

REVISTA
CIUDAD
Alternativa

No.13

Número especial • 20 años de CIUDAD

ciudad actual
ciudad futura?

Revista Semestral
Centro de Investigaciones CIUDAD

No. 13 • 1997-98
Número especial
20 años de CIUDAD

DIRECTORES DE CIUDAD

Diego Carrión 1997
Mario Vásconez 1998

DIRECCION DE LA REVISTA

Anita García

CONSEJO EDITORIAL

Rodrigo Barreto
Diego Carrión
Henriette Hurtado
Jorge García
Silvana Ruiz
Mario Unda
Mario Vásconez
Lucía Ruiz

CORRESPONSALES

Gaitán Villavicencio (Guayaquil)
José Luis Coraggio (Argentina)
Alfredo Rodríguez (Chile)
Gustavo Riofrío (Perú)
Humberto Vargas (Bolivia)
Fabio Velásquez (Colombia)
Esther Marcano (Venezuela)

DISEÑO GRAFICO

Toya - CIUDAD

IMPRESION

CIUDAD
Quito-Ecuador
Enero, 1998

TIRAJE

1.000 ejemplares

ADMINISTRACION

CIUDAD - Anita García
Casilla 17-08-8311 • Quito - Ecuador
Calle Meneses 265 y Av. La Gasca
Télf: 225 198 / 227 091 • Fax: 593-2-500 322
E. Mail: confe@ciudad.ecuanex.net.ec

Los contenidos y las opiniones expresados en los artículos que se publican en la Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Se autoriza la reproducción total o parcial, siempre y cuando se cite la fuente, y se remita a la Administración de la Revista dos copias del texto reproducido.

Las ilustraciones de este número son dibujos del Arq. Sócrates Ulloa (Guayaquil 1932).

Índice

Presentación 5

ciudad actual ciudad futura?

a r t í c u l o s

Las ciudades en el neoliberalismo

- Alcances de una globalización imperfecta.
Alberto Acosta 9
- Las ciudades del neoliberalismo latinoamericano.
Emilio Pradilla 19
- La ciudad para todos: el futuro de los asentamientos humanos en América Latina y El Caribe.
Marlene Fernández 31

Descentralización, participación y democracia

- La ciudad y la formulación de proyectos culturales.
Diego Carrión 47
- La agenda del desarrollo local.
José Luis Coraggio 53
- Desafíos de la democratización de la gestión local.
Pedro Roberto Jacobi 69
- Ciudadanía y participación: aproximaciones conceptuales. Participación y sociedad.
Luis Verdesoto 73
- Algo nuevo está naciendo: Gestión local del desarrollo productivo y medioambiental en los Andes y la Amazonía.
Carlos Frías 81

- Del Norte al Sur... un viaje de ida y vuelta. Algunas reflexiones sobre la reciprocidad en la cooperación.
Serge Allou, Valérie Clerc 91
- Gestión local participativa, estratégica y concertada: construyendo el cambio y la sostenibilidad en el nivel local.
Hernán Valencia 97
- Gobierno urbano a finales del siglo veinte: apuntes para una discusión.
Teolinda Bolívar 103
- Reflexiones acerca de la Ley de Descentralización y la Participación Popular.
Mario Unda 107
- Reflexiones sobre la Ley de Descentralización del Estado y de participación social.
Augusto Barrera 119

m i r a d a s y v o c e s

- Los amigos están cuando hay llanto y cuando hay risa.
Abelardo Sánchez León 133
- Cuento
Mario Unda 137
- La ciudad de los recuerdos
Nicolás Kingman 139

r e s e ñ a s

- Esplendor y miseria de los urbano
Joaquín Hernández Alvarado 145
- Itinerario ideológico de Benjamín Carrión
Patricio Ycaza+ 149

a r t í c u l o s

***Las ciudades en el
neoliberalismo***

La ciudad para todos: el futuro de los asentamientos humanos en América Latina y El Caribe

Marlene Fernández *

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

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

* Arquitecta y urbanista, es asesora internacional del Instituto Brasileño de Administración Municipal-IBAM en Río de Janeiro.

Los Comisionados fueron: Jaime Lerner, Brasil (Presidente de la Comisión); Hernando de Soto, Perú; Gloria Knight, Jamaica; Mirna Lievano de Marques, El Salvador; Enrique Ortiz, México; Enrique Peñalosa, Colombia; Eugenio Velasco Morande, Chile.

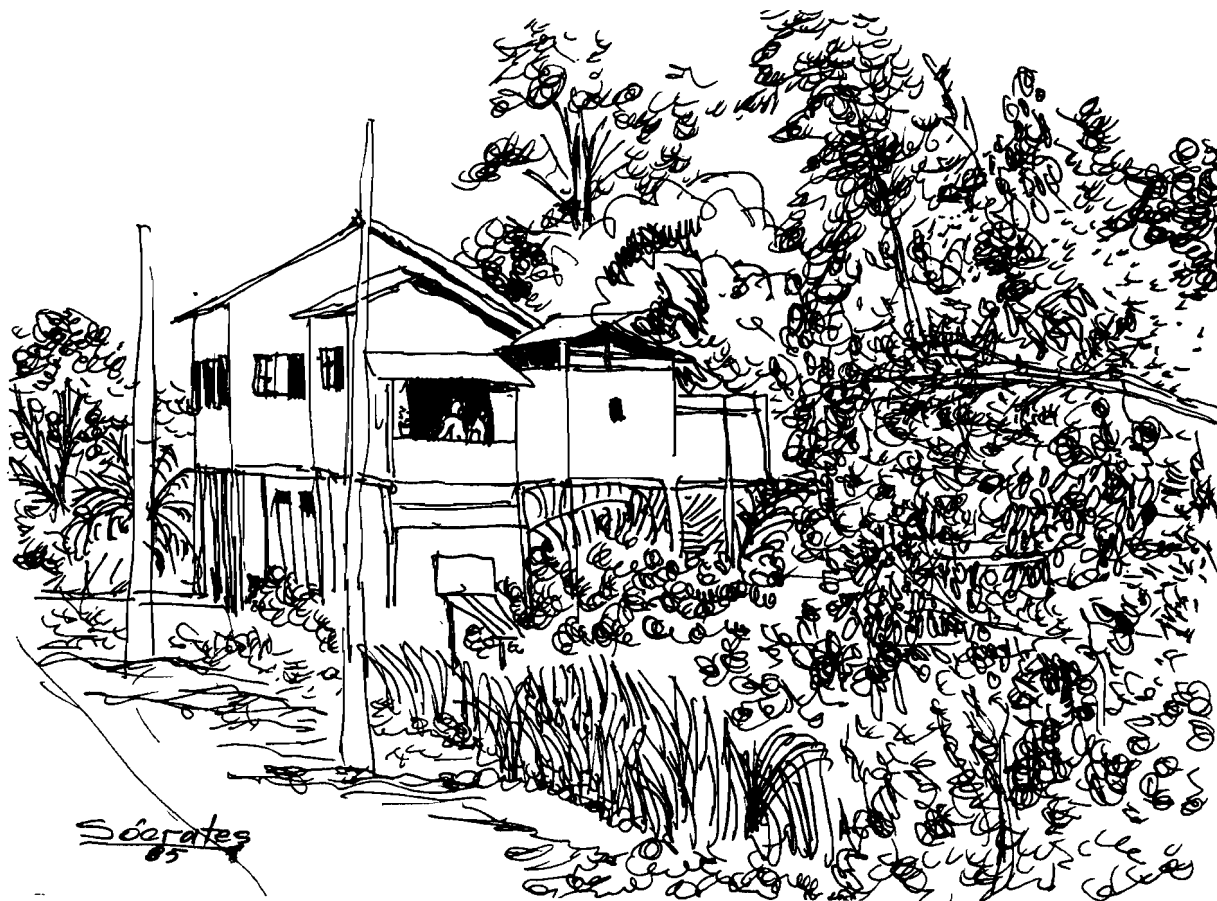
Los Comisionados, personas activas en el quehacer urbano, además de las reuniones que hicieron, realizaron consultas con instituciones, autoridades y expertos en sus países y en la región, recogiendo importantes comentarios y contribuciones para su labor.

El texto que sigue es un resumen del informe de la Comisión, preparado para esta publicación por Marlene Fernández, coordinadora técnica de los trabajos de la Comisión la cual contó además con la colaboración de Mario Calderón y la supervisión de Juan Manuel Salazar (PNUD) y Robert D. Daughters(BID).

Introducción

En las últimas cuatro décadas la Región de América Latina y el Caribe se ha transformado profundamente, pasando de una comunidad con rasgos predominantemente rurales, a una de geografía y personalidad enfáticamente urbanas. Hoy en día, nuestra región se caracteriza por su alto y consolidado nivel de urbanización, destacándose como la región más urbanizada del mundo en desarrollo.

Veinte años después de la Conferencia de Vancouver, el panorama urbano de la Región sigue difícil, pero menos oscuro y alarmante de las previsiones de aquella época. Por un lado, las tendencias demográficas han mejorado sustancialmente, gracias en gran medida al propio proceso de urbanización. Se modificaron los patrones reproductivos de la sociedad, el incremento demográfico de la población -urbana y rural- disminuyó fuertemente, lo que se tradujo en una reducción igualmente marcada en las tasas de crecimiento urba-



no. Paralelamente, la tendencia de concentración del crecimiento urbano en algunas grandes ciudades también comenzó a revertirse, propiciando el crecimiento de las ciudades pequeñas y medianas, en contrapunto al crecimiento metropolitano, con mejores condiciones para el desarrollo urbano sostenible.

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

En el plano político y de gobierno, la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe han iniciado reformas estructurales profundas en el campo de la democratización y la descentralización del Estado, dando como consecuencia un claro fortalecimiento de los gobiernos locales y de la sociedad civil en la actividad del sector público urbano. A esto se suma la transformación, igualmente profunda, del papel del Estado. A raíz de estas reformas se ha producido una multiplicación de actores en el escenario administrativo urbano. Hoy en día

los gobiernos locales progresivamente se transforman en los principales agentes promotores del desarrollo económico y social de las ciudades, en alianza con el sector privado empresarial o con las organizaciones comunitarias.

Esto, a su vez, ha estimulado un florecimiento de iniciativas, transformando la Región en un laboratorio de experiencias útiles y repetibles de gestión y planificación urbana y ambiental.

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

Pese a las señales positivas, la coyuntura actual de nuestras ciudades sigue presentando graves problemas y desafíos. Su crecimiento, aunque reducido en comparación con las últimas tres décadas, aún persiste a ritmos incompatibles con la capacidad social, económica e institucional que existe en la mayoría de las localidades. Esta situación continua provocando la degradación ambiental y social de nuestros asentamientos humanos y un deterioro gradual de la calidad de la vida, particularmente en las grandes ciudades.

Al centro de la problemática urbana actual está la pobreza urbana, como la expresión más visible de una urbanización excluyente, sin planificación ni desarrollo. La expresión más crítica de la pobreza urbana está en los índices de privación de servicios

esenciales para la mayoría de la población pobre. La debilidad de las instituciones y de las políticas urbanas, aliada a la inexistencia de un estatuto claro sobre el régimen de tenencia de las tierras urbanas y de un sistema legal y financiero no discriminatorio, impidieron el acceso de los pobres a las tierras urbanas y a la vivienda, estimulando la multiplicación de los asentamientos ilegales y de las urbanizaciones espontáneas.

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

Esa producción social del hábitat ha generado, y sigue generando, un patrimonio inmobiliario muy importante. El valor estimado de las inversiones en viviendas informales sin titulación o registro en América Latina y el Caribe indica que en la Región, igual que en la mayoría de los países en desarrollo, las inversiones en el patrimonio inmobiliario informal son la más poderosa y tal vez la única fuente de ahorro de la gran mayoría de la población pobre.

Enfrentar los desafíos planteados por esa situación, con el fin de mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos de la Región, depende

de la revisión que cada país haga de sus políticas macroeconómicas y sociales en función de los impactos indeseables sobre las ciudades y sus habitantes.

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

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

El siglo XXI estará enmarcado en todo el mundo, y en particular en la Región, por el protagonismo de las ciudades. El desarrollo social, económico y ambientalmente sostenible para toda la humanidad dependerá cada vez más del papel protagónico que las ciudades puedan asumir como centros de producción de riqueza, cultura y bienestar social.

La Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre los Asentamientos Humanos comparte, como principio, la visión positiva que la Agenda Hábitat ofrece sobre las ciudades. Desarrollar sus potencialidades permitirá que, en el próximo siglo, hom-

bres y mujeres tengan vivienda, empleos productivos, un ambiente de vida saludable y seguro, con pleno acceso a los servicios sociales y urbanos básicos.

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

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

Enfrentando los desafíos urbanos: cómo hacer

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

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

A. La ciudad para todos: expresión concreta del derecho a la ciudad.

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

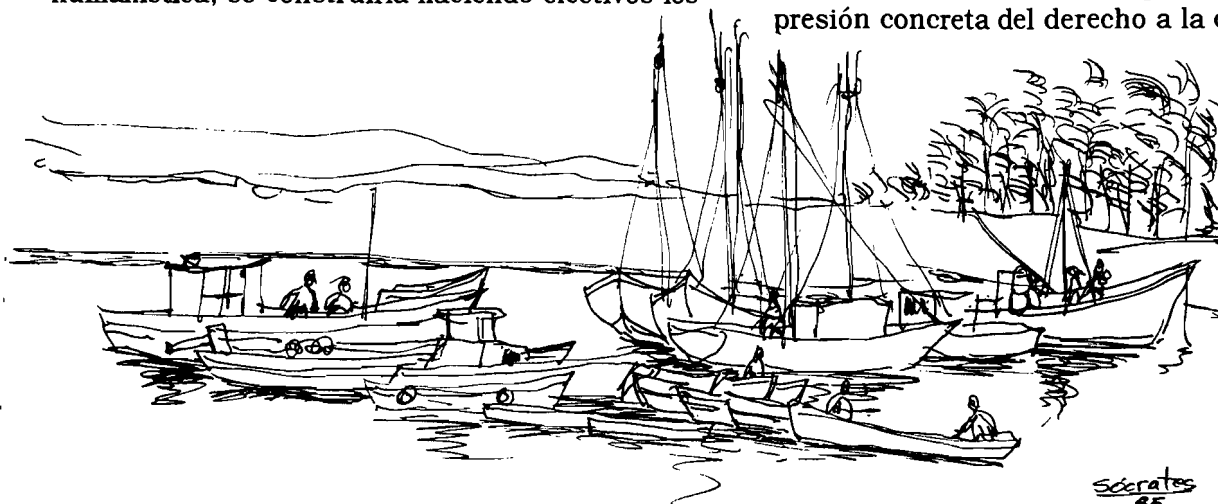
Este concepto amplía e involucra el derecho de acceso a la vivienda, incluyendo además del acceso al suelo y a la infraestructura, el acceso a los servicios sociales, bienes ambientales y culturales, oportunidades de empleo productivo y de formación educativa.

La violencia de la vida urbana contemporánea que agobia a todos los ciudadanos por igual, en América Latina y el Caribe, puede alterarse sustancialmente a través de una política de humanización

de las ciudades. Humanizar la ciudad es más que introducir servicios, infraestructura y equipamientos. Es abrir espacios para la convivencia y el pleno ejercicio de la libertad de sus pobladores y asegurar que estos se apropien de la ciudad, la imaginen, la vivan, la disfruten y la transformen.

El concepto de ciudadanía, resultante de esa visión humanística, se construiría haciendo efectivos los

El derecho a la ciudad debe formar parte esencial de la práctica política y del buen gobierno en la Región, alcanzándose y formalizándose progresivamente en bases jurídicas y normativas adecuadas. Respetar, como principio, el pluralismo político, social, económico y cultural de nuestras sociedades urbanas y reconocerlo no como obstáculos sino como potencial para el desarrollo, permitirá construir la ciudad para todos como expresión concreta del derecho a la ciudad.



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

B. Una visión estratégica de la ciudad:
revertir la perspectiva de caos Urbano.

Es de máxima importancia superar la visión trágica de las ciudades que frecuentemente conduce a una forma de parálisis frente a la complejidad de los problemas. La experiencia acumulada en la Región presenta ejemplos de lo que debe hacerse para enfrentar los desafíos urbanos con éxito, confirmando que es posible encontrar soluciones innovadoras para vencer los obstáculos. Más que un problema de escasez de recursos o de escala

de los problemas a enfrentarse, la dificultad está en revertir la perspectiva de caos urbano, sustituyéndola por una visión estratégica para cada ciudad.

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

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

Los métodos de planificación estratégica están difundándose en las ciudades de la Región, complementando los métodos tradicionales de planificación urbana a través de planos reguladores de uso del suelo. Basada en un proceso de consulta y compromiso de los principales segmentos de la sociedad civil -incluyendo el sector empresarial, grupos gremiales, asociaciones de barrios, etc.- La planificación estratégica permite manejar con ma-

yor eficacia el concepto de la ciudad como un sistema complejo, abierto y dinámico, que interactúa en un mundo en constante transformación.

C. Corresponsabilidad: un nuevo enfoque de participación ciudadana

Para lograr nuestras dos metas anteriores -una ciudad para todos y una visión estratégica del desarrollo- hace falta un ingrediente más: el pacto de corresponsabilidad. La corresponsabilidad es un nuevo enfoque de participación ciudadana, en tanto que respeta por igual la importancia, la capacidad y las habilidades diferenciadas de cada una de las partes interesadas en la búsqueda de soluciones para un problema común, correspondiendo a cada una asumir, con conciencia y empeño, su parcela de responsabilidad para que se efectúe con éxito el proyecto colectivo.

La corresponsabilidad consciente, en un marco de democracia participativa, es la clave para ampliar la gobernabilidad de las ciudades. Pero la corresponsabilidad impone una aproximación diferente a la gobernabilidad: además del ejercicio de sus tradicionales funciones de gobierno, se requiere del Estado innovación y creatividad para fomentar, facilitar y potenciar las interacciones entre los diversos actores urbanos.

La experiencia enseña la importancia de definir correctamente, caso por caso, la ecuación de corresponsabilidad, como condición indispensable para el éxito de las intervenciones públicas que operan mediante alianzas entre el Estado y la sociedad civil. La conjugación de los intereses de ca-

da agente, grupo o sector social necesita ser ponderada con los criterios de eficiencia, eficacia y transparencia recomendables en cada situación. La ecuación de corresponsabilidad define el modelo de articulación y concertación institucional que, formalizado, permitirá a cada una de las partes interesadas ejercer sus tareas en función de sus intereses y competencias específicas -planificación, regulación, fomento, producción, operación, consumo o control social- en la implementación de un proyecto común.

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

D. Poder Local: el protagonismo de la sociedad civil en alianza con los gobiernos locales.

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

Esa progresiva construcción del poder local corresponde además al creciente protagonismo político y económico de las ciudades en los escenarios nacionales e internacionales. Las ciudades buscan aprovechar sus potencialidades y ventajas comparativas para atraer los capitales productivos necesarios para dinamizar la economía urbana, generar empleos y proveer bienestar social. Las alianzas

entre la sociedad civil y los gobiernos locales en busca de intereses comunes se han fortalecido para hacer frente a la gran competencia por inversiones en infraestructura económica y social, que se ha visto acentuada por la globalización de la economía. De esta manera se generan las bases de legitimidad del poder local, fenómeno que viene multiplicándose en todo el mundo.

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

Sin embargo, este fenómeno sólo puede prosperar si se consolida la democratización y la descentralización del Estado. La reforma política en América Latina debe mantener el énfasis en el fortalecimiento del proceso de descentralización, no sólo como una creciente transferencia de responsabilidades sino, también de recursos y autonomía de decisión hacia los niveles locales.

Los gobiernos locales están demostrando su capacidad política e institucional para encontrar soluciones creativas e innovadoras, de menor costo social y económico, a los problemas de la urbanización.

Es allí, al nivel local, donde se pueden encontrar las mejores soluciones, las más sencillas y efectivas, a aquellos problemas que, de otra forma, tienden a transformarse en complejos problemas nacionales.

Sin embargo, la democratización y la creciente participación de los actores sociales en todos los aspectos de la vida urbana requieren un proceso de descentralización desde el Estado hacia la sociedad civil. La experiencia de la Región permite concluir que las coaliciones locales -entre el sector público, el sector privado empresarial y las organizaciones comunitarias- son el mejor instrumento para promover el desarrollo local con equidad y bienestar social.

E. Mejorando el acceso de los pobres a los beneficios de la urbanización.

La pobreza urbana se reducirá en la medida en que el Estado y la sociedad civil aumenten las oportunidades de los pobres para acceder a los beneficios de la urbanización. El acceso a la infraestructura física, social y económica urbana puede resolver gran parte de los problemas que afectan a los pobres. Asimismo, mejorar ese acceso es condición indiscutible para ampliar la gobernabilidad en las ciudades de la región y promover la sostenibilidad de su desarrollo. Los barrios populares equipados con infraestructura básica de saneamiento y servicios públicos, las viviendas con condiciones mínimas de habitabilidad y seguridad, el acceso a los servicios públicos de salud y educación, un transporte colectivo seguro, confortable y de bajo precio, constituyen elementos que contribuyen a saldar la deuda acumulada por la ciudad con su población pobre, y a propiciar un ambiente más sano, seguro y productivo para todos.

Sin embargo, la lucha contra la pobreza urbana requiere mayor eficacia en las acciones emprendidas.

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

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

La mayoría de las familias pobres de los países de América Latina y el Caribe participan directamente en la producción de su hábitat. Los sectores pobres han establecido una producción social de vivienda e infraestructura que se diferencia claramente de las modalidades tradicionales.

Los resultados alcanzados mediante esas formas autogestionarias de producción confirman que todas las distintas formas -públicas, empresariales o comunitarias- de producción del hábitat son igualmente válidas y que, por lo tanto, deben ser promovidas. Las políticas públicas de provisión de viviendas y servicios deben estimular, por consiguiente, la pluralidad de opciones y facilitar que cada ciudadano, ya sea productor o consumidor,

tenga la posibilidad de escoger la solución que mejor corresponda a sus intereses y capacidad real de pago.

Por consiguiente, es responsabilidad del Estado tomar medidas concretas para: (a) ampliar la oferta efectiva de tierras legales, accesibles y de bajo precio para las familias pobres; (b) eliminar los obstáculos jurídicos y administrativos que frenan o limitan la producción social del hábitat; (c) crear los instrumentos de carácter jurídico, financiero, administrativo y de fomento adecuados para apoyar las iniciativas populares, mejorando su calidad, productividad y competitividad.

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

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

La experiencia habitacional de la región demuestra que es indispensable aportar subsidios iniciales a fin de ampliar la oferta de viviendas para los po-

bres. Sin embargo, esa misma experiencia demuestra la necesidad de que los subsidios sean transparentes, mejor focalizados y cuenten con fuentes de sustentabilidad financiera, sin perjuicio de la solvencia de los sistemas de créditos o de los equilibrios macroeconómicos del país.

F. Mantener los equilibrios macroeconómicos: condición para combatir la pobreza en una perspectiva de largo plazo.

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

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

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



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

G. El correcto aprovechamiento del ahorro interno para resolver los problemas del hábitat: el caso de los fondos previsionales.

Como las necesidades de recursos para financiar los asentamientos humanos es muy cuantiosa, resulta fundamental encontrar fuentes de financia-

ción a través del ahorro público o privado. Los ahorros más seguros y permanentes son los ahorros internos de cada país, ya que el ahorro externo, que también es necesario, sólo permanece en tanto no encuentre condiciones más favorables en otra parte.

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

Una fuente importante de ahorro siguen siendo los fondos previsionales (fondos de pensiones), cuya acumulación es obligatoria, y los cuales se orientan hacia las inversiones de largo plazo. Para que cuenten con la confianza ciudadana, tales fondos deben expresarse en cuentas claras y nominativas que reflejen individual y permanentemente la situación de cada ahorrista. Ahora bien, se requiere llevar a cabo programas de reformas a fin de avanzar hacia la capitalización individual y establecer normas claras para la inversión de los recursos.

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

H. La formalización de los bienes inmuebles y de otros activos de los pobres: liberando su potencialidad económica.

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

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

Para ello, es necesario revisar las normas legales que prevalecen en la mayoría de los países de la Región. En general, los sistemas para titular y registrar bienes raíces e inmuebles no son aptos para procesar la mayor parte de los activos informales de los pobres. Además, dichos sistemas tradicionales no han permitido la titularización de esos activos de manera que puedan ser transables dentro de su mercado nacional y, menos aún, dentro de una economía global.

Lo crucial es promover las reformas necesarias para formalizar todos los procedimientos -de identificación, regularización, registro y titulación- de manera que faciliten la incorporación de los activos de la mayoría de la población pobre a la economía urbana, dentro de un marco legal y financiero no discriminatorio. En consecuencia, resultará posible identificar las propiedades y representarlas me-

dante instrumentos transables de aceptación universal, liberando así su potencial económico.

De esa manera podrán producir la seguridad necesaria y su apreciación económica por parte de los pobres, propiciándoles por otra parte mejor accesibilidad al crédito y a los mercados.

Una formalización eficiente de la propiedad deberá incorporar mecanismos que permitan ampliar los activos como garantía real para obtener créditos. Para atraer más recursos financieros hacia el sector popular, es necesario que se cuente con mecanismos eficientes de cobranza de deudas, la provisión de información sobre el crédito y la introducción de nuevos medios de reducción del riesgo. De este modo, los préstamos garantizados por las propiedades formalizadas se podrán organizar y acumular para transarse en el mercado secundario. Estos mecanismos ayudarán a los potenciales proveedores de crédito a atraer capital adicional, asegurando la disponibilidad de fondos suficientes para canalizar el crédito a la mayoría de los sectores más pobres de la población.

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

I. Tender puentes entre la economía formal y la informal: como fortalecer la producción de los sectores populares.

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

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

Resulta indispensable, por consiguiente, identificar los aportes de esa producción popular a la economía urbana y diseñar políticas que estimulen el potencial de los pobres, respetando su propia lógica productiva. Facilitar el acceso de los pobres al crédito productivo suele dinamizar rápidamente sus actividades productivas. Políticas públicas que apoyen la creación de nuevas empresas y la formalización de aquellas que operan en el sector informal, podrán resultar ceteris paribus para dinamizar la economía urbana, mejorar la situación de empleo e incluso aumentar la recaudación tributaria.

Apoyar la economía popular también demanda de las autoridades locales normas urbanísticas y tri-

butarias que, en vez de restringir, estimulen el patrón de ocupación del suelo en los asentamientos populares, donde conviven las funciones residenciales y productivas. Asimismo, la financiación para construcción o adecuación de espacios destinados a la realización de actividades productivas, individuales o colectivas, en las viviendas y en las urbanizaciones populares facilitará que la población pobre tenga condiciones adecuadas para el ejercicio de sus oficios, preservándose y fomentándose así la producción popular.

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

Sin embargo, para insertar a los pobres en la economía urbana se requiere mejorar también su accesibilidad a la educación de calidad, puesto que éste es uno de los aspectos que más contribuye a acentuar la discriminación económica y social en la región. El acceso a la educación es fundamental para ampliar las posibilidades de capacitación de los pobres, sus oportunidades de empleo y de participación en actividades productivas urbanas. La nueva tecnología de información y diseminación de conocimientos permite hoy en día un cambio estratégico en los procesos educacionales a un costo relativamente bajo. Por ello el desafío es encontrar formas eficientes y eficaces de llevar también los beneficios de la revolución tecnológica a los pobres, ampliando y democratizando el acceso cons-

ciente a la información que estos necesitan para insertarse mejor en la economía urbana.

COMENTARIO FINAL

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

La gobernabilidad urbana deberá ampliarse en la región en la medida que nuevos espacios institucionales, generados por la consolidación de la democracia y de la creciente descentralización, permitan el ejercicio de una corresponsabilidad consciente y el fortalecimiento del poder local. La visión estratégica de la ciudad deberá contribuir a potenciar el uso de sus recursos naturales, económicos, humanos y culturales, y asimismo deberá permitir respuestas rápidas a las necesidades más urgentes de la población.

La capacidad de ahorro e inversión para la financiación urbana deberá aumentarse en la medida en que la estabilidad económica, la austeridad fiscal y la solidez de las finanzas públicas rescaten la confianza de los ahorristas e inversionistas. Sin embargo, la gran condición para alcanzar niveles ampliados de calidad de vida es la superación de la pobreza urbana. La lucha contra la pobreza debe ser cotidiana y no debe prescindir de los aportes

de ninguna instancia o sector del Estado ni de la sociedad civil, orientados a mejorar la accesibilidad de los pobres a los beneficios de la urbanización. Mientras las políticas urbanas no sean prioritarias en las agendas políticas de los países de la región, las ciudades seguirán dependiendo de sus propios esfuerzos y recursos, insuficientes en la mayoría de los casos, para superar problemas económicos, sociales, ambientales y territoriales generados muchas veces en otras instancias políticas e institucionales. Restaurar la institucionalidad urbana en la región es tarea de máxima importancia para encaminar los cambios económicos y sociales que requieren las ciudades.

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

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