde hay mayores avances.

La Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Gestión Urbana, en colaboración con gobiernos e instituciones nacionales y regionales, ha estado avanzando en esta dirección y espera poder jugar un rol instrumental en las tareas que la presente realidad nos exige, junto con los anhelos de los pueblos y las naciones que nos estimulan.

**LA GESTION DEL SUELO URBANO:
SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

Christopher Milligan

Subdirector Oficina Regional de Vivienda
y Desarrollo Urbano para Sudamérica

Agencia de los Estados Unidos
para el Desarrollo Internacional



POLITICAS, GESTION Y REGULACIONES URBANAS CONTRAPRODUCENTES

A nuestro juicio, en el tema de la tierra urbana el punto clave es que sobran muchas regulaciones contraproducentes y faltan muchos instrumentos necesarios.

Como en otras áreas, el funcionamiento del mercado de tierras urbanas sufre los impactos negativos del centralismo, la burocratización, las debilidades en los sistemas jurídicos de adquisición, registro y protección de la propiedad, las regulaciones inadecuadas, la descentralización o regresividad de los subsidios, la mala definición de papeles entre el Estado y el sector privado y las escasas capacidades de planificación y gestión.

El resultado evidente es, frecuentemente, dramático:

- Un crecimiento vertiginoso de los déficit habitacionales de muchos países.
- Bajas inversiones en urbanización de tierras.
- Subutilización y rápido deterioro de las infraestructuras existentes.
- Elevación artificial de los costos de la tierra.
- Crecimiento caótico, disfuncional y contraproducente de las ciudades.

Es paradójico que todo este panorama deriva de políticas, modos de organización y gestión urbana y regulaciones que supuestamente están destinadas a:

- Asegurar un crecimiento planificado y ordenado de las ciudades;
- Favorecer a los grupos más pobres, y
- Asegurar el pleno empleo de los recursos.

INTERVENCION DE LOS INTERESADOS Y CONCIENCIA DE COSTOS

Para decirles sin rodeos: No hay sistema económico que funcione adecuadamente sin conciencia de costos; no hay sistema político que funcione bien sin inter-

vención de los interesados, y no hay sistema jurídico que funcione con la permanente incertidumbre de los derechos.

Si los consumidores no reciben un mensaje claro sobre los costos, los precios y la calidad de los productos, el sistema económico simplemente no puede funcionar.

Si los ciudadanos no conocen los costos de los servicios que presta el Estado, no intervienen en la toma de decisiones ni pagan los impuestos, las tarifas por servicios y las contribuciones, el sistema político no puede funcionar bien.

Si no hay forma de dar certidumbre a los derechos, mediante procedimientos claros de aplicación de la ley y reglas prácticas y confiables para la adquisición, registro y protección de la propiedad, entonces el sistema jurídico no está operando adecuadamente, aunque abunden normas y declaraciones.

Sencillamente esos sistemas se degradan si pierden la sensibilidad a su medio ambiente. Aunque estamos lejos de contar con una teoría unificada del desarrollo, tenemos claro que los avances decisivos hacia el desarrollo requieren el pleno funcionamiento y articulación del sistema económico, el sistema político y el sistema jurídico.

Si bien hay que reconocer el valor relativo de modelos, fórmulas y recetas, cuya validez y eficacia tienen ciclos, restricciones y límites espaciales y temporales, en cambio resulta cada vez más clara la relación entre el proceso de desarrollo y las condiciones que protejan la iniciativa individual, el derecho de propiedad y el derecho de influir en los asuntos públicos.

En otras palabras, la cultura económica, la cultura política y la cultura jurídica han revalorizado la opinión del usuario, el sentido común, el punto de vista de los interesados, los principios del derecho y la creación de ambientes de confianza para las relaciones intersubjetivas.

La vigencia y garantía de esos valores permiten a las sociedades la fuente y el impulso más importante del desarrollo: la liberación y canalización positiva de las energías humanas.

Sin las condiciones económicas, políticas y jurídicas mencionadas, es difícil esperar que en una sociedad existan el vigor, la creatividad y la fe en el futuro, que son la base del esfuerzo humano.

Avanzar en la creación de tales condiciones es necesario para apalancar procesos de desarrollo sostenible. En estos términos, es natural que las más importantes corrientes de opinión coincidan en los conceptos básicos de democracia, renovación de los sistemas jurídicos y funcionamiento de los mercados.

Sin embargo, esto, que puede expresarse fácilmente en unos minutos, es bien difícil de desarrollar en la práctica.

En realidad no existen fórmulas sencillas para hacer la transición de economías y sistemas políticos centralmente planificados o de burocracias centralistas hacia la democracia, el derecho vivo y la economía de mercado.

Ciertamente la democracia, la protección del derecho y las economías de mercado deben construirse en el sentido de superar obstáculos políticos, afrontar costos sociales, redefinir roles del Estado y del sector privado, desarrollar capacidades de ambos y, dados los desafíos de la época, avanzar en la reconversión tecnológica, organizacional y de gestión.

SOCIALIZACION DE LOS COSTOS E INDIVIDUALIZACION DE LAS GANANCIAS

En muchas ciudades latinoamericanas es altísimo el porcentaje de tierra urbana ociosa. En algunos casos, estos terrenos urbanos ociosos equivalen al área de importantes ciudades europeas. ¿Cuál es el esquema económico, político y de gestión que hace posible que estos despilfarros coincidan con impresionantes déficit de infraestructura y vivienda?

A nuestro juicio, aunque concurren varias razones, la más explicativa es que estos desarrollos urbanos gozan del más regresivo de los subsidios: inversiones públicas en infraestructura que no se recuperan ni por la vía de las tarifas ni por la vía de las contribuciones por las mejoras (valorización) y que se benefician de recursos provenientes de impuestos que paga el conjunto de los contribuyentes del país.

Es normal que, si la valorización de los inmuebles no ha sido causada por las inversiones o los costos asumidos por su propietario, el inmueble no cumpla la función económica de la propiedad, debido a la distorsión del sistema de precios y a las actividades puramente especulativas.

En tal sistema es comprensible que muchos propietarios de tierras se vean inclinados a esperar pasivamente las inversiones públicas en infraestructura, que tendrán para ellos costos irrisorios y beneficios altísimos. De esta manera, la especulación urbanística se convierte en un negocio rentable en que se socializan los costos y se individualizan las ganancias.

Se trata de una excepcional industria en que la tierra bruta se convierte en tierra urbana mediante un extraño proceso de financiación en que el conjunto de

la sociedad paga las inversiones en infraestructura y equipamiento, mientras los propietarios de inmuebles reciben ese valor agregado, frecuentemente sin ningún costo para ellos.

En ese sentido es imposible concebir un funcionamiento adecuado de los mercados de tierras sin los conceptos complementarios de impuestos a la propiedad, contribuciones por mejoras (valorización) y tarifas razonables de servicios públicos.

En el mismo sentido, no puede esperarse la movilización de inversión privada para el financiamiento de infraestructuras, equipamiento y vivienda urbana, si a los inversionistas potenciales se les presenta como panorama un mercado absolutamente distorsionado, sin expectativas de recuperación de costos, en un esquema marcado por la mala localización de las inversiones, los recargos en los costos de contratación, los excesos de personal, los recargos en los costos financieros derivados de la mala programación de las obras y, paradójicamente, por un sistema de subsidios que benefician a quienes no los necesitan y perjudican a los supuestos beneficiarios.

En relación con lo anterior, la reducida oferta de tierra urbanizada eleva desmesuradamente sus costos, favorece la especulación, acentúa los déficit habitacionales, lanza un alto porcentaje de la población a construir viviendas improvisadas en áreas no urbanizadas y no aptas para urbanización (inclusive en zonas inundables, erosionables o expuestas a otros riesgos de desastre) por limitaciones geográficas.

En general, este es el cuadro de muchas ciudades latinoamericanas marcadas por su caótico crecimiento, los recargos en los costos de la vivienda popular y el aumento de la pobreza urbana.

Son los paradójicos resultados de un esquema de financiación y gestión del desarrollo urbano sin un funcionamiento adecuado de los impuestos a la propiedad territorial, sin pago de las contribuciones por obras públicas y sin adecuados sistemas tarifarios para los servicios. Simplemente es un sistema anestesiado en que no es fácil ver la causa y el avance de los problemas.

DIFUNDIR VALORES, NO RECETAS

Si, por una parte, hay valores que podrían considerarse claves entre las condiciones del desarrollo humano, por otra parte un error frecuente consiste en tratar de postular estrategias, métodos, técnicas, fórmulas e instrumentos como soluciones universales aplicables invariablemente a todas las circunstancias.

Por el contrario, el más importante avance contra los excesos del dogmatismo y el ideologismo está en reconocer el ámbito espacial y temporal de validez de fórmulas y soluciones, sus ciclos y, obviamente, la oportunidad en que deben promoverse y el momento en que muestran signos de agotamiento.

Así, hay que examinar en cada caso el alcance de conceptos, la aplicabilidad de recomendaciones y la vigencia de técnicas, en función de las circunstancias concretas.

Así, zonificar o no zonificar actividades urbanas, densificar, rehabilitar o permitir el crecimiento horizontal de la ciudad no pueden ser fórmulas doctrinarias sino la consecuencia de una reflexión social sobre las alternativas de uso eficiente del suelo urbano o urbanizable.

En el mismo sentido, los conocimientos técnicos deben ser el insumo para que las comunidades locales por sí mismas, y mediante los mecanismos de participación democrática, decidan qué terrenos son aptos para urbanización y cuáles no. Esto evitará que una minoría pueda, so pretextos técnicos, imponer regulaciones hechas a la medida de sus intereses, de sus necesidades o de sus capacidades; les dará a las normas que se adopten la fuerza necesaria para su real ejecución y a los funcionarios la verdadera autoridad, en cuanto actúan como ejecutores de la voluntad ciudadana y en defensa de valores o intereses legítimos. Ello hace posible la aplicación de regulaciones urbanas necesarias, como aquellas que apuntan a impedir la urbanización de terrenos:

- En áreas de riesgo (inundables, erosionables, etc.);
- Por serias consideraciones ecológicas (contaminación de las aguas, etc.), o
- En protección de los compradores potenciales de terrenos, si los suelos no tienen condiciones geográficas mínimas que hagan técnica y económicamente viables los desarrollos de infraestructura o la seguridad de la construcción.

Es decir, más que fórmulas o recetas, lo que se requiere es instalar o promover a nivel local una capacidad social de reflexión sobre los problemas y desafíos urbanos, las oportunidades y la manera de construir concertadamente el futuro.

Esa misma capacidad social de reflexión debe llevar a un derecho vivo que reconozca la dinámica social, las necesidades y los cambios de sociedades que no pueden estacionarse en fórmulas jurídicas elaboradas para el mundo predominantemente rural del siglo XIX.

Es necesario entender que las ciudades no pueden mantenerse en una situación de "pleito pendiente" entre millones de pobladores de barrios "ilegales" y de propietarios informales, frente a un mundo de leyes que no se aplican y de títulos de propiedad de bienes que no se poseen. Pero más allá de las soluciones jurídicas para esa poderosa realidad emergente, es necesario entender que la propiedad no se agota en la dimensión del derecho, sino que crea el incentivo para invertir inteligencia, capital y esfuerzo humano en un bien. La propiedad es el estímulo más efectivo para agregar valor a las cosas. En fin, es la fuente de motivaciones, de energías y de esfuerzos humanos que se expresa en las formas de vida, en las interacciones humanas y en las actividades productivas.

Es especialmente relevante y prioritario el trabajo en este campo, pues ninguna sociedad que aspire al desarrollo puede subestimar los efectos negativos de anular las potencialidades de la propiedad. La seguridad, la confianza, la fe en el futuro, la vinculación con el territorio, el respaldo, el sentido de pertenencia a una comunidad, el acceso a los sistemas financieros, la posibilidad de desarrollar actividades productivas, entender la lógica de los negocios, de las inversiones y del comercio; todo eso que, sin duda, está entre las bases del desarrollo, puede dinamizarse o anularse –según el caso– en función del reconocimiento o desconocimiento de la propiedad.

LA AGENDA

Conforme a lo expuesto, son enormes el compromiso y la responsabilidad de todos en los propósitos de crear las condiciones necesarias para que el conjunto de los actores de la vida urbana adopte con visión de futuro las decisiones sobre su propio desarrollo. A este respecto, más que asistencia de capital, es necesario promover :

- Avances culturales;
- Desarrollo de capacidades;
- Acceso a la información;
- Mecanismos de participación, y
- Escenarios de reflexión.

Para este efecto, las universidades regionales, las ONGs, las organizaciones cívicas, las asociaciones profesionales y los gremios tienen sus respectivos roles en:

- Enfrentar la asimetría de la información y absorber costos de análisis;
- Presentar, agregar y articular intereses;

- Aportar conocimiento científico y técnico, como insumo para la toma de decisiones;
- Promover los mecanismos de participación;
- Mejorar las capacidades de planificación y gestión de las municipalidades y de las demás organizaciones locales interesadas en el desarrollo urbano.

En este mismo sentido, la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sudamérica de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional está apoyando las políticas y estrategias gubernamentales dirigidas hacia:

- La descentralización administrativa;
- La descentralización fiscal;
- La búsqueda de nuevas alternativas de financiación y gestión de infraestructuras y servicios urbanos, incluyendo la colocación de bonos, los contratos de leasing, la concesión, las cuentas fiduciarias, los contratos de ejecución, etc.;
- El esfuerzo fiscal propio de las municipalidades, mediante la actualización de los sistemas tributarios, el cobro de contribuciones pagadas por los beneficiarios para financiar obras de desarrollo urbano, y el cobro de tarifas que permitan recuperar los costos de la prestación de servicios públicos;
- El desarrollo institucional de los municipios;
- La incorporación de procedimientos sencillos, claros y ágiles para la adquisición, negociación y registro de la propiedad;
- La desburocratización, desregulación y eliminación de trámites innecesarios en todos los niveles de la administración pública;
- La focalización y eficiencia de los sistemas de subsidios;
- La participación ciudadana en la toma de decisiones.

Desde esta perspectiva, para USAID las consideraciones y avances en el desarrollo de tierra urbana constituyen un componente fundamental en el conjunto de sus programas de apoyo dirigidos a la productividad de los centros urbanos, la eficiencia de la gestión urbana, la generación de ingresos locales, la disponibilidad de vivienda para grupos de bajos ingresos, y el desarrollo de infraestructura.

En esta dirección, los objetivos de política que guían nuestra estrategia de desarrollo de tierra son:

- La legalización de la tenencia de tierra para todas las familias y empresas, especialmente para los grupos de bajos ingresos;

- La creación de mercados eficientes de tierra urbana que respondan a la demanda efectiva, y que respondan a las necesidades específicas de los grupos menos favorecidos;
- El establecimiento de procedimientos gubernamentales eficientes, convenientes y apropiados para facilitar el registro de tierra, la transferencia de tierra y el mantenimiento del registro catastral;
- La modernización de los estándares de uso de tierra urbana para que éstos reflejen capacidad eficiencia y disminución de costos;
- La adopción de políticas efectivas e incentivos gubernamentales que aseguren la disponibilidad oportuna de tierra para la urbanización, a fin de responder a las necesidades de las familias y de las empresas del sector privado;
- El estímulo al manejo eficiente de los recursos de suelo público para fortalecer los objetivos nacionales de desarrollo económico y social;
- El estímulo a la participación privada en el desarrollo de suelo urbano para los grupos de bajos ingresos.

Naturalmente, para focalizar estos esfuerzos, tomamos en cuenta:

- Países que están dispuestos a implementar proyectos de capital en el área de desarrollo de tierras, o países en los que se están ejecutando proyectos de capital con la Oficina de Programas Urbanos de la USAID (PRE/H);
- Países que están experimentando una urbanización acelerada;
- Países que tienen problemas de tierra claramente identificables y que pueden ser solucionados con los recursos disponibles, a través de nuestras oficinas regionales;
- La existencia de una contraparte institucional con la que USAID pueda trabajar, que tenga la capacidad organizacional y el mandato para cumplir con la descripción de trabajo establecida, y que tenga el compromiso político de implementar los resultados deseados. Esta contraparte institucional puede estar en el gobierno central, regional o local, organizaciones privadas, organizaciones sin fines de lucro o comunidades del sector informal;

Finalmente, cabe destacar que los principios operacionales que guían las intervenciones de la USAID en estos aspectos de suelo urbano, son:

- Habrá focalización en aquellas actividades que aumenten la disponibilidad de tierra urbana a grupos de bajos ingresos para el desarrollo de zonas residenciales;
- La prioridad estará en proyectos o programas que faciliten un papel, directo o indirecto, del sector privado en el mercado de tierras, mediante la modificación de políticas y procedimientos gubernamentales;

- Las actividades en este campo del suelo urbano serán utilizadas para apoyar la continuidad de otros programas de la Agencia en vivienda, infraestructura, gestión y financiación urbana, y desarrollo institucional;
- Se dará prioridad a aquellas actividades que puedan impulsar proyectos de capital utilizando nuestros programas de garantía o recursos de diversas fuentes para el desarrollo de suelo urbano.



INFORME SOBRE LA GESTION DEL SUELO URBANO EN MEXICO

Subsecretaría de Vivienda
Secretaría de Desarrollo Social de México



INTRODUCCION

El proceso de urbanización que ha experimentado el país en las últimas décadas ha dado lugar a un acelerado cambio en los patrones de distribución de la población en el territorio.

Desde 1960, México ha vivido un acelerado crecimiento demográfico, caracterizado por una doble tendencia. En esa década, la población rural migró a las ciudades y a partir de los años setenta la migración se dio fundamentalmente de ciudades pequeñas a las grandes urbes. Así, en tan sólo algunos años, México pasó de ser un país eminentemente rural a ser urbano, situación que paulatinamente ha venido consolidándose. Baste decir que para 1990, según la información censal correspondiente, el 71.3% de la población nacional se ubica en localidades urbanas.

La evolución en este sentido queda muy bien ilustrada con la manera en que se han desarrollado las ciudades mexicanas. Mientras que en 1950 había en el país sólo siete ciudades medias en las que se asentaban 900.000 habitantes aproximadamente, en 1970 el número se incrementó a 36 ciudades donde se localizaba a una población de 7.4 millones. Para 1990 se tienen 80 ciudades de este tipo con una población que suma 20.8 millones de habitantes.

Además, el país presenta un notable proceso de desarrollo y concentración poblacional en algunas ciudades; México, Monterrey, Guadalajara y Puebla superan significativamente la cifra del millón de personas y en conjunto albergan a una población próxima a los 22 millones de habitantes.

Lo anterior se ha traducido por un lado en una alta concentración en tan sólo cuatro metrópolis y, por otro, en una excesiva dispersión poblacional en 230 ciudades pequeñas y en una gran cantidad de asentamientos suburbanos y rurales.

El fenómeno descrito hizo notoria la necesidad de normalizar el desarrollo urbano de los centros de población; en tal sentido, a partir de 1976 surgieron las primeras reformas constitucionales que sentaron las bases para la planificación y ordenación de los asentamientos humanos. La primera ley general en la materia surgió precisamente en este año y estableció la forma para que los tres niveles

de gobierno (federal, estatal y municipal) participaran de manera concurrente en las tareas de ordenamiento y regulación de las ciudades.

Esta ley ha sido objeto de reformas y adiciones con el propósito de adecuar el marco jurídico al desarrollo económico, político y social que ha vivido México. Así, en 1984 se incorporó el precepto relativo a la regulación del suelo para el desarrollo urbano y la vivienda, dando respuesta a una importante reforma constitucional (Art. 115) que facultó a las autoridades municipales en el manejo de su hacienda, la aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano, el control del uso del suelo, la regularización de la tenencia de la tierra y la creación de reservas territoriales y ecológicas.

De este modo, desde 1976 los tres niveles de gobierno han realizado esfuerzos para emitir normas que les permitan atender adecuadamente los problemas derivados del desarrollo urbano. Asimismo, se han formado grupos de especialistas en la materia y órganos dedicados al control, ordenamiento y administración del desarrollo de los centros de población.

DEMOGRAFIA Y TERRITORIO

Tendencia poblacional durante 1970-1990

En 1970 México llegó a tener una población total de 50.4 millones de habitantes, debido a una importante disminución de la mortalidad y una elevada tasa de natalidad. En este mismo sentido, la población urbana creció a una tasa mayor que la total, y la población rural creció a su vez a una tasa mucho más baja. Esto dio por resultado que durante la década de 1960-1970 México dejara de ser un país predominantemente rural, ya que esta población representaba menos del 50% del total, es decir, menos de 25 millones de habitantes.

En el siguiente decenio México comienza a tener cambios importantes en la dinámica del crecimiento urbano. En la primera mitad de los años setenta, el proceso de concentración urbana disminuye su velocidad, las migraciones campo-ciudad con destino a las zonas metropolitanas se reducen en términos relativos y las tasas de crecimiento de algunas ciudades medias se elevan por encima de estas zonas.

De acuerdo con datos censales del período 1980-1990, crece la población de las regiones periféricas, las áreas rurales y las ciudades pequeñas y medias y se convierten en el destino de las migraciones de origen urbano e incluso metropolitano.

Esta movilidad genera requerimientos de empleo, vivienda, infraestructura y servicios urbanos, principalmente en las ciudades medias, y en consecuencia éstas demandarán cada vez más porciones de suelo.

Demanda y oferta del suelo urbano

Como se señaló, las ciudades con mayor crecimiento en términos relativos fueron las pequeñas y en términos absolutos las localidades medias. Este crecimiento poblacional se traduce en una fuerte demanda de tierra, especialmente aquella destinada a la construcción de vivienda.

Para la década de 1980, se estimó una demanda de suelo para vivienda en las ciudades grandes de 14.600 hectáreas; 27.050 para las ciudades medias y 15.900 para las ciudades pequeñas, esta tierra representa tan sólo el 60% de la demanda total para el desarrollo urbano. Cabe destacar que debido a la celeridad del fenómeno en las últimas décadas, la demanda ha sido cubierta parcialmente, ya que sólo los grupos de la población con ingresos superiores a tres veces el salario mínimo regional pudieron acceder al mercado de suelo promovido por organismos estatales de vivienda o por inmobiliarias privadas, mientras que aquellos que tenían ingresos menores sólo pudieron hacerlo de manera irregular.

Ocupación del suelo y tenencia de la tierra

El proceso de expansión en las ciudades del país ha originado que grandes extensiones de terrenos que las rodean, sujetas al régimen agrario, se ocupen para fines urbanos.

Los asentamientos urbanos en dichos terrenos se manifestaron en forma masiva y anárquica desde los años sesenta y con mayor intensidad en los setenta, propiciando un proceso de segregación urbana producto de la irregularidad en la tenencia de la tierra y del deterioro en el bienestar de la población, principalmente por la carencia de servicios básicos.

Asimismo, la dificultad que representó y presenta ofrecer suelo a precios accesibles a la mayoría de la población ha dado lugar a que gran parte de la población migrante resuelva su demanda de suelo a través de la ocupación irregular de la tierra, que en muchos casos resultan ser terrenos agrícolas altamente productivos, o con problemas de inseguridad física, o bien graves problemas topográficos que dificultan o impiden la dotación de servicios, independientemente de que propician el crecimiento anárquico de las localidades y que además requieren de un proceso de regularización de la tenencia de la tierra.

Desde un punto de vista jurídico, la ocupación del suelo urbano se ha dado de manera legal o ilegal:

- Legalmente, mediante los procesos de compraventa de terrenos privados, la expropiación de terrenos ejidales y comunales, la desincorporación de terrenos públicos y en algunas ocasiones la donación de predios particulares.
- Ilegalmente, mediante la invasión de terrenos ejidales, comunales, públicos y privados y la venta ilegal de terrenos ejidales y comunales.

EL SUELO EN LA PLANIFICACION URBANA

La legislación en materia urbana

Las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 6 de febrero de 1976, significaron el punto de partida de un proceso de estudio, revisión y creación de ordenamientos jurídicos fundamentales para la regulación del proceso de desarrollo en materia urbana. En particular, en el Artículo 27 Constitucional se estableció el derecho que tiene el Estado mexicano de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Con fundamento en tales reformas constitucionales, en mayo del mismo año se expidió la Ley general de asentamientos humanos, a la que se agregó un capítulo V "De la Tierra para el Desarrollo Urbano y la Vivienda", en diciembre de 1981; a principios de 1984 fue nuevamente reformada. La ley tiene por objeto establecer la concurrencia de los municipios, estados y federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios.

El 3 de febrero de 1983 se modificó el artículo 115 constitucional, a fin de complementar las anteriores reformas de la Constitución y otorgar a los municipios facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, expidiendo para tal efecto los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias, de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución.

En el año 1992, el Estado mexicano modificó el marco jurídico en materia agraria, reformando el artículo 27 constitucional y promulgando la Ley agraria en febrero de 1992, donde se precisa entre otras cosas que cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos ejidales podrán beneficiarse de la urbanización de la tierra, sujetándose a las leyes, reglamentos y planes vigentes, en materia de asentamientos humanos. Asimismo, abre la posibilidad de que la incorporación de suelo de origen ejidal y comunal al proceso de urbanización se realice a través de la compraventa, anteriormente prohibida, o la asociación de los ejidatarios, tanto con autoridades estatales o municipales como con particulares.

En este año se actualizó la **Ley general de asentamientos humanos**¹ donde se refuerza la política de suelo y desarrollo urbano, haciéndola congruente con la nueva legislación agraria, el aprovechamiento de los recursos naturales y la protección del ambiente y la vivienda.

Esta nueva ley recoge la decisión política plasmada en el artículo 115 constitucional de fortalecer la autoridad municipal, otorgándole atribuciones para formular, aprobar y administrar los planes o programas de desarrollo urbano de centros de población y los que de éstos se deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento de conformidad con la legislación local; regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios; administrar la zonificación; expedir las autorizaciones, licencias y permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, reloteos y condominios; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y participar en la constitución y administración de reservas territoriales, entre otras, que fortalecen las atribuciones municipales en la materia.

Con respecto al aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales, próximos a incorporarse al desarrollo urbano, y a las tierras del asentamiento humano del ejido, la ley señala que se sujetarán tanto a la Ley agraria como a la legislación local y a los planes y programas de desarrollo urbano correspondientes.

En materia de reservas territoriales, señala que la incorporación de suelo ejidal, comunal y de propiedad federal deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- preferentemente que no esté dedicado a actividades productivas;
- que sea necesario para la ejecución de un plan o programa de desarrollo urbano, y
- que existan esquemas financieros para su aprovechamiento y para la dotación de infraestructura, equipamiento, servicios y vivienda.

¹ Enfasis de los editores

Igualmente, se prevé la asociación o cualquier otra forma de participación que los núcleos agrarios determinen para el aprovechamiento de terrenos ejidales o comunales para el desarrollo urbano y la vivienda. Cuando se trate de regularización de la tenencia de la tierra, ésta se condicionará a la formulación, ejecución y operación de un proyecto de mejoramiento urbano.

Participación de los tres niveles de gobierno en la planificación

A partir de 1984, los gobiernos estatales definen, a través de estimaciones del incremento poblacional, las necesidades de suelo para los diferentes usos urbanos. Esta acción, así como la definición de las áreas que se incorporarán a las ciudades, se formaliza a través de los planes de desarrollo urbano. Bajo el esquema de reservas territoriales, en este instrumento se establece, además del uso de suelo, la programación para la ocupación de estas áreas.

Las áreas de reserva responden, entre otras cosas, a las características geográficas, accesibilidad de la tierra, posibilidades de dotación de servicios, etc., y evita en lo posible la incorporación de suelos de alta productividad agrícola, terrenos riesgosos (inundables, deslizables, etc.), y aquellos que tienen un alto valor ambiental.

Una vez identificadas las áreas aptas para urbanización se establecen las normas de dosificación y definición de usos del suelo, densidades etc., bajo las cuales se deberá desarrollar la ciudad. La cantidad de suelo requerido se estima dentro de varios horizontes de tiempo, tomando como base el posible incremento de población de acuerdo con la tendencia observada en los últimos años y su potencial de desarrollo.

Puede decirse que la gran mayoría de localidades urbanas (mayores de 15.000 habitantes) cuenta con un plan o esquema de desarrollo urbano que define las áreas de crecimiento y permite orientar su desarrollo.

Políticas urbanas y desarrollo regional en los últimos años

A fines de los años setenta se estableció en México una política urbana que, como en algunos países latinoamericanos, tiene como objetivo principal apoyar la descentralización de la vida nacional y el desarrollo regional. Esta política contiene dos vertientes:

- Revertir la tendencia concentradora de las zonas metropolitanas.
- Reforzar el papel de las ciudades medias, con el propósito de que éstas actúen como centros de desarrollo regional a partir del fortalecimiento y diversificación de sus actividades económicas y un mayor y mejor equipamiento urbano.

Las políticas que dieron impulso a estas ciudades fueron:

- La descentralización, que pretendió apoyar las actividades económicas relacionadas con la industria, la agricultura y el turismo.
- La prestación de servicios, que trató de consolidar una red nacional de acceso a servicios regionales y estatales.

En la actualidad se continúa con la estrategia de fortalecimiento de las ciudades medias, procurando la coordinación intersectorial para atenuar los efectos territoriales no deseados de las políticas de otros sectores.

Programas institucionales de suelo urbano

Para garantizar el acceso a la mayoría de la población al suelo para vivienda, el Estado definió y puso en operación el Programa Nacional de Vivienda, que pretende impulsar la constitución de reservas territoriales para fines de vivienda y crecimiento urbano; intensificar la regularización de la tenencia del suelo; establecer nuevos mecanismos para cubrir las indemnizaciones por concepto de expropiaciones ejidales o comunales, y promover que los predios urbanos propiedad del patrimonio inmobiliario federal aptos para vivienda sean utilizados en los programas habitacionales que llevan a cabo los fondos de trabajadores y los institutos estatales de vivienda. Asimismo, promueve la constitución de inmobiliarias ejidales, con el propósito de lograr que los ejidatarios y comuneros se beneficien de la incorporación de las tierras ejidales que tienen vocación urbana y que están consideradas dentro de los planes de desarrollo urbano de los centros de población.

En este sentido, los programas oficiales están orientados en su mayoría a los grupos de personas que tienen ingresos inferiores a dos veces y media el salario mínimo, con el propósito de facilitar el acceso al suelo a los grupos mayoritarios de la población y posteriormente construir de manera progresiva las viviendas.

Asimismo, y con el propósito de aprovechar óptimamente la infraestructura y el equipamiento urbano existentes, se ha propuesto promover la utilización de predios baldíos intraurbanos, para lo cual en algunos estados del país la norma local prevé la aplicación de políticas fiscales que sancionen la especulación de los propietarios de terrenos urbanos subutilizados.

Estos programas se llevan a cabo a través de la coordinación del gobierno federal con los gobiernos locales y la banca de desarrollo. Actualmente los organismos federales de vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, FOVI, etc.), tienen una estructura operacional orientada a la actividad eminentemente financiera, para la construcción de conjuntos habitacionales.

Incorporación del suelo al desarrollo urbano

La disponibilidad de terrenos para incorporación en usos urbanos es muy amplia; sin embargo, el carácter especulativo que se le ha dado al suelo en los años recientes ha originado, entre otras cosas, la proliferación de lotes baldíos susceptibles a la especulación inmobiliaria, restringiendo la oferta de suelo, principalmente en las zonas centrales de las ciudades.

De esta manera se ha instrumentado un conjunto de acciones en materia de suelo urbano y reservas territoriales que requieren de la participación coordinada y concertada de los tres niveles de gobierno y de los sectores social y privado, con el propósito de ordenar el crecimiento de los centros de población.

La expropiación de terrenos ejidales y comunales es un procedimiento que se ha venido realizando con el propósito de constituir reservas territoriales para el desarrollo de proyectos de vivienda para grupos de población de bajos ingresos.

Este procedimiento consiste fundamentalmente en sustraer al suelo del régimen de tenencia ejidal, a fin de que la federación pueda transferirlo a los gobiernos estatales y municipales para que constituyan reservas territoriales para el desarrollo urbano, o bien para la regularización de los terrenos de esta naturaleza que se encuentren ocupados por asentamientos humanos, todo esto previa indemnización a los ejidatarios, poseedores originarios del ejido.

El procedimiento de compraventa de terrenos privados se lleva a cabo a través de la venta directa y es utilizado principalmente por promotores privados que atienden la demanda de los grupos de ingresos altos y medios de la población. Situación semejante ocurre con la desincorporación de terrenos federales que pueden transferirse a los estados para el desarrollo urbano en general.

GESTION Y ADMINISTRACION DEL SUELO URBANO

Agentes inmobiliarios en la producción del suelo

En el mercado inmobiliario se detecta un significativo número de promotores para el desarrollo de las ciudades, donde cada uno tiene características propias, que define tanto el tipo de demandantes como la localización de los espacios en donde se pueda ofertar tierra.

En el proceso para la incorporación del suelo es relevante la participación de los agentes públicos (federación, estados y municipios), privados y sociales.

Los agentes públicos son los encargados directos, en el ámbito de sus funciones específicas y por las atribuciones que la legislación les confiere, de gestionar la incorporación de suelo para la constitución de reservas territoriales, con las cuales se busca garantizar el adecuado ordenamiento territorial de las áreas urbanas.

Se encargan de gestionar la asignación de suelo, a través de los procedimientos anteriormente señalados: expropiación de bienes ejidales y comunales; compraventa de terrenos de propiedad privada o ejidal y comunal, previa titulación; desincorporación de bienes de dominio público de la federación y mediante la asociación con agentes privados.

Otro procedimiento dentro de la gestión urbana es la regularización de la tenencia de la tierra, y se aplica en los casos que presentan ocupación del suelo de manera dispersa e irregular. Esta acción correctiva, aunque participa en el mejoramiento urbano, se está tratando de detener ya que ha agudizado la especulación en el mercado de suelo.

En cuanto a los agentes privados, se encuentran los promotores inmobiliarios informales, que participan de manera directa y mayoritaria en el mercado de suelo a través de dos esquemas principales:

Las ocupaciones clandestinas: Por este medio, el promotor desarrolla una acción de aliento a la ocupación irregular sin ningún tipo de garantías ni de apoyos de carácter político o institucional a los ocupantes, únicamente bajo el argumento de que posteriormente les será regularizada la tierra y la dotación de servicios públicos.

Las ocupaciones "permitidas": En estos casos, ocurre la ocupación irregular con conocimiento y tolerancia por parte de la autoridad encargada de regular los usos del suelo, sin la posibilidad de disponer de un apoyo institucional real a efecto de garantizar en plazos breves la dotación de servicios y la regularización de la tierra.

Este tipo de agente ha determinado, en gran medida, el comportamiento del mercado de suelo, ya que su participación genera efectos negativos en los procesos de valorización de la tierra, así como por la efectividad con la que su acción organizativa, generalmente al margen de la ley, ha hecho posible la formación de organizaciones populares susceptibles de agruparse en torno a partidos políticos que demandan suelo urbano y que en muchos casos ocupan la tierra sin considerar si ésta es o no la más adecuada para el asentamiento humano.

Asimismo, los agentes privados tienen acceso a la tierra por medio de la compraventa a propietarios o a través de la asociación con instancias gubernamentales para realizar proyectos habitacionales y de desarrollo urbano, en las zonas que los planes de desarrollo urbano de las localidades señalan como aptas para estos usos.

Finalmente, existen los colegios o asociaciones de profesionales, así como agrupaciones dedicadas a dar asesoría o apoyo técnico, e incluso económico, para la transmisión de dominio de un determinado predio, o bien para la realización de proyectos y obras determinadas. Estas organizaciones pueden participar en la gestión y el control de los mecanismos de regulación del uso del suelo.

Factores que determinan el valor del suelo urbano

Los precios de los terrenos en el mercado del suelo urbano, o que son susceptibles de incorporarse al desarrollo, están determinados por la dinámica económica que se da en los centros de población y por la oferta-demanda que se manifiesta sobre la tierra, además de los factores negativos del mercado, como la especulación.

Estos factores generan la diversidad de precios que se distribuyen con cierta lógica en las diferentes zonas de la ciudad. Regularmente los terrenos con mayor valor se ubican en los centros concentradores de servicios y actividades comerciales, con una sensible baja en la periferia.

La capacidad adquisitiva de los grupos de población condiciona su ubicación en el suelo urbano. De esta manera, los estratos de población que se atienden a través de los organismos estatales (INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, Institutos de Vivienda, etc.) regularmente se ubican en terrenos periféricos con deficiencias en los servicios y problemas de equipamiento e infraestructura, de tal suerte que los precios bajos de los terrenos les permitan tener acceso a una vivienda, en tanto que los sectores de la población con ingresos mayores se ubican en zonas con mejores servicios, accesibilidad, etc.

Por esta condición, así como por la escasez de suelo en zonas céntricas, los terrenos adquiridos para reserva territorial han sido, en su mayoría, aquellos que se ubican en la periferia, distinguiéndose las áreas residenciales de las populares por la introducción previa de los servicios, infraestructura y equipamiento. Sin embargo, una vez introducida la infraestructura necesaria en las zonas populares para su desarrollo, comienzan a incrementarse los precios de los terrenos, así como los costos de las unidades, quedando dos opciones: incrementar la densidad o nuevamente recurrir a la adquisición de terrenos alejados.

Instrumentación técnico-administrativa

1. Planes de ordenamiento reguladores

Para la habilitación y desarrollo de zonas urbanas, los promotores deben apegarse a las normas establecidas en los planes de desarrollo urbano de los centros de población, que establecen la zonificación primaria donde se define el área urbana actual, la de reserva para crecimiento (área urbanizable) y la de reserva ecológica.

Además se define la zonificación secundaria, que establece los usos habitacionales estratificados en varias densidades, usos industriales por tipo de establecimiento que se ha de albergar (industria ligera, mediana y pesada), usos mixtos, especiales y los centros concentradores de servicios (centro urbano, subcentros urbanos, centros de barrio y centros vecinales). Asimismo, se definen los destinos del suelo para equipamiento, infraestructura y vivienda de interés social.

Por otra parte se determinan los coeficientes de ocupación y utilización del suelo y las mezclas de usos que puedan darse en cada uno de los sectores de las ciudades.

2. Registro de inventarios, catastros y valorización

En el Registro Público de la Propiedad Federal y el Comercio (RPPFC) y en el Registro Agrario Nacional (RAN) se inscriben los documentos en que constan las operaciones originales y las modificaciones que sufre la propiedad de la tierra y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad privada para el primer caso, y ejidal y comunal para el segundo.

En el RPPFC se inscriben los planes de desarrollo urbano que, de acuerdo con la normativa, es el último paso para que dichos instrumentos tengan vigencia jurídica, previa aprobación y publicación en los periódicos oficiales de cada entidad.

El catastro urbano recauda el impuesto a la propiedad y tiene como objetivos principales la formación del padrón de predios urbanos y construcciones, así como su avalúo para fijar el impuesto que grava la propiedad territorial.

Actualmente, y de forma conjunta, los gobiernos federal, estatales y municipales están llevando a cabo la modernización catastral en gran número de ciudades del país, con recursos provenientes de un programa presupuestario federal denominado "Programa de 100 Ciudades". Esta actualización se realiza fundamentalmente con fines fiscales; sin embargo, algunas ciudades están consi-

derando que, una vez concluida esta etapa, se podrá integrar un banco de información de finalidades múltiples que rebase los propósitos estrictamente fiscales y represente un medio para evaluar, planificar y administrar el uso del suelo, además de servir de instrumento de fiscalización.

3. Intervención pública en el mercado del suelo

La intervención del sector público para regular el mercado se perfila desde la constitución de reservas territoriales patrimoniales, que apoya principalmente el desarrollo de vivienda de interés social para la base trabajadora con salarios hasta cuatro veces el salario mínimo vigente en cada una de las regiones del país.

4. Control sobre el valor del suelo

Para la adquisición de tierras por parte del Estado, ya sea para reservas territoriales o para infraestructura y equipamiento, parques industriales, etc., el valor del suelo lo determina la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN), el cual se aplica en las operaciones con inmuebles que realiza la federación.

En las transacciones entre particulares y para fines de escrituración, los valores regularmente se establecen mediante avalúos efectuados por la banca privada, cuyos procedimientos consideran preponderantemente los valores del mercado, la ubicación de los predios, la forma de los mismos y la topografía, entre otros.

5. Sistemas tributarios y de subsidios

Cuando se efectúan transacciones con terrenos, los gobiernos locales aplican un tributo, que en 1990 alcanzaba al 10% del valor del inmueble, como impuesto por concepto de traslado de dominio. Con la finalidad de abaratar los costos para vivienda, este impuesto ha ido decreciendo un 2% anual, con el propósito de llegar al 2%.

Este instrumento pretende, además de bajar los costos indirectos del suelo, tener un mayor control de los bienes raíces, al propiciar con una tasa menor del impuesto captar un mayor porcentaje de las transacciones que se llevan a cabo en las ciudades, dado que algunos contratos privados de compraventa no se inscriben en el registro público de la propiedad.

6. Normativa urbana y de construcción

Además de las normas establecidas en los planes directores urbanos en cuanto a usos del suelo, la ocupación del suelo tiene que cumplir con la norma-

tiva que en sus respectivas áreas imponen los reglamentos de fraccionamientos, condominios y construcciones, así como los reglamentos de uso del suelo.

Estos reglamentos son elaborados y aplicados en sus respectivas jurisdicciones por las autoridades locales (estatales y municipales), existiendo variaciones en las normas aplicables entre cada entidad federativa, ya que cada una de ellas tiene atribuciones para legislar en materia de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano de los centros de población.

7. Aplicación de criterios ambientales y de prevención de desastres

Durante la etapa de planificación, para definir las zonas aptas para crecimiento urbano, en los planes de desarrollo urbano de los centros de población se toma como criterio que la definición de los usos, reservas y destinos sea compatible con la vocación natural del suelo y no altere el equilibrio de los ecosistemas. Adicionalmente, se definen las mezclas de usos para evitar la ubicación de industrias, comercios o servicios considerados riesgosos junto a usos habitacionales o de servicios que concentren población y la expongan a algún tipo de riesgos.

Por otra parte, se han definido criterios de distanciamiento entre instalaciones riesgosas y los elementos de la estructura urbana de los centros de población y actualmente se elaboran los "Lineamientos para la prevención de desastres naturales y tecnológicos en las ciudades".

De acuerdo con la reglamentación en la materia, la realización de obras o actividades públicas o privadas que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señaladas en las normas técnicas ecológicas para proteger el ambiente deberán sujetarse a la autorización previa del gobierno federal. Para tal efecto, los interesados deberán presentar una manifestación de impacto ambiental, la cual en su caso deberá ir acompañada de un estudio de riesgo. Lo anterior se hace con el propósito de garantizar la salvaguarda y mantenimiento de los ecosistemas.

Acción de los sectores público, privado y social

El gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), promovió el "Programa de 100 Ciudades", en que se establece una vertiente de instrumentación relativa al suelo urbano y las reservas territoriales, que consiste en habilitar y urbanizar el suelo para ofertar lotes con servicios básicos, fundamentalmente a la población con ingresos de hasta dos veces y media el salario mínimo. Con lo anterior se pretende aprovechar los terrenos con que cuentan los gobiernos estatales y municipales o aquellos que se pretendan adquirir, evitando la subutilización de los mismos y paralelamente ofrecer suelo accesible a la población de menores ingresos.

Con ese fin la SEDESOL ha asignado recursos federales y ha gestionado la canalización de créditos de la banca de desarrollo, lo cual permite financiar: la elaboración de proyectos ejecutivos, las obras de habilitación y urbanización y el fortalecimiento institucional de los organismos locales de vivienda (estatales y municipales).

El esquema financiero para la instrumentación de esta vertiente es el siguiente:

El gobierno federal aporta con recursos fiscales el 32% del costo total, los gobiernos locales el 12%, la banca de desarrollo el 50% y los beneficiarios finales el 6% del total, que a su vez corresponde al anticipo.

La cantidad por recuperar representa el 56% del costo total del Programa, que se integra con el 6% del anticipo y el 50% del crédito. La aportación correspondiente a los gobiernos locales puede realizarse en efectivo o en especie (tierra, estudios y proyectos, materiales, maquinaria, etc). Esta aportación, sumada a la realizada por el gobierno federal, se encamina a reducir el costo del lote con servicios en beneficio de los adquirentes.

EL CASO ESPECIFICO MEXICANO: TORREON, COAHUILA

Uno de los aportes más relevantes en materia de gestión del suelo urbano en México ha sido la constitución de reservas territoriales patrimoniales en las ciudades medias.² A partir de esta política, se han presentado algunas experiencias valiosas como la de la reserva denominada "Nueva California", constituida en la ciudad de Torreón, Coahuila.

El programa de reservas está a cargo del municipio de Torreón, a través de un organismo público descentralizado denominado "Consejo Promotor para el Desarrollo de las Reservas Territoriales de Torreón" (COPRODER). Este organismo tiene su fundamentación legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Coahuila y sus correlativos de la Ley general de asentamientos humanos, la Ley de desarrollo urbano del Estado de Coahuila y la Ley orgánica de la administración pública municipal, en que se establece la facultad del municipio para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal y participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

² Énfasis de los editores.

Según estas consideraciones, en enero de 1988 se expropiaron por decreto presidencial los terrenos del ejido "La Merced", con una superficie de 148 ha, y los terrenos del ejido "Nueva California", con una superficie de 156 ha.

Una vez ejecutada la expropiación del predio "Nueva California", y pasado al dominio de la federación, estos terrenos fueron donados al Gobierno del Estado de Coahuila mediante un contrato de donación, en noviembre de 1988.

En junio de 1989 COPRODER constituyó el Fideicomiso de Administración "Nueva California", mediante el cual se incorpora la reserva territorial al patrimonio del municipio, quedando como fideicomitente el Gobierno del Estado, fideicomisario en primer lugar el municipio de Torreón a través del COPRODER y como fiduciario el Banco Nacional de México, S.N.C. (BANAMEX). A través de este fideicomiso se han realizado las enajenaciones de los terrenos, lo cual garantiza la continuidad del programa y el buen funcionamiento y la transparencia en el manejo de los recursos.

Conforme a lo señalado en el contrato de donación celebrado entre el gobierno federal y el gobierno estatal, se elaboró el concurso del programa parcial de crecimiento del predio "Nueva California", que fue aprobado por acuerdo del Cabildo del Ayuntamiento, publicado en el periódico oficial del Gobierno del Estado e inscrito en el registro público de la propiedad local en mayo de 1990, cumpliendo así con lo establecido en las leyes vigentes en la materia.

El área del predio "Nueva California" se estructura en base a un distrito que contiene tres sectores habitacionales; cinco centros de equipamiento vecinal; un centro de equipamiento distrital y un sector de equipamiento regional y metropolitano (central camionera y área de comercio y servicios); esto representa el 29% de áreas para equipamiento, superior al 15% mínimo establecido en la legislación local.

Este programa permitirá atender a 4.700 familias y una población de 25.000 habitantes aproximadamente; a la fecha se han entregado 3.700 viviendas y se encuentran 1.000 en proceso. El desarrollo de las áreas de vivienda fue realizado por el sector social, en un 50% a través de grupos de colonos; por el sector público (INFONAVIT, FOVISSSTE, etc.) en un 25%, y por el sector privado el 25% restante.

Una vez aprobado el fraccionamiento por la Dirección de Planificación, Urbanismo y Obras Públicas del municipio y por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Gobierno del Estado de Coahuila, se dio inicio, en marzo de 1989, a las obras de urbanización en el predio "Nueva California". A la fecha, el avance global que presenta es un 93.5% de la superficie total del fraccionamiento y los montos totales estimados de urbanización ascienden a N\$ 31.301.000,00, aproximadamente 10 millones de dólares.

La asignación y venta se dio de la manera siguiente:

- Área de comercio y servicios

Se cuenta con una superficie vendible de 12.70 ha de la cual se asignaron 0.56 ha (28 lotes) como pago de indemnización al núcleo agrario del ejido "Nueva California". Para la construcción de un mercado se asignaron 0.89 ha y 7.86 ha están asignadas a promotores privados, lo que suma un total de 9.31 ha asignadas y quedan pendientes por asignar 3.39 ha.

- Área para equipamiento

Se donaron 10.00 ha para la construcción de la Central Camionera de Torreón. En las áreas para equipamientos vecinales y de distrito (áreas de donación municipales) se han asignado lotes para la construcción de un centro antirrábico, escuelas primarias, un templo, un centro cívico y un parque de educación vial, entre otros, lo cual permite contar con una área de servicios y equipamiento que atiende a la población localizada en esa zona de la ciudad.

El programa es autofinanciable; para su recuperación financiera se diseñó una estrategia económica que permite beneficiar a las clases de menos recursos, permitiéndoles el acceso a lotes de terreno para uso habitacional a un costo muy por debajo del mercado formal inmobiliario. Dicho suelo recibe subsidio de la venta de los terrenos del área comercial y de servicios, lo que permite la retroalimentación y continuidad del programa.

Paralelamente se han venido elaborando estudios para la adquisición de nuevas reservas, basados en el programa de desarrollo urbano de la ciudad de Torreón. Estas reservas serán adquiridas con los fondos generados por la venta de los terrenos de "Nueva California" y "La Merced", esta última aún en proceso.

Por otro lado, vale la pena reconocer los principales factores que impiden ejercer una administración adecuada del suelo y que son de índole socioeconómica, financiera y legal. Por una parte, aunque existen grandes necesidades de tierra por el crecimiento acelerado de las ciudades, los demandantes carecen de los recursos necesarios, debido al desempleo, subempleo y bajos salarios que persisten en las capas bajas de la población. Y por otra, los recursos financieros públicos para apoyar el desarrollo de proyectos para personas de escasos recursos son insuficientes y no existen inversiones privadas para estos proyectos.

Debido a las bondades de este esquema de desarrollo urbano, se prevé su aplicación en diferentes ciudades del país, sin embargo, su aplicación debe darse paralelamente a acciones tendientes a incrementar la planta productiva y la creación de empleos, entre otros, elementos necesarios para el desarrollo armónico de las ciudades.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA GESTION URBANA Y SECTORIAL DE LA VIVIENDA

Uno de los temas de mayor relevancia en el pensamiento relacionado con los procesos de administración y orientación del desarrollo de los asentamientos humanos, y en particular del sector vivienda y desarrollo urbano, dice relación con la institucionalidad a cargo de su gestión.

Los fuertes cambios y ajustes en los marcos de acción institucional impuestos por la modernización del Estado (y su consecuencia más relevante en el proceso de descentralización), los procesos privatizadores y de apertura y el refuerzo reciente de la democracia como opción de gobierno en la región ponen nuevas condiciones y desafíos para las instituciones sectoriales.

Paulatinamente se supera la concepción tradicional de la administración urbana y de vivienda, aceptándose que la atención profesional e institucional no debiera privilegiar sólo los productos (las ciudades, los asentamientos humanos o los proyectos habitacionales), sino enfatizar concomitantemente la reflexión y la acción en el **proceso** de producción de aquellos productos, incluyendo los procedimientos institucionales de gestión, la incorporación de agentes o actores no tradicionales, el análisis de alternativas materiales y financieras de provisión y una evaluación más precisa de los impactos generados.

Esta visión plantea la necesidad de la reformulación y el fortalecimiento de la institucionalidad pública responsable de la gestión sectorial, a partir de la aceptación de que las técnicas de planificación espacial y sectorial en uso más corriente dejan de lado importantes dimensiones del desarrollo urbano.

Otros puntos de partida para la reformulación y fortalecimiento de la institucionalidad sectorial son la evidencia que señala la dificultad de llevar a la práctica las propuestas formales de ciudad y vivienda en los países en desarrollo y, finalmente, la necesidad de dar respuesta a los fuertes cuestionamientos al papel proveedor y controlador del Estado, en el marco de las reformas modernizadoras del aparato estatal.

Como resultado del proceso descentralizador que vive la región, las instituciones y las organizaciones municipales han debido ajustar sus capacidades para responder a nuevos requerimientos. Entre éstos destacan: la formulación de políticas integrales, planes, programas y proyectos de desarrollo urbano; el manejo y administración de servicios urbanos no tradicionales, como la edu-

cación, la salud, la seguridad ciudadana, el medio ambiente, la información para la toma de decisiones y, muy particularmente, la modificación de las modalidades organizacionales en función de una mayor y más efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones y acción de desarrollo urbano.

En consecuencia, con el papel de promoción y orientación del desarrollo urbano, que evidentemente incluye la materialización de acciones en vivienda, infraestructura y servicios, las instituciones municipales y sectoriales han debido incluir en su programa de trabajo conscientes esfuerzos por fortalecerse, lo que se traduce con frecuencia en cuatro ámbitos de acción:

Un primer grupo de acciones encaminadas a **dotar a las instituciones del instrumental de información** necesario para mejorar los procesos de planificación y de toma de decisiones. De particular importancia resulta el reconocimiento de que a la información tradicional relacionada con la ciudad y los servicios urbanos es necesario agregar bases de datos demográficos, sociales, económicos, ambientales y, por cierto, de uso y productividad urbanas. Es decir, al reconocer la función de orientación del desarrollo local, es ineludible la reflexión y las propuestas urbanas que consideren los impactos y las consecuencias sociales, ambientales y económicas de las políticas y programas espaciales. En otras palabras, los gestores urbanos han de tener una visión más rica de la ciudad, lo que ha de traducirse en una mejor evaluación de las acciones por emprender o las ya ejecutadas, en la maximización de las oportunidades del desarrollo local, en la reducción de los impactos negativos, así como en el acercamiento al logro de la equidad social como meta.

En consecuencia con lo anterior, una segunda y crítica área de fortalecimiento se orienta a **mejorar la capacidad de planificación y programación local**. En este acápite se incluyen la incorporación de metodologías de planificación estratégica o indicativa, el uso corriente de bancos de proyectos y metodologías de evaluación de los mismos, la inserción de la planificación como área de asesoría y no de ejecución directa, la evaluación y los estudios sectoriales como una acción recurrente y por lo tanto necesaria de ser financiada, el manejo flexible de la planta profesional institucional, con orientación preferente a la conformación de grupos de trabajo por tarea (y por ello no estrictamente encasillada a funciones o proyectos), la planificación y programación presupuestaria como herramienta de gestión, el manejo sistémico e integrado de bases de datos y, finalmente, un acento especial en la coordinación intra e interinstitucional como actividad central.

En tercer lugar, las exigencias impuestas por la participación ciudadana, la gestión democrática y las demandas de modernización institucional relacionadas con las estrategias de desarrollo nacional imponen a la institucionalidad sectorial moderna la necesidad de ajustar y **mejorar las modalidades de toma de decisiones** de todo tipo. La incorporación activa de representantes de la comunidad o de los beneficiarios a este proceso demanda el manejo de metodologías participativas de formulación, evaluación y establecimiento de prioridades de los proyectos; de mecanismos e instru-

mentos que permitan el escrutinio ciudadano de la gestión institucional; de modalidades dinámicas y eficientes de circulación de la información; y de estructuras administrativas abiertas y de fácil accesibilidad por parte de los ciudadanos. Traducido ello en buena medida en el fortalecimiento de la gobernabilidad, a su vez sostenida en la legitimidad de la autoridad y en el seguimiento y acompañamiento de la acción pública, constituye sin duda un frente crucial en el gran tema de la consolidación de gobiernos locales.

En cuarto lugar, resulta impostergable **incorporar en forma estructurada la dimensión ambiental al quehacer de las instituciones relacionadas con la gestión urbana y la vivienda.** No sólo la conciencia global en el tema lo exige, sino también la evidencia de los enormes costos, deseconomías y externalidades negativas que se deben soportar por una inadecuada comprensión de las consecuencias sobre el entorno, impuestas por las condiciones de construcción y operación de los asentamientos humanos y de la vivienda. Abordable desde las escalas más globales hasta aspectos puntuales relacionados con la materialidad, patrón de emplazamiento y localización de las unidades habitacionales, el tema debe formar parte de los esfuerzos de fortalecimiento institucional sectorial.

Estas áreas fronterizas, junto con el perfeccionamiento del personal, el mejoramiento de las bases financieras de operación, un más elevado nivel de autonomía y de recursos no financieros, el refuerzo y modernización tecnológicos y, por cierto, la revisión de los objetivos institucionales y su ajuste y coordinación con los grandes objetivos gubernamentales constituyen los frentes de acción que en forma conjunta apuntan hacia la transformación de las autoridades e instituciones sectoriales y la conformación de auténticos gobiernos locales, dotados, por lo tanto, no sólo de los recursos para la acción, sino simultáneamente de la capacidad legal, técnica y financiera para definir políticas locales que orienten el desarrollo y, con ello, directrices y señales para la acción de los diversos y múltiples agentes sociales y económicos que participan del sector y, como consecuencia de los postulados de la democracia participativa, de los elementos que garantizan la gobernabilidad.

Pablo Jordán F.
CEPAL



**FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES
SECTORIALES Y MUNICIPALES RESPONSABLES
DE LA GESTION DE LA VIVIENDA Y
EL DESARROLLO URBANO: BREVE RESUMEN
DE EXPERIENCIAS REGIONALES**

Alberto Montoya P.
Senador de la República de Colombia



INTRODUCCION

Quiero iniciar mi exposición dando una mirada a la situación actual de la gestión en un conjunto de países representativos del área latinoamericana, incluido por supuesto Colombia, y compararla, así sea en forma somera, con la de España.

El análisis comparativo entre países permite, como es sabido, enriquecer las experiencias con base en los resultados favorables y no favorables en cada uno de ellos, obtener algunas lecciones tendientes a minimizar estos últimos y vislumbrar, en forma relativamente clara, las más probables tendencias futuras.¹

MARCO DE REFERENCIA GLOBAL

Uno de los supuestos básicos de este documento es que el comportamiento y el grado de acción e intervención de las instituciones depende de la importancia y el papel de los programas por ellas adelantados, dentro del marco de los planes y las políticas generales de los gobiernos. Así, la gestión de las entidades de la vivienda y el desarrollo urbano debe enmarcarse dentro del contexto de la política económica y social de cada país y las posibilidades de su fortalecimiento deben mirarse como una consecuencia de su importancia relativa.

Por otra parte, en razón de los bajos niveles de formación de capital y ahorro de nuestras economías, el financiamiento de los proyectos de inversión ha estado condicionado, en mayor o menor medida, por los recursos y las líneas generales de acción de los organismos multilaterales, que contribuyen a moldear en una forma más o menos uniforme las políticas de todos los países objeto de su apoyo.

¹ El documento original del señor Montoya incluyó una sección donde se hace referencia a un esquema global de análisis de la vivienda, la ciudad y el territorio nacional, acompañado de algunas cifras sobre Colombia. Dicho trabajo ha sido preparado por el Centro Nacional de Estudios de la Construcción de Colombia, y se encuentra a disposición de los lectores de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL, Santiago de Chile.

Luego de un período relativamente largo, de más de cuarenta años, que va desde los finales de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los años ochenta, marcado por políticas proteccionistas y centralistas, con programas orientados a la búsqueda de mayores niveles de empleo, y casi siempre tras una mayor formación de capital físico, especialmente en el campo de la infraestructura eléctrica, de telecomunicaciones y de transporte, se inauguró un proceso de ajuste, modernización e internacionalización de nuestras economías, enfatizando las acciones productivas del mercado y del sector privado en la búsqueda de crecimiento con equidad. Este proceso, que comprende un conjunto de acciones que cubren las áreas de apertura externa, descentralización, modernización y privatización, según se vislumbra, cubrirá un amplio período de tiempo.

Los matices de cada una de estas acciones en los diferentes países dependen del acento que cada uno de los gobiernos considere más adecuados para responder a las necesidades y particularidades de su desarrollo.

Aunque los procesos relativos a la vivienda y el desarrollo urbano guardan una fuerte relación con los de apertura, especialmente por los efectos que la inversión externa puede tener sobre la construcción, con los de privatización, por la vía de la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos y, en menor grado, con los de modernización, el énfasis se pondrá en los efectos del proceso de descentralización por su permanente interacción con las instituciones sectoriales de la vivienda y el desarrollo urbano.

Enseguida me referiré a este tema comparando las experiencias de España, Brasil, Perú, Chile, Venezuela y por supuesto la de Colombia.

EXPERIENCIAS ACTUALES

Empezaré por el caso colombiano, que como los restantes se venía gestando desde mediados de la década anterior, pero que en particular sufrió un importante impulso con la expedición de la nueva Constitución de 1991.

Colombia

La Constitución anterior fue particularmente centralista, al punto que a partir de su expedición, los departamentos empezaron a perder importancia como perceptores de ingreso y como sujetos del gasto público. Este proceso, que duró casi un siglo, sufrió una importante modificación con la expedición de la Ley de fortalecimiento de los fiscos departamentales y municipales, y con el traslado a estos entes de parte de los recursos nacionales correspondientes al recaudo del impuesto al valor agregado (IVA).

Posteriormente a esta legislación, que otorgó una mayor autonomía financiera a los entes territoriales, siguió la contenida en el acto legislativo 1, que les brindó una mayor autonomía política, con la aprobación de la elección popular de alcaldes.

En el campo del desarrollo urbano, es de señalarse que a comienzos de 1989 se expidió la Ley de reforma urbana que, desde el punto de vista de la jurisprudencia, logró avances en aspectos tales como la municipalización de la reforma, la utilización de la extinción del dominio como herramienta fundamental para la vinculación de los terrenos ociosos a la producción y el desarrollo (que sólo podrá darse si existe voluntad política de los alcaldes y los concejos municipales) y la alta prioridad que se da por ley a la protección de los asentamientos de viviendas de interés social.

Asimismo, la ley, al regular el valor que el Estado reconocerá a los propietarios por la adquisición de los inmuebles urbanos, consagra el principio de la recuperación para la comunidad de las plusvalías generadas por obras de interés común. La ley igualmente define la vivienda de interés social y señala las normas para legalizar asentamientos subnormales y los títulos de tenencia de las urbanizaciones ilegales, para poner en marcha los planes de desarrollo municipal y los bancos de tierras. De especial importancia es el capítulo dedicado al espacio público, pues en esta materia, como en la gran totalidad de la ley, se pone en evidencia la intención del legislador de hacer prevalecer el interés público sobre el interés privado, dando una clara función social a la propiedad.

Desde el punto de vista territorial y de los municipios, se establece la posibilidad de que estos entes puedan adquirir las tierras que requieren sus programas de vivienda de interés social a través de la creación de bancos de tierras, para regular la compra y venta de un insumo tan estratégico para el desarrollo urbano como es el suelo urbano.

Dos años después de la expedición de la ley mencionada se promulgó la Ley 3, que creó el Instituto de Vivienda y Desarrollo Urbano (INURBE), el subsidio a la vivienda de interés social, y el Sistema Nacional de Vivienda (SINAVIS). El programa de vivienda de interés social ha significado una transformación muy fuerte en la forma de provisión de vivienda en el país. El objetivo general ha sido facilitar el acceso a soluciones formales a los hogares de ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales legales.

La estrategia más importante utilizada para tal propósito ha sido la entrega de un subsidio directo a la demanda para las familias con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos mensuales legales, además de la posibilidad de acceder al crédito del sistema UPAC.

Una evaluación sobre los alcances de este instrumento es todavía prematuro. Empero, mucho se ha discutido en el país sobre el bajo nivel de entregas efectivas del subsidio y su adecuada focalización, la cual, además de considerar las condiciones de ingreso de las familias, como hace el subsidio establecido en el país, debería también considerar las características físicas de las viviendas y de su entorno.

Quizás el problema más serio que ha presentado esta política es no haber contado con recursos suficientes del presupuesto nacional para atender las grandes y crecientes necesidades insatisfechas de vivienda con el programa de subsidios; el monto que se otorga en los mismos es igualmente muy bajo, y no alcanza a cubrir en la mayoría de los casos más allá del 30% del valor de la solución.

Como ente coordinador aparece el Viceministerio de la Vivienda, el Desarrollo Urbano y el Agua Potable, creado precisamente dentro de los procesos de modernización del Estado, en virtud del mandato contenido en el artículo 20 transitorio de la nueva Constitución.

La Constitución de 1991 no sólo reforzó en forma significativa estas medidas, sino que consagró como derechos la "vivienda digna", (artículo 51), el "medio ambiente sano (artículo 79) y además determinó como servicio del Estado el saneamiento ambiental y como deber del mismo la protección de la integridad del espacio público.

Asimismo, la Constitución, en sus artículos 357 y 358, aumentó la base de las transferencias a los municipios, incrementó el porcentaje transferido y amplió las áreas de aplicación de los recursos a los municipios para el gasto social, incluida la vivienda.

La Constitución igualmente elevó tanto el porcentaje como la base de los recursos del situado fiscal, destinados a los entes locales para la prestación en forma directa de los servicios de salud y educación.

El total de los recursos entregados por el nivel nacional a los niveles territoriales a través de las transferencias y el situado alcanzará en pocos años un porcentaje de más del 40% del total de los ingresos corrientes de la nación. Estas crecientes transferencias buscan, como se anotó, dar una mayor autonomía a los entes subnacionales.

A mediados del presente año, el Congreso expidió la Ley 60, mediante la cual se reglamentan las transferencias y competencias de los entes subnacionales.

La expedición de la nueva reglamentación sobre descentralización puso de manifiesto la incapacidad de muchos entes territoriales, con excepción de los dos departamentos mayores y de las cuatro o cinco ciudades principales, para enfrentar los nuevos compromisos.

Por esta razón, en junio de 1991, se puso en marcha un proyecto de apoyo denominado programa de desarrollo institucional (PDI), tendiente a fortalecer la capacidad de gestión de los entes, aumentar la eficiencia en la prestación de sus servicios, así como en la asignación y el manejo de los recursos. Este programa, entendido como un proceso, está coordinado desde la Presidencia de la República y opera mediante comités de apoyo a nivel nacional y departamental y se materializa a través de acciones en capacitación, asesoría sectorial y seguimiento y evaluación del desarrollo institucional a nivel municipal.

Aunque algunos analistas² creen que la legislación descentralista y en particular "las leyes de régimen municipal son realmente manuales de reglas y procedimientos pero no leyes de estímulo al desarrollo" y que la legislación sobre descentralización ha seguido "la herencia hispana ... según la cual lo importante como obra de gobierno es trazar las políticas ... en tanto que la administración, la gestión y las instituciones ... son secundarias, de las que se ocupan funcionarios de segundo orden", existe consenso en relación con los avances que ha logrado Colombia en la normativa en el campo de la descentralización y el desarrollo local.

España

La Constitución de 1978 que, cabe señalar, sirvió con otras europeas de modelo para la colombiana, otorgó una gran autonomía a sus niveles locales; concretamente dio vida a las comunidades autónomas y modificó las relaciones municipios-comunidades-Estado.

Asimismo, puso fin a los períodos de crisis y discontinuidad en las políticas de ordenación del territorio, reducidas en gran medida a los planteamientos urbanísticos surgidos de las leyes de 1885.

La nueva planificación urbana española, según lo señala Ezguiaga, citado por Loven y otros en un documento de mayo de este año sobre los instrumentos de política territorial de Madrid, tiene dos características particulares: el entendimiento del plan como "proyecto de ciudad o deber ser de la ciudad" y su

² Loven Asa, Mocayo Víctor y Rojas Fernando: "Estructura institucional para el desarrollo urbano en un contexto de descentralización fiscal, modernización y privatización", Bogotá, noviembre 1993.

concepción como instrumento operativo y programático más que como norma jurídica.

Por otra parte, la legislación española sobre reforma urbana puede considerarse como modelo para la de otros países, especialmente en lo que se refiere a instrumentos para la adquisición y el manejo del suelo urbano.

Brasil³

Este caso se caracteriza por una relación todavía no muy definida en relación con las responsabilidades entre los distintos niveles de la administración, cierta debilidad para la formulación de políticas, una alta transferencia (50%) de los ingresos nacionales a los estados y municipios y la consiguiente debilidad del gobierno central para adelantar sus acciones.

Estos problemas en parte se contrarrestan por efecto de la creatividad de los brasileños con respecto a la operación de organizaciones particulares y no gubernamentales, especialmente las que se dedican a los programas de lucha contra la pobreza. Esta creatividad se refleja en sus altos niveles de eficiencia operativa, como producto de su trabajo conjunto con entidades y empresas privadas y por la puesta en marcha de una red nacional de ONGs que aumenta la capacidad de operación de las entidades y los programas.

La gestión de estos organismos abarca campos tan diversos como la identificación, la formulación y implementación de proyectos, así como la planificación de la ciudad.

Venezuela

Venezuela ha contado con un alto nivel de centralización, que sólo en fechas recientes ha mostrado cambios, especialmente con los procesos de descentralización fiscal.

Por efecto del centralismo, los municipios no cuentan con una capacidad de gestión más grande y, en razón de los altos ingresos petroleros que históricamente han permitido satisfacer con holgura una gran proporción de los requerimientos de recursos, la tributación local no cumple un papel muy significativo en la atención de los gastos requeridos en estos niveles.

³ La información sobre el caso de este país, así como la de Perú y Venezuela, ha sido tomada de Loven y otros, *op. cit.*

Venezuela, conjuntamente con España, sin embargo, es particularmente rica en la producción de literatura jurídica especializada en los campos del urbanismo, el papel del Estado en cuanto al ordenamiento espacial de las ciudades, los mecanismos para la ejecución de planes y programas y en general la jurisprudencia sobre inmuebles urbanos. El resto de nuestros países, y especialmente Colombia, no cuenta con recursos semejantes en opinión de los especialistas nacionales en estas materias.

A pesar de los avances en diferentes campos que ha realizado Venezuela, puede afirmarse que el proceso que deben recorrer este país y otros en América Latina y el Caribe, en el campo de la descentralización y el desarrollo de los procesos de gestión urbana, es aún largo.

Perú

La estructura gubernamental peruana consta de cinco niveles: la nación, la región, el departamento, el municipio provincial y el municipio distrital, sin una delimitación clara de las competencias de cada ente.

En la actualidad el gobierno adelanta los procesos de modernización del Estado fusionando ministerios, con lo cual la gestión gubernamental, según el sentir de algunos, se ha tornado aún más ineficiente. Simultáneamente se desarrolla un acelerado proceso de privatización de las empresas estatales, en forma conjunta con el de descentralización, que básicamente consiste en transferencias de recursos y competencias del nivel nacional directamente a las comunidades. La situación política, después del reciente referendo, puede llevar hacia una reforma constitucional en la cual se realicen transformaciones en la estructura territorial.

Chile

Este país cuenta con una mayor tradición en el desarrollo de los procesos de privatización, modernización, apertura y descentralización, y es considerado modelo para la puesta en marcha de procesos similares en los países del área.

Actualmente se desarrollan modelos innovadores en el campo financiero, basados en la ley de la seguridad social y en los procesos de titularización inmobiliaria. En el campo urbano y de acuerdo con lo expresado por Alex Rosenfeld en el seminario "Políticas e instituciones para el desarrollo urbano futuro en Colombia", el desarrollo urbano chileno está relacionado con una serie de actores e instituciones, la mayor parte de carácter privado, que actúan de acuerdo con sus intereses particulares. Esto es una realidad que abarca no sólo las empresas inmobiliarias y constructoras, sino también las que prestan los servicios de gas, teléfonos, electricidad e incluso para la empresa estatal de agua

y alcantarillado. Entre los actores también podemos encontrar a los grupos académicos, a los colegios profesionales y, últimamente, a grupos de vecinos que se organizan para opinar o presentar sus demandas. Todo ello en un espacio urbano donde la infraestructura vial, las áreas de esparcimiento y algunos programas de vivienda destinados a los sectores más pobres de la población, son lo único que está directamente en manos del Estado.

El sistema que define las políticas, programas y administración urbana en Chile, según Rosenfeld, es un continuo de entidades y autoridades de distintos niveles, organizadas en forma jerárquica y con ciertos niveles de discrecionalidad, a lo largo de un sistema que tiende a la descentralización administrativa y territorial.

Las funciones, atribuciones y recursos con los que opera la administración urbana no colocan el acento en la promoción de estrategias de desarrollo urbano ni en la implementación de procesos de conducción y orientación de su crecimiento más allá del control y normativa urbanística, y no convocan a la ciudadanía a una participación activa en la determinación de opciones de crecimiento y desarrollo. La administración urbana centra más bien su atención en la provisión de servicios básicos de infraestructura y equipamiento, en la supervisión del proceso de urbanización y, más recientemente, en la atención a los sectores de menores recursos.⁴

Algunas lecciones preliminares

Como se señaló, hay una gran diversidad de acentos en las acciones adelantadas por los distintos países que no necesariamente se corresponden con las realidades de cada nación sino que, algunas veces, responden más a criterios políticos, de acuerdo con las exigencias de los procesos internos de cada país.

Es indudable que los cuatro frentes de trabajo, a saber, descentralización, modernización, apertura y privatización, continuarán, pero es necesario conocer más la realidad de las necesidades, con el fin de coordinar las acciones y hacer un uso más eficiente de los recursos.

⁴ Ver Alex Rosenfeld, "Actores e institucionalidad urbana en el proceso de descentralización chileno", mimeógrafo, octubre 1993.

GESTION URBANA EN CIUDADES INTERMEDIAS

*Centro de las Naciones Unidas para
los Asentamientos Humanos
(HABITAT)*

INTRODUCCION¹

Este documento tiene un doble propósito. Por un lado, efectuar una revisión y un análisis cualitativo de las investigaciones realizadas en América Latina sobre los gobiernos locales y, más específicamente, sobre la gestión urbana en las ciudades intermedias.

Para llevar adelante la revisión de los estudios sobre la gestión urbana en las ciudades intermedias de América Latina, nos hemos basado en términos generales en:

- a) Los resultados de una investigación² que coordinó la Secretaría Ejecutiva del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) con el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), en el año 1986-1987, que se realizó en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Venezuela, y que tuvo por objetivo efectuar una caracterización global, nacional, del papel de los gobiernos locales en esos países.
- b) Los resultados de una investigación sobre el papel de los gobiernos locales en la administración y construcción de la ciudad latinoamericana

¹ En este capítulo se presenta un extracto de un extenso trabajo elaborado por la Oficina de HABITAT en Nairobi. En dicho documento se tocan las siguientes temáticas: la gestión urbana en las ciudades intermedias de América Latina; las ciudades intermedias y sus problemas; las municipalidades y la gestión urbana en las ciudades intermedias de América Latina; los servicios locales y la gestión urbana local; los actores sociales locales y la gestión urbana; las relaciones políticas y la representación a nivel local; alternativas para la resolución de problemas en las ciudades intermedias; experiencias en la gestión de los servicios; experiencias en la gestión de políticas sociales: salud y educación, y la investigación de la gestión urbana en las ciudades intermedias.

El trabajo en extenso se encuentra disponible en las oficinas de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL, Santiago de Chile, y en las oficinas de HABITAT en Nairobi.

² Se encuentran publicados en J. Borja y otros (1989). Recoge los trabajos realizados desde diferentes países por investigadores pertenecientes a centros miembros del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

(1987-1989)³ para la cual se produjo información en algunas ciudades intermedias latinoamericanas, como Salta (Argentina), Canoas, Alvorada (Brasil), Pereira, Tuluá y Villavicencio (Colombia).

- c) Los resultados de una investigación colaborativa⁴ realizada en 21 ciudades intermedias de 7 países de América Latina durante los años 1990 y 1991, y que continúa en 14 de esas ciudades, estudiando la gestión de los servicios urbanos, en particular basura, agua y vivienda, según los casos de estudio.
- d) Los resultados de una investigación coordinada por la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL⁵ en cinco ciudades intermedias –Córdoba (Argentina), Ibagué (Colombia), Temuco (Chile), San Pedro Sula (Honduras) y Trujillo (Perú)– durante el año 1991/92, con el fin de identificar las necesidades locales de asistencia técnica en administración local del desarrollo urbano.
- e) Estudios político-institucionales que, sin tener en cuenta la ciudad⁶ están centrados en el tema del poder local y regional y de las relaciones que se establecen entre ellos y con el poder central.
- f) Los estudios descriptivos sobre ciudades intermedias y pequeñas⁷ llevados a cabo a mediados de los años ochenta en Argentina, Colombia, Jamaica, Nicaragua y Paraguay, para determinar la capacidad de captación o retención de población de ciertos asentamientos y la calidad de vida que pueden ofrecer.
- g) Por último, los 5 estudios de caso solicitados a propósito de un trabajo contratado por HABITAT, en Ribeirao Preto y Angra dos Reis, Brasil; en Cuautla, México; en Chiclayo, Perú, y en Mérida, Venezuela.

En términos generales, se trata de estudios descriptivos⁸ que tienen cierta

³ Esta investigación fue llevada a cabo por Hilda Herzer y Pedro Pérez dentro de un trabajo mayor, "Repensando la ciudad latinoamericana", realizado durante los años 1987-1989 y coordinado por Nora Clichevsky en el IIED-AL (ver Clichevsky y otros, 1990).

⁴ Coordinada por A. Rodríguez de SUR, Santiago de Chile, y con la participación como investigadores de: P. Pérez (Argentina), H. Vargas (Bolivia), E. Nunes (Brasil), F. Velázquez (Colombia), V. Espinoza (Chile), F. Carrión y M. Vásconez (Ecuador) y L. Chirinos (Perú). Se ha publicado una buena cantidad de trabajos de los autores mencionados y en colaboración con otros.

⁵ La que a través de su Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos formuló y ejecuta ese proyecto, con el apoyo del Gobierno de Holanda. El mismo es coordinado por el señor Pablo Jordán.

⁶ Ver en la bibliografía, Martínez Assad (1989) y Padua (1986) sobre México, y Gaitán y Moreno (1992) para Colombia.

⁷ Fueron realizados para el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), por Jorge Hardoy y otros (1985).

⁸ El rango global que abarcan las ciudades intermedias estudiadas en las diferentes investigaciones oscila entre 50.000 y 1.100.000 habitantes.

secuencia y permiten conocer y aprehender los diferentes procesos que se dan en sus sociedades y territorios.

Los trabajos revisados muestran dos tipos de finalidades: por un lado, dar un pantallazo acerca de las capacidades –atribuciones y limitaciones– que los gobiernos municipales tienen para desempeñar los papeles asignados y, por el otro, analizar la capacidad de los gobiernos locales de ciudades intermedias para dar respuesta a las necesidades de sus habitantes, en particular aquellos de menores recursos.

Estos estudios acerca del papel de los gobiernos municipales se desarrollaron en el marco de los procesos de democratización existentes en la última década en América Latina, y en el contexto de:

- a) procesos de crecimiento demográfico, así como de incremento de la importancia relativa de las ciudades intermedias, que han creado nuevas demandas y problemas;
- b) procesos de descentralización de la gestión del Estado en los que en realidad se ha desconcentrado, traspasando funciones del Estado a los municipios, aumentando sus atribuciones y a veces (aunque no necesariamente) sus recursos; y
- c) procesos de privatización de algunas de las empresas de servicios.

Una de las razones que han motivado que algunos estudios se concentren, en los últimos años, en ciudades de tamaño medio, se vincula con la tendencia observada a la disminución del crecimiento de las áreas metropolitanas y al mayor crecimiento de las ciudades intermedias, que pareciera evidenciar la existencia de ventajas comparativas en estas últimas. Estas ventajas están limitadas o condicionadas por la generalizada debilidad de las administraciones locales y su incapacidad para dar respuesta a situaciones cada vez más complejas, situaciones que se vinculan también con la concentración de población empobrecida, la que tiene un conjunto de carencias muy difíciles de satisfacer en materia de vivienda, infraestructura, servicios públicos y empleo.

La década de 1980 ha significado para América Latina un período de gran estancamiento económico, junto con la redemocratización de casi todos los países. Se eligieron nuevas autoridades, siendo Chile el último país en completar ese proceso. Se buscaron mecanismos para contrarrestar los efectos de la crisis del Estado a nivel central, y para ello se intentaron procesos de descentralización que han ido adquiriendo diferentes significados en los distintos países de la región (Herzer H. y Pérez P., 1989).

Efectivamente, en países como Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Venezuela se realizaron reformas constitucionales descentralizadoras; en Brasil, la modifica-

ción de la Constitución significó, entre otras cosas, el fortalecimiento de los municipios. Sin embargo, esos procesos no tienen todos la misma significación, como se verá en el desarrollo de este trabajo.

Vale la pena adelantar que es poco lo que se conoce acerca de la prestación de los servicios urbanos en general, y menos aún de los procesos de privatización en las ciudades intermedias.

Los contenidos del documento se presentan en diez capítulos, organizados de acuerdo con la siguiente secuencia de temas:

Primero se introduce el tema de las ciudades intermedias y sus problemas. Se describe cómo se han enfrentado esos problemas y se plantea conceptualmente el tema de la gestión urbana en ciudades intermedias, vinculándolo con los casos que se desarrollan luego.

En segundo lugar se tratan las atribuciones de los gobiernos municipales en ciudades intermedias, sus recursos, su organización y sus servicios.

Seguidamente se expone la cuestión de los actores sociales: quiénes son y qué hacen, sus relaciones entre sí y con la gestión urbana.

Por último se exponen algunas experiencias realizadas para resolver los problemas de las ciudades intermedias, generando alternativas de gestión urbana, y se presentan las conclusiones.

I. LAS CIUDADES INTERMEDIAS Y SUS PROBLEMAS

La crisis urbana en América Latina implica un acelerado proceso de urbanización, no acompañado, la mayor parte de las veces, con la provisión de elementos de infraestructura y equipamientos básicos y, consecuentemente, con aumentos significativos de población en condición de pobreza, con carencia crítica de vivienda y servicios. La pauperización de la ciudad impone nuevos problemas a los gobiernos locales. Estos procesos que fueron señalados para las grandes ciudades y áreas metropolitanas de la región, en las últimas décadas se convirtieron en propios de las ciudades de porte medio.

Las ciudades intermedias, menos estudiadas que las grandes, muestran en general durante la última década un crecimiento demográfico superior a las poblaciones nacionales, y sus tasas sobrepasan a las de las ciudades de mayor tamaño, actuando como receptoras de población migrante. La única excepción entre los estudios de caso presentados es Cuautla (México), que entre 1980 y 1990 crece por debajo de la media del país y del Estado donde está localizada.

Simultáneamente, esas ciudades presentan grandes dificultades por la inadecuación de la oferta de servicios y empleos urbanos, a lo que se suman problemas de tipo estructural debido a las formas particulares que asumen las actividades productivas. El bajo porcentaje de inversión privada y pública (como se observa en los estudios de caso realizados a propósito de este trabajo, así como en los mencionados en la revisión bibliográfica) contrasta con las iniciativas de autoconstrucción y organización de los sectores populares en el marco de la presente crisis.

Las ciudades intermedias están teniendo un peso cada vez mayor, no solamente en la sociedad sino también en la economía de los países de América Latina mientras, al mismo tiempo, carecen de instrumentos de gestión o de gobierno, y se producen procesos de democratización y descentralización estatal iniciados a partir de los años ochenta. En estas ciudades se están produciendo procesos democráticos (basados en la elección de las autoridades) e innovadores, que intentan conducir con mayor justicia y eficacia su gestión.

Junto al tamaño poblacional, las ciudades intermedias se definen por el análisis de otros aspectos: la economía regional o microrregional y su impacto en las actividades urbanas y de las áreas inmediatas, así como la estructura de los gobiernos e instituciones locales. Las ciudades intermedias deben ser percibidas en sus relaciones con ámbitos mayores, a cuya conformación contribuyen y con los que son interdependientes. Estas aglomeraciones sirven hoy de mercados de trabajo y centros de servicios especializados a una porción del territorio y la población, mucho más que unas décadas atrás.

Pese a ocupar un papel cada vez más importante en sus regiones y países, las ciudades intermedias de América Latina presentan un conjunto muy importante de problemas:

1. Tendencia a la terciarización y aumento del sector informal, que se da desde el inicio de la crisis, a mediados de los años setenta, y se intensifica a partir de los ochenta con la crisis de la deuda externa y los procesos de ajuste estructural.
2. Estructura económica menos diversificada que la de las áreas metropolitanas, lo que limita la expansión del mercado formal de trabajo e impide, en consecuencia, absorber la mano de obra que emigra de las zonas rurales.

Las ciudades que producen para los mercados internacionales son absolutamente dependientes de sus oscilaciones; en consecuencia, su limitada autonomía económica condiciona el funcionamiento y la gestión de la ciudad. Esto se manifiesta claramente en Resistencia, Argentina, acompañando la crisis del algodón.

3. Escasez de recursos del Estado, especialmente de las administraciones

locales, para proveer servicios a la población. Esta situación resulta crítica en centros de alto crecimiento. No obstante, algunos cambios constitucionales comienzan a garantizar mayores flujos de recursos del nivel central hacia los niveles locales, por ejemplo, en Colombia, Venezuela, Brasil, Chile, que habría que evaluar en el futuro.

4. Problemas ambientales por localización inadecuada de las ciudades, junto con la falta de regulación en general, y en particular sobre el mercado de tierras, que obliga a los habitantes a instalarse en terrenos inundables o vulnerables: por ejemplo, Chiclayo en Perú, localizada en un área de alta sismicidad. Resistencia en Argentina y San Pedro Sula en Honduras padecen procesos de inundación recurrentes y carecen de una política preventiva. Del mismo modo, la planta nuclear localizada en Angra dos Reis (Brasil) ya no produce beneficios locales pero sí altos riesgos ambientales.
5. Cuando las ciudades están especializadas en una sola actividad, su decaimiento las afecta de manera total. América Latina se encuentra plagada de ciudades que se desarrollaron al calor de la actividad minera, de un monocultivo de exportación —café, banana, azúcar, y otros— que, cuando dejó de tener demanda en el mercado externo, hizo que sus poblaciones perdieran sentido; ciudades-puerto interior que, cuando el transporte fluvial fue reemplazado por el automotor, también perdieron significación; o ciudades-metalúrgicas cuyos establecimientos cerraron con la crisis, etc. Ninguno de los casos analizados en la revisión de la bibliografía o de los estudios encargados ejemplifican este tipo de situación, aunque quizás el caso de Lota, Chile, en tanto pequeño centro minero, se acerque a dicha situación.

II. LA ATENCION DE LOS PROBLEMAS DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS

Los problemas de las ciudades intermedias fueron atendidos, en primer lugar, mediante intentos de desconcentración territorial, buscando reequilibrar diferentes regiones; con posterioridad con políticas de descentralización del Estado y fortalecimiento municipal, junto con la aparición y promoción desde los organismos multilaterales y bilaterales del tema de la gestión urbana local.

A. Políticas de desconcentración espacial en América Latina

La mayor parte de las políticas públicas aplicadas en las décadas de 1960 y 1970 para promover la desconcentración espacial se enmarcaron en una concepción "espacialista" de la organización del territorio. Por ejemplo, los polos de

desarrollo, donde se supone que cambiando de lugar los objetos (fábricas, caminos, etc) es posible producir cambios en las áreas atrasadas.⁹

Esas políticas no alcanzaron sus objetivos de desconcentración espacial, aunque en casos particulares se hayan logrado algunos cambios importantes.

Durante la última década, en el marco de una crisis muy profunda y de generalización de políticas de ajuste económico, comienzan a promoverse en casi todos los países de América Latina procesos de reestructuración del Estado, con la adopción de políticas de descentralización a través de su reforma político-administrativa.

El planteo descentralizador del Estado aparece después del fracaso de la desconcentración del territorio. En la actualidad, y de manera análoga al espacialismo que marcó a las políticas anteriores, se corre el riesgo de caer en un "reduccionismo administrativista", pensando que con reformas de esa naturaleza se pueden superar los graves problemas económicos y sociales que aquejan a los países.

B. Los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal

En buena parte de los países de América Latina se han producido reformas constitucionales que aumentan la autonomía y la capacidad de gestión de sus gobiernos locales. En algunos casos, esa autonomía es parte de la organización institucional preexistente. Por ejemplo, en Brasil, Argentina y México, donde la organización federal ha instituido, históricamente, ámbitos descentralizados en dos niveles: las provincias y las municipalidades. No obstante, nuevas reformas constitucionales, como la brasileña en 1988 o la mexicana en 1983, o en algunas provincias argentinas a partir de 1984, posibilitan el aumento de las funciones y finanzas municipales.

Es importante señalar que la forma estatal descentralizada en los países federales no significa necesariamente una vida política local cualitativamente más democrática que en el caso de los países con menor nivel de autonomía política local. Ello indica la existencia de limitaciones que remiten a las condiciones sociales y económicas y, particularmente, a la vida política local de cada uno de los países.

⁹ Esas políticas han sido muy caras fiscalmente, han requerido inversiones para grandes proyectos de infraestructura y equipamiento urbano dependientes del gasto público. (Ver el estudio de caso sobre Mérida, Venezuela, como ejemplo).

La descentralización es entendida de diferentes maneras y hasta suele hacerse, a veces, un uso valorativo del término sin analizar los múltiples significados que tiene para diferentes actores sociales. Se la vincula con dos aspectos que, aunque aparentemente complementarios, pueden ser opuestos: la democratización de los sistemas políticos y el enfrentamiento de los efectos de la crisis, el ajuste y la recesión económica. Para algunos, apunta a privatizar sectores de la economía en aras de la eficiencia.¹⁰ Para otros, supone fortalecer el gobierno central, transfiriendo las cargas de la crisis a los gobiernos locales. Asignando al municipio la gestión de las consecuencias sociales de las decisiones económicas del gobierno central, se lo transforma en receptor directo de la protesta ciudadana.

También puede significar una redistribución del poder.

La descentralización puede entenderse como una forma de hacer más eficiente el gasto y garantizar a los gobiernos locales una mayor autonomía en la toma de decisiones que les conciernen directamente.

A manera de síntesis, pueden identificarse dos orientaciones que definen el papel del municipio:

- 1) la descentralización como distribución real del poder, y
- 2) como distribución de cargas.

De acuerdo con la primera, los ámbitos territoriales menores del Estado amplían su poder tomando recursos y funciones que eran ejercidos por ámbitos superiores. Esto es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar la participación ciudadana, favoreciendo la democracia local como representación de los diferentes sectores sociales a nivel territorial. La descentralización tendría objetivos políticos (ampliación de derechos y libertades a través de procesos de participación –democratización política–); también objetivos sociales (redemocratización social, al incorporar sectores y regiones marginados). Por último, objetivos de eficacia económica y social (participación de los diferentes grupos sociales y su control sobre la administración pública local).

La segunda orientación, la descentralización como distribución de cargas, supone la incapacidad del desarrollo capitalista regional de hacer frente a la reproducción de los sectores sociales no incorporados como fuerza de trabajo formal y de buena parte de aquellos que, si bien están incorporados, reciben

¹⁰ En el estudio sobre Mérida, Venezuela, se dice que los procesos de privatización revelan más el interés del Estado en buscar el saneamiento de sus problemas económicos y financieros que en preocupaciones por responder a demandas de descentralización político-económica.

bajos ingresos. Las cargas tienen que ser redistribuidas territorialmente para aliviar al Estado central de la crisis económica. La descentralización se traduciría en intentar que los gobiernos locales garantizaran el cumplimiento de funciones estatales, fortaleciéndolos formalmente pero negándoles recursos reales.

En la medida en que la descentralización no afecte a la capacidad de decisión del nivel central de gobierno sobre cuestiones fundamentales, no permitirá un incremento efectivo de la capacidad municipal de decidir sobre aspectos centrales de la vida de las sociedades locales. En definitiva, los procesos de descentralización y su contenido dependen del comportamiento de los actores sociales y políticos.

Hay que desmitificar el papel democratizador que indiscriminadamente suele darse a la descentralización: el fortalecimiento municipal puede significar cosas diferentes, puede implicar políticas de mayor cobertura social pero también lo contrario; en realidad depende en gran medida de la realidad política local.

III. GESTION URBANA LOCAL EN CIUDADES INTERMEDIAS

A. Gestión urbana

La gestión urbana es el conjunto de procesos dirigidos a operar sobre la ciudad. Es una articulación de recursos (humanos, financieros, organizacionales, políticos, naturales) para hacer frente a la producción, funcionamiento y mantenimiento de la ciudad para brindar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo. Como se trata de recursos diversos y amplios, su articulación indica un proceso global en el que intervienen diferentes agentes (públicos o privados), con procedimientos, relaciones y métodos igualmente diversos.

La gestión urbana constituye una vinculación de tres tipos de procesos, económicos, sociales y políticos, que configuran la ciudad, de allí que presente tres núcleos fundamentales interrelacionados. La gestión se da en torno al mercado, al Estado y a los procesos de reproducción de la población.

La gestión urbana supone elegir alternativas (decisiones) que ponen en juego intereses diferentes, contradicciones y conflictos en la sociedad urbana (por ejemplo, debe decidir la orientación del gasto con base en diferentes criterios, desde el capricho individual de un jefe político hasta los planes y programas consensuados con diferentes grupos sociales). Es un fenómeno político y, como tal, es parte de los procesos sociales de configuración de la ciudad.

Dentro de esa amplia noción, se distingue el concepto de gestión pública urbana como un componente del gobierno de la ciudad, generador de distintos productos como la elaboración de políticas, su concreción en programas y ejecución en proyectos.

B. Gestión urbana y ciudad intermedia

Es preciso, ahora, preguntarnos si la gestión urbana tiene especificidad en el caso de ciudades intermedias.

1. La escala de los problemas

Las diferentes escalas de los problemas urbanos tienen consecuencias para su gestión, porque se asocian con distintas condiciones de costos o eficiencia en el uso de los recursos, o de posible rentabilidad cuando son encaradas privadamente (como la prestación de servicios).

Las ciudades intermedias, en general, permiten movilizar recursos y enfrentar proyectos (de obras y/o servicios) que difícilmente podrían realizarse (salvo con importantes subsidios) en ciudades pequeñas (sistemas de agua, electrificación, etc). A diferencia de las ciudades grandes, su gestión urbana no debe dedicar recursos a combatir deseconomías de aglomeración (en el transporte, el tránsito, el incremento de los costos por la extensión física, etc.).

2. Diferenciación económica y social de la ciudad

Una ciudad intermedia suele presentar una diferenciación de actividades económicas muy superior a la de una ciudad pequeña, conformando una sociedad urbana socialmente más diferenciada, con grupos sociales que corresponden a todos o casi todos los estratos de la pirámide social nacional.¹¹

Esa diferenciación social supone mayor dinamismo que en una ciudad pequeña y, para la gestión, la existencia de más recursos sociales y financieros. Supone asimismo una vida política más compleja (mayores agrupaciones, intereses y valoraciones) y, en definitiva, fuerzas políticas más definidas.

3. La cobertura urbana de la gestión

En las ciudades intermedias coincide la unidad de gestión (gobierno municipal) y la unidad urbana (ciudad), en la medida que una munici-

¹¹ Ello se refleja en los estudios de caso realizados a propósito de este trabajo.

palidad se hace cargo de la totalidad de una ciudad (es el caso de todas las ciudades estudiadas). Por el contrario, los gobiernos locales de ciudades metropolitanas deben hacerse cargo de realidades menores, de partes de una ciudad mayor.

Un municipio de una ciudad intermedia da cuenta de la totalidad geográfica y político-administrativa de una ciudad. Concentra la diversidad de funciones urbanas y los diferentes sectores sociales en un solo espacio, generando una forma de articulación entre todos y cada uno de ellos.

4. Participación de unidades gubernamentales de diferentes niveles

En una ciudad de tamaño medio, por lo general, intervienen organizaciones públicas de los niveles supralocales, como los nacionales, regionales, estatales o provinciales de prestación de servicios o de regulación y control. Se trata, muchas veces, de una relación conflictiva y/o competitiva.

IV. LOS SERVICIOS LOCALES Y LA GESTION URBANA LOCAL

A. La gestión municipal de los servicios

Teniendo en cuenta los pocos análisis que existen sobre la prestación municipal de servicios, solamente es posible realizar algunas propuestas generales.

La gestión de los servicios incorpora a actores de diferente naturaleza que actúan en función de intereses distintos. Esa combinación da lugar a orientaciones específicas que oscilan entre formulaciones de tipo tecno-burocráticas a otras populistas, pasando por intentos de conciliar las limitaciones técnicas con los principios sociales y políticos de los servicios públicos.

Un buen ejemplo son las empresas municipales de ciudades colombianas, como Santander, que son dirigidas por el alcalde, que tiende a introducir criterios de acumulación política, y por el gerente, que suele moverse con fórmulas técnicas.

Para la prestación de cualquier servicio es relevante la definición del problema que debe atender. Esa definición está asociada a los actores que intervienen. Por ejemplo, la recolección y disposición de residuos sólidos suele ser definida por actores burocráticos, en algunos casos con participación de las empresas

(como parece ser el caso de Zárate). Se los considera materiales insalubres e inútiles que deben ser transportados y eliminados, sin tener en cuenta sus dimensiones económicas (bienes utilizables) y ambientales. En la medida en que otros actores sociales logran incidir, pueden incorporarse otras dimensiones. Los criterios ambientales son objeto de promoción por parte de sectores ambientalistas en ciudades brasileñas o de la población perjudicada con los tiraderos de basura en Resistencia, grupos de bajos recursos que intentan aprovechar los bienes reciclables, etc.

Aun en el caso de la empresa municipal de Santander, que tiene una importante orientación técnica, no hay un plan de acción a largo plazo para utilizar de manera racional los recursos. Simultáneamente, es escasa la participación de la comunidad en esas decisiones, en parte porque se formulan de manera exclusivamente técnica.

B. El financiamiento de los servicios

Los recursos municipales son insuficientes frente a la magnitud de las necesidades locales. Por ejemplo, en Cartagena, Colombia, el monto de las inversiones necesarias para el saneamiento ambiental supera varias veces el presupuesto municipal. No parece posible pensar que el problema se puede resolver cargando sobre los gobiernos locales.

Los servicios locales se financian de diferentes formas, con recursos provenientes de distintos orígenes:

- a) Recursos públicos: de nivel nacional, intermedio o municipal. Estos representan la mayoría de las situaciones. Las empresas municipales, autónomas y con patrimonio propio, son una situación novedosa que parece funcionar favorablemente, por ejemplo, en Santander, Colombia, Sucre, Bolivia e Ilo, Perú.
- b) Recursos privados, que responden a una lógica de tipo empresarial. Comprenden los procesos de privatización o concesión como la recolección de residuos en Zárate, Córdoba, Angra dos Reis y la provisión de agua potable en Ilo.
- c) Recursos comunitarios que se integran por la contribución en dinero, materiales o mano de obra de los vecinos. Como los "entes promotores", que agrupan sectores medios para obras de infraestructura a escala barrial o la producción de viviendas populares.

C. Necesidades locales y cobertura de los servicios

En la mayoría de los casos que se observaron, si bien se presentan severos déficit, la provisión de agua cubre cuantitativamente una parte sustantiva de la

población de cada ciudad. Ello puede verse en Marilia, Piracicaba, Angra dos Reis y Ribeirao Preto en Brasil; Sucre en Bolivia; Zárate, Resistencia y La Rioja en Argentina; Mérida en Venezuela; Talca en Chile y Santander en Colombia.¹²

En otros casos, como Cochabamba y Montero en Bolivia, la falta de cobertura parece ser el resultado de una administración irracional y el uso inadecuado de los recursos. Por ejemplo, en esas ciudades se destina el 58% del gasto a infraestructura vial y el 1% a saneamiento básico.

D. Los problemas en la prestación de los servicios

Veamos algunos ejemplos:

1. Problemas de financiamiento:

En Resistencia, Argentina, el servicio de recolección de basura manifiesta disfuncionalidades vinculadas con la falta y obsolescencia del equipamiento y los costos elevados de alquiler de equipos privados, así como un exceso de mano de obra de muy baja productividad. Estos factores contribuyen al desfinanciamiento del servicio —la tasa que cobra el municipio sólo alcanza al 18.5% del gasto— y, en consecuencia, a su creciente incapacidad para proveerlo.

2. Capacidad organizativa del aparato municipal

En Mérida, Venezuela, el servicio de recolección de residuos, prestado en forma directa por el municipio, carece de planificación para responder con eficiencia al desarrollo de la ciudad. Atraviesa una crisis vinculada con la escasez de recursos, carencia de equipos y falta de personal calificado.

También en Resistencia, Argentina, ese servicio está a cargo de un aparato municipal ineficiente que, como ya se dijo, incluye una cantidad exagerada de personal con procedimientos de trabajo prebendarios que disminuyen su productividad. Tampoco existe un marco normativo que regule la recolección y disposición de los residuos sólidos y el control es limitado.

¹² Los estudios analizados no dicen nada sobre la cobertura desde un punto de vista cualitativo, por lo que no es posible afirmar su corrección.

En el caso de servicios privatizados, las municipalidades no han transformado sus aparatos prestadores de servicios en controladores de las prestaciones privadas, salvo quizás las chilenas.

3. Problemas relacionados con las racionalidades de los actores involucrados en la prestación del servicio

El caso de la recolección de basura en Resistencia es un buen ejemplo. El personal tiene un régimen de trabajo con privilegios frente al resto de los empleados municipales y al mercado de trabajo, que obliga a tener una enorme planta que incrementa correlativamente los gastos de operación. Ese régimen es el resultado de las negociaciones políticas entre las autoridades y el sindicato municipal, que tiene capacidad de presión en tanto puede paralizar el aparato municipal. Las posibles vinculaciones entre actores burocráticos municipales y las empresas de prestación de servicios introducen ciertas "desviaciones" de los criterios de eficiencia en la prestación de los servicios. Mientras tanto los usuarios suelen ser observadores relativamente pasivos de la gestión.

También tiene incidencia la dependencia de las modalidades de los titulares de los ejecutivos municipales. En las ciudades de Brasil, por ejemplo, una buena parte de los servicios para la población de menores ingresos depende de la voluntad del jefe del ejecutivo local, por lo que puede no haber continuidad entre diferentes gestiones, al tiempo que puede variar fuertemente el papel del gobierno municipal.

4. Problemas de coordinación interjurisdiccional

En Brasil, la Unión, los estados y los municipios tienen responsabilidades concurrentes en salud y educación. La Constitución asigna como responsabilidad municipal la educación preescolar y primaria y los servicios básicos de salud, debiendo contar con la cooperación técnica y financiera de la Unión y los estados. Sin embargo, ninguna de esas áreas cuenta con una legislación que sienta los lineamientos para la operación de estos servicios, o establezca los sistemas de financiamiento y asistencia técnica. En consecuencia, la educación es, en la práctica, un sistema integrado con el gobierno federal que define las grandes líneas dentro de las cuales los municipios establecen ajustes acordes con sus realidades locales. Es decir, por falta de coordinación interjurisdiccional se produce una respuesta centralizadora.

V. LOS ACTORES SOCIALES LOCALES Y LA GESTION URBANA

A. Las relaciones de los actores y la gestión local

La gestión pública local, tal como la entendemos, implica, además de la articulación de recursos, la articulación de diferentes actores.

Los actores se vinculan con la gestión en tanto que de ella depende la satisfacción de una necesidad o el logro de algún interés. En consecuencia, cada tema generará un conjunto de actores interesados en intervenir.

Los actores económicos se incorporan a la gestión, normalmente, en razón de la existencia de intereses particulares de mercado: generar una ganancia, impedir una pérdida, etc.

Debido al limitado peso económico de las municipalidades de ciudades intermedias, la relación de estos actores con esos gobiernos no suele ser relevante. Los intereses empresarios son más bien atendidos por los otros niveles estatales.

Sin embargo, las empresas que operan en la construcción de la ciudad (vivienda, infraestructura, servicios) tienen especial interés en la vinculación con la administración local. Dadas las diferentes formas por medio de las cuales se realizan los trabajos, las empresas deben relacionarse con los vecinos organizados que han decidido realizar obras en sus barrios y, con base en ese vínculo, acceder a las decisiones municipales. En ciudades de relativa importancia económica (como en Córdoba, Argentina), donde además de las obras para las actividades económicas tienen importancia las regulaciones urbanas, la vinculación de las empresas puede adquirir mayor relevancia.

Las empresas se vinculan individualmente en la defensa de sus intereses más directos, mientras que tienden a operar organizadamente cuando algunas cuestiones más generales las afectan. Tal es el caso de la normativa urbana, con efectos para el conjunto, por lo menos según sus localizaciones en la ciudad.

Estos actores tienden a vincularse por medio de procedimientos "opacos", poco visibles socialmente, como el desarrollo de "lobbies" y las presiones de todo tipo. La cercanía y aun la superioridad social y de poder dentro de la estructura social local de los empresarios respecto de los ocupantes de cargos municipales les da una influencia que otorga cierta "naturalidad" a la determinación de comportamientos y decisiones. En consecuencia, es muy difícil detectar esos vínculos y la literatura es pobre al respecto.

El tamaño económico de las empresas y el origen del capital parecen ser dos dimensiones fundamentales para tener en cuenta la capacidad empresarial de influir en la administración local. Sus vinculaciones con los niveles superiores estatales pueden resultar muchas veces decisivos, y a las administraciones locales puede resultarles difícil oponerse a sus pedidos o demandas.

Los actores comunitarios, que se relacionan para la obtención de medios de consumo para su reproducción, son fundamentales en la producción de las ciudades intermedias de América Latina. Sus organizaciones y las iniciativas consecuentes, están por detrás de buena parte de la producción y gestión de la ciudad. Esa presencia tiene dos caras: constituyen una compensación frente a la debilidad de las municipalidades, aportando diferentes recursos y, principalmente, su trabajo, como ocurre en casi todos los casos; o integrándose en la toma de decisiones y compartiendo con los organismos municipales aspectos de la gestión para la producción del hábitat popular, como es el caso de la vivienda en Zárate-Argentina.

B. Los principales actores locales vinculados a la gestión urbana

1. Los actores estatales

Los estudios de las ciudades intermedias muestran una desigual presencia de los actores estatales locales en la gestión urbana. Los ejecutivos tienen un peso muy superior a los legislativos.¹³ Ello parece deberse, en parte, a las condiciones institucionales que, salvo en Brasil, definen legislativos débiles, mientras los ejecutivos tienen el manejo del aparato municipal y sus recursos.

Los ejecutivos municipales son elegidos popularmente en forma directa, salvo en la ciudad de Resistencia, Argentina, y en Bolivia, donde los concejales eligen a uno de ellos para ser presidente del Concejo e intendente y en Chile, cuando no hay mayoría absoluta para el alcalde. Esta situación es interesante ya que teóricamente podría obligar a los concejales a involucrarse más en la gestión de la ciudad y, además, permitiría una mayor representatividad a la acción del ejecutivo. Sin embargo, y como se observa en muchos otros casos, se imponen las lógicas de operación partidaria y las situaciones se resuelven en función de cuotas de poder.

Los cargos de los concejos municipales son de elección popular. Los estudios de caso no abundan sobre los procedimientos electorales que, por lo general,

¹³ Para dar una idea, los legislativos gastan en promedio entre 1% y 6% de los presupuestos municipales.

tienden a realizarse de manera proporcional. En la ciudad de La Rioja, por el contrario, las normas electorales otorgan las dos terceras parte de los miembros del concejo al partido que obtiene mayor cantidad de votos, de manera que quien gana la intendencia tendrá mayoría en el legislativo.

Sus ocupantes tienden muchas veces a operar en relaciones de clientela (muy evidente en Resistencia, La Rioja, Argentina; en Angra dos Reis, Piracicaba, Brasil; Cartagena y Santander, Colombia; Cuautla, México; Juliaca, Perú; Mérida, Venezuela), dando lugar a la atención de aspectos puntuales de la ciudad, perdiendo la capacidad de percibir la totalidad.

En las ciudades intermedias, la vinculación de las municipalidades con los sectores de menores recursos son definidas fundamentalmente por la voluntad política del ejecutivo municipal. Esto pone en evidencia la importancia que, en casi todos los casos, tiene la persona que ocupa ese cargo. Buena parte de las acciones dependen, tanto en su implementación como en su continuidad, de su voluntad, como se manifiesta en las ciudades brasileñas de Marília y Piracicaba.

La naturaleza y magnitud de la intervención del gobierno municipal puede variar, dando prioridad a políticas de fomento y desarrollo económico del municipio, e incluso políticas sociales de carácter compensatorio. Cada gestión tiene su sello propio, introduciendo así cierta incertidumbre, tanto sobre los sectores que serán beneficiados como sobre la misma continuidad de las políticas, en la medida en que no se las institucionaliza. Un caso típico es el de la ciudad peruana de Trujillo, donde la administración sobresale por el carisma del alcalde, que orienta su gestión con el propósito de minimizar los conflictos sociales y establece, personalmente, acuerdos con diferentes grupos de interés.

En casi todos los casos, las decisiones municipales se toman dentro de relaciones de clientela y se comprueba que los alcaldes poseen una amplia autonomía para desarrollar las acciones y, particularmente, escoger a sus clientes.

En la ciudad de Mérida, Venezuela, los partidos políticos regulan la relación entre las organizaciones comunitarias y el gobierno. Cuando tomaron la decisión, por ejemplo, de distribuir leche entre los sectores populares, el Ministerio de la Familia designó como responsables a organizaciones vecinales controladas por el partido de gobierno municipal.

En la ciudad de La Rioja, Argentina, se verifica con claridad que la municipalidad se hace cargo de las relaciones (políticas en primer lugar) con los sectores populares y que recibe sus demandas, generando relaciones de subordinación a estrategias de acumulación político-partidarias de base en la clientela.

En otros casos se han establecido relaciones diferentes, no caracterizadas por

nexos personalizados de intercambio, sino que se han promovido vínculos de ciudadanía (asociados a la representación) o de participación con diferentes niveles de institucionalización (esto es lo que se está intentando, aparentemente, en Angra dos Reis desde el cambio de gobierno).

El concepto de participación es utilizado, muchas veces, en forma conceptualmente imprecisa y aun equívoca. A veces, por ejemplo, no queda claro hasta qué medida no es una consecuencia de un estilo populista de gestión. El caso de Zárate, Argentina, presenta interés porque se trata de un intendente que se mantuvo en el poder por tres períodos consecutivos, y que inició una experiencia parcial (dentro de la Dirección de Vivienda) de participación institucionalizada de organizaciones populares locales en las decisiones y ejecución de una política sectorial. Ello le dio una continuidad fuera de lo común a un intento de institucionalizar la participación popular en la gestión. En esta misma línea podría citarse el caso de Angra dos Reis, donde existe un intento de institucionalizar la participación a través de instancias de atención y negociación permanente dentro del aparato municipal, por ejemplo para la regularización de asentamientos ilegales (Cf. estudio de caso). Finalmente, Córdoba es un ejemplo de gestión sin participación, más allá de la que se da a través del voto.

2. Actores económicos

a) Empresarios

La presencia de los actores económicos en las ciudades intermedias depende del contexto regional, que da lugar a diferentes situaciones. Por una parte, ciudades con actores económicos de relativa autonomía (Córdoba, Argentina), por la otra, ciudades dependientes regionalmente (Resistencia, Argentina; Ilo, Chiclayo, Trujillo en Perú) y ciudades dependientes de unidades urbanas mayores como las metropolitanas (Cuahtla en México, Angra dos Reis y Ribeirao Preto en Brasil y Zárate en Argentina, en cierta medida).

Las empresas, como actores individuales, más allá de su tamaño, se perciben en la gestión de las ciudades intermedias, por una parte cuando utilizan la ciudad como soporte de sus actividades y se orientan al mercado local. En Zárate (Argentina), por ejemplo, la pequeña y mediana empresa manifiesta interés ante propuestas del gobierno municipal que involucren su participación, dado que dependen directamente de ese mercado local. Semejante es la situación en las ciudades de Ecuador, donde existen sectores comerciales de capital local (pequeños comerciantes y cooperativas), como también productores rurales, junto con una serie de técnicos y profesionales "no agrarios", pero vinculados a esa producción.

Diferente es el caso de la ciudad de Cuautla (México), que está fuertemente vinculada al área metropolitana de la ciudad de México, funcionando como ciudad de fin de semana. El sector económico vinculado con el comercio y la hotelería está interesado en el desarrollo de la ciudad, siempre que se garantice ese flujo de población de fin de semana o vacaciones. Algo similar ocurre en ciudades turísticas, como Angra dos Reis o Piracicaba en Brasil.

Cuando las empresas producen para fuera del mercado local, su vinculación con la gestión parece diferente. Por ejemplo, en las ciudades argentinas de La Rioja y Zárate, la gran empresa instalada textil o química manifiesta poco interés por la administración local (aunque por su peso económico toma decisiones sobre empleo, por ejemplo, que producen fuertes efectos en el conjunto de la ciudad), salvo cuando las normas que regulan la localización o habilitación las afectan. Lo mismo ocurre con las grandes empresas automotrices radicadas en Córdoba. Pueden intervenir colaborando en la realización de alguna obra cultural o social, pero su vinculación fundamental se da con los otros niveles de gobierno: provincial o nacional.

La complejidad de algunos casos se observa en la ciudad de Ilo (Perú), sede de la actividad minero-cuprífera nacional, donde una empresa norteamericana, la Southern Perú Copper Corporation, es el actor más poderoso de la escena local. Allí prácticamente no hay empresarios orientados al mercado local con significativa capacidad de acumulación económica ni interés sobre el conjunto de la ciudad. Los que existen, a saber, armadores, agricultores y los que realizan otras actividades vinculadas con la gran empresa minera local, dependen de ésta.

A su vez, la empresa minera no manifiesta interés por las condiciones de vida en la ciudad, fuera del sector territorial que controla de manera directa.

Otra situación se da en algunas ciudades argentinas en las que grandes empresas nacionales han localizado sus plantas de producción, que dependen de unidades de gestión instaladas en la capital del país. En Zárate, pero particularmente en La Rioja, esto implica que los propietarios se encuentran ausentes de la ciudad local, aunque conserven una gran capacidad de decisión sobre cuestiones que hacen a su vida.

La vinculación mayor con los niveles no locales del Estado por parte de los actores económicos parecería hacer referencia también, desde el punto de vista de los aparatos gubernamentales, a una suerte de división de "tareas": al municipio le corresponde ocuparse de la "pobreza" y a los niveles superiores, los intermedios en los países federales, de las relaciones con los sectores empresariales que participan activamente en la definición de las políticas económicas.

Diferente es el caso de las empresas que producen para la ciudad y que, por

ello, tienen un interés directo sobre las políticas públicas urbanas. Estas empresas tienden a vincularse con las municipalidades para influir en las decisiones que las afectarán (realización y asignación de obras, por ejemplo).

La manera de "incidir" sobre el gobierno municipal puede darse por influencias orientadas a permitir manejos discrecionales en las licitaciones públicas (Resistencia, Argentina).

En el caso de Juliaca, Perú, los sectores empresarios vinculados al proceso de urbanización de la ciudad suelen incidir a través del control del partido regional (Frenatraca) a cargo del gobierno municipal. Este realiza una administración de corte "personalista" sin instancias de participación para otros actores locales que, además, no están organizados.

b. Organizaciones empresarias

Las empresas se organizan en cámaras o asociaciones para representar sus intereses sectoriales o territoriales. Su comportamiento respecto de los gobiernos municipales no se diferencia de lo ya mencionado: la tendencia a incidir sobre los procesos de toma de decisión que involucran de manera "opaca", accediendo, en muchos casos, a niveles regionales o nacionales (La Rioja, Argentina; Piracicaba en Brasil).

En algunas ciudades se conoce un poco más su papel. Por ejemplo, en Zárate, Argentina, el comportamiento del Centro Comercial e Industrial, que agrupa a grandes, pequeñas y medianas empresas, permite diferenciar esos tipos de empresas por sus distintas intencionalidades, objetivos y necesidades en el modo de vincularse con la administración local. En general, se observa que, cuanto mayor es el tamaño de las empresas, menos dependen de la municipalidad para sus actividades (salvo cuestiones generales de funcionamiento urbano) y, a la vez, están en condiciones de colaborar con algunas actividades sociales o culturales locales.

En las ciudades de Ecuador se observa que los medianos comerciantes se nuclean en torno a la demanda de servicios públicos locales.

En Ribeirao Preto la asociación de comerciantes ("estructura de poder tradicional de la ciudad") es determinante en la definición de las políticas municipales. En cambio, en Angra dos Reis los comerciantes locales son críticos de la actual gestión; señalan que no está promoviendo el desarrollo de la economía local. Tras esta crítica se esconden las desavenencias con un plan de reordenamiento de la radicación hotelera.

Este tema no ha sido, en términos generales, suficientemente tratado en la mayor parte de los estudios de ciudades intermedias.

3. Actores comunitarios

Los actores comunitarios orientan sus actividades en razón de su reproducción como sujetos sociales de manera solidaria. La literatura latinoamericana suele englobarlos bajo el nombre de sectores populares, utilizando un concepto poco preciso. Esto implica que su tratamiento suele basarse en referencias empíricas muy variadas que dificultan la comparación. En la bibliografía revisada predomina la alusión a su importancia para resolver necesidades básicas que el Estado no resuelve, en particular cuando actúan organizadamente.

a) Actores comunitarios individuales o familiares

La presencia local de los individuos o familias de los sectores populares no ha sido particularmente trabajada por los estudios que se analizaron. Esto tal vez se deba a que, desde la perspectiva de la conformación del poder local, los sectores populares tienen baja capacidad para incidir en las decisiones de los procesos de gestión, particularmente si actúan en forma aislada.

Sin embargo, esos individuos o familias son las unidades fundamentales para garantizar la reproducción que predominantemente se da por fuera del mercado. También aparecen como relevantes por el establecimiento de relaciones políticas de tipo informal, como son las de clientela.

b) Actores comunitarios organizados

Los actores comunitarios organizados tienen mayor presencia en la gestión de las ciudades analizadas que los individuales. En especial, las organizaciones de sectores populares de tipo territorial (centros vecinales, comisiones vecinales, etc.) para la satisfacción de demandas sobre infraestructura y servicios básicos que no pueden satisfacer en el mercado (referirse al caso de Chiclayo). También existen organizaciones territoriales de sectores medios y medios bajos, como las sociedades de fomento en Zárate o los entes promotores en Córdoba.

En Ribeirao Preto existen 223 organizaciones comunitarias que reciben ayuda financiera del gobierno municipal y sobre la cual este último no lleva ningún control. En San Pedro Sula el gobierno municipal se limita a reconocerlas, legitimando su existencia.

En Ecuador, con fuerte presencia de comunidades indígenas, se observan organizaciones populares en torno a reivindicaciones de carácter étnico con peso en las relaciones locales en torno a la gestión de la ciudad.

Vale la pena observar diferentes formas de su organización:

Las comisiones vecinales

Estas se vinculan al gobierno municipal para la satisfacción de demandas relacionadas con su reproducción social.

La acción vecinal frecuentemente asume un aparente apoliticismo, que en la práctica suele traducirse en disponibilidad para ser objeto de cooptación o para introducirse en relaciones de clientela. Esto es así porque existe una tendencia a la fragmentación y especialización en relación con el tipo de demandas que atienden, inducida desde las instancias institucionales, y además porque estas organizaciones suelen entrar en competencia con los partidos por la "representación" de sus bases. No obstante, hay intentos de unificaciones mayores (Federación de Barrios en Santo Domingo, Ecuador, Federación de Favelados de Marília, Brasil).

La institucionalización de la acción comunitaria cobra diferentes formas según los países. En Venezuela, a partir de la aprobación de la Ley Orgánica de Reforma Municipal en 1978, se reconoce a las asociaciones de vecinos como representantes legítimos de la comunidad. Ello ha permitido a los partidos políticos en posición de poder legalizar asociaciones que eran de su preferencia y por esta vía continuar con prácticas de clientela.

En muchos casos, las organizaciones vecinales se hacen cargo de los sectores "no rentables" de la población, cuyas necesidades (de servicios e infraestructura) el municipio no puede resolver sin contar con su participación y aportes en trabajo, materiales u otros (en Resistencia o en Angra dos Reis, en el proyecto de recolección selectiva de basura, o Mérida, donde desde 1986 el Estado comparte con las asociaciones de vecinos la construcción de vivienda para sectores sin recursos a través de la autoconstrucción).

En otras ocasiones, estas organizaciones involucran a sectores heterogéneos que no logran articular políticamente, por lo cual no son tenidas en cuenta por las instancias gubernamentales (caso de los centros vecinales de Córdoba). Como contrapartida, el municipio puede crear organizaciones "a su medida", destinadas a la resolución de demandas que, por una parte, con anterioridad eran asumidas íntegramente por el Estado y, por la otra, "agrupan" a los actores de acuerdo con "recortes" acordes con las estrategias estatales. Así son los "entes promotores" para fines de ejecución de obras públicas y las cooperativas de servicios públicos que, en Córdoba, agrupan a sectores medios y medios bajos.

También es posible el desarrollo de organizaciones más autónomas como el movimiento ecológico de Piracicaba, Brasil, cuya base social está integrada por sectores medios vinculados con la educación superior.

Los sindicatos

Su peso e importancia tiende a decrecer, aunque existen situaciones puntuales donde los sindicatos conservan una gran importancia para la definición de condiciones de trabajo, sueldo, etc. de sus bases (ejemplo, el sindicato de municipales en Argentina). En Ilo, Perú, una fuerte tradición del movimiento sindical, ligada a la debilidad de otros actores de la escena local, es aprovechada por el Partido Izquierda Unida para canalizarla en un modelo "participativo" y consensual de gestión urbana.

4. Los actores políticos

En la escena local los partidos políticos se subordinan casi siempre a estrategias de crecimiento, acumulación o conservación del poder partidario, a través del control de los recursos del aparato estatal.

Salvo excepciones (y el caso de Córdoba configura una), los partidos políticos nunca desarrollan programas de gobierno local.

VI. RELACIONES POLITICAS Y REPRESENTACION A NIVEL LOCAL

En este apartado analizamos las relaciones políticas entre los diferentes actores locales que, en la mayoría de los casos, presentan problemas tales como "la distancia entre electores y elegidos" o "las relaciones de clientela", que introducen la cuestión de la crisis de representatividad.

En una perspectiva general, los problemas mencionados se vinculan con la caracterización y cumplimiento de los fines éticos del Estado y con cuestiones de procedimiento de los sistemas de toma de decisiones en las instituciones representativas.

La representación política debe lograr que ciertos actores, que están materialmente ausentes en algunos ámbitos o relaciones sociales, logren incidir en ellos. En ese sentido, supone, por una parte, hacer presentes valores, intereses y necesidades de la población; por la otra, reflejar las características y propiedades de los sujetos que son representados. En ambos casos, es una relación entre la diversidad (socioeconómica y territorial) de la ciudad y las características de los representantes o la composición social del órgano representativo.

En consecuencia, la representación hace presentes a grupos definidos (clases, etnias, residentes de ciertos barrios, etc.) y/o a sus valores e intereses.

A. Representación o clientelismo

En la mayoría de las ciudades intermedias, las relaciones políticas se alejan de los criterios formales de representación para caracterizarse por vínculos personalizados con fuerte contenido de intercambios mutuos (clientelismo). Las decisiones sobre el uso de los recursos municipales suelen no ser tomadas únicamente de acuerdo con las necesidades y sus prioridades, sino en función de vínculos personalizados de apoyo político por parte de diferentes individuos o grupos locales. Las relaciones de clientela son, en consecuencia, una manera de hacer política que diluye la función representativa de la administración local y, por ende, de la gestión urbana. Esto es muy claro en algunas ciudades intermedias, como La Rioja, Resistencia, Mérida, Cuautla, Marilia, Piracicaba, Angra dos Reis, etc., como lo muestran los estudios realizados.

En esos casos, los actores estatales, los políticos (particularmente algunos "mediadores") y los comunitarios (en especial las organizaciones territoriales, que deben mostrar logros para mantener una afiliación importante) se vinculan para intercambiar bienes (materiales de construcción, maquinarias, etc.) o servicios (atención médica, empleo, etc.) por apoyo político (votos, asistencia a actos, colaboración en campañas).

Las relaciones de clientela se dan en un contexto local caracterizado por la presencia de población excluida de los mecanismos formales para satisfacer sus necesidades (mercado y política social), como es el caso de todas las ciudades que han sido estudiadas y, además, por el predominio de estilos políticos de acumulación de poder en los actores estatales y políticos que orientan la gestión, como se observa en las ciudades argentinas de La Rioja y Resistencia y en, en algún grado, en todas las demás. La falta de canales institucionales para que la población resuelva sus necesidades la predispone para utilizar los intersticios que le ofrecen las relaciones de clientela.

El predominio de una gestión de clientela excluye, en forma parcial al menos, a la población que no se sujeta partidariamente, al someter las demandas populares a una lógica política de acuerdos mutuos. El municipio aparece como un instrumento para el desarrollo de intereses partidarios y la acumulación política. Como resultado, la gestión municipal queda subordinada, perdiendo paulatinamente legitimidad.

Algo similar ocurre en las ciudades colombianas analizadas, donde predomina la atención de las necesidades populares que no comprometen modificaciones en la preeminencia de los partidos hegemónicos. En esa dinámica, los partidos políticos tienden a descuidar la elaboración de propuestas específicas de gestión municipal. Como resultado, los concejos municipales muestran una crisis de representatividad que se caracteriza por un bajo nivel de participación y un

divorcio cada vez mayor entre electores y elegidos. La pérdida de legitimidad de los legislativos locales se encuentra, también, en casi todas las ciudades.

B. Crisis de representación y legitimidad de la gestión local

Las condiciones de ejercicio de la política local descritas configuran una crisis de representación. Esa crisis puede deberse tanto a la desatención de carencias y demandas como al ejercicio de los cargos de representación (impermeabilidad de los partidos, poder sin contrapesos, ausencia de relaciones sistemáticas elector/ elegido, posibilidad discrecional de “seleccionar” demandas, etc.).

Como consecuencia de esto, disminuye la capacidad municipal de enfrentar a los problemas y necesidades de la ciudad. Se dan respuestas parciales, al entregar favores a individuos o grupos a cambio de apoyo con una gestión inadecuada de los recursos. Tal es el caso de la utilización del empleo como bien de intercambio de clientela, como se observó en La Rioja y Resistencia (Argentina), donde creció de tal manera, asociado a las elecciones locales, que socavó el presupuesto municipal e hizo más difícil aún la realización de obras y servicios locales.

Esa crisis de representatividad debilita considerablemente la legitimidad de la administración local, poniendo en cuestión la gobernabilidad.

La situación en las ciudades bolivianas de Cochabamba y Montero, que en rasgos generales se aplica a casi todas las ciudades intermedias analizadas, evidencia que la crisis de representatividad se vincula:

- con la ausencia de organizaciones de diferentes grupos sociales y, en particular, de sectores populares que puedan hacerse cargo de los cambios del contexto político y económico y el desgaste creciente de las antiguas organizaciones de base;
- con el predominio en el gobierno comunal de una lógica autoritaria con prácticas caudillistas y de clientela; y
- con la falta de mecanismos apropiados para la participación social.

Como consecuencia, las demandas son procesadas en forma individual o sectorial, por barrios o zonas de la ciudad, con objetivos muy concretos y, ante la ausencia de capacidad municipal de respuesta, suelen resolverse mediante la autogestión de obras.

Frente a la sociedad local, el gobierno municipal se vuelve un aparato que destina sus recursos predominantemente para mantenerse como tal, a la vez que su capacidad de actuar en los problemas locales es limitada y aun disminuye. Los sectores populares se acercan a relaciones de clientela que solamente pueden

cobijar a algunos; los sectores medios, muchas veces con mayores contactos sociales, pueden verse beneficiados con el empleo municipal. Pero el costo de esa gestión es la acentuación de sus debilidades, en un contexto de crecimiento de la pobreza y de disminución de recursos.

VII. ALTERNATIVAS PARA LA RESOLUCION DE PROBLEMAS EN LAS CIUDADES INTERMEDIAS DE AMERICA LATINA

Las municipalidades de las ciudades intermedias de América Latina, de acuerdo con los casos cuyos estudios hemos analizado, cuentan con muy pocos recursos para enfrentar una gran cantidad de responsabilidades, problemas y necesidades.

Frente a ello, se imaginaron y pusieron en práctica alternativas frente a los caminos que habían sido utilizados tradicionalmente.

En esta sección se analizan algunas de esas alternativas, de esos intentos de superar las limitaciones de los gobiernos locales para resolver los problemas de las ciudades, y satisfacer las necesidades de su población, en especial, la de menores recursos.

Tendremos en cuenta alternativas experimentadas para resolver problemas financieros, de capacidad técnica de operación de las municipalidades, para la gestión de los servicios urbanos y sociales y para la representación y participación de la población local.

A. Experiencias sobre el financiamiento

En este caso tendremos en cuenta, en primer lugar, experiencias relacionadas con el financiamiento municipal de carácter "macro", es decir, de aspectos globales. Un segundo conjunto se refiere a las modalidades del financiamiento para la realización de obras y prestación de servicios.

1. Problemas de tipo macro

Hemos encontrado ciertos casos que se basan en la participación de la población o la asociación de la municipalidad con organizaciones de la población local, para contribuir al mejoramiento de las finanzas municipales: ya sea en la definición del sistema fiscal local como en la recaudación de los ingresos.

Para cooperar con la administración pública en la gestión de planes, programas y proyectos, en la definición de prioridades de intervención y para ejercer el control de las acciones del poder público, fueron instituidos concejos

municipales en Angra dos Reis, Brasil, compuestos por representantes de entidades gubernamentales, asociativas, etc. El consejo de presupuesto, por ejemplo, tiene por misión discutir la propuesta presupuestaria del ejecutivo antes de que sea enviada a la asamblea municipal para su análisis y aprobación. La política financiera local es una decisión en la que interviene directamente la población, dotándola de mayor legitimidad y peso.

En Ilo, Perú, con base en la participación de los pobladores (por ejemplo, la Federación de Pueblos Jóvenes), se iniciaron cambios para desarrollar una política tributaria eficiente y racional que permitiese incrementar los recursos propios. Para ello:

- i) se modificó la administración tributaria con la puesta en ejecución de la reforma constitucional y decretos posteriores que establecían transferencias de otros de niveles superiores, como la otorgada a las municipalidades del 1,5% del impuesto general a las ventas en función del tamaño de la población;
- ii) se introdujeron instrumentos para contrarrestar procesos de gran inflación, orientados a mantener el valor de los tributos municipales y garantizar su cobro, para no perder cobertura y calidad en los servicios.

La población participó en las decisiones sobre reajustes, por medio de organizaciones representativas de los sectores afectados. De esta manera se discutieron ampliamente los alcances de la modificación de la administración tributaria y se propusieron medidas orientadas a mantener el nivel de los ingresos de la población. Así se presentaron las razones del incremento en los tributos y se establecieron excepciones y tarifas diferenciales para los pobladores indigentes. Además, quienes debían afrontar el pago de los costos de instalación de los servicios fueron eximidos temporariamente del pago de las tasas.

En una ciudad con una fuerte clase media como Zárate, Argentina, para mejorar la recaudación tributaria, el gobierno municipal acordó con las sociedades de fomento¹⁴ que se hicieran cargo del cobro de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza, que es el ingreso municipal más significativo, a cambio de lo cual podían disponer de un porcentaje de lo recaudado. La experiencia no logró consolidarse, entre otras razones, porque las sociedades de fomento carecían de capacidad organizativa y de recursos humanos adecuados. Se estableció entonces una segunda modalidad, y por un acuerdo entre el gobierno municipal y la cooperativa de energía eléctrica local, se unificó en una misma factura el pago de la tasa municipal y de la tarifa del servicio de luz. En este caso, la cooperativa

¹⁴ Son sociedades vecinales de clase media.

también percibe un porcentaje de lo recaudado. Como el no pago del servicio eléctrico supone su suspensión, y no puede efectuarse en forma independiente de la tasa municipal, se incrementó la recaudación de ésta. Por otra parte, quienes por su situación económica no pueden pagar la tasa y lo declaran pagan únicamente el servicio eléctrico.

La municipalidad de Zárate ha logrado financiar parte del personal de su dirección de vivienda con base en convenios de cooperación con organismos gubernamentales de otro nivel y no gubernamentales, nacionales e internacionales.

2. Financiamiento de obras

Para el financiamiento de las obras municipales se han encontrado algunas alternativas.

En la ciudad de Córdoba, el gobierno municipal estableció formas de participación para sectores medios y medio altos que, incorporando a los vecinos en la gestión municipal, operan como supletorias de la contribución por mejoras. Para ello se constituyeron "entes promotores", organizaciones de vecinos definidas territorialmente, con la finalidad de financiar la red de gas y, en general, de obras públicas de pequeña escala, como asfalto de calles, cordones y cunetas. Los vecinos se reúnen y junto con la municipalidad determinan costos de la obra (la selección de la empresa y de la modalidad de realización de la obra, está a cargo de la municipalidad) y entre sí definen las formas de pago y realizan el control y supervisión de las obras.

Esto permite realizar obras públicas a nivel barrial que el municipio no podría hacer por sí mismo, compartiendo con los vecinos una gestión de responsabilidad municipal, pero manteniendo un papel central en la toma de decisiones sobre dónde, cómo y quiénes realizan la obra.

Las uniones vecinales de barrios populares consolidados de Zárate, Argentina, participan en pequeñas obras de infraestructura (zanjas de desagüe, redes de agua corriente, pavimento y alumbrado). En primer lugar, solicitan la obra al ejecutivo municipal, gestionando apoyo del concejo deliberante para reforzar el pedido. Aprobada la obra, los recursos son aportados entre los vecinos y la municipalidad. Los primeros pueden entregar materiales o realizar trabajos, mientras que la municipalidad puede poner mano de obra, maquinarias, dirección técnica y gestionar recursos en otros ámbitos (a nivel provincial, nacional e internacional).

En esa misma ciudad, los sectores más carenciados que requieren soluciones habitacionales se vinculan con la dirección de vivienda que los ayuda a organizarse y obtener personería jurídica para luego iniciar proyectos participados de

construcción de vivienda. La municipalidad pone la capacidad técnica en el diseño y la gestión, realiza vinculaciones fuera del municipio para obtener créditos que, una vez recibidos, son administrados conjuntamente con la organización de los pobladores quienes, además, realizan tareas de construcción por ayuda mutua y esfuerzo propio. Esto ha permitido construir unas 1.200 soluciones habitacionales.

Otra experiencia positiva de gestión comunitaria son los planes de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda en algunos barrios de la ciudad de Ibagué, Colombia. También se han ejecutado obras en forma conjunta con la administración municipal, que pone a disposición de grupos comunitarios asesorías técnicas, préstamo de maquinaria y cofinanciación para la pavimentación de vías y construcción de colectores.

B. Experiencias para Aumentar la Capacidad Técnica Municipal

1. En relación con la infraestructura municipal

En general, los estudios analizados no profundizan sobre este aspecto en una perspectiva global del funcionamiento municipal (existencia de instalaciones edilicias y mobiliarias adecuadas, equipos de computación, etc.).

La carencia de infraestructura aparece cuando se consideran casos de provisión directa de algunos servicios por parte de los municipios, como la recolección de basura en Mérida, Venezuela, y Resistencia, Argentina, donde el desfinanciamiento del servicio se traduce en falta de maquinarias, etc.

Algunas alternativas para la solución de este tipo de problemas se vinculan con la capacidad municipal para articular estrategias de participación de distintos actores u otras instancias gubernamentales.

2. Cantidad y calificación de los recursos humanos

En casi todos los estudios de caso aparecen problemas vinculados con la falta de calificación del personal municipal, así como con su inadecuada distribución, de acuerdo con las tareas municipales.

Con respecto a los primeros, las municipalidades de Angra Dos Reis y de Ribeirao Preto, Brasil, han establecido que todos los cargos altos se cubren por concurso público.

Para la distribución del personal, la ciudad de Córdoba, Argentina, presenta un interesante ejemplo en el área de educación municipalizada, donde fue reasignado y actualizado (mediante capacitación) el personal que, contando con el título docente, desempeñaba otras funciones en la administración municipal.

3. Las características de la estructura organizacional del municipio

En algunos municipios estudiados existen ejemplos de implementación de modalidades de funcionamiento que permiten “desburocratizar”, agilizar y racionalizar el funcionamiento cotidiano del municipio. Por ejemplo, en San Pedro Sula, Honduras, se definió un esquema organizativo que agrupa a las actividades afines en superintendencias, para facilitar la gestión y descargar al alcalde del manejo administrativo. Para racionalizar los gastos se diseñaron guías de rendición de cuentas trimestrales y todas las transferencias de partidas deben ser aprobadas por la superintendencia de planeamiento.

En Ibagué, Colombia, se adoptó la implementación de una “sala situacional” capaz de operar en el corto plazo, integrada por equipos de trabajo intersectoriales. Así se reasignaron y redefinieron las responsabilidades, de modo que al alcalde le corresponda la búsqueda de recursos, coordinación con otros niveles territoriales, sectores políticos y privados, delegando buena parte de la coordinación interna en el trabajo de la “sala de situación”.

En Zárate, Argentina, se creó la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Comunal, cuyo objetivo es articular el conjunto de políticas destinadas a los sectores populares locales, incentivando su participación en la definición de las políticas de las que son beneficiarios. Esta secretaría busca recursos en distintas fuentes (internacionales, de otros niveles gubernamentales, etc.), e implementa modalidades que apuntan a optimizar el funcionamiento de su proyecto, como el manejo de recursos financieros para el pago de salarios por parte de la cooperativas destinatarias de proyectos de vivienda, actuando de hecho como una unidad de gestión de proyectos.

4. La capacidad de articulación con otros actores

En general, las deficiencias de los municipios se resuelven en la medida en que éstos son capaces de articular acciones con otros actores para solucionar los problemas que no pueden resolver solos. Existen diferentes ejemplos de acciones que apuntan a fortalecer la participación, así como la fluidez de la comunicación entre el municipio y otros actores: por ejemplo, en Ibagué, Colombia, la implementación de los “lunes comunitarios”, con encuestas de necesidades variables, sondeos o controles de calidad de los servicios públicos y el “teléfono ciudadano”.

También hay ejemplos donde se coordinan aportes de distintas instancias estatales y la comunidad para la realización de obras de infraestructura, como el caso del Plan Proagua en Zárate, Argentina, que contó con la participación del municipio, sociedades de fomento y el gobierno provincial y, en Córdoba, los entes promotores para la ejecución de obras públicas y las cooperativas de servicios públicos.

La municipalidad de Zárate conformó una comisión coordinada por la dirección de planeamiento, para realizar participativamente el plan urbano, que comenzó con un diagnóstico elaborado por representantes de todos los sectores económicos y territoriales locales.

VIII. EXPERIENCIAS EN LA GESTION DE LOS SERVICIOS

Al parecer, la incapacidad municipal no es ajena al hecho de que gran parte de los servicios locales sean prestados por organismos autónomos o de los otros niveles del Estado y, en algunos casos, que hayan sido concedidos a empresas privadas.

Aunque la situación más común suele ser la de serios problemas de financiamiento de los servicios, hay algunas experiencias importantes como las empresas municipales de servicios en las ciudades colombianas, que son autónomas (financiera y operacionalmente). Por ejemplo, Emquilichao –la empresa de servicios de la municipalidad de Santander– opera dentro de una racionalidad empresarial para financiar los servicios. Sin embargo, esa empresa funciona centralizando las decisiones en el alcalde (que integra el directorio) y el gerente general, siendo la participación de la población casi nula por tener que producirse en un contexto de decisiones técnicas.

En el caso de la recolección de residuos en Talca, Chile, si bien actúan diferentes actores, es el municipio quien promueve, finalmente, las políticas más operativas y directas. Aparentemente, tanto el municipio como la empresa estarían cumpliendo con un manejo adecuado de los recursos. Los interrogantes surgen con la incorporación de nuevos actores a partir de la reforma política de 1992; han aparecido cuestionamientos sobre las decisiones municipales de licitación, las exigencias técnicas de tratamiento y la eficiencia de la empresa prestataria. Este es un caso interesante porque el cambio de actores a partir de la democratización también sirve para cuestionar las reglas de juego existentes.

Un ejemplo de participación se encuentra en la recolección selectiva de basura de la ciudad de Angra dos Reis, que se basa en un proyecto integrado por representantes del gobierno municipal, el concejo municipal de asociaciones de moradores, integrantes de esas asociaciones y funcionarios. Se implementa en las zonas de la ciudad que no fueron objeto de interés para las empresas privadas que cubren la mayor parte del servicio.

En otros casos se ha recurrido a la participación de empresas, a las que se concede la prestación del servicio, debiendo realizar la inversión inicial y de mantenimiento a cambio del cobro a la municipalidad de un precio. Tal es el

caso de la concesión de la recolección y transporte de residuos sólidos en Zárate, Argentina. En este caso, debido a que la municipalidad no se ha adecuado a ser un organismo de concesión de servicios, no generó normas ni organizó una unidad de control que pueda fiscalizar los procesos a cargo de la empresa. La municipalidad ha perdido así la dirección de parte del servicio, debiendo pagar un precio alto sin poder evaluar la eficiencia de la empresa.

IX. ALTERNATIVAS DE REPRESENTACION Y PARTICIPACION DE LA POBLACION EN LA TOMA DE DECISIONES

Son muy comunes las experiencias de participación de la población en la gestión de las municipalidades de las ciudades intermedias. Buena parte de ellas se refieren a la necesidad que tiene la población de bajos ingresos de compartir, con la municipalidad, la carga que significan los bajos recursos públicos destinados a la producción de la ciudad. Sobre esos casos se han mencionado varias experiencias en los puntos anteriores. Pero, además de esas formas participativas, se encuentran otras que intentan incluir a la población en la toma de las decisiones municipales. A estas últimas, las menos frecuentes, nos referimos a continuación.

No en todas las ciudades se abrieron de igual forma esas posibilidades. Para buena parte de los funcionarios de la municipalidad de Córdoba, Argentina, prevalece la noción de que la población debe participar únicamente en las elecciones para seleccionar los gobernantes que deben tomar las decisiones en su nombre. Sin embargo, reconocen que ciertas organizaciones barriales, como los centros vecinales, representan los intereses de la población y su existencia merece ser regulada. Pese a ello, y debido seguramente al papel secundario que se les otorga, el gobierno municipal sólo reconoció al 35% de esas organizaciones en ocho años de gestión.

Por el contrario, en algunas ciudades brasileñas, durante el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT), se implementan concejos municipales a nivel sectorial (transporte, vivienda, salud, presupuesto, medio ambiente) con representantes de las organizaciones comunitarias, profesionales e individuos, con el fin de asesorar al prefecto o a la cámara municipal en la elaboración de políticas. Desgraciadamente no se conoce aún una evaluación de esos organismos de participación y representación.

Se ha mencionado que en la ciudad de Zárate, Argentina, los fondos destinados a la producción de vivienda en programas municipales son utilizados con base en decisiones compartidas con la organización de los pobladores, quienes tienen, conjuntamente con los funcionarios municipales, el control de las cuentas bancarias.

X. CONCLUSIONES

A continuación se presenta una serie de comentarios a modo de conclusiones sobre el análisis de los estudios que se revisaron.¹⁵ Debe tenerse en cuenta que esos estudios son materiales heterogéneos, que resultan de investigaciones de muy distinta naturaleza y nivel, y describen ciudades diferentes, tanto por sus contextos nacionales y regionales como por las particularidades locales de cada una de ellas.

Pese a ello, es posible obtener conclusiones que, sin perder de vista esas diferencias, propongan tendencias generales, junto con otras de orden más particular.

Estas conclusiones se presentan en dos grupos de temas, vale decir, las ciudades intermedias y la gestión urbana en ellas:

Sobre las ciudades intermedias

Las ciudades intermedias estudiadas en los trabajos analizados tienen una población que oscila entre 80.000 y 1.100.000 habitantes. Sus estructuras productivas, sus actores sociales y sus gobiernos locales son, también, sumamente diferentes entre sí. Su población crece más rápido que la población total de los países y, asimismo, que la población de sus grandes ciudades.

Sus problemas principales son:

- 1) Falta de servicios urbanos e infraestructura: agua potable, desagües, cloacas.
- 2) Problemas ambientales, muchos de ellos muy serios. Algunas ciudades padecen inundaciones recurrentes sin una política de prevención. La contaminación del aire, en otros casos, tiene alta incidencia en la salud de la población, asemejándose a situaciones de áreas metropolitanas.
- 3) Déficit en la oferta de tierra y vivienda, en particular para sectores de escasos recursos o en situación de extrema pobreza.
- 4) Existencia de un sector informal fuerte y creciente en el mercado local de trabajo.

¹⁵ Estas conclusiones pretenden ser válidas para el universo de casos revisados, no pudiendo aseverarse su representatividad para la totalidad de ciudades de porte medio de América Latina.

Sobre la gestión urbana en las ciudades intermedias

1. Sobre el sistema institucional y la descentralización

En América Latina, el papel del Estado es fundamental en la producción de la ciudad en general y, en particular, en las ciudades intermedias. Ese papel estatal se cumple, básicamente, operando como referente de los distintos sectores sociales, pero de manera muy especial, de los de menores recursos socioeconómicos. Esos grupos requieren elementos básicos para satisfacer sus necesidades fundamentales (vivienda, servicios, empleo, etc.). Su relación con el gobierno de la ciudad y el Estado constituye un eje fundamental en la gestión urbana.

A nivel local, el Estado tiene una presencia múltiple que depende de la organización política de cada país. En los países federales incluye a organismos de tres niveles (nacional, intermedio y local); en los demás países, de organización unitaria, participan los niveles nacional y local. De todas formas, las ciudades están predominantemente encargadas a las municipalidades.

Las diferencias formales entre países unitarios y federales explican que estos últimos tengan un aparato estatal con mayor grado de descentralización. Sin embargo, la tendencia histórica de concentración económica y política explica que las diferencias formales no tengan igual peso en la realidad. Esa descentralización formal puede ser una buena base para procesos sociales de descentralización política y económica.

Hasta hace aproximadamente diez años, los países de América Latina enfrentaron sus problemas por medio de acciones de sus niveles centrales de gobierno, con un consecuente proceso de centralización. Desde los años ochenta han comenzado a aparecer estrategias que proponen algún tipo de descentralización estatal.

Esas estrategias presentan varias dimensiones. Políticamente, como parte de los procesos de democratización, han significado la instauración de procesos de elección de autoridades locales (Chile, Colombia y Paraguay, por ejemplo) que hasta entonces eran designadas desde niveles superiores. Financieramente, se ha intentado fortalecer a las municipalidades con el aumento de sus recursos. Por último, se han ampliado las capacidades de acción municipal por medio del incremento de sus atribuciones.

A pesar de lo anterior, los niveles no locales del Estado tienen, en la mayor parte de los países, un papel importante en la gestión urbana. Incluso más, las municipalidades dependen de los otros niveles de gobierno para obtener autorizaciones legales y financieras, por ejemplo, para desarrollar proyectos con financiamiento de organismos externos.

Los procesos de descentralización no han cambiado radicalmente el papel municipal, que sigue siendo secundario dentro de la organización estatal, pese a que en las ciudades puede haberse ampliado.

Esto introduce la cuestión de la ausencia de autoridades o instancias de coordinación local de los diferentes niveles estatales que intervienen en la gestión de la ciudad.¹⁶

2. Sobre la gestión local

La gestión urbana en las ciudades intermedias de América Latina está a cargo de gobiernos locales o municipalidades políticamente autónomas que, en términos generales, presentan los siguientes problemas principales:

- 1) Insuficiencia financiera para enfrentar los problemas locales e inadecuada distribución de sus gastos, destinando gran parte de sus recursos a gastos corrientes, en especial, el pago del personal, y montos muy pequeños para invertir en las ciudades. Los ingresos per cápita son, en general, muy bajos aunque existen situaciones muy diversas. Se observa también debilidad de los mecanismos de recaudación.
- 2) No pareciera existir una capacidad de definición y promoción de actividades económicas. Tampoco existen mecanismos legales que permitan tributar sobre actores económicos locales.¹⁷
- 3) Ausencia de un sistema organizado de carrera administrativa que estimule la capacitación del personal y la continuidad y consolidación de los equipos técnicos de trabajo. Asimismo, falta equipamiento y procedimientos administrativos.
- 4) El hecho de que a veces los alcaldes duren períodos breves (2 ó 3 años) y que no puedan ser reelegidos puede introducir elementos de discontinuidad política.
- 5) Se evidencia en todos los casos una debilidad de los deliberantes como ámbitos de producción representativa de políticas globales para la ciudad. Los legislativos locales aparecen como órganos subordinados a las políticas del ejecutivo, más aún cuando tiene mayoría el partido gobernante y el deliberante no tiene iniciativa.
- 6) La gestión local aparece determinada, fundamentalmente, por las relaciones políticas que se dan entre los principales actores que participan en

¹⁶ En la revisión bibliográfica no hemos encontrado casos en los que existan instancias de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno que actúan en la ciudad.

¹⁷ Una excepción es el caso de Angra dos Reis, vinculada al petróleo que allí se extrae, que le permite desde hace un año quedarse con regalías.

ellas. En ese contexto, suele ser determinante la personalidad de algunos dirigentes, en particular, del ejecutivo municipal, para movilizar los recursos municipales y de la sociedad local.

- 7) Los procedimientos formales de representación política tienden a estar subordinados a relaciones de acumulación política, en particular de base en la clientela. Esto implica la entrega de los bienes y servicios municipales a quienes dan apoyo político a las autoridades municipales o partidarias y la tendencia a excluir a otros grupos.
- 8) En los distintos casos, es posible identificar tres modelos diferentes de gestión local, que dependen del predominio, en la orientación de las acciones municipales, de criterios de tipo populista, tecnoburocrático o democrático. Si bien los casos reales son sumamente complejos, es posible advertir que tiende a predominar alguno de esos modelos, ya sea en la gestión local en su conjunto o en alguna de sus partes, por ejemplo, los servicios.
- 9) Los municipios de estas ciudades, en todos los casos sin excepción, muestran enormes dificultades para operacionalizar una participación real. En todos se encuentra un discurso participativo; sin embargo, su traducción a la práctica está lejos aún de ser una característica importante.

3. Sobre las alternativas experimentadas

- 1) En relación con los problemas de tipo global, existen casos que se basan en la participación de la población o la asociación de la municipalidad con organizaciones de la población local para contribuir al mejoramiento de las finanzas municipales; ya sea en la definición del sistema fiscal local como en la recaudación de los ingresos.
- 2) También se encuentra este tipo de relaciones para financiar obras en la ciudad, tales como extensión de redes de infraestructura o pequeñas obras a nivel barrial, tales como plazas.
- 3) Existen experiencias que aumentan la capacidad técnica del municipio, sea a través de la recalificación de su propio personal (una modalidad bastante inusual) o de la creación de instancias de coordinación, como una sala situacional que hace las veces de funcionamiento de un verdadero gabinete; o el teléfono ciudadano, que permite que sectores medios se comuniquen con las autoridades, que van creando climas propicios para la resolución concreta de problemas, a veces más de orden burocrático que reales.
- 4) Experiencias de asociación y coordinación con aportes de sectores de otros niveles del Estado, para solucionar problemas de realización de infraestructura que el propio nivel municipal no puede por sí mismo resolver.
- 5) Experiencias en la gestión de los servicios de asociaciones de pobladores con representantes del gobierno, para prestar servicios de recolección

de basura, por ejemplo, en áreas que no son rentables para la empresa privada.

- 6) Experiencias en la gestión de políticas sociales, donde la necesaria participación de la población en el mantenimiento de la infraestructura escolar aumenta las desigualdades existentes, dado que los más pobres no pueden pagar, de modo que sus edificios quedan sin mantenimiento.
- 7) Por último, es importante echar una mirada a las experiencias de participación de la población donde se amplía el universo de la representación política que se da a través de legislativos locales. En este sentido, las nuevas experiencias parecen refrescar la posibilidad de una mayor injerencia de la población en los asuntos locales. Siempre queda pendiente la pregunta si, una vez institucionalizados, estos mecanismos seguirán vigentes o serán fagocitados por las máquinas políticas en la búsqueda de acumulación de poder partidario.

BIBLIOGRAFIA

- Aghón, G., (1992a), El caso de Ibagué, Colombia: reflexiones metodológicas y conceptuales de investigación (LC/R1165), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (1992b), Ciudad y municipio de Ibagué, Colombia. Síntesis del informe final del estudio de caso (LC/R.1166), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aguirre, C., (1992a), Ciudad y municipio de San Pedro Sula, Honduras. Reflexiones metodológicas y conceptuales de investigación (LC/R1162), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (1992b), Ciudad y municipio de San Pedro Sula, Honduras. Síntesis del informe final del estudio de caso (LC/R.1163), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arnillas, F., 1993, "Modelos de gestión de servicios públicos", Lima, CIDAP, inédito.
- Batley, R., (1992a), *Urban Management in Brazil*, 3 vols., Birmingham, Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.
- _____ (1992b), *Urban Management in México*, 3 vols., Birmingham, Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.
- Borja, J., (1986), "La descentralización: una cuestión de método", *Revista mexicana de sociología*, vol. 46, No. 4, octubre/diciembre.
- Borja, J., y otros (comps.) (1989), *Descentralización y democracia*. Gobiernos locales en América Latina, Santiago de Chile, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO/SUR/CEUMT).

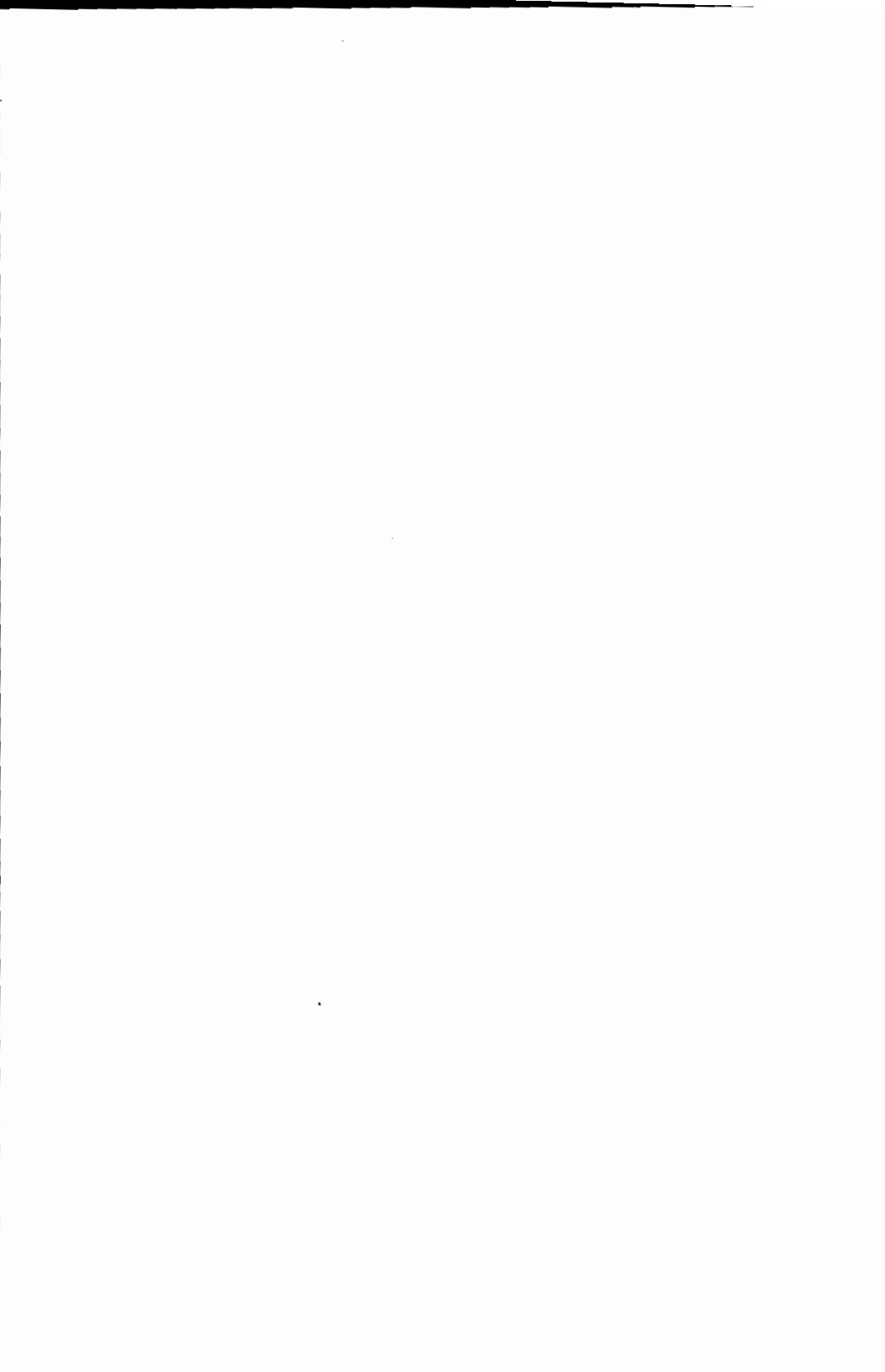
- Carrión, F., (comp), (1992), *Ciudades y políticas urbanas en América Latina*, Quito, CODEL.
- Carrión, F. y otros (1986), *Ciudades en conflicto: poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina*, Quito, Editorial. El Conejo.
- Carrión, F. y otros (1992), *Municipio y democracia: gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones SUR.
- Clichevsky, N., y otros (1990), *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, Buenos Aires, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED)/Grupo Editor Latinoamericano.
- Davey, K., (1992), *The Institutional Framework of Urban Management*, Birmingham, Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.
- Espinosa, V., (1992a), "Gestión de servicios locales en ciudades intermedias", Santiago de Chile, SUR, inédito.
- _____ (1992b), "La gestión del servicio de aseo de Temuco", Santiago de Chile, SUR, inédito.
- Fadda, G., y E. Oviedo (1993), "La gestión local de los servicios de aseo y educación en Talca", Santiago de Chile, SUR, inédito.
- Gaitán Pavia, P., y C. Moreno (1992), *Poder local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, Santa Fe de Bogotá, Instituto de Estudios Políticos/Tercer Mundo Editores.
- Galilea, S., (1992a), El caso de Temuco, Chile: reflexiones metodológicas y conceptuales de investigación, (LCL/R.1167), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (1992b), "Ciudad y municipio de Temuco, Chile: síntesis del informe final del estudio de caso", Santiago de Chile, Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Guillén, H., (1992), Gestión urbana en San Pedro Sula, Honduras: la perspectiva del municipio (LC/R.1161), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),
- Hardoy, J., y otros (1985), "Ciudades intermedias y pequeñas en América Latina y el Caribe. Estudios de caso", Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), inédito.
- Herzer, H., (1992a), Local Governments in Argentina (INURD/WP/94), serie Policy Planning and Research Working Paper, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (1992b), "El caso de Córdoba, Argentina: reflexiones metodológicas y conceptuales de investigación", Santiago de Chile, Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

- Herzer, H. y P. Pérez, (1988), *Gobierno de la ciudad y crisis*, Buenos Aires, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED)/Grupo Editor Latinoamericano.
- (1991), "Municipal government and popular participation in Latin America", *Environment and Urbanization*, vol. 3, No. 1, Londres, abril.
- Jordán, P., (1992), "Ciudades medianas y gestión urbana en América Latina", documento presentado al Seminario sobre desarrollo urbano, problemática social y calidad de vida en las ciudades de América Latina, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril, inédito.
- La Serna, C., y otros (1992), "Ciudad y municipio de Córdoba, Argentina", CEPAL/CNUAH, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Marianacci, G., (1992), Gestión urbana en Córdoba, Argentina: la perspectiva del municipio (LC/R.1173), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez Assad, C., (1985), *Municipios en conflicto*, México, D.F., Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Martínez Assad, C. y A. Ziccardi (1989), "Política y gestión municipal en México", *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, J. Borja y otros (comps.), Santiago de Chile, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)/SUR/CEUMT.
- Murgia, J., (1992), Gestión urbana en Trujillo, Perú: la perspectiva del municipio (LC/R.1164), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Nohlen, D., (comp.), (1991), *Descentralización política y consolidación democrática*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Nunes, E., y otros (1989), "Gobernos locais em cidades de porte medio: caso Brasil", São Paulo, CEDEC, inédito.
- Padua, J y A. Annepf, (1986), *Poder local, poder regional*, México, D.F., El Colegio de México.
- Pease García, H. y P. Jibaja Vargas (1989), "Los gobiernos locales en el Perú", *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, J. Borja y otros (comps), Santiago de Chile, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)/SUR/CEUMT.
- Peñaloza, F., (1992), Gestión urbana en Ibagué, Colombia: la perspectiva del municipio (LC/R.1169), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Peñalva, S., (1989), "Situación y perspectivas de los gobiernos locales en Colombia y en Venezuela", *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, J. Borja y otros (comps), Santiago de Chile, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)/SUR/CEUMT.

- Pérez, P., (1991), *Municipio, necesidades sociales y política local*, Buenos Aires, Pérez, P., 1991, *Municipio, necesidades sociales y política local*, Ed.IIED-AL-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Pérez, P. y G. Gamallo (1992), "Gestión municipal de servicios: residuos sólidos y vivienda social en Zárate", serie Documento de trabajo, No. 2, CENTRO, Buenos Aires.
- (1993), "Gestión municipal de servicios: residuos sólidos y vivienda social en Resistencia", serie Documento de trabajo, No. 3, CENTRO, Buenos Aires.
- Revista medio ambiente y urbanización* (1989), No. 28, dedicado a "Gobiernos locales en América Latina", Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED).
- Revista mexicana de sociología* (1986), No. 4, "Poder local e instituciones", México, D.F., Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Rosenfeld, A., D. Vergara, A. Icaza (1989), "Municipios en ciudades intermedias y pequeñas. Estudio de caso en Chile: Talca y Lota", Santiago de Chile, SUR, inédito.
- Salvo, C., (1992), Gestión urbana en Temuco, Chile: la perspectiva del municipio (LC/R.1172), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vargas, H., (1992), "Gobiernos locales en ciudades de Latinoamérica", Cochabamba, Bolivia, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), inédito.
- Vargas, H., C. Guzmán, y M.T. Zegada (1992), "Servicios públicos de agua y basura de Sucre", Cochabamba, Bolivia, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), inédito.
- Vargas, H., y otros (1992), "Los servicios públicos de agua potable y basura en la ciudad de Cochabamba", Cochabamba, Bolivia, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), inédito.
- Vásconez, M., P. Velarde, (1993), "El caso del agua potable, el alcantarillado y la recolección de basura en la ciudad de Riobamba, Ecuador", Quito, CIUDAD, inédito.
- Velásquez, F., E. González, y M.T. Muñoz (1993), "La gestión local de los servicios públicos en Santander de Quilichao", Cali, Colombia, Foro por Colombia, inédito.
- Velásquez, F., y otros (1992), "La gestión local de servicios públicos en Armenia", Cali, Colombia, Foro por Colombia, inédito.
- Ziccardi, A. (comp.) (1991), *Ciudades y gobiernos locales en la América de los noventa*, México, D.F., Instituto Mora/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Porrúa.

**FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES
SECTORIALES Y MUNICIPALES:
LA EXPERIENCIA DE ESPAÑA**

*Ministerio de Obras Públicas, Transportes
y Medio Ambiente*
Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda



INTRODUCCION

La experiencia española en cuestiones de descentralización, en especial en materia de urbanismo y vivienda, al transferir importantes competencias a las comunidades autónomas en un proceso que arranca de los preceptos de la Constitución de 1978 y se concreta a través de los respectivos Estatutos de Autonomía y de los Decretos de transferencia de competencias correspondientes a cada materia, es particularmente importante y su difusión puede ser de interés para muchos de los países de América Latina y el Caribe. Por otra parte, la propia Constitución española reconoce la autonomía y la plena personalidad jurídica de los municipios, cuyas competencias y medios financieros están concretados en la ley reguladora de las haciendas locales (1988) y otras disposiciones legales.

La competencia y la capacidad financiera tanto de los entes regionales como de los locales han contribuido de forma importante al fortalecimiento efectivo de estas instituciones, que tienen en los sectores de vivienda, suelo, medio ambiente o infraestructuras un importante campo de actuación. De particular interés para los países de América Latina y el Caribe puede ser la utilización de formas de gestión desarrolladas por instituciones nacionales o regionales y por algunos grandes municipios, que conjugan el control público de los procesos con la agilidad de funcionamiento de la empresa privada, como las formas societarias, sociedades públicas o mixtas con predominio de capital público, los consorcios o los organismos autónomos.

La concertación de las actuaciones del Estado que inciden en el territorio con las comunidades autónomas y los ayuntamientos y los mecanismos sectoriales de coordinación establecidos sobre la base de una delimitación clara de las competencias respectivas y de los objetivos comunes han contribuido de forma importante a incrementar la eficacia de la actuación del conjunto de las administraciones públicas en estas materias.

Se describen, por todo ello, en este trabajo tanto el marco institucional y la distribución de competencias entre los distintos niveles (estatal, regional y local)

como los procesos de gestión de los asentamientos humanos, y se extraen conclusiones y propuestas finales.¹

LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

A. Marco institucional

La inquietud general sentida en la actualidad hacia el concepto global de ordenación territorial, no ya como dato abstracto y utópico, sino como elemento esencial de un nuevo tipo de sociedad, aparece plenamente justificada, si bien de forma bastante novedosa.

La justificación procede de gran número de agentes (públicos y privados) y factores (sociales, políticos, económicos, ambientales) que se entrecruzan e intervienen en su configuración, y su novedad, de la constatación de que, si bien es cierto que fue la década de 1960 –al menos en Europa– la que abrió paso a la idea de ordenación territorial, no ha sido sino hasta muy recientemente que ésta ha cristalizado, jurídica y prácticamente. No podía ser menos en el marco actual de escasez de recursos, cuyas limitaciones y restricciones de uso han provocado la necesidad de plantearse la distribución racional de aquellas sobre el territorio y alcanzar un equilibrio interregional donde se proteja adecuadamente el medio físico y los recursos naturales.

Antecedentes

En España, hasta la Constitución de 1978, la problemática de la ordenación del territorio se insertaba en la política urbanística a través de instrumentos que, caracterizados por las notas de crisis y discontinuidad, no produjeron los resultados deseados.

Por ello, el planeamiento urbanístico, en líneas generales, ha sido la única experiencia real de ordenación del territorio y durante más de medio siglo –leyes

¹ El documento presentado en la segunda Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe incluyó las experiencias desarrolladas en materia de vivienda y desarrollo urbano en tres comunidades autónomas: Asturias (gestión de infraestructuras básicas), Andalucía (rehabilitación urbana) y Madrid (actuaciones en materia de vivienda y suelo). Dicha sección del trabajo no pudo incluirse en esta publicación por restricciones de espacio. Sin embargo, los documentos de estas experiencias pueden solicitarse a la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL, Santiago, Chile, o directamente a sus autores.

de 1895: ensanche y extensión, saneamiento y mejora interior de poblaciones; hasta las de solares de 1945 y régimen local de 1955— la normativa en vigor en nuestra nación ha contemplado la acción urbanística desde una perspectiva puramente local (municipal) y limitada a ese reducido ámbito. La actividad urbanística era ciertamente una consecuencia del desarrollo demográfico de las ciudades y el urbanismo, prácticamente una técnica de ensanche de las poblaciones.

Esta situación cambió en gran medida con la Ley del suelo y ordenación urbana de 1956 y la reforma de 1975, con una nueva y más amplia perspectiva y con la misión de lograr soluciones locales más adecuadas desde el punto de vista nacional que, limitando el crecimiento de las grandes ciudades y utilizando núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonicen las economías agrícola, industrial y urbana, concibe el urbanismo como ordenación del territorio y configura el planeamiento urbanístico como instrumento de ordenación física, global o integral.

La Ley reclamó, por primera vez en nuestro derecho, para los poderes públicos, la entera responsabilidad en lo que concierne a la ordenación urbanística de todo el territorio nacional, tanto en lo que respecta a la planificación como a la determinación del régimen jurídico del suelo, la ejecución de las urbanizaciones y el fomento e intervención de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y su edificación.

Consecuentemente con lo anterior, se articuló toda una organización administrativa al servicio de aquella concepción y del sistema legal de ordenación, dividida en órganos centrales y locales, con una supremacía absoluta, dentro de los primeros, de los órganos colegiados sobre los unipersonales, sin olvidar que la eficacia de los actos emanados de los órganos locales dependía de la aprobación de los centrales y de la potestad de tutela de que gozaba la administración central sobre la local.

La Constitución de 1978

La promulgación de una nueva Constitución es siempre un hecho trascendental que proyecta su influencia, de un modo u otro, sobre todos los aspectos de la vida colectiva y que obliga a reajustar todas las piezas del ordenamiento jurídico sin excepción alguna, máxime con la actual Constitución de 1978, que supuso una profunda descentralización política del Estado español.

El artículo 137 sanciona la organización territorial del Estado en:

- Municipios
- Provincias
- Comunidades Autónomas

... reconociendo a todas estas entidades autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

La novedad más sobresaliente es la creación de las comunidades autónomas como entidades territoriales. Ahora bien, es necesario resaltar que la actual y nueva organización territorial es consecuencia de diversos y variados factores que han ido manifestándose a lo largo de la historia:

- Así unas comunidades autónomas se identifican con antiguos reinos forjados en tiempos medievales, cuya unidad puede encontrarse en la historia o en su peculiar derecho –Aragón, Navarra, Cataluña.
No siempre ha sido el medio físico el que ha servido de base para su constitución, sino que se han desarrollado sobre diversas unidades naturales con cierta unión orográfica, lo que ha propiciado una trama de corredores naturales que han sido capaces de facilitar las relaciones sociales, culturales y económicas.
- Para Galicia, país de antiguo poblamiento, donde se desarrolló una cultura prerrománica, la identidad cultural está nítidamente definida por contenidos antropológicos, etnográficos y artísticos que se manifiestan en una lengua y cultura propias, con límites precisos y constantes a lo largo de la historia.
- Madrid halla su mejor identidad histórica en el establecimiento de la Corte en la actual capital, en el siglo XVI. La capitalidad fue el gran argumento esgrimido para la creación de la provincia en 1833 y ha sido el que ha repercutido en el surgimiento de la comunidad autónoma 150 años después.
En este supuesto es el factor político el que ha caracterizado la historia madrileña y su organización territorial primero como provincia y posteriormente como comunidad autónoma.
- Los límites territoriales de otras comunidades autónomas (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura) obedecen, aunque no siempre, a fronteras, si bien no al sentido moderno lineal de raya que se inscribe en el mapa, sino al más antiguo de “marca”, zona intermedia, indecisa, de dudosa y cambiante atribución, lo que pone de manifiesto las dificultades de una delimitación regional en la que han intervenido múltiples factores e intereses de diversa naturaleza.
- Dos comunidades autónomas constituyen pequeños archipiélagos (Baleares, Canarias), en las que su configuración insular ha condicionado su economía, su cultura y su personalidad humana con rasgos diferenciados de las comunidades continentales.
- Y por último otras delimitaciones obedecen a la división territorial –provincias– realizada en 1833 por Javier de Burgos (Asturias, Murcia), si bien con existencia de antecedentes históricos, jurídicos, económicos e incluso geográficos que forjaron una entidad político-administrativa, aunque no en todos los supuestos con el acierto deseado.

Dentro de los términos de la Constitución, y en el ejercicio del derecho a la autonomía, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica fueron accediendo a su autogobierno y se constituyeron en comunidades autónomas hasta alcanzar el número de 17, cada una de ellas con su propia organización político-administrativa.

La norma básica o fundamental de cada comunidad autónoma es el Estatuto, reconocido y amparado como parte integrante del ordenamiento jurídico del Estado.

Las comunidades autónomas recogen en sus Estatutos una organización institucional similar a la del Estado, contando con un Parlamento, un Presidente y un Gobierno, pero no con un poder judicial autonómico, ya que la Constitución sienta el principio de unidad jurisdiccional y atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la administración de justicia.

Gozan las comunidades autónomas de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. Con estas premisas el sistema de ingresos de las comunidades autónomas se establece de forma que no implique, en ningún caso, privilegios económicos o sociales; ni pueda suponer la existencia de barreras fiscales en el territorio español.

La garantía del equilibrio económico a través de la política económica general corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendientes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español.

No obstante, y con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, anualmente se dota a los presupuestos generales del Estado de un fondo de compensación interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado. Dicho fondo se distribuye por las cortes generales entre las comunidades autónomas, y se ha de destinar a gastos de inversión real que contribuyan a disminuir las diferencias territoriales de renta y riqueza, dentro de cada comunidad autónoma, y en particular a proyectos de carácter local, comarcal, insular, provincial o regional de infraestructuras, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural y transportes y comunicaciones.

Para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las comunidades autónomas y de la hacienda del Estado existe como órgano consultivo y de deliberación el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

De forma muy general hay que señalar que los recursos de las comunidades autónomas están constituidos por:

- los ingresos procedentes de su patrimonio,
- sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales,
- los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado,
- los recargos sobre impuestos del Estado,
- la participación en los ingresos del Estado, y
- las transferencias del fondo de compensación interterritorial.

Durante el primer período transitorio que abarcó hasta 1986, la financiación autonómica tuvo como objetivo principal asegurar la suficiencia en la financiación de los servicios traspasados, mediante un porcentaje de participación en los ingresos del Estado, en la suma por recaudación de tributos cedidos y por las tasas conectadas a servicios transferidos, que pasaron a ser tributos propios de las comunidades autónomas.

Una vez finalizado el proceso de asunción de competencias por parte de las comunidades autónomas, a finales de 1986, el Consejo de Política Fiscal y Financiera alcanzó un acuerdo sobre el sistema de financiación para el quinquenio siguiente, que una vez agotado ha dado paso a un nuevo acuerdo para el período 1992-1996, que contiene tanto el conjunto de reglas para determinar la financiación vía porcentaje como un catálogo de cuestiones pendientes.

El núcleo central del acuerdo gira sobre la determinación del porcentaje de participación en atención a las variables de población, dispersión de población y distribución posterior en función de las diferencias de renta de las comunidades autónomas beneficiarias. De esta manera la financiación es sensible no sólo a las diferencias de renta entre comunidades ricas y pobres, sino también a las diferencias que existan dentro del segundo grupo de comunidades.

El cuadro que a continuación se acompaña es significativo de lo anteriormente señalado.

VARIABLES UTILIZADAS PARA EL REPARTO DEL PORCENTAJE DE PARTICIPACION Y PONDERACION DE LAS MISMAS

Comunidades autónomas del artículo 143

	Ponderación (porcentaje)	
	Acuerdo 1992-96	Acuerdo 1987-91
Variables distributivas		
Población	64,00	49,00
Superficie	16,60	16,00
Dispersión	2,00	—
Insularidad	0,40	0,70
Unidades administrativas	17,00	24,30
Variables redistributivas		
Pobreza relativa	2,70	4,20
Esfuerzo fiscal	1,82	5,00

Comunidades autónomas del artículo 151

	Ponderación (porcentaje)	
	Acuerdo 1992-96	Acuerdo 1987-91
Variables distributivas		
Constante	—	—
Población	94,00	2,50
Superficie	3,50	84,40
Dispersión	0,60	15,00
Insularidad	1,50	—
Unidades administrativas	0,40	3,10
Variables redistributivas		
Pobreza relativa	2,70	1,99
Esfuerzo fiscal	1,82	3,08

Basándose en los tres pilares sobre los que se asienta la financiación autonómica —impuestos, transferencias y endeudamiento—, la evolución del sistema de financiación de las comunidades autónomas ha configurado un sistema estable de transferencias corrientes y de capital, con la única quiebra de la no existencia de un espacio tributario propio, que ha originado que el único medio para financiar los incrementos del gasto haya sido el recurso creciente al endeudamiento.

Merece destacarse, por último, y dada su importancia, la unión que se hace en el sistema definitivo de financiación del funcionamiento de la política regional española con la de la Comunidad Económica Europea. Los criterios de inclusión en el fondo de compensación interterritorial se hacen coincidir, por una parte, con los de la política comunitaria y, por otra, se flexibiliza el uso de los recursos procedentes del fondo que pueden emplearse tanto en inversiones reales como en transferencias de capital, de acuerdo con las actuaciones permitidas para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Instituciones con incidencia territorial

El proceso institucional de la configuración del Estado de las Autonomías ha provocado un profundo cambio en las estructuras administrativas de toma de decisiones, que afectan especialmente a los temas ligados a la ordenación del espacio y a toda la amplia gama de actuaciones públicas con incidencia territorial.

La transformación del Estado centralista en un sistema fuertemente descentralizado se asienta sobre el reparto de competencias entre la administración central y las comunidades autónomas, reparto que debe ser eficaz y solidario y en el que es preciso no olvidar el campo de actuación de los ayuntamientos como último eslabón de la organización territorial.

La administración local, de gran raigambre histórica, ha desempeñado en los últimos años un papel que ha sabido conjugar el desempeño de sus funciones tradicionales con la imperiosa atención a demandas ciudadanas crecientes y urgentes y con el desafío de acercar la administración del Estado a los ciudadanos.

Junto a los más de 8.000 municipios en que el territorio nacional está distribuido, el mapa político español está compuesto de 17 comunidades autónomas que, de conformidad con sus Estatutos de Autonomía y en el marco de la Constitución, gozan de competencias, calificadas por ésta de exclusivas, en las materias con incidencia territorial, competencias que comprenden tanto el poder de legislar como los poderes de ejecución y gestión.

Este ámbito de competencia de las comunidades autónomas no es absoluto, puesto que, en términos generales y como más adelante veremos de forma específica, en materia territorial, existen principios que limitan su campo de actuación.

Tomando como antecedente el principio de unidad recogido en el artículo 2 de la Constitución, hay que señalar como límites a esa competencia exclusiva:

- unidad económica
- unidad de mercado y libertad de circulación de bienes y personas
- principio de solidaridad
- principio de igualdad
- cooperación y coordinación

... todos elementos indispensables para lograr un equilibrio en materia de política regional a tenor de lo establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

Al esquema constitucional de asignación de competencias hay que agregar el diseñado por el texto básico local -Ley reguladora de bases del régimen local, del 2 de abril de 1985-, que habilita al municipio para proponer toda clase de actividades y prestar los servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad.

Esta fórmula genérica, cargada de una gran imprecisión, ha de ser concretada por la definición de lo que son intereses locales en cada sector material por la legislación dictada tanto por el Estado como por las comunidades autónomas en uso de sus respectivas competencias.

No todo es disponible, sin embargo, por los entes superiores; la propia ley básica ya se pronunció sobre una serie de materias en las que, en todo caso, el municipio ejercerá competencias en los términos diseñados por el Estado y las comunidades autónomas.

Aunque parezca innecesario, hay que destacar que el urbanismo y la vivienda son materias que necesariamente han de ser gestionadas con participación de los municipios; es decir, éstos no pueden ser preteridos por la normativa estatal y autonómica dictada en estos sectores, sin olvidar que en el marco de la normativa presupuestaria de las haciendas locales y con base en la autonomía financiera y capacidad de gasto, los municipios tienen competencia para disponer su propio cuadro de actuación en materias tales como el urbanismo y la vivienda.

En síntesis, tres son las administraciones que inciden sobre el territorio:

a) **La administración estatal**, por aplicación de legislaciones sectoriales concurrentes y los propios programas de inversiones de grandes infraestructuras en el marco de la planificación económica, actúa a través del:

- Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

El Ministerio tiene atribuidas un conjunto de líneas de acción política que se caracterizan, en términos generales, por tratarse de ámbitos de responsabilidad

en los que las competencias ejecutivas corresponden en gran medida a las comunidades autónomas o a las corporaciones locales, mientras que la administración general del Estado mantiene competencia en la elaboración de la normativa básica, de vigilancia y control, de coordinación y representación internacional.

En muchas ocasiones estas líneas de acción política tienen un gran impacto en la actividad económica y el bienestar social, como es el caso de las políticas de suelo urbano o vivienda.

En otras corresponde a la administración general del Estado responder al cumplimiento de las directivas comunitarias de la CEE, que exigen actuaciones coordinadas y concertadas con comunidades autónomas y corporaciones locales.

Dentro del Departamento ministerial y con el objeto de establecer una unidad de actuación de las distintas áreas operativas con incidencia territorial, la

– Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda

Corresponde a la Secretaría de Estado, bajo la superior dirección del Ministro, el desarrollo de las siguientes funciones: 1) Diseño de una estrategia nacional de medio ambiente, en la perspectiva del desarrollo sostenible y el uso racional de los recursos naturales; 2) Elaboración de la normativa básica en materia de medio ambiente, costas, residuos, suelo urbano, vivienda, arquitectura y su concertación con las comunidades autónomas; 3) Coordinación y acción concertada con las comunidades autónomas en el ámbito de la política ambiental y de saneamiento y depuración de aguas, así como de la política de suelo urbano y vivienda; 4) Evaluación del impacto ambiental de las infraestructuras; 5) Protección, gestión y administración de los bienes de dominio público hidráulico y marítimo-terrestre.

– Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial

Directamente dependiente del Ministro, se configura como el órgano integrado de planificación territorial a través de las infraestructuras hidráulicas y de transporte y del impulso de la concertación con las administraciones territoriales, especialmente en las grandes concentraciones urbanas, para desarrollar actuaciones integradas de urbanismo y transporte.

Entre sus funciones están:

- 1) La programación de los planes de desarrollo de las infraestructuras de transporte en las grandes concentraciones urbanas y la coordinación de las políticas de transporte con las políticas territoriales de ordenación del territorio, asentamientos de la población y modificaciones de la estructura urbana.

- 2) La elaboración del Plan director de infraestructura y del Plan hidrológico nacional.
- 3) La colaboración con otros centros directivos en la elaboración de los planes sectoriales que desarrollen el Plan director citado.

Otros dos entes merecen especial mención:

- Comisión Central del Territorio y Urbanismo

Encuadrada en el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, es el órgano superior de carácter consultivo de la administración del Estado en materia de ordenación del territorio y urbanismo y está integrada por representantes de los restantes Ministerios, de cada una de las comunidades autónomas y de la Federación Española de Municipios y Provincias, entre otros.

- Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo (SEPES)

Entidad de derecho público sometida al derecho privado, adscrita al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, a través de la Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial, cuyo objeto es la promoción del suelo urbanizado público estatal, teniendo en cuenta la actividad que el Estado ha de desempeñar en la política económica y de reequilibrio territorial e.

b) En el marco institucional de las comunidades autónomas, las funciones son asignadas a Consejerías (Ministerios Regionales).

Todos los Gobiernos de las comunidades autónomas, al organizar su estructura han creado Consejerías de Ordenación del Territorio, que si bien no siempre adoptan esa denominación, sí se encuentran fundamentalmente ligadas, en su origen y en sus cometidos a las estructuras urbanísticas y de vivienda.

Traemos como ejemplo a tres comunidades autónomas:

- Andalucía: Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- Asturias: Consejería de Medio Ambiente y Urbanismo. Consejería de Infraestructura y Vivienda.
- Madrid: Consejería de Política Territorial.

Estos Ministerios Regionales o Consejerías se estructuran en Direcciones Generales a las que se les atribuye la función de conocer de todas las materias relacionadas con la utilización del territorio.

- Consejería de Obras Públicas y Transportes de Andalucía:
 - Dirección General de Arquitectura y Vivienda.

- Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Dirección General de Infraestructura y Servicios del Transporte.
- Consejería de Medio Ambiente y Urbanismo de Asturias:
 - Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio.
 - Dirección General de Medio Ambiente.
- Consejería de Infraestructuras y Vivienda de Asturias:
 - Dirección General de Vivienda y Arquitectura.
- Consejería de Política Territorial de Madrid:
 - Dirección General de Urbanismo.
 - Dirección General de Suelo.
 - Dirección General de Planificación Urbanística.
 - Dirección General de Arquitectura.
 - Dirección General de Vivienda.
 - Dirección General del Instituto de la Vivienda.

Las Consejerías, a su vez, disponen de órganos periféricos que pueden abarcar un territorio o una provincia.

Por último, y como órganos colegiados, hay que señalar:

- Comisión de Ordenación del Territorio
- Comisión Superior de Urbanismo
- Comisiones Provinciales de Urbanismo

... con la salvedad de aquellas comunidades uniprovinciales, en las que, como es obvio, sólo existe Comisión Superior, como máximo órgano consultivo y a veces ejecutivo, en materia de ordenación del territorio.

c) **Local**, a través de los órganos de gobierno y administración municipales:

- Los ayuntamientos

... integrados por los Concejales, que son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, y el alcalde, que es elegido por los concejales o por los vecinos.

La organización municipal responde a las siguientes reglas:

- 1) El alcalde, los tenientes de alcalde y el pleno, en todos los ayuntamientos.
- 2) La Comisión de Gobierno en municipios con población de derecho superior a 5.000 habitantes.
- 3) El resto de órganos, complementarios de los anteriores, se establece y regula por los propios municipios.

Distribución de competencias entre las distintas administraciones públicas

La ordenación del territorio y, más concretamente, el urbanismo y la vivienda es, en todos sus aspectos, una competencia y una responsabilidad irrenunciable de los poderes públicos, dentro del proceso de descentralización política que, impulsado por la Constitución de 1978, propició la remodelación general del Estado sobre la base del reconocimiento de la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que lo integran.

Un estudio de lo establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía en materia de política territorial no puede sino llevarnos, en una primera aproximación, a la conclusión de que las comunidades autónomas cumplen un papel preponderante, al haber sustituido los órganos de éstas a los del Estado, a la vez que asumen las competencias asignadas por el anterior orden jurídico-político al Estado.

El artículo 148 de la Constitución establece como competencias que pueden asumir las comunidades autónomas: la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda.

Las comunidades autónomas así lo han recogido como competencias exclusivas en sus Estatutos de Autonomía:

- Andalucía: art. 13.8, política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.
- Asturias: art. 10.1.b), ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Madrid: art. 26.3, ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Sin embargo, de un examen más detallado del reparto de competencias, y a pesar de los términos textuales de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, no se deduce que las comunidades autónomas dispongan absoluta y libremente de la función ordenadora del territorio, el urbanismo y la vivienda.

En primer lugar, hay que destacar que todas las acciones con incidencia territorial exigen una conexión estrecha del planeamiento físico con la planificación económica, cuyas bases y coordinación son competencia exclusiva del Estado. Así, con la habilitación que el artículo 131 de la Constitución atribuye al Estado para planificar la actividad económica, éste puede incidir en determinados sectores económicos que pueden, a su vez, configurar un determinado modelo territorial, sin que para ello necesite expresarse en forma de planes económicos convencionales, sino a través de programas o medidas de ordenación de la actividad económica.

En igual sentido, tampoco estará de más reparar en la íntima conexión entre la planificación territorial y el derecho de propiedad, para deducir de ella la influencia de la regulación de este derecho sobre la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda, en cuanto perspectivas globales e integradora de todas las acciones territoriales, que reclaman un tratamiento único en todo el Estado, puesto que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139.1 Constitución) y la regulación de las condiciones que garantizan dicha igualdad corresponde en exclusiva al Estado" (art. 149.1.1º).

También es competencia del Estado, en exclusiva, "la legislación básica sobre protección del medio ambiente", cuya incidencia sobre el ámbito de materia al que venimos refiriéndonos no es preciso ponderar; e igualmente y conforme a la lista del artículo 149.1 de la Constitución:

- Obras públicas para la defensa nacional
- Puertos y aeropuertos de interés general
- Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurren por el territorio de más de una comunidad autónoma
- Aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma
- Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental.

La ordenación del territorio y el urbanismo son, como puede observarse, materias permeables a otros títulos de competencia ostentados por el Estado, por la incidencia que tienen en la conformación de los usos del territorio, tanto en el exterior como en el interior de los recintos urbanos, al igual que por otras competencias como la defensa, ferrocarriles, transportes, aprovechamientos hidráulicos, medio ambiente, etc., por cuanto su gestión, la ejecución de las obras de infraestructura y el equipamiento que precisan inciden en el modelo territorial, en la utilización del suelo y en la ordenación urbana.

De todo ello resulta que lo que en un principio parece ser una competencia exclusiva de las comunidades autónomas, de hecho es una competencia en buena parte compartida entre éstas y el Estado, situación que obliga a ambos órdenes de poderes a intensificar los mecanismos de comunicación, información y colaboración recíproca; colaboración que como dice el Tribunal Constitucional "no es menester justificar, ya que se encuentra implícita en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado".

Los artículos 148 y 149 de la Constitución y los preceptos estatutarios de asunción de competencias que los concretan en relación con cada comunidad autónoma establecen un delicado sistema de distribución de competencias, cuya equilibrada aplicación se hace especialmente difícil en los supuestos en que las

competencias legislativas autonómicas entran en concurrencia con las que al Estado corresponden para definir el marco básico dentro del cual deben aquéllas ejecutarse, pues la atribución al Estado de esta competencia deja el sistema abierto en el sentido de que, aun careciendo las normas básicas estatales de efectos atributivos de competencias que puedan alterar el sistema constitucional y estatutario, tienen por objeto delimitar, con carácter general, el espacio normativo al que las comunidades autónomas deben circunscribirse cuando ejerciten, en defensa de sus intereses peculiares, las competencias propias que tengan, en relación con la materia que resulte delimitada por dichas normas básicas.

No obstante lo expuesto, y para los supuestos de conflictos de competencias, el Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución e independiente de los demás órganos constitucionales, entenderá de esos conflictos que se susciten sobre competencias o atribuciones asignadas por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las comunidades autónomas, y que opongan:

- Al Estado con una o más comunidades autónomas.
- A dos o más comunidades autónomas entre sí.

Los conflictos de competencias que opongan al Estado con una comunidad autónoma o a éstas entre sí podrán ser suscitados por el Gobierno o por los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas, y pueden dar lugar al planteamiento del conflicto las disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado o de los órganos de las comunidades autónomas, por considerar que no respetan el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes correspondientes, o la omisión de tales disposiciones, resoluciones o actos.

Por consiguiente, tanto puede existir un conflicto de competencias positivo como negativo, por declinación de la misma.

Pero en cualquier supuesto, la decisión del Tribunal Constitucional vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos ellos.

Por último, a todo lo anterior hay que añadir que la unidad territorial de nivel inferior con competencias territoriales es el municipio, con autonomía para la gestión de sus intereses.

El municipio ejercerá, dice su texto legal, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas en materias tales como las de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, promoción y gestión de viviendas, parques y jardines, vías públicas, entre otras.

Además la administración del Estado, las comunidades autónomas y otras entidades locales (por ejemplo provincia) pueden delegar en los municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios.

Ahora bien, siendo la legislación urbanística y de vivienda competencia de las comunidades autónomas, aunque como se ha manifestado compartida o concurrente con el Estado, es evidente que los más de 8.000 municipios en que el territorio nacional está distribuido con características muy variadas pueden tener, en el futuro, una instrumentación de su planeamiento y vivienda muy diferentes.

Igualmente, es necesario recordar y tener en consideración que, a nivel exterior, el Estado es el único sujeto de derecho internacional, lo que conlleva implicaciones en el planteamiento de la ordenación territorial. Así, el disfrute de beneficios establecidos por las Comunidades Europeas, tales como los derivados del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), sólo pueden ser posibles a través de políticas nacionales, integradas a su vez en programas comunitarios que, comprenden acciones coherentes y plurianuales, pueden afectar a uno o varios Estados miembros de la CE, y por ende a una, varias o todas las comunidades autónomas, y dentro de ellas a zonas geográficas limitadas, con problemas especialmente graves tanto de subdesarrollo como de declive industrial o incluso declive urbano.

Procesos de gestión de los asentamientos humanos

Gestión del desarrollo urbano

La competencia en materia de ordenación regional y urbana, como ha quedado suficientemente señalado, corresponde a las comunidades autónomas, que tienen autonomía legislativa a este respecto, sin perjuicio del papel de iniciativa y control que tienen atribuido los ayuntamientos (órganos de gobierno en los municipios) y de la aplicación por el Estado de otras legislaciones sectoriales concurrentes territorialmente en diversas materias (carreteras, transportes, protección y ordenación de costas, protección artística y ambiental, aguas, etc.), lo que proporciona a la administración del Estado una gran influencia a través de la ejecución de sus propios programas de inversión en grandes infraestructuras.

El suelo en España es de propiedad mayoritariamente privada y está sujeto a las leyes del mercado libre, aunque su calificación, uso y aprovechamiento está delimitado y supeditado al ordenamiento urbanístico establecido por la colectividad en el interés general, a través de los planes y mecanismos previstos en una Ley del Suelo de origen estatal. Esta última es aplicada con algunas peculiaridades por cada una de las comunidades autónomas en la ordenación y planificación local y regional. El planeamiento urbanístico aprobado tiene un fuerte carácter jurídico vinculante a todos los efectos, tanto privados como públicos.

A esta duplicidad de agentes públicos y privados que intervienen en el control del suelo hay que añadir la población en general que, como destinataria última de las acciones urbanísticas, tiene reconocido un papel importante en todos los procesos de ordenación urbana, que se ejerce a través de la participación ciudadana.

El marco de referencia para todas las partes intervinientes en el medio urbano (administraciones públicas, propietarios de suelo y usuarios) es el planeamiento urbanístico que, a nivel municipal y de barrio (planeamiento de detalle), establece la estrategia por seguir y fija el papel que ha de desarrollar cada uno de los agentes implicados. En estos planeamientos municipales se integran también las actuaciones "sectoriales" de los agentes más potentes, como el Estado o las comunidades autónomas, que intervienen puntualmente en aspectos como la ejecución de las infraestructuras más importantes (sistemas generales) y de los equipamientos, la implantación de determinados servicios, etc.

La legislación urbanística española desde 1956 obliga al reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del planeamiento. A través de este mecanismo de distribución y equilibrio se obtiene de forma gratuita todo el suelo necesario para la implantación de las infraestructuras, los espacios libres y los equipamientos públicos, cualquiera sea su rango de importancia, a cargo de los propietarios de suelo y promotores de la actuación en el medio urbano o urbanizable, que también asumen la ejecución de todas las obras normales de urbanización (agua, luz, alcantarillado, jardinería, etc.).

Este mismo mecanismo de reparto de los beneficios y cargas derivados de la ordenación, con el fin de salvaguardar la igualdad que es consustancial a toda norma jurídica, fue mejorado y completado por la reforma urbanística efectuada en el año 1975 y llevado a su máximo exponente tras la reforma efectuada por la Ley 8/90 sobre el régimen urbanístico y valoraciones del suelo. Esta se ha incorporado al actual texto refundido de 1992, que con la denominación de Ley sobre régimen de suelo y ordenación urbana es el Código urbanístico en vigor.

Para instrumentar este proceso, se parte de la base de que todos los propietarios de suelo tienen el mismo derecho por unidad de superficie, con independencia de la calificación y aprovechamiento, uso y edificabilidad urbanística de sus terrenos: un 85% del aprovechamiento tipo de las áreas de reparto que a estos efectos establece el planeamiento. Con esta referencia de partida, aplicada sobre la superficie de sus fincas originales, se distribuyen las cargas y beneficios (costes de las obras y suelos y plusvalías) correspondientes, teniendo en cuenta que la diferencia del 15% del aprovechamiento tipo es entregada gratuitamente en suelo edificable para la administración (para viviendas sociales, suelo industrial y productivo, o en metálico), con independencia de las cesiones obligatorias de suelo neto para infraestructuras, viales, equipamientos y espacios libres mencionadas anteriormente.

Proceso

A la vista de lo expuesto anteriormente, se puede esbozar un esquema normal de actuación en suelo urbano y urbanizable, que responde al siguiente proceso:

a) Los ayuntamientos inician, elaboran y tramitan los planes municipales de ordenación (para la totalidad de su término municipal o territorio jurisdiccional) en los que se fijan las condiciones de desarrollo del suelo rústico, urbano y urbanizable. En la elaboración de estos planes se tiene en cuenta la integración de las inversiones que, procedentes de otras administraciones (autonómica o estatal), han de realizarse en el territorio municipal. Se elabora el plan impulsando la participación ciudadana y tratando de dar solución a los problemas y reivindicaciones vecinales. Los propietarios de suelo afectados por el plan y cualquier interesado en el mismo tienen derecho a exponer sus objeciones en tres diferentes momentos de su tramitación, denominados períodos de información pública, mediante tres exposiciones y discusiones públicas, con escritos de reclamaciones o con alegaciones con valor jurídico probatorio.

Dentro de este proceso, viene siendo habitual que se realicen convenios entre diversas administraciones (ayuntamiento, comunidad autónoma y administración del Estado) para garantizar la puesta en marcha de infraestructuras y servicios a lo largo de la vigencia del Plan. De igual modo se realizan convenios entre el ayuntamiento y los propietarios de suelo para garantizar asimismo la ejecución posterior del planeamiento.

El planeamiento municipal es redactado por los ayuntamientos, bien directamente, a través de oficinas técnicas creadas al efecto, o contratando el trabajo a equipos técnicos exteriores.

b) La comunidad autónoma correspondiente aprueba definitivamente el planeamiento municipal, que deberá contener las determinaciones suficientes para, directamente o previo desarrollo de otros instrumentos de planeamiento intermedios (planes especiales, planes parciales, estudios de detalle, etc.), abordar la ejecución del citado planeamiento.

Cuando el planeamiento afecte a cuestiones que corresponden a otros ámbitos de competencia por razón de la materia (protección histórico-artística, protección ambiental, protección de costas, servidumbre de carreteras, servidumbres aeronáuticas, etc.), se deberán tener en cuenta las legislaciones sectoriales específicas y, en su caso, recabar el informe favorable de las administraciones correspondientes.

c) A través del planeamiento urbanístico o directamente por los ayuntamientos, se fijará el sistema de actuación previsto para cada caso (expropiación, cooperación o compensación).

En la expropiación, el ayuntamiento o el concesionario correspondiente expropia todos los terrenos afectados por la ordenación, cede gratuitamente al ayuntamiento los terrenos precisos para infraestructuras y equipamientos y ejecuta la urbanización entera.

En la cooperación y compensación, los propietarios de suelo ceden gratuitamente los terrenos precisos para infraestructuras y equipamientos y ejecutan a su cargo todas las obras de urbanización. En la cooperación, la gestión de este proceso corre a cargo del ayuntamiento, mientras que la compensación es abordada por una Junta de Compensación *ad hoc* que integra a todos los propietarios afectados, siendo preciso que esta iniciativa esté apoyada por al menos el 60% de los mismos. La gestión pública expropiatoria prevalece sobre las privadas.

d) Una vez urbanizado el suelo y realizadas las cesiones establecidas para la implantación de infraestructuras, equipamientos, espacios libres, etc., los propietarios deberán solicitar licencia o permiso a los ayuntamientos para poder edificar en cada caso y en los plazos establecidos.

e) En el actual sistema legislativo español, todo este proceso está sometido al cumplimiento de plazos, que deben respetarse a lo largo de la puesta en marcha de la gestión y ejecución del planeamiento, en función de las etapas establecidas. Los propietarios de suelo tienen el deber de desarrollar las determinaciones del planeamiento de acuerdo con los citados plazos. El incumplimiento de los mismos faculta a los ayuntamientos para expropiar sancionadoramente a valores equivalentes al 50% del valor urbanístico oficial de esos terrenos.

f) Los ayuntamientos tienen amplias facultades para abordar la ejecución de los planes de urbanismo, utilizando los sistemas de expropiación y cooperación, además de la intervención más global sobre el mercado de suelo, mediante la constitución de patrimonios públicos de suelo obtenidos por expropiación directa, incluso en suelos rústicos, para luego urbanizarlos.

g) Otras administraciones públicas (autonómicas o estatales) actúan como promotores de suelo, si bien no disponen de herramientas tan potentes como los ayuntamientos, utilizando el mismo régimen que los promotores privados, aunque con una capacidad de maniobra y concertación superior.

Legislación y valor del suelo

Aunque los temas urbanísticos y de ordenación del territorio sean de competencia autonómica, la legislación básica de aplicación sobre "la función social" de la propiedad y sus derechos y deberes es de legitimidad de competencias y origen

estatal, si bien las comunidades autónomas han matizado o están en vía de matizar algunos aspectos de desarrollo de la misma. Hay que distinguir, no obstante, entre los aspectos de ordenación física urbanística y los de regulación del régimen de la propiedad, ya que para estos últimos la única vinculante es la legislación estatal, que contiene, entre sus determinaciones, el establecimiento de un sistema especial de valoraciones del suelo.

El actual texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1992 constituye el marco jurídico de referencia para abordar la regulación y ordenación del suelo urbano y urbanizable.

La legislación mencionada influye directamente sobre el mercado de suelo, al ser el marco jurídico que regula su ordenación y delimita el uso y aprovechamiento del mismo. Si a esto añadimos que el arriba citado texto refundido de la Ley del suelo establece el sistema de valoraciones que se ha de aplicar, nos encontramos con un marco jurídico muy acotado.

Desde el punto de vista legal, el valor del suelo está ligado a su aprovechamiento urbanístico, delimitado y fijado vinculantemente por el planeamiento, constituyendo esta valoración la referencia para la fijación de tasaciones a los efectos expropiatorios o fiscales. La correspondencia entre la valoración urbanística y catastral, así como la referencia de esta última a valores de mercado, pretende propiciar un sistema unitario de valoraciones sobre el cual elaborar una política de control del precio del suelo.

Desde el punto de vista de la práctica urbanística, el alto valor de los precios del suelo impidió, en su momento, el desarrollo de una política más agresiva en la construcción de nuevas viviendas sociales. De hecho, la limitación legal de que la repercusión del suelo sobre el costo final de las viviendas sociales de protección oficial no superase el 15% supuso una fuerte traba para atender las necesidades de vivienda de las clases más desfavorecidas. En la actualidad, la posibilidad de que los planes de urbanismo incluyan áreas destinadas exclusivamente a este tipo de vivienda, lo que en definitiva significa establecer un precio tasado del suelo, permitirá desarrollar la construcción de viviendas sociales sin la traba citada.

En otro orden de ideas, la legislación sobre arrendamientos urbanos, protectora en algunos casos del mantenimiento de rentas antiguas, influye también en el valor del suelo, por cuanto limita su rendimiento especulativo. En la actualidad, al margen de los intentos de flexibilización propiciados por la legislación complementaria surgida en los últimos años, se tiende a garantizar una cierta estabilidad en el alquiler para usos residenciales, fundamentalmente.

Los instrumentos

El sistema de planificación urbanística

El planeamiento es la base y la referencia de partida en toda actuación encaminada a la ordenación, regulación y actuación urbanística. Así está concebido en el vigente texto refundido de la Ley del suelo de 1992, donde una serie de principios generales relativos a la función y alcance del planeamiento inspiran un amplio repertorio de figuras y justifican el contenido y finalidad de cada tipo de plan.

La legislación urbanística parte de la idea de que existe un plan adecuado para cada ámbito y con un diseño distinto en función de los problemas que se pretende resolver. Esto explica la secuencia jerárquica que plantea la Ley, estructurada de mayor a menor, desde un plan nacional y planes territoriales hasta llegar a la escala municipal y urbana con planes generales o planes parciales y planes especiales de protección o de reforma interior.

a) Planeamiento municipal

Sin duda alguna, es en la escala municipal donde la legislación urbanística ofrece un mayor abanico de posibilidades y donde se abordan con más énfasis la naturaleza y solución de los problemas urbanos. El plan municipal, instrumento de ordenación integral del territorio, se configura como la pieza clave a través de la cual se han de concretar los aspectos básicos de la actividad urbanística. El 65% de los municipios, que alberga el 95% de la población total española y abarcando el 74% del territorio nacional, tenían, en 1992, planeamiento general aprobado.

La función del planeamiento tiene en el ámbito municipal su más inmediata aplicación con un doble carácter: técnico, en cuanto debe concretar los aspectos de ordenación en sentido estricto y programar y definir las condiciones en que debe llevarse a cabo dicha ordenación; y jurídico, en cuanto es el instrumento a través del cual se define y concreta el contenido normal del derecho de propiedad.

Se puede sintetizar el modelo unitario de contenido y determinaciones de los planes municipales en la articulación de tres niveles: físico, de gestión y de control, que responden a la siguiente estructura:

Nivel físico

Ordena la totalidad –no sólo la ciudad– del término municipal que constituye su ámbito territorial de aplicación, estableciendo:

- Las clases de suelo según su carácter: urbano, urbanizable o no urbanizable (clasificación);
- Los diversos usos e intensidades de los mismos y de la edificación que sobre ellos exista o pueda existir;
- Las infraestructuras y dotaciones públicas que, al servicio de toda la población, configuren el desarrollo urbanístico y garanticen el funcionamiento de la estructura urbana (sistemas generales), y
- Las características de la edificación que se ha de construir (normas y ordenanzas de construcción).

Nivel de gestión

- Programa el desarrollo urbano, en función de las necesidades urbanas, recursos disponibles, capacidad de gestión y voluntad municipal, así como las condiciones de ejecución.
- Delimita el régimen urbanístico del suelo mediante su clasificación y, en relación con la estructura anteriormente descrita y la programación, garantiza la función pública del Plan mediante la calificación del suelo, la justa distribución de cargas y beneficios, la afección del aumento del valor del suelo al pago de los gastos de la urbanización, el uso racional del suelo y la formación de patrimonios públicos de suelo.

Nivel de control

Establece las condiciones relativas al fomento de la edificación y vigilancia de la legalidad en cuanto a:

- Plazos de edificación y enajenación forzosa,
- Cesión de terrenos y derechos de superficie, y
- La intervención de la edificación y uso del suelo en cuanto a licencias, suspensión de obras e inspección urbanística, así como las condiciones que justifican la propia revisión del plan y la demolición de las obras sin licencia y contra el plan, con imposición de multas y sanciones.

Elementos fundamentales

Los niveles físico, de gestión y de control se organizan conceptualmente en torno a los siguientes elementos y aspectos básicos:

- La estructura general y orgánica del territorio (asignación de usos y sistemas generales), que comprende las siguientes cuestiones:
 - Asignación de usos globales e intensidades a las diferentes zonas (calificación),

- Sistema general de comunicaciones urbanas e interurbanas (red viaria, ferroviaria, estaciones de autobuses y ferrocarril, puerto, aeropuerto, etc.),
- Sistema general de espacios libres (parques urbanos públicos en proporción de al menos 5m²/hab., parques deportivos, zoológicos, ferias, etc.),
- Sistema general de equipamiento comunitario (administrativo, comercial, cultural y docente, sanitario, asistencial, religioso, cementerios, etc.), e
- Instalaciones y obras (centros productores de energía, embalses, líneas de conducciones y distribución, etc.);
 - La clasificación del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable;
 - La programación, plazos de ejecución y condiciones de gestión; y
 - El establecimiento de la vigencia del plan.

La clasificación del suelo, integrada inicialmente en el planeamiento para el establecimiento del régimen jurídico del suelo, contiene, no obstante, decisiones que condicionan y definen un modelo físico determinado. La adopción de un esquema conceptual que maneja tres clases de suelo distintas –urbano, urbanizable y no urbanizable o, lo que es lo mismo, lo edificado o consolidado, lo edificable y lo no edificable–, supone una actitud concreta y determinada con respecto a la forma en que debe ser tratado el territorio; actitud que además se traduce en una distinta exigencia para cada clase de suelo, aunque inicialmente presente una vocación similar, como es el caso de lo urbano y lo urbanizable. Del mismo modo, el desarrollo del planeamiento previsto en cada una de ellas responde a su consideración como urbano–urbanizable o no urbanizable.

En definitiva, la clasificación es un instrumento modelador del desarrollo urbano, por cuanto establece dónde se puede o no se puede urbanizar y edificar. La intención de la ley en este sentido para cada clase de suelo es:

Urbano: Reconocer y mejorar la situación urbana.

Urbanizable: Desarrollar y ampliar la ciudad existente.

No urbanizable: Preservar el desarrollo urbano a la vez que proteger el medio natural.

b) Figuras de planeamiento municipal

Dado que los tres niveles del modelo urbanístico, a saber físico, de gestión y de control, que configuran el plan municipal son susceptibles de ser entendidos con diferentes grados de compromiso cara a la gestión urbanística y en función de la entidad de los problemas por resolver, se plantean diversas opciones para ordenar el territorio municipal, que se traducen en los siguientes instrumentos de planeamiento:

- Planes generales municipales de ordenación, que admiten diversas estrategias de clasificación de suelo, pudiendo disponer de todos o algunos

de los siguientes tipos y categorías: urbano, urbanizable (programado y no programado) y no urbanizable, en municipios con más de 25.000 habitantes.

- Normas subsidiarias municipales con o sin suelo urbanizable o bien de ámbito provincial, en municipios con menos de 25.000 habitantes.
- Proyecto de delimitación de suelo urbano, que podrá desarrollarse con o sin ordenanzas, en municipios pequeños.

Esta variedad de figuras lleva implícita una distinta estrategia de desarrollo, tanto en lo referente a la subsiguiente ordenación de detalle como al grado de compromiso público y privado que puede establecerse en el programa de actuación correspondiente. En esencia el plan general responde a una actitud de intervención clara y programada, mientras que las normas subsidiarias cumplen un papel más cercano a la función normativa o se reducen a prever las actuaciones sin programas vinculantes dando indicaciones generales para posibles desarrollos en el suelo urbanizable. Los proyectos de delimitación de suelo urbano no pueden considerarse verdaderos planes, sino simples instrumentos que reconocen situaciones de hecho y legitiman el proceso de edificación en el suelo delimitado de los pequeños pueblos y aldeas.

c) Planeamiento especial y de detalle

El plan municipal es el marco general para la ordenación urbanística del territorio municipal, siendo susceptible de posterior desarrollo con dos finalidades muy concretas:

- Analizar y proponer las medidas adecuadas en aquellos espacios urbanos y no urbanizables que precisen de una mayor atención por la complejidad de los problemas en ellos planteados. Ejemplo característico de esta finalidad urbanística son los planes especiales de protección y reforma interior del suelo urbano y los planes especiales de protección y mejora del medio físico en suelo rústico.
- Establecer el marco de planeamiento adecuado que desarrolle el suelo urbanizable programado. Esta finalidad se resuelve a través de planes parciales, cuya formulación implica la introducción de módulos mínimos de equipamientos, reservas escolares y zonas verdes. Es obligatoria la previsión de 18 m²/viv. para parques y jardines; 10 m²/viv. para centros culturales y docentes, además de emplazamientos reservados para templos, centros asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social. Los planes parciales que desarrollen suelo urbanizable programado por un programa de actuación urbanística deben incorporar las exigencias especiales derivadas de dicho programa, normalmente superiores a las ya mencionadas.

d) Proceso de realización

La Ley del suelo y los reglamentos que la desarrollan exigen una importante difusión de los trabajos y propuestas de planificación urbana entre los ciudadanos, así como el fomento de su participación en las labores de gestión, con independencia de la salvaguarda de los derechos y deberes de los afectados por el planeamiento urbanístico. De hecho, legalmente están previstos, como mínimo, dos momentos o períodos de información pública, el avance de planeamiento, cuando "los trabajos de elaboración del Plan General hayan adquirido el suficiente grado de desarrollo que permita formular los criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento" (art. 125 del reglamento de planeamiento), y el plan inicial, cuando el plan sea aprobado inicialmente (art. 128 del reglamento de planeamiento). Además suele producirse un tercero antes de la aprobación provisional del plan, como paso previo a su aprobación definitiva por la comunidad autónoma respectiva.

La coincidencia de estos objetivos de difusión e información al público con la voluntad municipal de divulgación y debate de las propuestas urbanísticas ha supuesto una proliferación de documentos, charlas, exposiciones, etc., con la intención de hacer llegar a los ciudadanos el alcance de las determinaciones del planeamiento.

La gestión de suelo

Inicialmente, toda la gestión precisa para la obtención del suelo necesario para la implantación de infraestructuras y servicios públicos, debe resolverse a través del planeamiento urbanístico municipal, donde mediante el reparto de cargas y beneficios se resuelven los problemas de pago e indemnización correspondientes (redistribución o reparcelación de las propiedades).

Hasta tal punto funciona este mecanismo, que si la administración actuante decide asumir directamente, de acuerdo con sus facultades legales y mediante expropiación, la urbanización o edificación de algún terreno, puede expropiarlo y subrogarse en todos los derechos y deberes que tienen los propietarios expropiados para hacerlos efectivos en su beneficio en el reparto urbanístico correspondiente. De cualquier forma, hay que advertir que la valoración a los efectos expropiatorios debe acomodarse al régimen urbanístico, por lo que, teóricamente, no se produce ningún perjuicio al propietario así expropiado.

Los ayuntamientos tienen la posibilidad de anticiparse a la acción urbanizadora, constituyendo patrimonios públicos de suelo mediante expropiación de bolsas de suelo rústico. Este mecanismo, poco utilizado hasta la fecha, puede ser un instrumento eficaz en el futuro al haberse resuelto en la reciente legislación urbanística algunos inconvenientes existentes anteriormente para su puesta en marcha.

Como ya se ha comentado con anterioridad, también es posible, a través del planeamiento, hacer la reserva necesaria de suelo para viviendas de protección pública, con lo que uno de los problemas más acuciantes del medio urbano, como es el de resolver el alojamiento de las clases sociales más desfavorecidas, tiene vías de solución a través de la propia regulación urbanística, al hacer bajar el precio del suelo.

La recuperación por los ayuntamientos del 15% del aprovechamiento urbanístico tipo, establecido por el plan, incluso en zonas consolidadas, junto con la aplicación de un régimen de transferencias de aprovechamiento urbanístico en ese suelo, permite una mayor maniobrabilidad y política de equilibrio dentro de los cascos urbanos, al objeto de conseguir suelo gratuitamente para equipamientos y zonas libres, sin tener que comprarlo ni expropiarlo. La clave reside en que todo solar que tenga en el plan un aprovechamiento por encima del tipo medio debe comprarse a la administración, la cual con ese dinero paga o transfiere el de los solares que tienen un aprovechamiento inferior al tipo o nulo (zona verde).

Otros instrumentos

Como soporte de la labor de gestión y control del suelo, existe una serie de instrumentos de apoyo que, si bien en algunas ocasiones no han sido creados pensando exclusivamente en ésta, constituyen un soporte imprescindible para la misma.

La actualización permanente del catastro, labor encomendada a consorcios con participación mixta de la administración del Estado y los ayuntamientos, es la base de partida para todo trabajo urbanístico y de control del mercado de suelo. La informatización de este proceso, que se traduce en la existencia de cartografía y datos catastrales digitalizados muy actualizados, permite la actuación selectiva sobre el territorio y ayuda considerablemente en todo el proceso de reparto de cargas y beneficios.

El ejercicio del derecho de tanteo y retracto por el ayuntamiento (adquisición preferente por la administración pública de toda venta de suelo entre particulares al mismo precio por ellos declarado) sobre áreas concretas establecidas por los ayuntamientos –instrumento recientemente introducido en la nueva legislación urbanística– permitirá controlar el desarrollo del mercado de suelo en zonas especialmente conflictivas y arrojará información muy importante sobre el comportamiento de ese mercado.

Cada comunidad autónoma y ayuntamiento establece políticas concretas para el mantenimiento y protección de las zonas urbanas consolidadas con interés histórico, artístico o simplemente ambiental. El desarrollo de estas políticas se traduce en medidas concretas de subvención a obras de rehabilitación y mejora,

exenciones fiscales, entre otras, que indirectamente influyen sobre el mercado de suelo al mantener en su estado actual un gran paquete de inmuebles fuera del tráfico especulativo de la transformación y renovación urbanas.

Gestión de la vivienda

La situación en materia de vivienda

La situación de la vivienda en España al 1o. de marzo de 1991, fecha a que están referidos los últimos censos, era a grandes rasgos la siguiente:

Nº total viviendas familiares	17.160.677
Nº total viviendas principales	11.824.851
Nº total viviendas secundarias	2.626.817
Nº total viviendas desocupadas y otras actuaciones	2.707.009
 Población	 38.872.272
Población en viviendas familiares	38.619.819
Población en establecimientos colectivos	252.453
 Nº habitantes residentes en vivienda por vivienda	 2,25
Nº hab. residentes en viv. por viv. principal	3,26

Principales características de las viviendas principales en porcentaje sobre el total de viviendas principales:

- Con superficie útil de hasta 30 m ²	1,16
- Con superficie útil de 81 m ² y más	3,18
- Con agua corriente	98,74
- Con refrigeración	5,72
- Con energía eléctrica	99,22
- Con calefacción	83,31
- Con retrete	97,10
- Con baño o ducha	95,53
- Con dos o menos habitaciones	2,87
- Con 5 o más habitaciones	59,67

Régimen de tenencia de las viviendas principales en % sobre el total de viviendas principales:

Propiedad	78,37
Facilitada gratuita o semigratuitamente	4,60
Alquiler	15,03
Otras formas	2,00

El mercado de la vivienda en alquiler es, además de reducido, complejo. Hay:

- Viviendas alquiladas antes del 1-7-1964, cuyos precios de alquiler no han variado desde 1972 y están sometidas, además, a la prórroga forzosa y subrogaciones.
- Viviendas con contrato de alquiler libre celebrado desde 1-7-1964, que tienen cláusula de estabilización de alquileres, sometidas a prórroga forzosa y subrogaciones.
- Viviendas libres alquiladas a partir del 1-7-1964, sin cláusula de estabilización de alquiler, sometidas a prórroga forzosa y subrogaciones.
- Viviendas de protección oficial cuyos niveles de alquiler están regulados en las correspondientes normas legales, con contratos sometidos a la Ley de arrendamientos urbanos en lo referente a la prórroga forzosa y las subrogaciones.
- Viviendas libres en alquiler, que antes eran viviendas de protección oficial, han dejado de serlo y en cuyos contratos no se previó cláusula de estabilización del precio del alquiler para el período posterior al de la protección, por lo que sus precios han quedado congelados y están sometidos a la Ley de arrendamientos urbanos en lo referente a la prórroga forzosa y las subrogaciones.
- Viviendas libres con contratos celebrados desde el 1-1-1964, que incluyeron cláusulas de estabilización en los contratos pero que por diversos motivos éstas han sido declaradas nulas por los tribunales de justicia.
- Viviendas cuyos contratos de alquiler se han celebrado al amparo del decreto ley del 30-4-1985, que disfrutan de la más amplia libertad en cuanto a la fijación de precios, cláusulas de revisión del alquiler y tiempo de duración del contrato.

Las situaciones descritas, además de ser fruto de una preferencia social por la vivienda en propiedad y de la pasada política de vivienda que fomentaba el acceso a la propiedad, incluso en las viviendas de promoción pública, han reducido el mercado de la vivienda en alquiler a una proporción extremadamente baja del parque de viviendas familiares principales. Según el censo de 1991, la proporción de viviendas familiares en alquiler sobre el total de viviendas familiares ocupadas era tan sólo del 15,03%, como ya se ha indicado.

A pesar de la extensión del parque de viviendas, existen en España necesidades de vivienda acumuladas. Estas necesidades aumentan por el crecimiento de la población, la distribución de la población por edades, la transformación de la familia, la aparición de nuevos factores de necesidades, las migraciones interiores y por la exigencia de mejores viviendas.

Por otra parte, los precios de la vivienda experimentaron entre 1985 y 1990 alzas explosivas, lo que determinó que una población creciente no alcanzase la situación económica necesaria para acceder a la propiedad de la vivienda, por lo que su demanda se ha volcado a la vivienda en alquiler.

Política de vivienda del Estado

La política de vivienda en España tiende a realizar uno de los principios constitucionales, rectores de la política social o económica del Estado que literalmente señala: "Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general ..." (Constitución, artículo 47).

Según el artículo 149, el Estado detenta, con carácter exclusivo, una amplia serie de competencias, entre las que se encuentran las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases de ordenación del crédito. Es con base en estas competencias como el gobierno del Estado interviene en el subsector de la vivienda, sin invadir las competencias de las comunidades autónomas, definiendo actuaciones protegibles, estableciendo premisas de financiación y niveles de protección y aportando recursos que permitan la realización de las actuaciones protegibles.

Con base en estas competencias, el Gobierno español adoptó, el 10 de mayo de 1991, el acuerdo "Propuestas concretas para el nuevo diseño de la política de vivienda", cuyo objetivo fundamental es facilitar el acceso a la vivienda a quienes no pueden hacerlo en las condiciones de mercado. Para ello, es necesario abaratar la vivienda actuando sobre los costes del suelo y de la financiación, lo que se ha hecho mediante el Plan de vivienda 1992-1995, y diversificar la oferta desarrollando el mercado de la vivienda en alquiler.

Plan de Vivienda 1992-1995

El Plan de vivienda 1992-1995 tiene algunos instrumentos y criterios en común con anteriores programas: en particular, canaliza los recursos estatales en forma de subvenciones personales -cuyo importe es remitido a la correspondiente comunidad autónoma, que la hace efectiva a su destinatario- y, básicamente, mediante subsidios de tipo de interés -que cubren la diferencia entre un tipo de interés que cada año se conviene con las entidades de crédito y el tipo de interés que realmente paga el beneficiario de la ayuda. Desde que se han transferido las competencias en materia de vivienda a las comunidades autónomas, son éstas las que "califican" las operaciones de acogibles a las ayudas estatales del Plan.

El Plan de Vivienda vigente fue elaborado y concertado con las comunidades autónomas en el segundo semestre de 1991, en desarrollo de los acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros el 10 de mayo de dicho año ("Propuestas concretas para un nuevo diseño de política de vivienda"). La normativa básica que lo regula está contenida en los Reales Decretos 1668/91 y 1932/91, parcialmente modificada, sobre todo en lo que se refiere a las ayudas estatales a la rehabilitación, por el Real Decreto 726/1993.

El Plan prevé la realización de 494.109 actuaciones en materia de vivienda y suelo y de ellas 256.982 son actuaciones de nueva construcción, calificadas de viviendas de protección oficial.

Las viviendas de protección oficial son viviendas destinadas a domicilio habitual y permanente con una superficie máxima de 90 m² útiles, que cumplen los requisitos legalmente establecidos en materia de diseño y calidad y que tienen precios de venta y alquiler fijados administrativamente.

Las principales innovaciones del Plan 1992-1995 son las siguientes:

- a) Ampliación del ámbito de la protección: Tienen derecho a obtener ayudas familiares con ingresos anuales ponderados de hasta 5,5 veces el salario mínimo interprofesional (S.M.I.). Hasta ahora, el límite había sido 2,5 veces el S.M.I. (actualmente fijado en unas 820.000 pts. anuales).
- b) Incremento de las ayudas unitarias: Los subsidios de tipo de interés y las subvenciones correspondientes a cada figura permiten que el esfuerzo financiero para el acceso a la vivienda no supere nunca el 30% de los ingresos familiares. Para familias con ingresos inferiores a 1,5 veces el S.M.I., las comunidades autónomas promueven viviendas públicas que se adjudican en condiciones muy beneficiosas.
- c) Mayor responsabilidad conjunta interadministrativa: por primera vez, las comunidades autónomas se comprometen a desarrollar programas concretos de suelo para viviendas protegidas, definidos en los convenios con el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Asimismo, las comunidades han establecido ayudas y programas complementarios de vivienda, que suponen un conjunto y volumen de gasto equivalente al importe del gasto estatal previsto.
- d) Territorialización de los objetivos: Cada comunidad ha fijado áreas preferentes, a efectos de las actuaciones de política de vivienda y suelo, que incluyen todas las áreas metropolitanas.
- e) Ayudas para la movilización del parque existente. Por primera vez se introducen, con carácter no restrictivo, ayudas para la compra de vivienda libre a precio tasado, equivalentes a las establecidas para la vivienda protegida de nueva construcción.

- f) Ayudas para el desarrollo de suelo. Por primera vez se introducen ayudas muy notables para compra (crédito al 5,75% en 1993) y urbanización de suelo destinado preferentemente a vivienda protegida. Real Decreto 1668/91.
- g) Prioridad a la promoción de viviendas protegidas en alquiler. Es la figura que goza de ayudas más intensas (créditos al 4% ó 7% y subvenciones de hasta el 25% de su coste).
- h) Desaparición de cualquier distinción entre promotor público y privado, ya que las ayudas se definen de acuerdo con el nivel de ingresos del beneficiario final.
- i) Fomento del ahorro previo. Los titulares de cuenta para la vivienda gozan de una subvención adicional.
- j) Se limita la duración del derecho a la subsidiación a un período de cinco años, salvo demostración por parte del beneficiario de seguir situado en el nivel de ingresos que le da derecho a ayuda.

Fomento del mercado de la vivienda en alquiler

- 1) Los Fondos de Inversión Inmobiliaria (FII) y las Sociedades de Inversión Inmobiliaria (SII).

Los FII y las SII son instituciones de inversión colectiva inmobiliaria, que constituyen un instrumento importante en la política del gobierno de fomento del mercado de vivienda en alquiler.

Para los FII y las SII, la Ley 19/1992, de 7 de julio, ha establecido importantes beneficios fiscales, como la bonificación del 95% del impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados en la adquisición de viviendas destinadas al arrendamiento y el tipo de gravamen en el impuesto de sociedades, establecido con carácter general en un 35%, pasa a ser del 1 ó 7%, cuando cumplen los requisitos de inversión en viviendas en alquiler de determinadas proporciones de su activo.

- 2) Proyecto de ley sobre arrendamientos urbanos

Un proyecto de ley de arrendamientos urbanos fue remitido por el Gobierno a las Cortes Generales (Parlamento).

La convocatoria de elecciones generales paralizó el proyecto, pero parece que próximamente el Gobierno surgido de las elecciones remitirá a las Cortes Generales un nuevo proyecto de ley.

- 3) Fomento de la promoción de viviendas de protección oficial calificadas para alquiler, para lo que se conceden los mayores beneficios del Plan de Viviendas 1992-1995. Se pretende que la tasa de rentabilidad interna de la inversión, tanto en viviendas de protección oficial en régimen general como en las de régimen especial, sea atractiva para la inversión.

- 4) Los inquilinos de viviendas pueden deducirse de la cuota del impuesto sobre las personas físicas, el 15% de las cantidades pagadas en concepto de alquiler, cuando sus niveles de renta no excedan de dos millones de pesetas en declaración individual y de tres millones en declaración conjunta, donde el importe anual del alquiler exceda del 10% de los ingresos.

Beneficios fiscales para la adquisición de vivienda

Los mercados de vivienda están influidos por el sistema fiscal vigente. La adquisición de viviendas para domicilio permanente goza de los siguientes beneficios fiscales en el impuesto sobre la renta de las personas físicas:

- deducción, con determinados límites en la base imponible, de los intereses de los rendimientos del capital inmobiliario, y
- deducción de la cuota impositiva del 15% de la cantidad invertida en la adquisición de vivienda, sin que esta cantidad pueda exceder del 30% de la base imponible del ejercicio.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Conclusiones iniciales

De lo expuesto en el apartado II de este documento, en relación tanto con el marco institucional español como con los procesos de gestión de los asentamientos humanos, cabe extraer algunas conclusiones iniciales:

- 1ª) Las competencias sectoriales que tienen una relación más directa con los ciudadanos deberían residir en el nivel más cercano a éstos, y sólo subsidiariamente deben ser ejercidas por el nivel inmediatamente superior. Ello no sólo por el mejor conocimiento de los problemas y necesidades de la población, sino también porque se facilita el seguimiento y el control de todo el proceso y la prestación al ciudadano de los servicios administrativos o de otro tipo que dicho proceso conlleva. El nivel regional ejercería aquellas competencias que requieren agrupar esfuerzos para mejorar la eficiencia (por ejemplo, la gestión del abastecimiento y distribución de agua, del saneamiento y depuración del agua, del tratamiento de residuos, entre otros), y subsidiariamente las que no puedan ser ejercidas por determinadas administraciones municipales, por falta de capacidad técnica o de recursos humanos. También corresponderían al nivel regional las competencias relativas a temas o sectores de ámbito superior al municipal, tales como las relativas a infraestructuras

y equipamientos de interés regional, o a la protección del medio ambiente en dicho ámbito.

Lo anterior sin perjuicio de las posibles competencias de control y de formulación de políticas sectoriales que, en cada caso, puedan corresponder al nivel nacional (o al regional, en su caso) y de las competencias directas que este nivel superior ha de mantener en los temas y sectores de interés general del Estado.

- 2ª) La atribución de competencias a los niveles regional y local ha de ir ligada a la necesaria dotación de medios para su ejercicio. Esta dotación, tanto de recursos humanos como técnicos o financieros, requiere el establecimiento de un marco legal y financiero estable que contemple:

- Tributos o recargos propios de cada nivel
- Participación, en su caso, en los ingresos del Estado
- Transferencias procedentes de fondos específicos o sectoriales
- Intermediación del Estado en la obtención de fondos internacionales
- Posibilidad de emisión de deuda u obligaciones financieras

- 3ª) El fortalecimiento de las instituciones sectoriales y locales requiere el fomento de su capacidad técnica y de recursos humanos a través, entre otros, de los siguientes medios:

- Difusión de procedimientos de gestión e innovaciones técnicas
- Centros de formación sobre temas específicos
- Apoyo técnico directo (a través, por ejemplo, de oficinas comarcales de proyectos, de planeamiento), que puede incluir hasta la gestión del proceso y la dirección técnica de las obras.

Este apoyo puede tener un carácter permanente (para los municipios menores) o transitorio hasta la puesta en marcha de oficinas técnicas propias en los municipios con capacidad para ello.

- 4ª) Para una adecuada optimización de los recursos disponibles (escasos frente a las necesidades), parece conveniente la articulación de las políticas oficiales, particularmente en los sectores de vivienda y desarrollo urbano, con las iniciativas locales y las de asociaciones y comunidades, regulando y organizando los procesos informales y facilitando la autogestión de los mismos.

La conjunción de esfuerzos de las administraciones públicas (la local especialmente) y de los grupos o comunidades directamente interesados puede propiciar el desarrollo ordenado de asentamientos para las clases más desfavorecidas, sin hipotecar su futuro (reservas de suelo para equipamientos, redes básicas adecuadamente dimensionadas), al menor coste posible.

- 5ª) La constitución de sociedades públicas o mixtas a nivel regional y local, en el caso de los grandes núcleos de población, para la gestión del suelo, de las infraestructuras de agua y saneamiento o para la promoción y construcción de viviendas sociales, entre otras finalidades, parece una solución útil frente a la rigidez de las administraciones públicas, que permite agilizar los procesos y aumentar la eficiencia de los recursos. En lo posible, estas sociedades deberían contar, si son de ámbito regional, con la participación de los municipios en cuyos términos se va a producir su actuación y, asimismo, con la de empresas urbanizadoras o constructoras de carácter privado.
- 6ª) Por último, y como presupuesto previo para poder hacer operativas las anteriores conclusiones, es necesario disponer de un marco legislativo básico, adecuado para la gestión del desarrollo urbano y la vivienda. Dicho marco legislativo comprendería como mínimo:
- a) Legislación básica sobre el suelo (planeamiento, régimen de la propiedad del suelo, gestión, disciplina urbanística).
 - b) Legislación básica sobre infraestructuras urbanas (planificación, condiciones técnicas, realización, gestión, financiación).
 - c) Legislación básica sobre vivienda (condiciones técnicas mínimas, regulación del mercado de venta o alquiler, definición de planes y programas, financiación).
 - d) Legislación básica sobre protección del medio ambiente (definición de áreas por proteger, evaluaciones del impacto ambiental de las infraestructuras y de los desarrollos urbanos, control y disciplina).
 - e) Marco constitucional y/o legal que haga posible la asunción de competencias por los entes regionales y locales, en los términos expresados en la conclusión primera.

Recomendaciones para el fortalecimiento de las instituciones sectoriales y municipales

Como ya se ha comentado en la introducción, las importantes diferencias, no sólo económicas o sociales sino también institucionales y políticas, entre los distintos países de América Latina y el Caribe hacen prácticamente imposible extraer soluciones o propuestas concretas que puedan ser aplicables a todos ellos con carácter general. Se ha optado, por ello, por enumerar, en base a las conclusiones del apartado anterior y a los resultados de la experiencia española, una serie de recomendaciones que se consideran útiles para el fortalecimiento de las instituciones sectoriales y municipales en las distintas áreas consideradas, recomendaciones que cada uno de los países podrá tomar en consideración, en mayor o menor grado, en función de su situación concreta y su marco institucional.

En el último apartado de este documento se hacen algunas propuestas

concretas relativas a posibles áreas de cooperación y a las formas bajo las cuales esta cooperación podría desarrollarse, en la línea de los acuerdos de la primera Reunión de Ministros, que tuvo lugar en Chile en 1992.

Las recomendaciones que se proponen son las siguientes:

- 1ª) Cada país debería completar su marco legislativo, en función de su actual situación y de sus estrategias de actuación en el campo de la vivienda y del desarrollo urbano, para disponer de legislación básica en todas las materias enumeradas en la conclusión 6ª (suelo, infraestructura, vivienda y medio ambiente), que regule los procesos de planificación, ejecución y gestión de los asentamientos humanos.
 - 2ª) Asimismo, los países de América Latina y el Caribe deberían estar dotados (en el caso de que no lo estén) de un marco constitucional y legal que posibilite la transferencia de la mayor parte de las competencias en materia de vivienda y desarrollo urbano a los niveles regionales y locales, siguiendo los criterios enunciados en la conclusión primera y evitando tanto la superposición de competencias como la duplicidad de controles a distintos niveles, teniendo siempre presente el principio de subsidiariedad, por el que un determinado nivel se hará cargo de las competencias correspondientes al nivel inmediatamente inferior sólo cuando las mismas no puedan ser ejercidas por éste, por falta de capacidad o de recursos.
 - 3ª) Debe establecerse un sistema de financiación de las instituciones regionales y locales en consonancia con las competencias efectivamente asumidas, teniendo en cuenta el coste real de su ejercicio, tanto en medios humanos como técnicos o financieros. A estos efectos las citadas instituciones deberán disponer, por una parte, de medios propios (tributos o recargos locales directamente recaudados a su correspondiente nivel) y, por otra, de transferencias procedentes del Estado con carácter estable, que les aseguren la puesta en marcha de programas a medio y largo plazo. Una parte de estas transferencias podrá representar un porcentaje fijo de los ingresos del Estado (siendo distribuida en función de datos objetivos, como pueden ser los de población y superficie), mientras que otra podrá proceder de fondos de carácter específico destinados a reducir los desequilibrios regionales o locales y distribuirse según criterios que reflejen la situación concreta de la zona considerada: renta por habitante, P.I.B., índice de paro, dotación de infraestructuras, etc.
- Especial papel tiene, en relación con el tema de la financiación, la intermediación del Estado, tanto en la distribución de los fondos de cooperación internacional procedentes de países con los que se hayan establecido los correspondientes acuerdos como en la obtención de ayudas y fondos específicos para la financiación de proyectos concretos, procedentes de organismos internacionales.

4ª) Se debe poner en marcha, con carácter urgente, un mecanismo de intercambio de experiencias y difusión de información, con el fin de fomentar la capacidad técnica y de recursos humanos de las instituciones sectoriales y locales. En el marco de la cooperación con terceros países (entre ellos España), se potenciará la organización de cursos de formación y el apoyo técnico directo a programas concretos.

5ª) Los resultados positivos de algunas experiencias de desarrollo de nuevos núcleos habitacionales autogestionados por sus habitantes en un proceso de autoconstrucción controlada aconsejan el establecimiento, tomando debida consideración de las peculiaridades propias de cada país, de un marco normativo que regule y organice los citados procesos, optimizando los recursos disponibles.

La ordenación, parcelación y adjudicación de lotes y urbanización primaria, así como el control de la edificación, deben estar dirigidas por las instituciones locales, con la participación de los beneficiarios. Las instituciones regionales y nacionales pueden desarrollar un importante papel en el estudio y normalización de prototipos de vivienda (ampliables por módulos y acordes con los procedimientos de construcción locales) y en la difusión de mejoras técnicas y nuevos materiales. La aportación del trabajo personal de los beneficiarios y el planteamiento de soluciones mejorables a lo largo del tiempo reducen de manera importante la cuantía de los recursos que han de aportar las instituciones públicas.

6ª) Se debe fomentar y apoyar la creación de sociedades públicas (con capital enteramente público o con participación también del sector privado) para la gestión y promoción de suelo urbanizado, la construcción de viviendas o la gestión de servicios (agua, depuración, residuos, entre otros), ya que ello permite una actuación más ágil y reduce los costes de gestión.

En este sentido, la experiencia española puede ayudar a constituir modelos para muchos países, siempre que cuenten con el marco legal que haga posible su constitución y regule su intervención en el mercado del suelo y la vivienda.

El fortalecimiento institucional, al que las anteriores recomendaciones están dirigidas, constituye un presupuesto básico para la resolución de los graves problemas habitacionales a los que se enfrenta la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, y para la consecución de un desarrollo sostenible que conjugue el crecimiento económico y la mejora del nivel de vida con la protección y conservación de los recursos naturales.

Propuestas de cooperación:

De conformidad con todo lo anteriormente expuesto sobre la experiencia española y con las conclusiones que de ella se han extraído, cabe identificar como posibles áreas de cooperación con España, entre otras, las siguientes:

- Legislación básica sobre medio ambiente, urbanismo y vivienda.
- Transferencia de competencias (proceso, valoración financiera).
- Vivienda:
 - Planificación y financiación
 - Rehabilitación
 - Autoconstrucción
- Gestión de suelo y de vivienda (constitución de sociedades públicas o mixtas, mecanismos de gestión).
- Organización de Cursos de formación, Seminarios especializados).

La cooperación, siempre en el marco de un mecanismo de intercambio y coordinación, podría desarrollarse tanto al nivel estatal (instituciones de los Gobiernos) como al de las regiones (gobiernos regionales y comunidades autónomas), bajo alguna de las formas siguientes:

- Intercambio o difusión simple de información
- Organización de cursos o seminarios (en España o en América)
- Visitas técnicas a España
- Envío de expertos españoles para asesoramiento en temas concretos
- Acuerdos interinstitucionales de cooperación para el desarrollo de programas o proyectos concretos.

La determinación de la forma de cooperación adecuada exige la previa identificación de los temas de interés por cada país, así como del nivel (estatal o regional) al que se plantearía la cooperación y las instituciones implicadas. La viabilidad de la cooperación estaría ligada a la disponibilidad de medios financieros para su materialización, con la posibilidad de recurrir, en su caso, a los fondos de cooperación del Instituto de Cooperación Iberoamericana o a la ayuda de fondos internacionales.

En este sentido, la difusión de información y documentación técnica es la forma más sencilla, al no requerir acuerdos institucionales y demandar escasos recursos financieros. La organización de cursos y seminarios o las visitas técnicas, así como el envío de expertos españoles, requieren acuerdos relativamente simples, aunque exigen dotación presupuestaria específica y adecuada.

La cooperación en programas o proyectos concretos requiere la firma de un convenio o acuerdo entre instituciones (normalmente en el marco de convenios

de cooperación científica y tecnológica ya suscritos a nivel de Estados) y medios presupuestarios en función de la importancia del programa o proyecto.

Dada la amplia gama de posibilidades comentada y la experiencia de acciones de cooperación anteriores o aún en marcha, a distintos niveles, parece, por tanto, posible plantear una cooperación horizontal más concreta y continuada en el marco de la instancia regional de consulta y coordinación entre los Ministros y autoridades máximas de la vivienda y el desarrollo urbano de América Latina y el Caribe.

ANEXOS

- A. DECLARACION DE SANTIAGO, MARZO 1992**
- B. DECLARACION DE CARTAGENA DE INDIAS,
DICIEMBRE 1993**
- C. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y POLITICA DE
DESARROLLO URBANO EN AMERICA LATINA
Y EL CARIBE**

A. DECLARACION DE SANTIAGO

TENIENDO PRESENTE:

1. Que existe consenso en que la década de 1990 debe ser de crecimiento con equidad, y que este proceso de desarrollo exige conjugar un crecimiento económico sostenido con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, especialmente de aquella en situación de extrema pobreza;
2. Que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe enfrentan grandes problemas habitacionales, cuyo principal exponente es el cuantioso y creciente déficit de viviendas, que se traducen en un incremento de la marginalidad, del hacinamiento y del número de personas que comparten viviendas ajenas, procesos agravados por los efectos de los programas de ajuste económico y que deben ser urgentemente revertidos;
3. Que el crecimiento inorgánico de las ciudades de la región está generando serios problemas derivados de su extensión, tales como hacinamiento y deterioro del patrimonio urbano y de la calidad de vida, agravados por la ausencia de una planificación y gestión adecuadas y la aparición de procesos de severa degradación ambiental, lo cual es necesario remediar a la brevedad;
4. Que en gran parte de nuestros países no existen todavía estructuras institucionales adecuadas para enfrentar las necesidades del sector de la vivienda y el desarrollo urbano, y que la institucionalidad, así como el comportamiento de los otros agentes que actúan en este sector, muchas veces no responden a los desafíos antes señalados, por lo cual deben revisarse su papel y sus funciones, fortaleciendo su capacidad de ejecución e impulsando su modernización;
5. Que a pesar de las dificultades actuales, el sector habitacional y el desarrollo urbano ofrecen amplias oportunidades para contribuir al logro de un desarrollo sustentable, tanto mediante la satisfacción equitativa de las necesidades de la población, como por el efecto de las actividades económicas que generan sobre el sector productivo y los ingresos;

6. Que el proceso de integración latinoamericana y caribeña debe fortalecerse mediante acciones concretas de colaboración en aquellas áreas en que existen problemas comunes, teniendo presentes las diferencias históricas y culturales entre los países de la región;
7. Que cabe a los gobiernos nacionales la principal responsabilidad en cuanto a la formulación y aplicación de políticas adecuadas en el sector de la vivienda y el desarrollo urbano, y que el apoyo del sistema de cooperación internacional puede contribuir a que los países y la región en su conjunto hagan un uso más eficiente de sus instituciones y de sus recursos humanos y materiales;
8. Que parece oportuno en la situación actual, caracterizada por trascendentales cambios en los sistemas políticos, la consolidación de las democracias y el nuevo papel del Estado, reformular las políticas de vivienda y de asentamientos humanos sobre la base de experiencias exitosas en este sector, especialmente de aquellas originarias de la región.

SE ACUERDA:

1. Crear una instancia de consulta y coordinación permanente entre los Ministros y autoridades máximas de la vivienda y el desarrollo urbano de América Latina y el Caribe;
2. Señalar que el objetivo esencial de esta instancia es constituir un foro de alto nivel político para la discusión y cooperación en torno a los principales aspectos y problemas del desarrollo habitacional y de los asentamientos humanos y para complementar los esfuerzos a nivel técnico y de financiamiento realizados por otros mecanismos regionales de coordinación y cooperación;
3. Efectuar encuentros al más alto nivel, cada dos años, con el objeto de analizar los principales temas que inciden en el desarrollo habitacional, compartir conocimientos y experiencias, y precisar objetivos de colaboración;
4. Celebrar la próxima reunión en Nicaragua, durante la primera quincena de marzo de 1994. En ella se tratarán los siguientes temas: a) gestión del suelo urbano; b) fortalecimiento de las instituciones sectoriales y municipales; c) financiamiento de la infraestructura de saneamiento básico; d) establecimiento de un mecanismo de intercambio de experiencias tecnológicas y de gestión en el desarrollo urbano y la vivienda para los países de América Latina y el Caribe, de acuerdo con la propuesta presentada por la delegación de Perú y que será elaborada en mayor detalle para la reunión de

Nicaragua; y e) la evaluación de las tareas realizadas por la Secretaría Pro-Témpore durante el período transcurrido entre ambas reuniones y la formulación de recomendaciones para mejorar su desempeño;

5. Que durante el período que medie entre ambos encuentros, el país anfitrión de la presente reunión actuará como Secretaría Pro-Témpore, con el apoyo de la CEPAL como Secretaría Técnica, la que estará en contacto con la dependencia o las personas que cada país designe para coordinar las actividades de esta instancia;
6. Aceptar la propuesta de la delegación del Gobierno de España de incorporarse a la iniciativa de crear un mecanismo de intercambio y coordinación en calidad de observador, así como su disposición de apoyar esta actividad;
7. Agradecer a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el apoyo prestado para la realización de esta reunión y solicitarles su continuo respaldo a las labores de la instancia de consulta y coordinación entre los ministros de la región;
8. Solicitar a la Secretaría de la CEPAL que, ante la necesidad de contar con mecanismos eficientes de coordinación regional entre los diferentes componentes del sistema de las Naciones Unidas con respecto al tema de la vivienda y los asentamientos humanos como elementos esenciales del desarrollo, fortalezca sus funciones de coordinación en este campo;
9. Hacer llegar esta declaración, así como el informe técnico, a todas las autoridades de los gobiernos centrales, y especialmente a las respectivas cancillerías, con el objeto de destacar la importancia del sector de la vivienda y el desarrollo urbano y del apoyo que requiere en su contribución al desarrollo sustentable con equidad, así como de aportar elementos de discusión a otras reuniones intergubernamentales relacionadas con esta materia, como la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

B. DECLARACION DE CARTAGENA DE INDIAS

Los Ministros y Autoridades del sector de la Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe presentes en Cartagena de Indias, República de Colombia, con ocasión de la Segunda Reunión Regional Sectorial, acuerdan la siguiente declaración

TENIENDO PRESENTE:

1. Que los gobiernos latinoamericanos y del Caribe deben conceder una alta prioridad política y económica al sector de la vivienda y el desarrollo urbano en el marco de los procesos generales de reformas y modernización de las economías de la región, con atención preferente a los grupos sociales de menores ingresos.
2. Que la necesidad de atender los sectores carenciados demanda contar con políticas específicas de vivienda e infraestructura como elementos de pacificación social y activación económica.
3. Que el déficit habitacional en todos los países de la región y el crecimiento desmedido de los centros urbanos requieren de un manejo integral en los temas de gestión del suelo, infraestructura de los servicios públicos y vivienda.
4. Que la gestión de los asentamientos humanos es parte indispensable del desarrollo social integrado al proceso del desarrollo económico sustentable con equidad.
5. Que una política de asentamientos debe incorporar el concepto de desarrollo rural y desarrollo urbano en forma integral.
6. Que un manejo inadecuado del suelo, agua y desechos industriales y domiciliarios condiciona el desarrollo sustentable de los asentamientos humanos.

7. Que en la mayoría de los países de la región existe multiplicidad, sectorización, dispersión y obsolescencia de la normatividad jurídica que regula el sector, lo cual exige una urgente modernización de la misma bajo una perspectiva de aproximación multisectorial e integrada del desarrollo del sector urbano.
8. Que el fortalecimiento institucional es condición necesaria para asegurar la implementación de mecanismos innovativos de gestión dentro de una concepción del Estado como regulador, promotor, facilitador y propulsor de la capacidad individual y societaria.
9. Que la modernidad legislativa y el fortalecimiento institucional deben apuntar hacia la descentralización de competencias y de medios para su ejercicio.
10. Que una gestión moderna en materia de suelo, vivienda, infraestructura y servicios hace necesaria la generación de múltiples formas asociativas entre el sector privado y el sector público.
11. Que para atender las problemáticas de los temas anteriores va a ser necesario identificar y establecer políticas para racionalizar el uso de los recursos actualmente disponibles y crear nuevos mecanismos de financiación masiva.
12. Que a efectos de aprovechar las múltiples experiencias nacionales en las materias anteriormente señaladas, se hace necesario intensificar la integración horizontal entre las instituciones sectoriales de la región, asegurando su continuidad, además de la cooperación internacional.
13. Que en marzo de 1992 en Santiago de Chile se creó una instancia permanente de consulta y coordinación entre los Ministros y Autoridades máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe, cuyo propósito es constituir un foro de alto nivel político para la discusión y cooperación en torno a los principales aspectos que contribuyan a los esfuerzos prácticos de integración en la región.

SE ACUERDA:

14. Hacer un llamado a los gobiernos de la región a **incrementar el apoyo al sector de la vivienda y los asentamientos humanos**, como búsqueda de solución a los problemas sociales, con preferencia a los grupos de menores ingresos, en el combate contra la pobreza y como elemento dinamizador de la economía interna, de acuerdo con las características de cada país.

15. Comunicar a los Ministros de Relaciones Exteriores, de Economía o de Hacienda de los respectivos países los resultados de ésta y de las sucesivas reuniones, solicitándoles que éstos sean presentados en los períodos de sesiones de la CEPAL, a partir del XXV período de sesiones a llevarse a cabo en esta misma ciudad de Cartagena de Indias, como insumo para la discusión del **programa de trabajo de la CEPAL para el próximo bienio**.
16. **Continuar y consolidar el mecanismo de consulta entre los Ministros y Autoridades** máximas de la Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina y el Caribe en base a los importantes resultados obtenidos en el período de trabajo precedente.
17. Incluir como temas prioritarios a abordar durante el próximo bienio los siguientes:
 - a. Modernización de las estructuras institucionales hacia un nuevo concepto de **planeación estratégica y gestión** de los asentamientos humanos, a cargo de ESPAÑA.
 - b. Vías y mecanismos para el **financiamiento integral** de los asentamientos humanos, a cargo de CHILE.
 - c. Implementación y desarrollo del mecanismo de intercambio de experiencias y de información en la gestión de los asentamientos humanos como impulso a la integración regional.

Dicho mecanismo debe priorizar los siguientes subtemas:

- i. **Tecnologías** para la vivienda e **industrialización de los procesos productivos**, a cargo del PERU.
- ii. **Normalización y estandarización tecnológica**, a cargo de ARGENTINA.
- iii. **Indicadores sectoriales, modelos y sistemas de información** sobre vivienda y desarrollo urbano, a cargo de UNIAPRAVI (y ARGENTINA, sujeto a confirmación).
- iv. Sistemas de **financiamiento de vivienda** y de sus procesos de mejoramiento, a cargo del PERU y CHILE.
- v. Mecanismos institucionales y operativos de **articulación de los sectores público y privado**, a cargo de CUBA y CHILE.
- vi. Propuestas de **gestión del suelo urbano**, a cargo de COLOMBIA.

18. Solicitar al Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat) y en el XXV Período de Sesiones de la CEPAL, el estudio de la **asignación de recursos adicionales** para la intensificación de las actividades vinculadas al sector de los asentamientos humanos.
19. Asimismo, solicitar en dicho Período de Sesiones la definición y negociación de **proyectos regionales de Cooperación Técnica Horizontal (CTPD)** en apoyo a las actividades definidas como prioritarias en el foro de Ministros y Autoridades de Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina y el Caribe.

La Secretaría Pro-Témpore solicitará a la CEPAL la creación de un **Fondo de Recursos extrapresupuestales, con aportes de los países**, para el desarrollo de las actividades relacionadas con los mandatos a las Secretarías Pro-Témpore y Técnica por parte del foro de Ministros y Autoridades de Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina y el Caribe.

20. Ratificar el mecanismo de la Secretaría Pro-Témpore del **ultimo país anfitrión**, como soporte institucional del foro de Ministros e instar a los países de la región para que designen los organismos representantes que coordinarán las actividades con dicha Secretaría y brinden el máximo apoyo al trabajo de la misma.
21. Ratificar a la **CEPAL** como Secretaría Técnica permanente de esta instancia intergubernamental y regional, y de coordinación del sistema de las Naciones Unidas.
22. Asignar a la Secretarías Pro-Témpore y Técnica las **funciones** contenidas en el documento anexo a la presente declaración (ver Anexos I y II).
23. Se acuerda también solicitar que la Secretaría Pro-Témpore esté **representada** en los períodos de sesiones de la CEPAL.
24. Solicitar a los organismos multilaterales regionales el **apoyo a la Secretaría Técnica y a la Secretaría Pro-Témpore** en la ejecución de sus tareas.
25. La realización de la tercera reunión regional sectorial en la ciudad de QUITO, REPUBLICA DEL ECUADOR, en el mes de noviembre de 1994, como reunión previa de la región de América Latina y del Caribe a la conferencia **HABITAT II**.
26. Hacer un **reconocimiento** al Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile por la iniciativa en la creación y organización de este foro y por los resultados de su trabajo como Secretaría Pro-Témpore.

27. **Agradecer** al gobierno de Colombia, al Ministerio de Desarrollo Económico, al Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable y a todas las instituciones colombianas que hicieron posible la realización de esta Segunda Reunión Regional Sectorial.
28. **Agradecer** y ratificar particularmente al Gobierno de España, su Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, y a las Comunidades Autónomas de Madrid, Andalucía y Principado de Asturias, por su constante y decidido apoyo técnico otorgado al foro de Ministros y Autoridades Sectoriales.
29. **Agradecer** el apoyo técnico y financiero de la CEPAL y del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat) para el desarrollo de los trabajos del foro.
30. **Reconocer** también los valiosos aportes de UNIAPRAVI, la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sudamérica de USAID, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Gestión Urbana, Lincoln Institute of Land Policy, y otros organismos y agencias internacionales.

La presente declaración se firma en la Ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, a los dos días del mes de Diciembre de 1993.

ARGENTINA, ARUBA, BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COSTA RICA, COLOMBIA, CUBA, ECUADOR, ESPAÑA, GUATEMALA, HONDURAS, JAMAICA, NICARAGUA, PANAMA, PARAGUAY, PERU y VENEZUELA.

ANEXO I (DE B.) FUNCIONES DE LA SECRETARÍA PRO-TEMPORE

Esta Secretaría es asumida por el país anfitrión de la última reunión que realicen los países del área de América Latina y del Caribe. La Secretaría Pro Tempore tiene la característica de ser rotativa bianualmente. Excepcionalmente previo acuerdo de los países, se podrán realizar reuniones anuales sin afectar la programación bianual de los planes de trabajo.

Es responsabilidad de esta Secretaría la organización, supervisión, control y evaluación de las diferentes actividades desarrolladas por el encargo que realiza el grupo de Ministros de Urbanismo y Vivienda (Foro), en coordinación con la Secretaría Técnica permanente (CEPAL).

Son funciones de la Secretaría Pro-Témpore:

1. **Organizar y apoyar**, en coordinación y conjuntamente con la Secretaría Técnica, la realización de la subsiguiente de Reunión periódica de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Desarrollo Urbano y las Reuniones Técnicas a realizar con base en las iniciativas regionales.
2. En consulta con los países de América Latina y el Caribe y conjuntamente con la Secretaría Técnica, **diseñar, planificar y realizar acciones de difusión e intercambio de experiencias** sectoriales de interés para la región. Para ello la Secretaría Pro-Témpore será responsable de **canalizar las solicitudes de los países** y gestionar las propuestas de acción necesarias para el desarrollo de las actividades regionales o subregionales.
3. **Actuar como punto focal** en representación del foro de Ministros y en coordinación con o a través de la Secretaría Técnica, **efectuar las solicitudes de recursos financieros de donantes** bilaterales o multilaterales (incluyendo recursos de las Naciones Unidas), de terceras partes o de los propios países en apoyo de los planes desarrollados por iniciativa regional.
4. Efectuar, con la colaboración de la Secretaría Técnica, el **monitoreo permanente de la situación y actividades** del sector en la región para informar periódicamente de éstas a los países.
5. Proponer y organizar, conjuntamente o en coordinación con la Secretaría Técnica, la **realización de seminarios, conferencias, reuniones de expertos, informes y publicaciones**, sobre la evolución del sector y de las actividades desarrolladas por iniciativa regional o subregional.
6. Asumir la función, como **responsable temporal** (bianual o excepcionalmente anual) **de la Secretaría ejecutiva del foro de Ministros**, de centro operativo y de coordinación para la red de comunicaciones establecida entre las entidades y organismos sectoriales de los países de la región, hasta la realización de la subsiguiente Reunión de Ministros y Autoridades Máximas e informar a la Secretaría Técnica en su rol de memoria institucional del foro sobre lo actuado.
7. Colaborar con la Secretaría Técnica en las gestiones de apoyo a la **organización y desarrollo de las actividades** regionales encomendadas por el Foro de Ministros y Autoridades Máximas.
8. **Presentar informes a las autoridades de los países** de la región de Latinoamérica y del Caribe, en consulta con lo actuado por la Secretaría Técnica, sobre los avances y resultados obtenidos a partir de las actividades del sector.

9. Proponer y realizar, conjuntamente y en coordinación con la Secretaría Técnica, **reuniones preparatorias, reuniones técnicas, cursos y seminarios** sobre los distintos temas contemplados dentro de las actividades del Foro.

Los países integrantes del Foro de Ministros podrán solicitar a través de esta Secretaría apoyo en la gestión de temas específicos relacionados con el plan de actividades.

- Los recursos financieros que se gestionen serán destinados a actividades para el cumplimiento de los objetivos planteados por el foro.
- En el evento de que se realicen reuniones extraordinarias o que la sede de la reunión bianual (o excepcionalmente anual) sea en la CEPAL, en Santiago de Chile, la Secretaría Pro-Témpore se elegirá por votación de los países participantes.

ANEXO II (DE B.) FUNCIONES DE LA SECRETARIA TECNICA (CEPAL)

Esta Secretaría fue asignada de manera permanente por los Ministros y Autoridades a la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su carácter de promotor y anfitrión de la I Reunión de Ministros y Autoridades Máximas como organismo de las Naciones Unidas conducido por los Gobiernos de la Región.

Son funciones de la Secretaría Técnica:

1. Colaborar con la Secretaría Pro-Témpore y los países de la Región para realizar **gestiones de negociación y de obtención de recursos financieros y operativos** para apoyar tanto la realización periódica de Reuniones de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Desarrollo Urbano como de Reuniones Técnicas y de asistencia a la investigación, desarrollo y gestión de las actividades del Sector de los Asentamientos Humanos.
2. Con la colaboración de los países de América Latina y el Caribe y la Secretaría Pro-Témpore, **diseñar, planificar y realizar acciones de difusión e intercambio** de experiencias sectoriales de interés para la región. Para ello la Secretaría Técnica será responsable del desarrollo, supervisión, control, evaluación e información de la asistencia técnica que realice en relación con las actividades regionales o subregionales en curso y utilizará la infraestructura regional permanente del sistema de las Naciones Unidas.

3. Ejercer la **administración de los recursos financieros** obtenidos de donantes bilaterales o multilaterales (incluyendo recursos de las Naciones Unidas), de terceras partes o de los propios países para captar y canalizar el apoyo que requieren los planes de actividad desarrollados por iniciativa regional.
4. Efectuar, con la colaboración de los propios países, el **monitoreo permanente de la situación y actividades del sector en la región e informar** periódicamente de éstas tanto a los propios países como a la Secretaría Pro-Tempore actuante.
5. **Apoyar** con los diferentes instrumentos permanentes (organismos) o transitorios (proyectos o programas) del sistema de las Naciones Unidas en la región, tanto en lo operativo como en lo institucional (aportando infraestructura física, información, acuerdos y convenios, redes de comunicación, capacidad administrativa, etc.), las actividades sectoriales realizadas por iniciativa regional o subregional (grupo de países).
6. **Coordinar** las acciones desarrolladas para el Sector de Vivienda y Desarrollo Urbano por el sistema de las Naciones Unidas en América Latina y el Caribe, e informar a los Ministros y Autoridades de los países de la región y a la Secretaría Pro-Tempore del momento sobre lo actuado.
7. **Organizar**, en coordinación con la Secretaría Pro-Tempore, la realización de seminarios, conferencias, reuniones de expertos y técnicos, informes y publicaciones, sobre la evolución del sector y de las actividades desarrolladas por iniciativa regional o subregional.
8. **Supervisar**, en coordinación con la Secretaría Pro-Tempore, el montaje y operación de las redes de intercambio de información, experiencias y conocimientos técnicos en apoyo de las necesidades de los países de la región.
9. **Asumir la función de memoria institucional permanente** de las iniciativas acordadas y encomendadas por el foro de Ministros y Autoridades Máximas (responsabilidad asignada desde marzo de 1992 en Santiago de Chile). Actuar de depositario de los archivos de las sucesivas Secretarías Pro-Tempore y ser responsable de transferir su conocimiento como base para cada período a las nuevas Secretarías.
10. **Colaborar** con la Secretaría Pro-Tempore y los países u organismos responsables en la organización de las actividades regionales.

C. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y POLITICAS DE DESARROLLO URBANO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE (MUESTRA DE PAISES)¹

PAIS	ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	OBJETIVOS DE POLITICA	LINEAS DE ACCION
ARGENTINA	La Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental (SVCA), dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social, tiene definidos sus objetivos en función de las competencias establecidas en la Ley de ministerios de 1969. Por Ley 19.929 del año 1972, se creó el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), destinado a financiar, exclusivamente, la construcción de viviendas y la adquisición de los terrenos y obras de urbanización correspondientes. En 1992 se transfiere a las provincias la administración de los recursos del FONAVI. Cada provincia argentina cuenta con una ley orgánica de municipalidades. Se pueden observar diferencias en cuanto a las competencias que atañen al orden urbanístico, que las constituciones provinciales reservan para el gobierno provincial o transfieren a los gobiernos municipales.	Impulsar el desarrollo ambientalmente sustentable de los asentamientos humanos; Asegurar la coordinación de las acciones locales de desarrollo urbano; Atender a la mejora de la calidad de vida de la población en asentamientos precarios y marginales; Atender las emergencias habitacionales provocadas por desastres naturales. Cubrir el crecimiento vegetativo anual de la demanda por vivienda.	Coordinación de planes. Programas y proyectos de construcción a cargo de instituciones públicas (entidades intermedias) a nivel nacional, provincial y municipal. Promoción y uso de tecnologías apropiadas, para incorporar insumos locales y lograr mayor eficiencia e innovación en las diferentes fases de construcción. Reciclaje y control de fondos financieros. La SVCA ha encarado, como acción fundamental, la preparación del proyecto de Ley nacional del hábitat. Paralelamente dirige su actuación al reforzamiento institucional de los gobiernos locales; la promoción de formas alternativas de gestión urbana, la coordinación interjurisdiccional y la supervisión de los resultados y corrección de desvíos.

¹ Esta sección fue elaborada a partir de la información enviada por cada país a la segunda Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe.

PAIS	ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	OBJETIVOS DE POLITICA	LINEAS DE ACCION
BOLIVIA	El Ministerio de Asuntos Urbanos es la agencia central encargada de la política habitacional a nivel nacional. El Fondo Nacional de la Vivienda Social-(FONVIS) es el organismo recaudador y financiero del sistema, se capitaliza con los aportes de los empleados del sector formal (2% aporte patronal y 1% laboral) sobre el monto total del salario. Existen también otras instancias, como cooperativas y organizaciones no gubernamentales (ONG's), que administran algunos recursos destinados a financiar la vivienda. Su participación es muy limitada. De acuerdo con la legislación vigente, por la Ley orgánica de municipalidades, las alcaldías municipales son quienes manejan la programación y administración de la planificación urbana de su jurisdicción, en el ámbito regional (departamento).	La política habitacional ha sido dirigida a las áreas urbanas, en especial hacia el sector informal, con prioridad en la atención de situaciones de emergencia. El objetivo es el mejoramiento de las condiciones de vida mediante el financiamiento de nuevas unidades habitacionales y a través de mejoras cualitativas, proveyendo de infraestructura urbana. Se plantea reforzar al sector privado, las administraciones municipales y el subsector de la construcción.	Se estudia la emisión de una adecuada legislación que regule el uso del suelo urbano y rural en las jurisdicciones municipales, sentando las bases de un ordenamiento urbano a mediano y largo plazo. Estímulo y fomento para el potenciamiento del desarrollo urbano en las regiones fronterizas, llevando adelante el Plan de Desarrollo de 12 ciudades fronterizas. Potenciar las ciudades intermedias como factor de integración nacional.
BRASIL	La institución encargada de la política de vivienda a nivel nacional es el Ministerio de Acción Social, a través de la Comisión Nacional de Vivienda.	Crear condiciones para facilitar el acceso a la vivienda e infraestructura urbana, con prioridad para las familias de menores ingresos: se busca garantizar que el 70% de la población atendida tenga ingresos inferiores a cinco salarios mínimos. La política urbana y de vivienda tiene especial relevancia como instrumento de la política social.	Existen programas para la regularización de asentamientos, la recuperación de áreas subnormales, el mejoramiento del parque habitacional, provisión de materiales, salubridad, infraestructura y servicios urbanos. El Sistema Nacional para la Vivienda busca integrar recursos políticos, institucionales, financieros, legales, técnicos y operacionales. Se estimula a las administraciones regionales y municipales para que asuman responsabilidad en la solución de problemas sectoriales.

PAIS	ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	OBJETIVOS DE POLITICA	LINEAS DE ACCION
BRASIL		El Plan Nacional para la Vivienda forma parte del Plan Nacional de Desarrollo.	Se busca definir instrumentos legales más eficientes, así como nuevas fuentes de financiamiento y formas de acceso a la vivienda. Hay estímulo para el desarrollo tecnológico.
CHILE	El Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano es el encargado de definir la política de desarrollo urbano, actualizar la Ley general de urbanismo y construcciones y su ordenanza, y desarrollar programas de inversión en el mejoramiento de la ciudad y provisión de viviendas. El Ministerio orienta técnicamente a las municipalidades en materia de planes reguladores y normativa urbana. Sus dependencias regionales elaboran los planes reguladores intercomunales, como marco para los planes reguladores comunales.	Provisión de viviendas a los estratos de ingresos medios y bajos, a través de sistemas de subsidios gubernamentales. Provisión de viviendas construidas y otras soluciones habitacionales (lotes más servicios, vivienda progresiva) para los sectores de más bajos ingresos, promoviendo al mismo tiempo el ahorro familiar para su adquisición. Desde 1990 se iniciaron programas de equipamiento comunitario y parques urbanos para sectores populares urbanos. También se desarrollan programas de pavimentación urbana.	Se está iniciando la formulación de planes regionales de desarrollo urbano, incorporando elementos de planificación estratégica. La política de desarrollo urbano ha adquirido el carácter de consulta nacional. Actualización de planes reguladores para las áreas urbanas, conjuntamente con el desarrollo de nuevos instrumentos de planificación urbana que incorporan variables económicas. El acceso a la vivienda toma en consideración la condición del postulante: familia, madres solteras, grupos indigentes. Los procesos de postulación a la vivienda pueden ser individuales y grupales.
COLOMBIA	El Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable depende del Ministerio de Economía. Desde 1989/1990 se han aumentado las atribuciones de los gobiernos locales en todo orden de cosas.	El objetivo es el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos sociales de menores ingresos, a través de la implementación de una estrategia facilitadora que promueva procesos de autoayuda.	La ejecución de la política es responsabilidad de las municipalidades y de las organizaciones sociales para la vivienda. Se ha creado un subsidio familiar para la vivienda.

PAIS	ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	OBJETIVOS DE POLITICA	LINEAS DE ACCION
COLOMBIA	La Ley de reforma urbana No. 9 de 1989 refuerza este proceso de descentralización política, administrativa y financiera. La Ley No. 3 de 1991 crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, creando la correspondiente estructura institucional: un Subsistema de Promoción y Ejecución, un Subsistema Financiero y un Subsistema de Asistencia Técnica y Promoción de Organización Social, como mecanismo de coordinación entre los sectores público y privado.	Se apoya el proceso de descentralización administrativa hacia las municipalidades, en materia de vivienda y regulación urbana. Y se promueve la participación coordinada público - privada para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social. Existe concentración de recursos en la provisión de subsidios para los estratos más pobres, y se quiere progresar hacia la descentralización administrativa de programas de vivienda de interés social.	
COSTA RICA	El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos formula la estrategia habitacional nacional.	Mejorar la calidad de vida y resolver el problema habitacional, tomando en consideración aspectos socio-económicos, espaciales y ambientales. El Ministerio actúa como coordinador de otros subsectores e instituciones, para asegurar el uso racional y eficiente de recursos. Se pretende satisfacer la demanda habitacional, especialmente en el caso de las familias de bajos ingresos, además de la erradicación de asentamientos precarios.	La estrategia habitacional nacional tiene cuatro componentes básicos: preparación de una estructura institucional, programas habitacionales integrados por territorio (incluyendo normas para la construcción, mejoramiento y rehabilitación de viviendas), una estrategia facilitadora para el área metropolitana de San José y una estrategia de desarrollo para las zonas rurales. Algunas acciones específicas son: la creación del Sistema Financiero Habitacional Nacional (Ley 7.052 de 1986), el Banco Hipotecario para la Vivienda y la Comisión Especial para la Vivienda (para la erradicación de asentamientos precarios). Se intenta proveer al sector de una estructura que promueva la coordinación y el reforzamiento de instituciones involucradas en procesos de descentralización hacia las municipalidades.

PAIS	ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	OBJETIVOS DE POLITICA	LINEAS DE ACCION
COSTA RICA			En el área de informática se ha creado un centro de información sectorial.
CUBA	La Estructura Institucional para el Sector Vivienda y Urbanismo en Cuba fue establecida por la Ley No. 48 de 1984 y ratificada por la Ley No. 65 de 1988, constituyéndose un sistema organizativo a nivel municipal, provincial y nacional. El Sistema Organizativo de la Vivienda está integrado por: - El Instituto Nacional de la Vivienda, como organismo de la administración central del Estado. - Direcciones Administrativas de la Vivienda en cada municipio y provincia del país, subordinadas a los órganos locales del poder popular que representan el Gobierno territorial. - Empresas especializadas en cada provincia, que ejecutan las acciones de conservación y rehabilitación del fondo de viviendas y prestan servicios a la población para que ésta repare y construya viviendas por esfuerzo propio. En Cuba no existe un sector privado de viviendas con fines de lucro, ni un mercado de viviendas para su compraventa.	Lograr la máxima satisfacción posible de las necesidades habitacionales de la población. Dictar y controlar las normas y regulaciones para la distribución, adquisición, uso, conservación y rehabilitación de viviendas, la ampliación y construcción de nuevas viviendas, incluida la cesión de solares yermos para estos fines. Participar en la elaboración de los planes de inversiones en viviendas, la infraestructura y los servicios vinculados, así como la conservación y rehabilitación y controlar su cumplimiento. Establecer y controlar normas para el mejor funcionamiento de los asentamientos urbanos y rurales; establecer el control del fondo de viviendas del país. El reto actual en el campo habitacional es buscar soluciones para poder continuar la conservación, rehabilitación y	Durante los últimos 30 años el Estado ha jugado un papel preponderante en la formación del fondo habitacional, infraestructura técnica y servicios básicos inducidos. A este fin se creó una base industrial de producción de materiales de construcción para respaldar un amplio programa de construcciones con destino al desarrollo económico y social, incluyendo el desarrollo de la vivienda. Asimismo se desarrolló una base industrial para la producción de viviendas prefabricadas con más de 60 plantas, con capacidad para unas 32 mil viviendas anuales. Se han elaborado planes anuales, a mediano y a largo plazo en cada territorio, conformándose planes directores de las principales ciudades del país. El Estado desarrolla un proceso de planificación de todas las inversiones en la infraestructura económica y social de cada territorio. Cooperativas de producción agropecuarias y las microbrigadas de trabajadores son responsables de una importante proporción de las viviendas construidas, contando con los más diversos apoyos del Estado.

PAIS	ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	OBJETIVOS DE POLITICA	LINEAS DE ACCION
CUBA		construcción de viviendas, sus urbanizaciones y servicios en las difíciles condiciones presentes.	
ECUADOR	La Junta Nacional de la Vivienda coordina y ejecuta la política nacional de vivienda, así como proyectos de desarrollo urbano y estudios relacionados con la planificación del desarrollo y ejecuta proyectos de vivienda de interés social. El Decreto Legislativo 31-C del 28 de enero de 1976 creó la Comisión Nacional de Asentamientos Humanos. Su función es la de monitorear el desarrollo de los asentamientos humanos en el país, y proponer normativas para la acción relativa al mejoramiento de los mismos. El 10 de agosto de 1992 se creó el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (DUV), con tres Subsecretarías: de Desarrollo Urbano, Vivienda, y Saneamiento Ambiental. La Subsecretaría de Vivienda incorporó en su estructura a la Junta Nacional de la Vivienda (JNV). El Ministro de DUV preside el Directorio del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, que es el organismo financiero del sector. La Subsecretaría de Saneamiento Ambiental heredó funciones del Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS).	El gobierno plantea acelerar el crecimiento económico, físico y social, en consistencia con una administración sustentable y utilizando a los asentamientos humanos como medio para ello. La vivienda y los servicios urbanos son considerados instrumentos de desarrollo económico. El Plan de Desarrollo Económico plantea la reducción del déficit habitacional y la necesidad de lograr condiciones mínimas de habitabilidad, dando especial atención a los sectores populares. Se plantea mejorar la calidad y cobertura de los servicios. El aporte de la ciencia y tecnología en estas materias es considerado esencial. Es importante resaltar que los objetivos de la actual administración del Ministerio de Desarrollo Urbano	Se plantea la realización de esfuerzos para eliminar la especulación, la intermediación y costos improductivos en suelo, financiamiento y materiales de construcción. La industrialización de la producción habitacional se plantea como medio para la reducción de sus precios. Otras iniciativas sectoriales son: enfatizar el papel de las municipalidades y de las organizaciones comunitarias, de la autoconstrucción, promover la creación de bancos de materiales, promover industrias artesanales, selección anticipada de suelos por desarrollar, investigación para la reducción de los costos de materiales de construcción y mejorar las condiciones de habitabilidad. Se revisará la legislación municipal que restringe el uso de materiales y sistemas constructivos tradicionales. Se desarrollarán programas de reforzamiento institucional, desarrollo rural integrado, utilización de tecnologías intensivas en mano de obra y capacitación de recursos humanos.

PAIS	ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	OBJETIVOS DE POLITICA	LINEAS DE ACCION
ECUADOR		y Vivienda están encaminados a fortalecer el sub-sector habitacional, a partir de que el Estado asuma el papel de rector y facilitador de la política urbana y de vivienda, procurando una mayor participación de la empresa privada y el sector informal, así como a través del fortalecimiento de la acción de los organismos seccionales en el marco de una política de planificación territorial.	
EL SALVADOR	La entidad encargada del sector es el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, dependiente del Ministerio de Obras Públicas. Fue creado en 1979.	El Plan de Rescate Económico y Social (1988-1994) coloca a la vivienda como un componente de la política social, que actúa como medio para la erradicación de la extrema pobreza y las desigualdades entre los sectores formal e informal.	Existe un Programa Nacional de la Vivienda Popular, que busca eliminar las distorsiones en los aspectos institucionales, legales, financieros y normativos. Igualmente, busca reorientar recursos financieros como líneas de crédito para la vivienda popular, lotes y servicios, rehabilitación de poblaciones populares y relocalización de familias afectadas por situaciones de emergencia. Se modifican instrumentos legales para permitir que las entidades crediticias de las diferentes instituciones públicas puedan disponer de fondos en beneficio del sector. Esto se inició con el Programa Municipal de distribución de lotes para la construcción. Se busca aumentar la producción de viviendas de interés social.

PAIS	ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	OBJETIVOS DE POLITICA	LINEAS DE ACCION
GUATEMALA	En 1973 se crea el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), que absorbe el INVI y busca generar un sistema nacional de ahorro y préstamo que permita captar parte del ahorro interno del país, para destinarlo a programas de vivienda de bajo costo, así como obras de mejoramiento urbano para dotar de mejores servicios básicos a la población necesitada. La Ley orgánica del BANVI no sólo define su función respecto al campo de la vivienda, sino que le da amplitud para el ejercicio de acciones en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano en todo el país.	De lo anterior se desprende que el BANVI puede influir, entre otros, en los siguientes componentes del desarrollo: A. Establecimiento de elementos normativos para la regulación del desarrollo urbano, en coordinación con las autoridades municipales, a nivel regional y local. B. Fijación y desarrollo de sus acciones para la atención, en materia de vivienda, a los sectores de más bajos ingresos del país, sin desestimar estratos sociales con ingresos económicos medios, que no atiende el sector privado.	Generación de mecanismos que frenen la migración de los pueblos hacia la ciudad capital. Reubicación de asentamientos humanos hacia áreas que permitan su desarrollo. Coordinación de acciones con el gobierno central y los diferentes gobiernos, a fin de que la iniciativa privada invierta en los departamentos, generando empleos y nuevas y mejores condiciones de vida para sus habitantes.
NICARAGUA	El Ministerio de la Construcción y Transporte (M.C.T.), el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), las municipalidades y el Banco de la Vivienda de Nicaragua (BAVINIC) son las principales instituciones sectoriales. El M.C.T. actúa como entidad rectora de la vivienda y promotora de los programas habitacionales de inversión pública, el INIFOM como entidad de asistencia a los gobiernos municipales y concretamente en vivienda, y BAVINIC como entidad recuperadora de la inversión pública en vivienda. Este último tiene el papel	En las reformas sociales el gobierno de Nicaragua contempla mejorar las condiciones de vida de los segmentos más pobres de la población por medio del Programa de Reactivación Solidaria, donde el Estado asume el papel de agente facilitador y las comunidades se involucran en la ejecución de las acciones sociales. La reactivación de la industria de la construcción, la utilización de la	En la actualidad existe un anteproyecto de política nacional sobre la vivienda y los asentamientos humanos, para establecer una política financiera dirigida a hacer efectiva la demanda de soluciones habitacionales y procedimientos encaminados a la atención del sector vivienda de interés social y la organización para la consecución y uso de recursos. Se dará especial atención a los municipios, para incrementar y utilizar acertadamente sus recursos legales, administrativos, técnicos y financieros, como parte de una política de descentralización y desconcentración. Los programas preferentes de acción en vivienda son:

PAIS	ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	OBJETIVOS DE POLITICA	LINEAS DE ACCION
NICARAGUA	de regulador del sector para consolidar y desarrollar una estructura operativa y eficiente y emitir las disposiciones legales y normativas, para que se adecuen y ejecuten acciones acordes con la política nacional de vivienda y los Asentamientos Humanos.	capacidad instalada de los productores de materiales y elementos, la aplicación de tecnologías adecuadas, la optimización de los conocimientos profesionales, la incorporación a la economía formal de tierras y capitales ociosos y la posibilidad de empleo para la población son algunas de las propuestas de lo que ha llamado una "política habitacional concertada y solidaria con los más pobres". En ésta última el Estado actúa como facilitador, mientras los ejecutores principales son los agentes sociales como el sector privado y los mismos usuarios de los proyectos, es decir, una combinación de tecnologías, procesos constructivos, organización social como recurso y sistemas financieros.	1. Lotes con servicios y unidad sanitaria. 2. Lotes con servicios, unidad sanitaria y semilla de solución habitacional. 3. Unidad de vivienda básica de bajo costo por autoconstrucción y/o ayuda mutua. 4. Programas de vivienda de mercado libre. 5. Reubicación, mejoramiento y modificación de las viviendas y asentamientos humanos. 6. Subprograma de vivienda rural, entre otros.
PANAMA	El Ministerio de Vivienda ha estado encargado del sector desde 1973. Existe una Comisión de Vivienda presidida por dicho organismo, compuesta además por representantes de las entidades hipotecarias, el sector financiero, agentes inmobiliarios, fundaciones no gubernamentales y organizaciones cooperativas, profesionales, la iglesia católica y clubes cívicos.	Se busca incrementar la participación privada en el desarrollo urbano, revisar la normativa existente, reducir costos e incentivar el financiamiento individual y corporativo de las nuevas viviendas.	El Ministerio de Vivienda concentrará sus esfuerzos en el Programa de Emergencia, utilizando financiamiento de la solidaridad internacional. También se ocupará de la política nacional de vivienda, además de situaciones especiales como la invasión de tierras y la atención de distritos en situación crítica.

PAIS	ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	OBJETIVOS DE POLITICA	LINEAS DE ACCION
PANAMA			Se busca atender directamente a las organizaciones de base y, en general, al sector informal. Se propone la eliminación de agentes intermediarios, mediante la creación de un fondo nacional para la vivienda.
PARAGUAY	El Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), creado como un organismo dependiente del Banco Nacional de la Vivienda, ha ido en un periodo de cuatro años (a partir de 1989) transformando su estructura y redefiniendo sus funciones. A través de la Ley No. 118 de 1990 el CONAVI se transforma en entidad autárquica, asumiendo la responsabilidad de definir la política habitacional del país. El CONAVI está integrado por todas las instituciones públicas, privadas y descentralizadas que tienen relación con el quehacer de la vivienda. Es presidido por el Presidente del Banco. El Banco reglamenta su funcionamiento.	Los objetivos del CONAVI son la concertación de acciones en relación a la normativa para el desarrollo urbano, la infraestructura sanitaria y el financiamiento; estimular la construcción de viviendas de interés social y generar nuevas áreas de asentamiento. Se da máxima prioridad a la construcción de viviendas de bajo costo. Se han tomado medidas para colocar al sector dentro de las primeras prioridades nacionales.	La Ley No. 42 de 1989 creó el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), para unificar las instituciones públicas y privadas del sector. Se da prioridad a la promoción de acciones en municipalidades intermedias, y actuar como agente ejecutor sólo en casos de viviendas de interés social, en unión con el Banco de la Vivienda y el IDM. Otras acciones son facilitar la actuación de instituciones con experiencia en materia de reparación de viviendas y la participación en programas de desarrollo rural integrado.
PERU	La institución encargada de la política de vivienda es el Viceministerio de Vivienda y Construcción, dependiente del Ministerio de Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. El Instituto Nacional de Planificación (INP) participa en el diseño de política.	Se da prioridad a programas habitacionales para grupos de bajos ingresos, utilizando diversos mecanismos financieros y con la colaboración de diferentes organizaciones. Se han incorporado temas como el desarrollo regional y la protección del ambiente.	Se realizan planes de desarrollo sectorial para la mantención de la calidad habitacional y los servicios. Se da importancia a las ciudades intermedias y a su articulación. Hay preocupación por legislar en materia del uso del suelo, en armonía con los intereses de las organizaciones sociales y la participación de las comunidades beneficiarias.

