

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
LIMITADA

LC/L.691
14 de mayo de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

Segundo Seminario sobre "Gestión metropolitana: transporte y medio ambiente urbano" organizado por el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (CNUDR), con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a través de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, y la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Sao Paulo.

Sao Paulo, Brasil, 16 al 19 de junio de 1992

LA VIVIENDA Y LA TIERRA EN LAS GRANDES CIUDADES
DE AMERICA LATINA

Este documento fue preparado por la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Una primera versión del texto fue presentada al Primer Seminario Internacional sobre Gestión de la Vivienda y la Tierra en Areas Metropolitanas (Sao Paulo, Brasil, del 1° al 5 de octubre de 1991) como parte del Proyecto UNCRD/RES/563/91: "Mejoramiento de la gestión del medio habitado en áreas metropolitanas de América Latina". Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor, y pueden no coincidir con las de los organismos organizadores.

INDICE

	<u>Página</u>
Síntesis	1
I. La urbanización en América Latina	2
1. El crecimiento urbano y las grandes ciudades	2
2. Las grandes ciudades	4
II. Tipos de viviendas y formas de ocupación del suelo	7
1. La vivienda en las grandes ciudades	9
a) Las zonas de tugurios	9
b) La vivienda incremental	9
c) La vivienda terminada	10
d) Los costos	11
2. El manejo de la tierra	12
III. Los agentes de gestión en las grandes ciudades	14
IV. Algunos aspectos que merecen consideración	16

Síntesis

Tras esbozar el proceso de urbanización y algunas características de las grandes ciudades en América Latina, se describe la situación de los pobres urbanos que se ubican en la periferia de la ciudad y en los centros deteriorados. Se analizan diversas soluciones al problema de la vivienda para los sectores más desfavorecidos, como las zonas de tugurios, la vivienda incremental, los programas de vivienda terminada, así como la gran variación de los costos.

En lo que toca al manejo de la tierra, se advierte que las más de las veces las intervenciones en los mercados de la tierra para atender la demanda de vivienda social han resultado infructuosas. Los planes ordenadores no han considerado debidamente los procesos sociales y económicos de las ciudades y no ha sido frecuente la compra de terrenos por parte del Estado para sus programas habitacionales. Lo normal es que gran parte del mercado de tierras urbanas se maneje por procesos comerciales o no comerciales con poco control efectivo por parte del sector público.

Se subraya la tendencia a devolver a las autoridades locales la responsabilidad de la planificación del desarrollo urbano y se concluye con una lista de proposiciones para mejorar las condiciones actuales.

I. LA URBANIZACION EN AMERICA LATINA

1. El crecimiento urbano y las grandes ciudades ¹

América Latina es la más urbanizada de las regiones en desarrollo, con un 72% de población urbana frente a tasas de 35% para las demás regiones. Se prevé que en el próximo siglo, hacia 2025, alcanzará un nivel cercano al 84% que caracteriza a los países más desarrollados. Sin embargo, el crecimiento urbano ha disminuido regularmente, desde tasas superiores al 4% en el decenio de 1950 al 2.9% anual de hoy. La población total está creciendo a tasas cercanas al 2%. En vista del estancamiento previsto en el crecimiento de la población rural, la baja de las tasas de urbanización no evitará que el peso del crecimiento demográfico y, por lo tanto, la demanda de vivienda y servicios en los próximos años, ocurran en las zonas urbanas.

El cuadro 1 muestra que en América del Sur se produce la concentración de la población urbana en una pocas grandes ciudades:

¹ Se ha preferido el término "grandes ciudades" por considerar que muchos de los aspectos que caracterizan a la metrópoli -tamaño demográfico y económico, complejidad física y administrativa, estructura de servicios y rango en el conjunto de los asentamientos de un país- se dan también en otras ciudades grandes.

CUADRO 1

América del Sur: porcentaje de la población urbana que vive en las grandes ciudades 1990 ^{a/}

Ciudad	Porcentaje
Buenos Aires	41.7
Sao Paulo	15.4
Río de Janeiro	10.2
La Paz/El Alto	32.7
Santiago de Chile	41.9
Bogotá	21.0
Guayaquil	28.2
Quito	20.9
Ciudad de México	31.4
Lima	41.3
Montevideo	45.3
Caracas	23.0

^{a/} Estas cifras deben ser tomadas con cautela, ya que las encuestas y censos iniciados en algunos países de la región en los últimos años indican que algunas proyecciones de población urbana pueden haber estado sobredimensionadas.

En algunos países se comienza a observar una tendencia hacia tasas más altas de crecimiento en un conjunto de ciudades intermedias que en la tradicional ciudad primaria concentradora. Así ocurre en Chile (Temuco, Antofagasta), Perú (Arequipa), Bolivia (Santa Cruz), Argentina (Córdoba) y en un conjunto de ciudades de Brasil y México. De confirmarse esa tendencia, mostraría que la presión demográfica sobre las grandes ciudades disminuirá gradualmente en el futuro. También indicaría la necesidad de prestar mayor atención a las ciudades medianas para evitar que desarrollen problemas urbanos semejantes a los que ahora aquejan a las grandes ciudades.

El estudio de las grandes ciudades tiene así una doble justificación: solucionar sus problemas actuales y extraer enseñanzas útiles para ciudades de menor tamaño, pero con mayor dinamismo.

2. Las grandes ciudades

El patrón de desarrollo de las grandes ciudades de la región es muy heterogéneo y no se pueden extraer conclusiones de carácter general². Tienen, sin embargo, un mismo origen a partir de centros consolidados en el período colonial y los primeros años de vida republicana. Esos centros comenzaron a expandirse en forma vertiginosa a partir del decenio de 1940.

Los planes ordenadores preparados para varias ciudades en 1960-1970, tuvieron sólo un impacto relativo en disciplinar el crecimiento de las ciudades. Fueron en muchos casos rebasados y los asentamientos se desarrollaron principalmente por la ocupación no regulada de los terrenos. Los límites a la expansión urbana y a grados de ocupación del suelo fueron así determinados por las fuerzas demográficas, la disponibilidad de terrenos para los asentamientos, la especulación y, de alguna manera, la capacidad y voluntad que mostraba, o que se pensaba tenía, el sector público para ir dotando de servicios a las áreas de expansión.

A pesar de la alta demanda de servicios generados por esta situación, las grandes ciudades concentraron también mayor volumen de inversiones que el resto de la población. Así, no obstante ser deficientes en muchos casos, los índices de cobertura de infraestructura y servicios básicos en las grandes ciudades suelen compararse en forma favorable con los del resto de la población urbana. (Véase el ejemplo del agua potable en el cuadro 2.)

En algunas ciudades los procesos de expansión crearon patrones de baja densidad de uso del suelo y altos costos para su habilitación urbana, a veces por falta de regulación o especulación y, en otros casos, por la política misma del Estado. Por ejemplo, en La Paz, una vez copados los terrenos del valle, se produjo una rápida expansión hacia la zona de El Alto, donde se produjeron asentamientos dispersos y se acapararon terrenos con fines especulativos, los cuales hasta hoy siguen subutilizados. El resultado es un área urbana con densidades de cerca de 50 hab/ha y serias dificultades para consolidarla como área integrada al resto de la ciudad.

² Esta visión general sobre la situación de la vivienda y el manejo de la tierra en las grandes ciudades de América Latina es por fuerza limitada, pues se basa en un pequeño número de estudios nacionales, datos muy agregados y la escasa experiencia adquirida en el trabajo de la CEPAL sobre esta materia. Por otro lado, es preciso recalcar que las cifras y conclusiones generales que se dan esconden profundas diferencias regionales, que deben ser tomadas en cuenta en un análisis más detallado.

CUADRO 2

América Latina: Cobertura de servicios de agua potable en algunas grandes ciudades a/

	<u>Porcentaje con fácil acceso al servicio</u>	
	En la ciudad	Total urbano
Buenos Aires	64 <u>b/</u>	63 <u>b/</u>
Sao Paulo	92	85
La Paz/El Alto	80	75
Bogotá	96	96
México D.F.	98	99
Lima	80	73
Montevideo	95	95

a/ Estimado para 1985b/ Con conexión a redes generales de la ciudad

A fin de ampliar el mercado de tierras para sus programas de vivienda social, el gobierno de Chile introdujo modificaciones al Plan Intercomunal que ordena el desarrollo del área metropolitana. Ello promovió la compra de terrenos baratos en áreas agrícolas periféricas y la asignación de su uso a programas de vivienda social. Santiago creció horizontalmente hasta mostrar densidades medias para el área metropolitana de menos de 100 hab/ha. Esta situación está actualmente siendo corregida al otorgársele nuevamente importancia al manejo urbano de Santiago y no supeditararlo a la política de vivienda.

En otras ciudades, la disponibilidad limitada de terrenos de fácil habilitación creó tramas urbanas más densas, como en Quito, Lima y Caracas. A pesar de ello, en varios casos, como en Lima, este crecimiento se logró a costa de los escasos terrenos agrícolas disponibles. Los procesos de crecimiento en extensión fueron acompañados por complejas transformaciones en las áreas centrales. Varias ciudades desarrollaron intensos procesos de tugurización en sus centros históricos (Lima, Quito y Ciudad de México). En otras se produjeron fenómenos paralelos de tugurización en algunas áreas centrales y de expulsión de población en zonas aledañas; Santiago de Chile muestra este fenómeno. Ciudades como Montevideo y Buenos Aires acusan fenómenos menos pronunciados de deterioro de sus áreas centrales.

En casi todos los casos, las restricciones para financiar viviendas nuevas o reponer el parque deteriorado se han traducido en el aumento del número de familias allegadas y del hacinamiento. Se estima que los sistemas formales de financiamiento de la vivienda sólo cubren la cuarta parte de la nueva demanda anual, sin contar el déficit de arrastre, que bordea el 30%. A pesar de que estas cifras son totales nacionales, dan una indicación de lo que acontece en las zonas urbanas. En ellas influye en alto grado la actividad habitacional en tres países (Chile, México y Colombia); las carencias en la mayoría de los países son más pronunciadas que las reflejadas en estos promedios.

II. TIPOS DE VIVIENDAS Y FORMAS DE OCUPACION DEL SUELO

Los intentos por satisfacer la demanda de vivienda y suelos urbanos han sido de lo más variados, desde soluciones completamente informales, hasta las que han sido fruto de una fuerte intervención del Estado.

En la mayoría de los casos hay poca compatibilidad entre las prioridades de atención a las necesidades de vivienda frente a otras necesidades urbanas. En casos de conflicto, generalmente han predominado los intereses del sector habitacional, lo que genera nuevos problemas de manejo urbano. Las ciudades así han acumulado importantes déficit urbanos en equipamientos, transporte y servicios, aspectos que están asumiendo creciente importancia en el manejo de las grandes ciudades de la región.

Las áreas metropolitanas de la región tienen en general un porcentaje menor de pobres que el resto de la población urbana o rural (véase el cuadro 3). Sin embargo, por su tamaño siguen concentrando una gran proporción de los pobres en términos absolutos.

Cuadro 3

América del Sur: Porcentaje de población en situación de pobreza

País	Area metropolitana	Resto área urbana	Area rural
Argentina	11	17	20
Brasil ^{a/}	28	41	66
Colombia	35	42	45
Perú	45	60	72
Uruguay	13	26	29
Venezuela	19	33	42

Fuente: CEPAL. División de Estadística y Proyecciones

^{a/} Promedio ponderado de las estimaciones para Río de Janeiro y São Paulo

Los asentamientos de los pobres urbanos están en general segregados de las zonas residenciales de altos ingresos, ubicándose en la periferia de la ciudad y en centros deteriorados. Aparte los mayores costos en que deben incurrir los sectores marginales para acceder a los lugares de trabajo y comercio, la concentración de la pobreza implica una persistente incapacidad de generar actividades económicas importantes en estas zonas. Son exportadoras de trabajo pero tienen una baja capacidad de retener capital y, por lo tanto, de contribuir, con su pago de tarifas o tributos, al desarrollo urbano de su zona. En las áreas metropolitanas compuestas de varias comunas independientes, las que concentran a la población de menores recursos son las que dependen en mayor grado de la ayuda económica de las comunas más ricas o del gobierno central.

La tendencia a la acumulación de capital no tendría un equivalente en el patrón de concentración de la propiedad de la vivienda en términos de unidades. El cuadro 4 muestra las formas de ocupación de la vivienda en algunos países de la región y da cierta indicación sobre el patrón de tenencia en las áreas urbanas. Estas cifras pueden haber variado en los últimos años. Sin embargo, las observaciones hechas en algunos países muestran que sigue existiendo una acentuada tendencia a aspirar a la vivienda propia como forma de solución habitacional.

CUADRO 4

Distribución de las viviendas ocupadas

		Porcentaje del total		
		Propietarios	inquilinos	otros
Argentina	1980	67.7	14.8	17.5
Bolivia	1988	69.1	15.0	15.9
Brasil	1985	63.4	22.1	14.5
Chile	1982	63.2	18.7	18.1
Colombia	1985	67.6	23.6	8.8
Ecuador	1982	66.7	22.9	10.4
México	1980	68.0	20.9	11.1
Perú	1981	59.3	28.8	11.9
Uruguay	1985	56.3	23.2	20.5
Venezuela	1981	75.1	17.8	7.1

Fuente: Centro Latinoamericano de Estadísticas Habitacionales

1. La vivienda en las grandes ciudades

a) Las zonas de tugurios

La calidad y las necesidades de vivienda siguen una distribución espacial bastante ajustada a los patrones de distribución del ingreso. A medida que aumentaba el costo de la tierra, los grupos de ingresos altos y medianos se fueron trasladando hacia suburbios con equipamiento moderno. No obstante su importancia en la actividad del sector financiero y de la construcción en general, este tipo de vivienda no será analizado en mayor detalle en este documento.

Los centros residenciales centrales se dedicaron así a otros usos. Parte de estas zonas, más algunas áreas centrales de menores ingresos, comenzaron a sufrir procesos de tugurización. Estas zonas de tugurios, callejones, conventillos, vecindades, etc. se caracterizan por tener altos grados de hacinamiento, una calidad de vivienda muy baja y con deficientes instalaciones interiores, a pesar de estar ubicadas en áreas con buen equipamiento urbano. Una gran proporción de los habitantes de estas zonas tienen la categoría de inquilinos o allegados. A menudo los esfuerzos por mejorar estas zonas han sido frustrados por frecuentes problemas relacionados con la tenencia de esas propiedades; las normas urbanas que dificultan la remodelación; las leyes del inquilinato que impiden la operación más eficaz del mercado de la tierra y las viviendas; la incapacidad del sector público para ofrecer otras soluciones válidas a los moradores; o simplemente la negativa de éstos a ser erradicados.

b) La vivienda incremental

Otro tipo de solución para atender a la demanda habitacional es la vivienda construida en forma incremental, con los propios recursos de sus habitantes en zonas de expansión de bajos ingresos. Estas viviendas varían un poco según la génesis del asentamiento en que están emplazadas: las que se iniciaron en forma irregular y las orientadas o promovidas por la autoridad.

En el primer caso (invasiones, subdivisiones ilegales) la precariedad de tenencia limita la inversión que los pobladores efectúan inicialmente para la construcción de la vivienda, así como el suministro de servicios de infraestructura básica.

La calidad de la vivienda obtenida de este proceso es variada y va desde las que apenas superaron la primera etapa de establecer un refugio básico, hasta viviendas terminadas de calidad aceptable. También es difícil hacer generalizaciones sobre la imagen urbana creada por agrupaciones de este tipo de viviendas. En general, se

respetan las prácticas urbanísticas mínimas, reserva, proporciones en el dimensionamiento de lotes y manzanas y, en algunos casos, incluso sobre áreas para equipamiento.

En los procesos intermedios de la formación de este tipo de vivienda, los principales problemas están asociados con la regularización de la tenencia, el acceso a servicios, y la obtención de capital para la construcción de un refugio básico, a partir del cual se vaya estructurando la vivienda definitiva. En última instancia, el acceso al financiamiento, formal o informal, se convierte en el factor limitante al desarrollo de este tipo de solución.

Las viviendas construidas en forma incremental a partir de programas regulares de urbanización o habitacionales (lotes sin servicio, lotes con servicio, núcleo sanitario y vivienda básica) se diferencian de las anteriores principalmente por el hecho de que muestran períodos de consolidación más cortos. El factor limitante para su desarrollo sigue siendo el financiamiento, y los resultados finales son también bastante heterogéneos.

En los dos casos descritos, especialmente en las zonas de expansión más antiguas, la continua demanda de vivienda ha ocasionado la subdivisión, densificación y posterior tugurización de algunas áreas, creando así nuevas demandas de remodelación y erradicación.

c) La vivienda terminada

Es el resultado de programas habitacionales que pretenden dar soluciones definitivas en diferentes tipos de vivienda, tanto unifamiliares como multifamiliares. Con la excepción de unos pocos países (Chile, Colombia y Venezuela, por ejemplo) este tipo de solución es menos frecuente que los anteriores.

Por su pequeño tamaño, 40 a 50 m², la vivienda terminada o definitiva se transforma a menudo en el núcleo de posteriores extensiones y habilitaciones. La calidad final de estas viviendas es igualmente muy variada, según factores tan diversos como el diseño y tecnología de construcción, el diseño urbanístico y la composición socio-cultural de los beneficiarios. Estos factores hacen que ciertos conjuntos habitacionales entren en procesos de franco deterioro al poco tiempo de uso y que otros desarrollen procesos de mejora del entorno urbano y de la calidad habitacional.

Las limitaciones para este tipo de solución son la capacidad financiera del sector público y la capacidad de pago de los beneficiarios. El sector público suele subvencionar parte del costo; el beneficiario aporta el resto con su ahorro o créditos.

d) Los costos

Es grande la variación de los costos de la vivienda terminada de los distintos tipos. No hay análisis regionales que den una imagen clara de las tendencias de la distribución de los costos asignados a terreno, a urbanización y a la vivienda propiamente tal. La relación entre estos costos también varía de acuerdo con: los precios y las condiciones de la tierra; el acceso a redes de infraestructura; las normas de urbanización y construcción aplicadas; y el tipo de tecnología de la construcción y calidad de la vivienda.

Para dar, a grandes rasgos, una indicación de los órdenes de magnitud que se están manejando, cabría mencionar que en ciertos casos se pueden dar soluciones habitacionales completas (lote de 75 a 110 m², vivienda de 40 a 45 m², e infraestructura básica con conexiones domiciliarias) por valores que oscilan entre los 5.000 y 7.000 dólares. En muchos casos, estos valores son más elevados. El costo del terreno puede representar del 10% al 15% del costo total, la urbanización alrededor del 30% y el resto, la vivienda.

Un aspecto tan importante como el costo es el financiamiento, es decir, cómo la disponibilidad y flujo de recursos asignados a la vivienda tanto por el sector público como por el beneficiario van determinando los tipos de soluciones y la calidad final de la vivienda. Igual importancia tienen los intermediarios y los instrumentos financieros aplicados en el sector habitacional, así como las políticas que estimulan la participación del sector privado en el mercado habitacional.

Al observar las condiciones imperantes en la región se aprecian amplios márgenes de mejoramiento en los aspectos mencionados. Por ejemplo, la mayoría de los programas de vivienda social en la región muestran graves limitaciones para atender a las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos --la mayoría de los pobres-- o a las que no tienen estabilidad laboral. De hecho, en países como el Ecuador, el gasto público en vivienda es el que muestra la distribución más inequitativa entre todos los sectores sociales.

Otros programas relativamente eficaces, como el de subsidios habitacionales de Chile, están enfrentando algunos problemas en los últimos tiempos por las bajas tasas de recuperación de los costos. Asimismo, por los bajos montos por unidad de crédito complementario, este tipo de operación financiera no ha interesado a la banca privada y, por lo tanto, ahora es manejado por sólo dos bancos de desarrollo con un elemento adicional de subsidio indirecto.

En vista de estas restricciones, algunos gobiernos están introduciendo nuevos programas que consideran sistemas de postulación y garantía colectiva, o programas de radicación mínimos

que son acompañados por apoyo posterior para la consolidación de la vivienda en forma progresiva. Estas iniciativas pueden mostrar el camino para el desarrollo de formas más innovadoras de captar y dirigir recursos hacia el sector.

Otro aspecto que merece un análisis más detallado son las normas y legislación que regulan el alquiler de la vivienda. En muchos casos, una legislación demasiado rígida, por su intención de proteger al inquilino, ha resultado contraproducente al convertirse en instrumento que impide la libre disponibilidad y aprovechamiento de la plusvalía (suponiendo que no hay especulación) de la vivienda por parte del propietario. Ello sin duda es un elemento que contribuye a inhibir la inversión privada en la vivienda de alquiler.

En amplios sectores de menores ingresos la vivienda supone también el problema de cubrir los gastos de funcionamiento. Los gastos de operación y mantenimiento de la vivienda y la infraestructura urbana, así como la recuperación de costos del usuario, son problemas que están demandando atención prioritaria por parte de los gobiernos locales y nacionales de la región.

2. El manejo de la tierra

Los intentos de controlar el uso, y en cierta medida el valor de la tierra, en las grandes ciudades de la región, se han orientado en dos direcciones principales: los planes de ordenamiento urbano más las normas de usos de suelos, y la intervención en los mercados de la tierra, principalmente para atender la demanda de vivienda social. Las más de las veces ha sido escaso el éxito obtenido con ambos tipos de intervenciones.

La atención prestada por los planes ordenadores a los aspectos físicos y espaciales, sin una debida comprensión de los procesos sociales y económicos que se estaban llevando a cabo en las ciudades, hizo que en muchos casos éstos fueran rápidamente rebasados por la realidad. A partir de ese momento, los instrumentos de la planificación urbana perdieron la iniciativa, y ésta se convirtió en contingente, más para el control de daños que para lograr usos óptimos del suelo en relación con una visión del desarrollo de la ciudad que rebasara las consideraciones puramente espaciales.

En América Latina ha habido pocas experiencias importantes de adquisición pública de la tierra, por efecto de factores como: los intereses creados en el mercado de bienes raíces; la baja capacidad administrativa de los gobiernos; la escasez de recursos fiscales y la falta de voluntad política para llevar a cabo esas

intervenciones. Casi siempre, la adquisición ha estado vinculada a programas para satisfacer la demanda habitacional y se ha concentrado principalmente en compras directas con escasa aplicación de los mecanismos de expropiación. La acción pública ha sido muy afectada por la especulación y el alza de precios, obligando a los gobiernos a recurrir a emplazamientos más periféricos, con el aumento consiguiente de los costos sociales y urbanos. Otros programas de adquisición han sido dirigidos a indemnizar (expropiar) a los propietarios de terrenos ocupados ilegalmente.

Este problema ha dado origen a varios intentos de aplicar políticas de adquisición pública que incorporen la regulación de los precios de los terrenos y el control de la especulación como objetivos específicos. Esos intentos no han tenido efectos prácticos significativos.

La intervención pública en otros casos se ha dado a través de la regulación urbana y las políticas habitacionales que estimulan la participación del sector privado en la adquisición de tierras para los programas de vivienda. Ellas implican la incorporación al mercado de tierras de áreas periféricas de bajo valor, y la ejecución de programas habitacionales de llave en mano (propuesta, terreno, urbanización y vivienda) a cargo del sector privado de la construcción. Esta modalidad en algunos casos ha hecho subir los costos urbanos. En la medida en que esos costos adicionales se internalizan en la economía urbana y familiar (transporte, infraestructura, servicios, etc.) se pueden apreciar los límites a este tipo de intervención.

Gran parte del mercado de tierras urbanas se ha manejado a través de procesos comerciales o no comerciales con poco control efectivo por parte del sector público. Los procesos no comerciales han generado una gran proporción de la tierra para los sectores de bajos ingresos. Ellos suponen la ocupación ilegal de tierras fiscales o privadas abandonadas y la ocupación de tierras no adecuadas para asentamientos. Hay experiencias de manejo no comercial de la tierra mediante ocupaciones promovidas y orientadas por el sector público, como los asentamientos organizados por la Municipalidad de Lima Metropolitana durante gobiernos anteriores.

Otra importante porción de las tierras para los asentamientos precarios ha sido fruto de prácticas comerciales ilegales. En esta categoría de encuentran las subdivisiones ilegales de tierras públicas y privadas, y las subdivisiones de terrenos sin respetar las normas.

III. LOS AGENTES DE GESTION EN LAS GRANDES CIUDADES

Aún ahora, son los organismos del gobierno central los que se encargan en gran parte de la atención pública de las necesidades de vivienda y de la habilitación de tierras en las áreas urbanas. En varios países los planes de ordenamiento urbano han sido preparados por oficinas del gobierno central o de gobiernos regionales con poca o ninguna consulta con los gobiernos locales y la comunidades afectadas.

Actualmente se advierte una tendencia a modificar esa situación al reforzarse los procesos de municipalización. Sin embargo, por estar en una etapa de transición todavía se presentan graves conflictos de competencia entre los gobiernos de las ciudades y las dependencias del gobierno central encargadas de asuntos urbanos, infraestructura y servicios. Estos conflictos también se dan en la asignación de los recursos para el desarrollo urbano y la vivienda.

Muchos gobiernos municipales de las grandes ciudades están recuperando su capacidad de preparar planes de desarrollo urbano y, lo que es más importante, de vigilar su aplicación. Por otro lado, la formulación de políticas y ejecución de programas de vivienda descansa en gran medida en ministerios u organismos del gobierno central, con una participación mínima de los gobiernos locales. Algunos municipios, en Santiago y Quito por ejemplo, están comenzando a intervenir más directamente en la atención a las necesidades de vivienda social. Otros municipios, como el de Curitiba en Brasil, han intervenido directamente en los mercados de tierras. Este tipo de experiencia no es, sin embargo, muy frecuente en la región.

De persistir las restricciones fiscales que enfrentan muchos gobiernos, así como la escasa capacidad que tienen los organismos centrales de la vivienda (con las excepciones ya anotadas), es evidente que los gobiernos municipales deberán asumir, progresivamente, una mayor responsabilidad por la ejecución de programas en este sector. Esto tendría otras ventajas al concentrar en el ámbito local la planificación y la ejecución de actividades.

El sector público tiene un importante papel que cumplir en la creación del medio jurídico y económico propicio para promover el ahorro a largo plazo y la orientación de recursos hacia el sector de la vivienda; la creación de condiciones favorables para el desarrollo de la actividad privada empresarial de la construcción, tanto para la venta como para el alquiler de la vivienda; y la redistribución de recursos para el financiamiento de esos programas.

La participación del sector privado en la vivienda social ha estado casi siempre supeditada a los programas (recursos) públicos destinados a esta actividad y, por lo tanto, la han afectado fuertemente los vaivenes de la economía. En cambio se ha mostrado más activa en los mercados de vivienda y tierras para los sectores de ingresos medios y altos.

Los mayores constructores de vivienda y de las ciudades han sido los mismos pobladores. La mayor parte de los asentamientos de bajos ingresos ha sido construida y financiada por los pobladores fuera de los canales formales de atención habitacional. Un mejor conocimiento de la dinámica de estos procesos de construcción y de la captación y manejo de los recursos no formales ofrece un gran potencial para el diseño de las políticas futuras de este sector.

IV. ALGUNOS ASPECTOS QUE MERECEN CONSIDERACION

Esta exposición sobre aspectos de la vivienda y la tierra en las grandes ciudades de América Latina, muestra aspectos en que es necesario desarrollar proposiciones para mejorar las condiciones actuales. Ellos son:

- i) La compatibilización entre las políticas de desarrollo urbano y las políticas sectoriales de vivienda, incluso la formulación de políticas y la administración de los servicios y equipamiento urbanos.
- ii) El reforzamiento del papel de los gobiernos locales como principales responsables de la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo local, incluido lo habitacional. Asignación de los recursos para el desarrollo local a los gobiernos municipales en forma incremental y paralelamente a la ejecución de programas de reforzamiento institucional.
- iii) Revisión de las normas que regulan el desarrollo físico de la ciudad y la construcción de la vivienda y la infraestructura, con el objeto de hacerla más flexible y estimular la innovación en la formulación de soluciones destinadas a satisfacer las necesidades urbanas.
- iv) Flexibilización de la legislación que regula la adquisición, transferencia y alquiler de la vivienda, con el objeto de dinamizar el mercado y atraer nuevos recursos.
- v) Revisión de los sistemas de subsidios, créditos y garantías financieras para atender a las familias de menores ingresos.
- vi) Desarrollo de políticas para la consolidación de los espacios urbanos. Esto es, lograr niveles de eficiencia aceptables en la operación física de las ciudades, entendidas como bases para la realización de actividades económicas y sociales.