



MEJORAMIENTO DE ASENTAMIENTOS PRECARIOS

CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DE PROGRAMAS DE AMPLIA ESCALA EN AMÉRICA CENTRAL



THE
WORLD
BANK



UN-HABITAT

CEPRAC

Cities Alliance
Cities Without Borders

MEJORAMIENTO DE ASENTAMIENTOS PRECARIOS

Condiciones para el desarrollo
de programas de amplia escala en
América Central

CRÉDITOS

Reconocimientos

La Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-HABITAT, agradece a Joan Mac Donald, Consultora del Estudio y la Síntesis Regional; Fernando Patiño, Consultor Regional en Asentamientos Humanos, encargado de coordinar este proyecto durante la fase final; Jaime Barba, Consultor para El Salvador; Manuel Morales Pérez, Consultor para Costa Rica; Sandra Drummond Lewis, Consultora para Guatemala; Orlando Costa, Consultor para Panamá; Mario Martín, Consultor para Honduras y Gabriel Nagy P, Consultor para Nicaragua.

Se destaca la participación especial de Roberto Ottolenghi, Jefe de UN-HABITAT/ROLAC hasta 2002

Este libro está dedicado a la memoria de Andrés Necochea, Gerente del Proyecto entre 2001 y 2002.

Descargo de Responsabilidad

El contenido de esta publicación no refleja necesariamente las opiniones o políticas de UN-HABITAT. Las designaciones empleadas y las presentaciones no denotan de modo alguno la opinión de UN-HABITAT con respecto a la situación jurídica de un país, territorio, ciudad o área o de sus autoridades, o con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-HABITAT
Oficina Regional para América Latina y el Caribe, ROLAC
Av. Presidente Vargas 3131 sala 1304.
Rio de Janeiro - Brasil
CEP 20210-030
Tel: (55-21) 2515-1700
Fax: (55-21) 2515-1701
Correo electrónico: contact@unhabitat-rolac.org
Sitio en la web: www.unhabitat-rolac.org

Cities Alliance
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433 USA
Tel: (202) 473-9233
Fax: (202) 522-3224
Correo electrónico: info@citiesalliance.org
Sitio en la web: www.citiesalliance.org

Ref: HS/700/04S
ISBN: 92-1-331050-1

Fotografía portada
Annalisa Crivellari

Integración del texto
Fernando Patiño

Diagramación portada
Bruno Mendes

Diagramación, fotolito e impresión
Eskrin Color Digital Ltda.



PROLOGO

Con el apoyo de la Alianza de las Ciudades (The Cities Alliance), la Oficina Regional para América Latina de UN-HABITAT implementó, entre octubre del 2000 y junio del 2003, una iniciativa dirigida a analizar los marcos políticos e institucionales existentes en seis países centroamericanos, con el fin de evaluar los alcances y limitaciones de los programas de mejoramiento barrial. Esta evaluación implicó la revisión de las normativas institucionales, legales y regulatorias de cada uno de los países, así como la identificación de las barreras y cuellos de botella que limitan la acción gubernamental y municipal en este campo.

La iniciativa contribuyó a fortalecer el nivel de conciencia de las autoridades sectoriales y otros actores claves sobre la urgencia y relevancia de incluir programas de mejoramiento de asentamientos precarios como uno de los componentes centrales de las políticas nacionales de vivienda, que complementen las aproximaciones convencionales, basadas exclusivamente en la provisión de nuevas viviendas.

Los organismos sectoriales (tanto gubernamentales como no-gubernamentales) cuentan con sólidos documentos de análisis y referencia que sintetizan las tendencias y los elementos claves que caracterizan las políticas y programas de mejoramiento en la región.

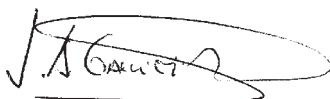
Los eventos consultivos organizados en el marco de esta iniciativa contaron con la participación de las principales instituciones de la región involucradas en el tema, así como de las agencias de cooperación que apoyan proyectos en este campo. Su participación y el compromiso de todos ellos con las conclusiones de los estudios, se espera sean la base para procesos de convergencia que promuevan un papel más destacado del tema en la agenda sectorial y una mayor coordinación intersectorial e interagencial en los proyectos nacionales y locales que se implementen en el futuro.

Por su correspondencia con los compromisos internacionales expresados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, específicamente con la Meta 11, destacamos dos de los compromisos expresados por el conjunto de organismos participantes en el Seminario de Consulta Regional que validó la síntesis de los estudios nacionales preparados en el marco del proyecto y que se celebró en San José de Costa Rica en agosto del 2002. Allí las autoridades nacionales y representantes municipales se comprometieron a “realizar a través de las políticas sociales, urbanas y de vivienda, los esfuerzos necesarios para que al año 2020, al menos el 50% de los hogares urbanos que habitan en asentamientos precarios deteriorados, hayan mejorado de manera significativa su calidad de vida mediante acciones de mejoramiento barrial” y para tal propósito “iniciar, a nivel de países, un proceso de formulación y puesta en marcha de políticas nacionales y programas de mejoramiento de barrios, de modo que para que el año 2005 todos los países cuenten con programas en operación”.

UN-HABITAT reconoce el trabajo de todas las autoridades y funcionarios de las instituciones nacionales y regionales que participaron en las entrevistas y eventos realizados, a los consultores y consultoras encargados de los estudios nacionales y de la síntesis regional, así como a los funcionarios de la Oficina Regional, por sus valiosas contribuciones.

Especial reconocimiento hacemos a la contribución de los colegas del Banco Mundial y del Secretariado de la Alianza de las Ciudades en Washington.

Nuestro compromiso con los resultados de esta iniciativa se viene expresando en los programas y proyectos que venimos formulando y poniendo en marcha en varios de los países de la región.



Jorge Gavidia
Jefe
UN-HABITAT





ÍNDICE GERAL

Créditos	2
Prologo	3

SÍNTESIS FINAL DEL ESTUDIO SUB-REGIONAL	7
1. DESARROLLO DE LA INICIATIVA CITIES ALLIANCE-CENTROAMERICA	8
2. PANORAMA URBANO, SOCIAL Y HABITACIONAL CENTROAMERICA	10
3. BARRERAS PARA EL DESARROLLO DEL MEJORAMIENTO BARRIAL	18
4. ÁREAS DE COOPERACIÓN SUGERIDAS POR LOS ACTORES	23
5. OBSERVACIONES FINALES	30
ANEXO ESTADISTICO	32

BARRERAS INSTITUCIONALES A REMOVER PARA FACILITAR UN PROGRAMA SOSTENIDO DE MEJORAMIENTO BARRIAL EN COSTA RICA	35
1. MARCO SOCIOECONÓMICO Y URBANO DE LA POBLACIÓN META	37
2. MARCO INSTITUCIONAL: LEGAL, ORGANIZACIONAL Y FUNCIONAL	43
3. MARCO SUSTANTIVO DE RESPUESTAS A LAS NECESIDADES	54
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	57
ENTREVISTAS	65
BIBLIOGRAFÍA	67
ASENTAMIENTOS VISITADOS	70

BARRERAS INSTITUCIONALES A REMOVER PARA FACILITAR UN PROGRAMA SOSTENIDO DE MEJORAMIENTO BARRIAL EN EL SALVADOR.....	71
Antecedentes	101
Acciones puntuales (Comunidad “Las Palmas”. 1997-2000)	73
El desafío de la vulnerabilidad.....	74
Legalización	77
Recomendaciones	79

BARRERAS INSTITUCIONALES A REMOVER PARA FACILITAR UN PROGRAMA MASIVO Y SOSTENIBLE DE MEJORAMIENTO BARRIAL URBANO EN GUATEMALA	81
1. INTRODUCCIÓN	82
2. MARCO INSTITUCIONAL	85
3. COMPONENTES DE UN PROGRAMA DE MEJORAMIENTO BARRIAL	92
4. CONCLUSIONES	97
5. REFERENCIAS	99



HONDURAS: BARRERAS INSTITUCIONALES A LA INVERSION EN VIVIENDA URBANA INFORMAL	101
a) CONTEXTO DE LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR	101
b) OBSTÁCULOS ACTUALES	102
CONTEXTO PARA EL MEJORAMIENTO BARRIAL EN NICARAGUA	111
1. INTRODUCCIÓN	111
2. ANTECEDENTES	112
3. REFORMA URBANA Y LEGALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD (MARCO JURÍDICO)	119
4. PROBLEMAS A ENFRENTAR	129
5. RECOMENDACIONES PARA UN PROGRAMA DE APOYO AL MEJORAMIENTO BARRIAL	131
BARRERAS INSTITUCIONALES A REMOVER PARA FACILITAR UN PROGRAMA SOSTENIDO DE MEJORAMIENTO BARRIAL EN PANAMÁ	133
1. Los Actores	133
2. Ministerio de Vivienda	134
3. El Municipio de Panamá	143
4. La Cámara Panameña de la Construcción	144
5. Hallazgos	146
LA ALIANZA DE LAS CIUDADES - THE CITIES ALLIANCE REUNIÓN CONSULTIVA SOBRE CENTROAMÉRICA NEW YORK, 9 DE JUNIO DEL 2001	153
A) Antecedentes	153
B) Desarrollo de la reunión	153
C) Segmento	155
HACIA UNA ESTRATEGIA ASOCIATIVA REGIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS MASIVOS DE MEJORAMIENTO BARRIAL EN CENTROAMERICA	157
ELEMENTOS RECOMENDADOS PARA LA ACCIÓN DE MEJORAMIENTO BARRIAL	158
ELEMENTOS PARA ESTRUCTURAR UN PLAN DE RESPUESTA Y FORMAS DE SEGUIMIENTO.	159



SÍNTESIS FINAL DEL ESTUDIO SUB-REGIONAL

Joan Mac Donald

Octubre 2002

1. DESARROLLO DE LA INICIATIVA CITIES ALLIANCE-CENTROAMÉRICA	8
1.1. Estudios nacionales y evaluación subregional	8
1.2. Reunión consultiva con organismos de cooperación	8
1.3. Reunión multisectorial	8
2. PANORAMA URBANO, SOCIAL Y HABITACIONAL CENTROAMERICANO	10
2.1. Urbanización	10
2.1.1. Nivel de urbanización	10
2.1.2. Ocupación del territorio	11
2.1.3. Ciudades	12
2.2. Pobreza y desempleo	13
2.2.1. Niveles de pobreza	13
2.2.2. Visión cualitativa de la pobreza	14
2.2.3. Evolución del desempleo y la informalidad laboral	14
2.3. Panorama Habitacional	15
2.3.1. Necesidades de viviendas	15
2.3.2. Oferta de viviendas	16
3. BARRERAS PARA EL DESARROLLO DEL MEJORAMIENTO BARRIAL.....	18
3.1. Baja presencia política del sector	18
3.1.1. Gasto en vivienda escaso y fluctuante	18
3.1.2. Panorama institucional débil y fragmentado	19
3.2. Limitaciones cualitativas de las políticas y programas	21
3.3. Limitaciones generadas a raíz de las emergencias	21
4. ÁREAS DE COOPERACIÓN SUGERIDAS POR LOS ACTORES	23
4.1. Prioridades de los países	23
4.2. Aportes de la reunión multisectorial	24
4.2.1. Aportes de Panamá, Belice y El Salvador	24
4.2.2. Aportes de Guatemala y Costa Rica	25
4.2.3. Aportes de Nicaragua y Honduras	25
4.2.4. Acuerdos ministeriales	27
4.2.5. Aportes de entidades internacionales	27
5. OBSERVACIONES FINALES	30
ANEXO ESTADÍSTICO	32



1. DESARROLLO DE LA INICIATIVA CITIES ALLIANCE – CENTROMÉRICA (CA-CAM¹)

En el marco de la iniciativa Alianza de las Ciudades, las Oficinas Regionales para América Latina y el Caribe de UN-HABITAT y del Banco Mundial desarrollaron, a partir de octubre del 2000, una propuesta orientada a identificar alternativas viables y

concertadas para la puesta en marcha de programas masivos de mejoramiento barrial integral a escala urbana y nacional en Centroamérica. La iniciativa se desarrolló en tres etapas, las cuales se describen a continuación.

1.1. Estudios nacionales y evaluación subregional

En una primera fase, se efectuó un análisis de las potencialidades y limitaciones implícitas en el marco institucional del sector vivienda y desarrollo urbano con que cuentan los países centroamericanos para ampliar la escala de este tipo de programas. Dicho estudio, realizado por consultores locales en cada país, fue complementado con una exploración de las posibilidades y acogida que tendría la instalación de

una instancia o modalidad sub-regional de asesoría política e institucional a las entidades sectoriales y locales de América Central, orientada a promover la implementación masiva de programas de mejoramiento barrial. Los resultados de esta actividad, que se efectuó entre octubre del año 2000 y enero del año 2001, se recogieron en sucesivos documentos de trabajo de alcance nacional y regional.

1.2. Reunión consultiva con organismos de cooperación

Para avanzar en el desarrollo de la iniciativa CA-CAM, en Junio del 2001 se efectuó una reunión consultiva con diversos organismos donantes² con el fin de analizar la posibilidad de una coordinación estratégica interagencial en torno al objetivo de masificar los programas de mejoramiento barrial en la subregión centroamericana. En esta

reunión surgieron diversas ideas y sugerencias para encarar el tema de la precariedad habitacional en los países, que enriquecieron la visión de los organismos promotores en cuanto a la forma de encarar el desafío del mejoramiento barrial en América Central.

1.3. Reunión multisectorial

La etapa final de la Iniciativa CA-CAM para el mejoramiento barrial en Centroamérica la constituyó la reunión multisectorial centroamericana, que se efectuó en San José, Costa Rica, los días

8 y 9 de agosto de 2002. Se contó con una amplia asistencia de autoridades sectoriales y locales, agencias donantes y representantes de la sociedad civil de los siete países centroamericanos. En

¹En adelante, el proyecto del cual forma parte esta consultoría se identificará como CA-CAM

² Esta reunión consultiva fue convocada por la Oficina Regional de UN-HABITAT y Cities Alliance a continuación de Hábitat+5, Nueva York, Junio de 2001.



este evento se presentaron, actualizaron y validaron los resultados de los estudios efectuados y se recogieron nuevos aportes de los asistentes a la reunión consultiva de organismos de cooperación. A partir de esto, se elaboraron y acordaron propuestas que dieron lugar a una declaración conjunta sobre el tema. La coincidencia del seminario con la XIX reunión del Consejo Centroamericano de Ministros de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH) permitió lograr en el más alto nivel los compromisos políticos y acciones de seguimiento necesarias para concretar el propósito de la iniciativa, en el sentido de impulsar la aplicación masiva de programas de mejoramiento de barrios en la subregión centroamericana. Además, la presencia de autoridades de UN-HABITAT, el Banco Mundial y otras agencias internacionales de cooperación permitió visualizar

posibilidades de futura colaboración técnica y financiera en esta área.

Las principales barreras para una aplicación masiva de programas de mejoramiento de los asentamientos precarios en la subregión se relacionan, en primer lugar, con la complejidad del actual panorama habitacional y territorial que prevalece en los 6 países analizados, asociada a la evolución reciente de la urbanización, la pobreza urbana, las carencias habitacionales históricas y su agudización por los efectos que han tenido en épocas recientes los desastres naturales. En segundo término, estas barreras tienen que ver con características que presenta en este momento la gestión habitacional en esos países, que implican debilidades políticas, institucionales, financieras y tecnológico-productivas para hacer frente al cuadro habitacional.



2. PANORAMA URBANO, SOCIAL Y HABITACIONAL CENTROAMERICANO

A continuación se revisan de manera selectiva algunos antecedentes

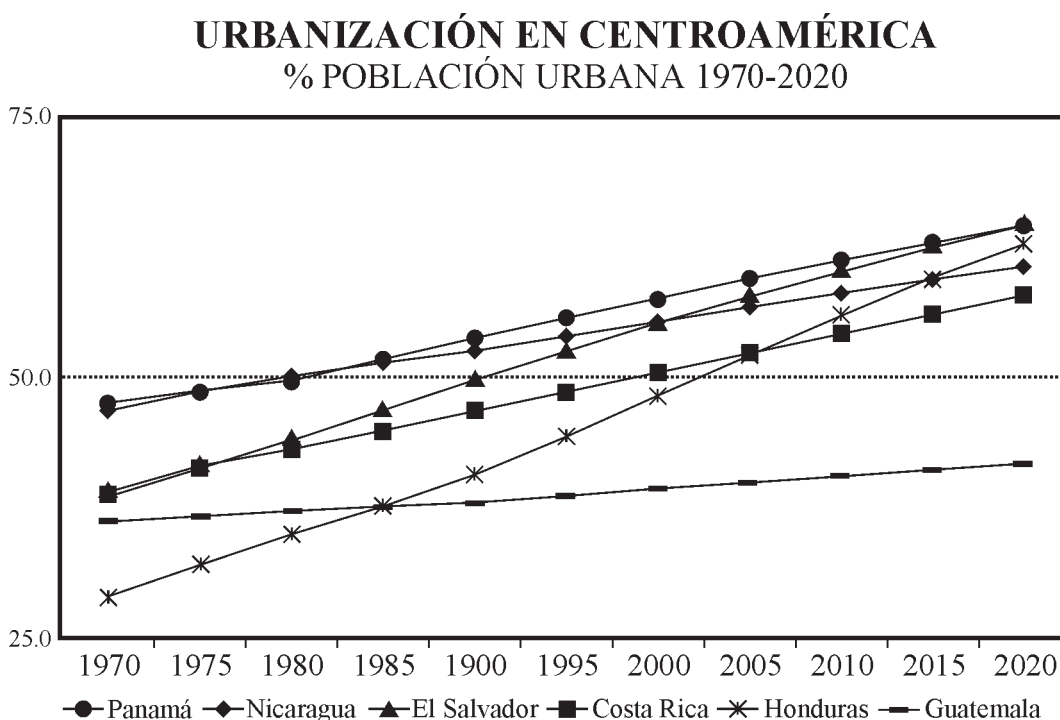
presentados y validados en la reunión multisectorial de San José.³

2.1. Urbanización

2.1.1. Nivel de urbanización

El siguiente gráfico señala la evolución que ha tenido la urbanización en los países analizados.

Gráfico 1



El Gráfico 1 y el Cuadro A1 del Anexo Estadístico señalan que a la fecha sólo Guatemala presenta un predominio de

población rural, mientras todos los demás países tienen mayor porcentaje de población urbana que rural. La

³ El diagnóstico que a continuación se presenta fue validado de manera explícita por todos los países centroamericanos presentes en la reunión multisectorial de agosto del 2003.

ocurrencia más tardía del proceso de urbanización - si se lo compara con lo sucedido en otras subregiones de América Latina - y la rapidez con que se desarrolló, hacen que la condición cada vez más urbana de estos países no sea en general reconocida por las instituciones sectoriales. Por una parte, existe la percepción de que los

problemas de vivienda rural tendrían prioridad frente a la precariedad habitacional urbana; por otra parte, la problemática de las ciudades - que incluye el tema de los asentamientos precarios urbanos - se recoge de manera escasa o incipiente en las políticas públicas.⁴

2.1.2. Ocupación del territorio

En un continente caracterizado en general por una baja ocupación del territorio (21,5 habitantes por km²) los países de América Central presentan una densidad bastante mayor al

promedio, a excepción de Panamá y Nicaragua. (Cuadro 1). Destaca El Salvador con el territorio más densamente ocupado de América Latina (casi 250 habitantes por km²).

Cuadro 1

Ocupación del territorio Habitante por km², 1950 a 1990

	1950	1960	1970	1980	1990
América Latina	7.95	10.47	13.74	17.47	21.53
Costa Rica	16.87	24.19	33.87	44.70	59.37
El Salvador	92.38	122.38	170.86	215.48	246.29
Guatemala	27.26	36.40	48.17	63.52	84.45
Honduras	12.50	17.26	23.43	32.67	45.83
Nicaragua	8.53	11.55	15.87	21.55	28.28
Panamá	1.09	1.43	1.93	2.54	3.14
Fuente: CELADE					

La gradual densificación del territorio de los países, en un contexto de relativa restricción de espacios habitables a causa de vulnerabilidades ambientales y costos de urbanización, ha situado como un desafío importante para el desarrollo territorial sostenible, la utilización eficiente de los espacios urbanos ocupados, así como con la existencia de planes que permitan ampliar estos espacios de manera adecuada. Las actuales políticas sectoriales no parecen haber asumido este desafío, y continúan

instalando los nuevos conjuntos en localizaciones periféricas o en áreas rurales cercanas a las ciudades. Desde esa perspectiva, se requiere sensibilizar a las autoridades políticas centro-americanas sobre los problemas que ha acarreado a las ciudades sudamericanas la expansión indiscriminada de sus territorios, para que valoricen oportunamente al mejoramiento del hábitat precario ya existente como una alternativa adecuada para desarrollar sus centros urbanos.



⁴ Se exceptúa la actuación de varias ONGs que han desarrollado interesantes experiencias de mejoramiento de barrios precarios, las cuales sin embargo tienen en general carácter de proyectos piloto de escasa incidencia cuantitativa.

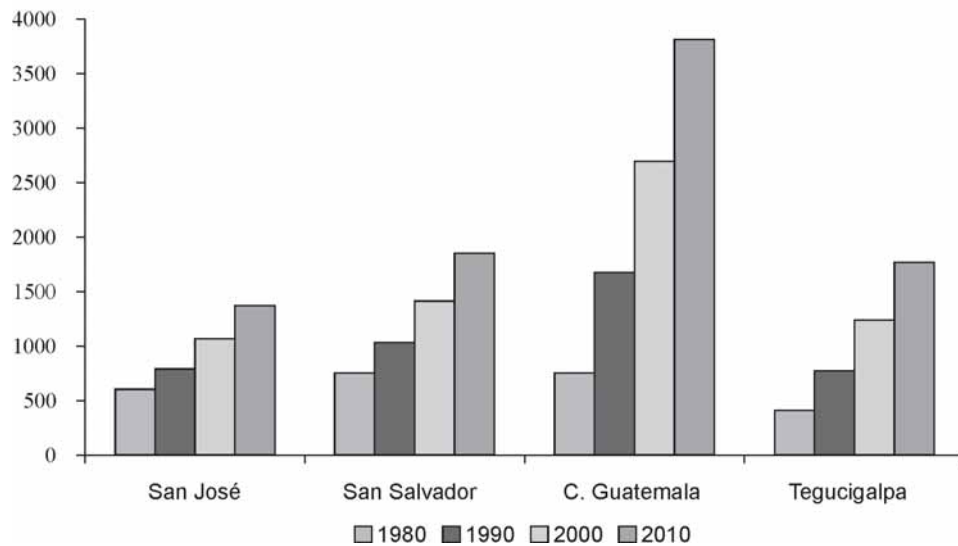
2.1.3. Ciudades

Las ciudades capitales de los países analizados continúan presentando un

importante crecimiento (Gráfico 2), si bien más pausado que antes (Gráfico 3).

Gráfico 2

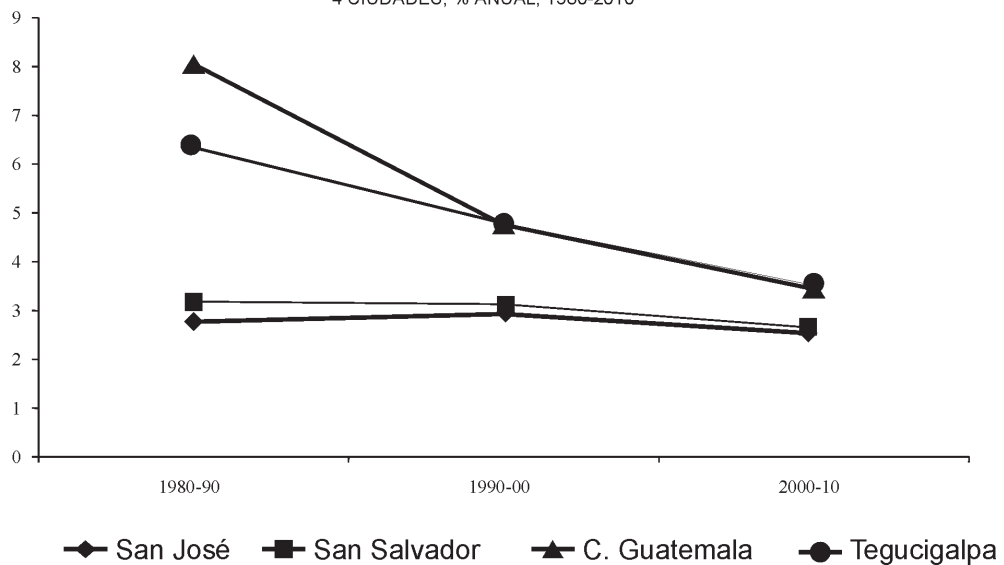
POBLACIÓN DE CIUDADES CAPITALES 1980 A 2010, SUGÚN CELADE



Nota: Población en miles de habitantes

Gráfico 3

RITMO DE CRECIMIENTO 4 CIUDADES, % ANUAL, 1980-2010



Fuente: Proyecciones de CELADE

En términos de población, Ciudad de Guatemala se destaca ampliamente por la cantidad de personas que habitan en este centro urbano. Pero como señala el Gráfico 3, se anticipa que esta ciudad y

Tegucigalpa bajarán drásticamente las tasas anuales de crecimiento de la década pasada, para situarse en este período en ritmos más parecidos a San José de Costa Rica y San Salvador,



ciudades que ya en los años 90 han presentado un ritmo de crecimiento menor al 3%, y que tienden a mantener estas cifras. Ello indicaría que en el futuro, los mayores problemas habitacionales no tendrán que ver tanto con la necesidad de alojar a los que

migran desde el campo u otras localidades menores, sino con el hacinamiento, el deterioro y la precariedad en que viven los habitantes actuales y el crecimiento endógeno de esta misma población.

2.2. Pobreza y desempleo

Desde la perspectiva de su actual nivel de pobreza, los países analizados muestran a fines de la década de los años 90 situaciones muy diferentes en relación al contexto regional. Un análisis de 17 países latinoamericanos, basado en el procesamiento de encuestas de hogares de CEPAL, destaca a Costa Rica en el grupo de 4 países con menos de un 20% de hogares pobres, junto con Argentina, Chile y Uruguay. El Salvador

y Panamá se incluyen en el conjunto de países cuya pobreza va del 20 al 40%, conformado además por Brasil, México y República Dominicana. En el grupo de países cuya pobreza supera al 40% encontramos a Guatemala, Honduras y Nicaragua, acompañados por Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela. A continuación se analiza en mayor detalle la pobreza urbana centroamericana.

2.2.1. Niveles de pobreza

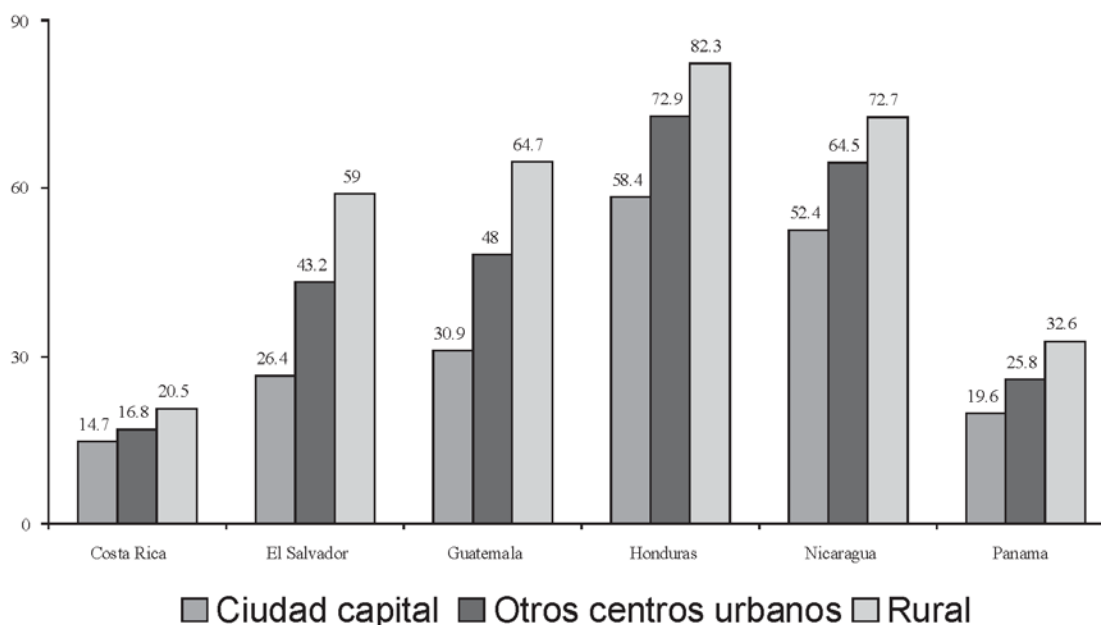
El panorama de pobreza urbana varía desde una situación “crítica” para Honduras (65,6%) y Nicaragua (59,3%) a otra “intermedia” en Guatemala (38,8%) y El Salvador (34%) hasta una menor presencia de pobres en las áreas urbanas de Panamá (20,8%) y Costa Rica (15,7%). Los índices tienen una expresión directa en la mayor o menor presencia de asentamientos precarios urbanos, la preocupación central del

proyecto, por lo que se puede afirmar que estos son cuantitativamente muy importantes en Honduras y Nicaragua, de relevancia algo menor en Guatemala y El Salvador, y no constituyen un problema de expresión tan significativa para Panamá y Costa Rica. El Gráfico siguiente permite distinguir la presencia de la pobreza según los tamaños de las localidades.

Gráfico 4

POBREZA SEGÚN LOCALIDADES

1999, % DE POBLACIÓN TOTAL, CEPAL



De manera independiente a la gravedad de la pobreza en los países, en todos ellos la presencia relativa de pobres es menor en las ciudades capitales que en el conjunto de ciudades medianas o menores. Ello señalaría que aunque los tugurios pueden ser más grandes o frecuentes en los grandes centros, no puede desconocerse que en los otros tipos de localidades urbanas (pequeñas

y medianas) la situación puede ser aun más crítica. Por otra parte, la gravedad de la pobreza rural centroamericana agudiza la situación de los asentamientos precarios, al estimular el desplazamiento continuo de las familias campesinas hacia los asentamientos informales existentes en las áreas urbanas.

2.2.2. Visión cualitativa de la pobreza

Los antecedentes arriba expuestos en cuanto a la pobreza en la subregión, sugieren determinadas prioridades y propuestas para la iniciativa CA-CAM. Sin embargo, durante la reunión consultiva con organismos de cooperación los asistentes estimaron conveniente complementar esta visión cuantitativa con otra más bien cualitativa, que precisara los grupos de hogares pobres urbanos que interesaría incluir en un potencial proyecto. Se

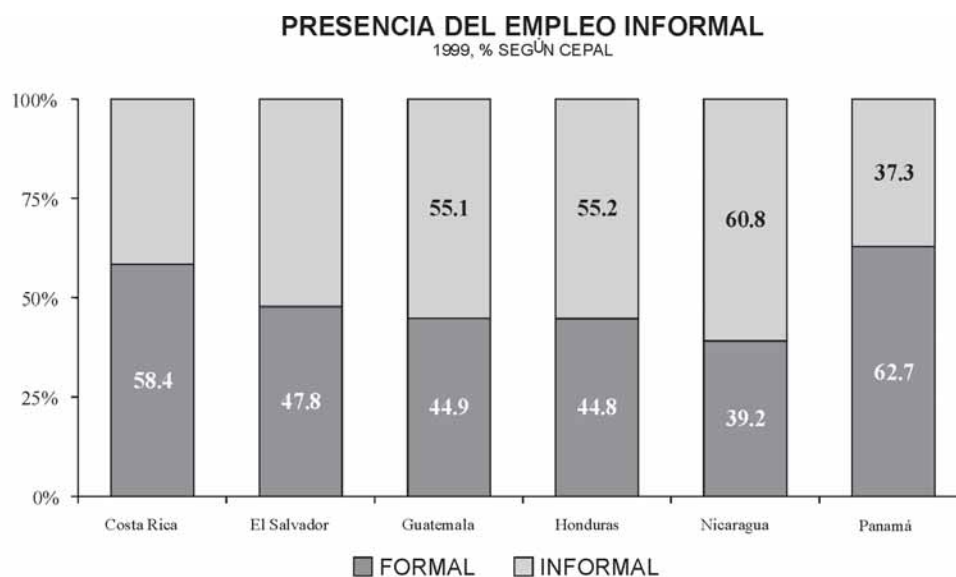
mencionaron, por ejemplo, a las poblaciones desplazadas y migrantes, los hogares indígenas, los hogares encabezados por mujeres, los hogares de ancianos y otros grupos vulnerables. Dadas las características de diversidad que presenta la pobreza urbana centroamericana, la sugerencia de los organismos de cooperación parece muy pertinente y debería incluirse en un futuro avance de la propuesta.

2.2.3. Evolución del desempleo y la informalidad laboral

De acuerdo con lo señalado en el Cuadro A-3 del Anexo Estadístico, las cifras de desempleo de la subregión han evolucionado desde una situación más desfavorable que el promedio regional a comienzos de los años 90, a un menor desempleo hacia finales de la década

pasada. Se exceptúa Nicaragua, país que ha aumentado sostenidamente su proporción de desempleados hasta situarse en 1999 en un 10,7%. El Gráfico siguiente señala el aporte efectuado por el sector informal a la provisión de empleos urbanos.

Gráfico 5



Fuente: Panorama social 2000-2001 de CEPAL

Gran parte de las personas ocupadas laboran en empleos urbanos de baja productividad. En Nicaragua, más del 60% se desempeñan en el sector informal. Al asociar estas cifras con aquellas de pobreza y precariedad habitacional, se constata para Centroamérica una informalidad bastante generalizada tanto en términos económicos como residenciales, ante la

cual es probable que aproximaciones convencionales en cuanto a políticas de desarrollo urbano y habitacional resulten poco realistas y efectivas. La iniciativa CA-CAM, que busca promover acciones que permitan el desarrollo de programas masivos de mejoramiento de asentamientos precarios, se sitúa entonces como una respuesta adecuada a esta realidad.

2.3. Panorama Habitacional

2.3.1. Necesidades de viviendas

El Cuadro siguiente indica las magnitudes del déficit habitacional en los países analizados.

Cuadro 2

Déficit absoluto y relativo en los años 90

	Población	Déficit total	Déf. /1000 habit.
Costa Rica	3.856.191	276.000	72
El Salvador (a)	6.046.257	860.000	142
Guatemala	10.553.326	1.038.889	98
Honduras	5.932.375	600.000	101
Panamá	2.815.644	187.000	66
Nicaragua	4.357.099	444.000	102
6 países	33.560.892	3.405.889	101

a) las cifras para El Salvador incorporan los efectos de los sismos de febrero 2001, los cuales implicaron un aumento significativo del déficit histórico.

Al concluir esta consultoría, el país que presentaba el déficit relativo más alto era El Salvador (142 unidades por 1000 habitante), seguido por Honduras y Nicaragua.⁵ . A continuación se analiza la magnitud de los componentes del

déficit habitacional: cuantitativo – necesidad de nuevas viviendas – y cualitativo – viviendas precarias que requieren mejoramiento o eventual reemplazo.



⁵ Los tres países han visto su parque habitacional dañado por desastres recientes, como fue el Huracán Mitch en 1999 y los terremotos en El Salvador en 2001.

Cuadro 3

Tipos de déficit habitacional en los años 90

	Déf. cuantitativo (a)	%	Déf. cualitativo (b)	%	Déficit total
Costa Rica	160.000	58.0	116.000	42.0	276.000
El Salvador	400.000	46.5	460.000	53.5	860.000
Guatemala	328.978	31.7	709.911	68.3	1.038.889
Honduras	300.000	50.0	300.000	50.0	600.000
Panamá	110.330	59.0	76.670	41.0	187.000
Nicaragua	286.000	64.4	158.000	35.6	444.000
6 países	1.585.308	46.5	1.802.581	53.5	3.405.889

Fuente: Elaboración consultora sobre la base de estudios nacionales

Para el conjunto de países las deficiencias cualitativas superan a las cuantitativas, lo que da base para plantear la importancia de un enfoque que apunte a mejorar las viviendas precarias. Ello es especialmente válido para El Salvador y Guatemala. En los otros países las necesidades de

producción de nuevos alojamientos son similares o mayores que las de mejoramientos; sin embargo, aún ahí una estrategia de masificación de acciones de rehabilitación resultaría conveniente para impactar positivamente el panorama habitacional.

2.3.2. Oferta de viviendas

Al comparar el incremento anual que tienen las necesidades habitacionales en los países con la producción de viviendas convencionales en los últimos años, se

puede establecer la capacidad que tendría el sector habitacional para hacer frente al déficit por la vía de construir nuevas viviendas. (Cuadro 4)

Cuadro 4

Necesidades habitacionales y producción de viviendas

Evolución anual, a comienzos de la década

	Aumento anual necesidades	Producción convencional	% de cobertura
Costa Rica	23300	20000	85.8
El Salvador	30000	19000	63.3
Guatemala	40000	20000	50.0
Honduras	35000	7500	21.4
Panamá	15000	13000	86.7
Nicaragua	26000	2500	9.6
6 países	169300	82000	48.4

Fuente: Elaboración consultora con datos de informes nacionales



Sólo Costa Rica y Panamá, y en menor medida El Salvador, demuestran una capacidad de provisión de viviendas nuevas que se acerca a lo que demanda el aumento anual de su déficit cuantitativo. Los demás países cubren escasamente una parte de este aumento,

lo que indicaría que si no adoptan estrategias alternativas para manejar el déficit, éste se agudizará año tras año. Esta constatación también afirma la importancia de introducir el mejoramiento barrial como una parte central de sus políticas.



3. BARRERAS PARA EL DESARROLLO DEL MEJORAMIENTO BARRIAL

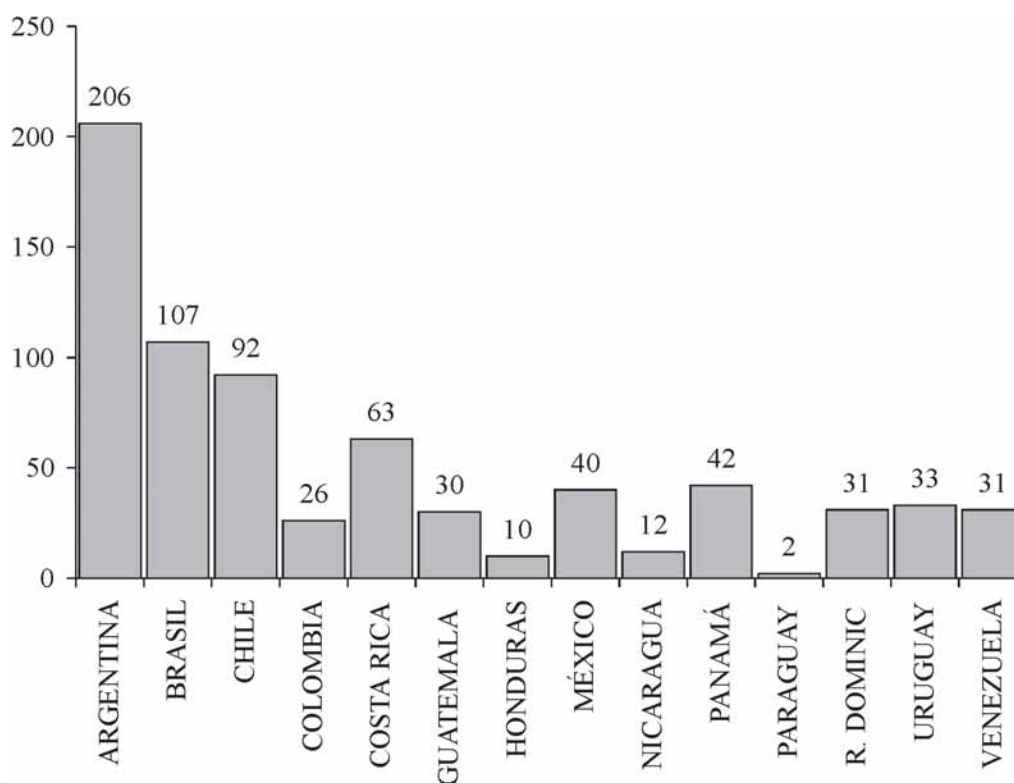
3.1. Baja presencia política del sector

3.1.1. Gasto en vivienda escaso y fluctuante

El siguiente Gráfico permite comparar los montos de gasto público social destinados en cuatro países centro-

americanos, con el gasto promedio de un conjunto de 15 países de la región.

Gráfico 6



Fuente: CEPAL

La valoración política que se da al sector en la subregión se refleja en el hecho de que sólo Costa Rica supera en dólares *per cápita* el promedio regional de gasto público social en vivienda, mientras en los tres países restantes se destina a

atender las necesidades sociales de vivienda montos mucho menores. Las fuertes variaciones que experimentan en el tiempo la proporción del gasto que se orienta a este fin, reflejan que se trata de un sector “de ajuste” para los otros

sectores sociales estimados de mayor relevancia, cuyas necesidades de recursos determinan cuánto es posible preservar para la inversión pública en vivienda.

La fluctuación del gasto social en vivienda ha dificultado la consolidación de políticas estables y autónomas de vivienda en estos países, de modo que las acciones sectoriales sociales

3.1.2. Panorama institucional débil y fragmentado

Los 6 países analizados muestran diferentes niveles de institucionalización del sector, que van desde situaciones bastante consolidadas a otras en que prevalece una aguda fragmentación sectorial y debilidad institucional. Costa Rica cuenta con un Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), creado en 1979 por un decreto de emergencia. Sin un estatuto orgánico propio, el MIVAH no posee suficiente flexibilidad para organizar su estructura interna y líneas de trabajo, lo cual a su vez limita su consolidación. Por otra parte, el Banco Hipotecario para la Vivienda (BANHVI), ente rector del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, es el organismo financiero básico de la política habitacional, de naturaleza jurídica de organismo público no estatal, con bastante autonomía administrativa y económica y facultades para llevar a cabo su actividad.

En El Salvador, el rol de liderar el sector ha sido asignado al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, adscrito al Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Vivienda. Sus lineamientos estratégicos y de política abarcan una gran cantidad de frentes y objetivos, aunque muchos de ellos no se han implementado. Las entidades operativas de vivienda son en este país el Fondo Nacional de Vivienda Popular FONAVIPO para el área social, y el Fondo de Vivienda Social FVS, que opera para un nivel medio. Sobre todo a raíz de las emergencias causadas por desastres naturales, El Salvador ha sido apoyado de manera importante con recursos externos de cooperación multilateral y bilateral.

En Guatemala, la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos de 1996 define

dependen básicamente de recursos de cooperación internacional y de la capacidad de los propios hogares pobres para movilizar activos para el mejoramiento de sus viviendas y barrios. Es urgente el impulso de iniciativas nacionales y subregionales que promuevan la captación y canalización más amplia de recursos endógenos para mejorar el hábitat precario.

las bases institucionales, técnicas y financieras para operar una política de vivienda, y específicos lineamientos operativos y financieros, como la provisión, a partir de 1997, del equivalente de al menos 1.5% del presupuesto de ingresos tributarios para soluciones de tipo popular. Sin embargo, en la práctica esta normativa no ha dado lugar a un sector articulado y de competencias definidas. A partir de 1997 el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda MICIVI es el órgano rector de la política habitacional; por su parte, el Fondo Guatemalteco de Vivienda FOGUAVI es la institución financiera de segundo piso que canaliza recursos nacionales e internacionales a la provisión de vivienda sociales.

En Honduras la trayectoria de la institucionalidad pública que existe desde 1958 ha sido errática, sin permitir una acumulación de experiencias. En el período reciente se ha zanjado una larga competencia entre dos organismos con atribuciones similares – la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda SOPTRAVI y el Fondo Social de Vivienda FOSOFI – definiéndose al primero como ente rector de la política habitacional. Debido a estos ajustes, el sector habitacional hondureño requerirá probablemente de un tiempo para estructurar plenamente y validar un organismo rector que coordine las diversas iniciativas habitacionales en marcha.

El sector vivienda de Nicaragua también se ha caracterizado históricamente por una institucionalidad muy frágil, una alta dispersión de los recursos financieros, humanos e institucionales existentes y una reducida capacidad de acumulación de sus propias



experiencias. En los sucesivos escenarios políticos se han ido descartando los caminos antes explorados para intentar otras aproximaciones. La prioridad política asignada a la vivienda por los gobiernos ha sido discreta salvo en los puntuales momentos de emergencia que han sucedido a los desastres naturales. Entre 1990 y 1995, el 58% de las viviendas nuevas fueron provistas fuera del ámbito gubernamental por organismos internacionales y ONGs. La reciente transformación del Banco de la Vivienda de Nicaragua BAVINIC en Instituto Nicaragüense de Vivienda Urbana y Rural INVUR, y el desarrollo de las bases para un programa habitacional operado a través de dos fondos - el Fondo Nicaragüense de la Vivienda FONIVI y el Fondo Social de la Vivienda FOSovi -, son señales

alentadoras para la estructuración de un contexto institucional más sólido.

En Panamá opera un sector relativamente consolidado sobre la base de sucesivos instrumentos legales y financieros. Desde la creación del Ministerio de Vivienda en 1973 se establecieron durante la década de los años 90 las bases de la Política Nacional de Vivienda, el Programa de Desarrollo Urbano, la Ventanilla Única, la Comisión de Acción para Áreas Revertidas, la Comisión Interinstitucional para Urbanizaciones y Lotificaciones, y finalmente el Consejo Nacional de Urbanismo.⁶

El Cuadro siguiente permite asociar los rangos en que se sitúa la entidad rectora del sector habitacional con los logros de política.

Cuadro 5

Nivel institucional de la entidad rectora sectorial y cobertura del programa(a)

	Nivel institucional	Entidad rectora del sector Vivienda	Cobertura programas (a)
Panamá	Ministerio específico	Ministerio de Vivienda	86,7
Costa Rica	Ministerio específico	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	85,8
El Salvador	Viceministerio en Ministerio	Vice-Ministerio en Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Vivienda	63,3
Guatemala	Viceministerio en Ministerio	Viceministerio en Ministerio Infraestructura, Comunicaciones, Vivienda	50,0
Honduras	Viceministerio en Secretaría	Viceministerio en Secr. Obras Públicas, Transporte y Vivienda	21,4
Nicaragua	Instituto	Instituto Nicaragüense de Vivienda Urbana y Rural	9,6

a) Cobertura como % de las nuevas necesidades anuales que representa la producción anual

Fuente: Informes nacionales y Cuadro 4

La importancia de un marco institucional firme y políticamente validado se deduce de la constatación de que

Panamá y Costa Rica, los dos países que cuentan con una entidad pública sectorial de rango ministerial, presentan

⁶ Al momento de efectuar el análisis de campo, estaba en proceso de redefinición el papel del Banco Hipotecario en el panorama habitacional, de acuerdo con criterios de eficiencia en el manejo de créditos para la vivienda social y compromisos con organizaciones internacionales de financiamiento.

los mejores niveles de cobertura de sus necesidades habitacionales. Por una parte, la importancia asignada a la tarea de proveer vivienda se refleja en la

institucionalidad, y a su vez, el mayor peso político de la institución parece facilitar el desempeño de los respectivos programas.

3.2. Limitaciones cualitativas de las políticas y programas

Las principales limitaciones que presentan las iniciativas públicas para atender el déficit acumulado y las nuevas necesidades ocasionadas por el aumento de hogares y el deterioro del parque habitacional, no se refieren solo a aspectos cuantitativos. En un plano cualitativo, es notoria la rigidez para atender a la creciente diversificación de las necesidades ocasionada por la urbanización. Es limitada la incidencia de estos programas sobre los cuadros de pobreza e indigencia que aquejan a las ciudades, ya que ellos se centran en la sola provisión de nuevas viviendas, sin coordinarse con acciones de otros ministerios o instituciones.⁷ En un contexto de creciente urbanización, no cuentan con la suficiente capacidad institucional para dar respuestas urbanas eficientes, tales como la renovación y densificación de áreas

urbanas ocupadas, o de ejecutar estrategias operativas que favorezcan la cooperación horizontal entre instituciones, y vertical, entre el gobierno central y las entidades locales.

Considerando los altos niveles de informalidad laboral y residencial que prevalecen en los países analizados, las políticas habitacionales requieren con urgencia incorporar el mejoramiento habitacional como un componente tan importante, o aún más significativo, como la producción de nuevas viviendas. Así fue reconocido por los organismos de cooperación convocados a la reunión consultiva de CA-CAM en junio del 2001, quienes sugirieron estudiar con mayor precisión los tipos de asentamientos precarios que requieren ser atendidos con mayor urgencia o prioridad.⁸

3.3. Limitaciones generadas a raíz de las emergencias

Los desastres naturales acaecidos en algunos países (Honduras, Nicaragua y El Salvador a raíz del huracán Mitch en 1998; El Salvador por los terremotos de 2001) durante el período de análisis ocasionaron por una parte una emergencia habitacional que agudizó el cuadro histórico de carencias. Esta emergencia movilizó a la comunidad internacional para que concurriera con su ayuda a proveer de vivienda a los afectados. Junto con apoyar la reconstrucción, la cooperación tuvo efectos contradictorios sobre la institucionalidad del sector habitacional

de los países, que en muchos aspectos limitaron una adecuada consolidación del mismo, como lo corroboraron los participantes de la reunión multisectorial de agosto de 2002.

Un primer problema fue un mayor debilitamiento de la precaria institucionalidad sectorial a raíz de la confusión y superposición de roles al interior del sector público durante los períodos de emergencias. En la mayoría de los casos, este debilitamiento no fue superado totalmente con el retorno a la normalidad.⁹ Otro aspecto limitante

⁷ Las políticas públicas no aprovechan en todo su potencial la notable experiencia acumulada por grupos privados y ONGs en los 6 países, sobre articulación de iniciativas de promoción habitacional con otras de servicios urbanos y creación de empleos.

⁸ Entre los tipos de asentamientos precarios que podrían considerarse en una primera etapa, los asistentes a la reunión consultiva mencionaron por ejemplo a los tugurios situados en áreas centrales de las principales ciudades, as aquellos en zonas de riesgo, los asentamientos informales de creación reciente, los que crecen de manera explosiva en ciertas zonas limítrofes, y a aquellos de las ciudades medianas y menores de pobreza generalizada.

⁹ Los principales ejemplos tienen que ver con importantes programas y créditos habitacionales que fueron anclados durante la emergencia a instituciones ajenas al sector por razones de eficacia o eficiencia, y que hoy permanecen por fuera del mismo.



tiene que ver con la atomización de instituciones causada por una fuerte competencia por los recursos de cooperación que llegaron masivamente a los países. Aún cuando algunas agencias cooperantes establecieron exigencias para garantizar la debida articulación de actores en sus programas, en muchos casos no se logró aunar esfuerzos y evitar las superposiciones.

La acentuación de la dependencia de las políticas del hábitat en estos países respecto de recursos externos también se puede asociar a la situación post emergencias. Aún cuando la captación de una importante cantidad de financiamiento pudo ser muy positiva para mejorar la situación habitacional, los programas implementados tienen escasas perspectivas de consolidación al carecer de autonomía de recursos. Adicionalmente, los recursos financieros no siempre se vieron acompañados por el respaldo técnico, organizativo y político requerido para concretar proyectos de tal magnitud, con las consecuentes limitaciones de eficacia y eficiencia.

Las prácticas puestas en marcha en el marco de la cooperación reforzaron la adopción de un enfoque de política

habitacional que no se ajusta a las características del cuadro habitacional de la subregión. Por una parte, se privilegia hoy sobre todo la producción de nuevas viviendas, sin dar la debida importancia al mejoramiento del parque existente. En segundo término, la generosidad de las “ofertas” de la cooperación internacional ha elevado las expectativas sobre estándares habitacionales a niveles poco realistas y sostenibles, lo que hace difícil hoy retomar programas en costos unitarios accesibles para la población pobre. De manera similar, los subsidios excesivos y aplicados sin criterios de focalización establecieron un precedente negativo para programas que consideran aportes razonables de parte de sus beneficiarios.

Desde una perspectiva urbana, la mayor parte de los proyectos concretados bajo los criterios que imperan en momentos de emergencia se localizaron en terrenos alejados que ofrecen baja o nula accesibilidad a servicios urbanos y empleos. Si a ello se suma la escasa participación de la comunidad y los municipios en estas operaciones, se pueden visualizar considerables desafíos para reconstruir el tejido urbano e integrar a los habitantes a la ciudad.



4. ÁREAS DE COOPERACIÓN SUGERIDAS POR LOS ACTORES

4.1. Prioridades de los países

Las misiones efectuadas entre octubre 2000 y enero 2001 en Panamá, Honduras, El Salvador, Guatemala y Costa Rica permitieron identificar, sobre la base de un análisis del sector en cada país y de acuerdo con las entidades

sectoriales, los apoyos necesarios para el mejoramiento de los barrios urbanos precarios. El siguiente cuadro entrega una visión general de los asuntos que podrían incluirse en una futura cooperación.

Cuadro 6

Prioridades nacionales

TEMAS PROPUESTOS	GUA	HON	ELS	NIC	COS	PAN	TOT
Fortalecimiento de la Institución Rectora	SI			SI			2
Diagnóstico Habitacional y de Precarios	SI	SI			SI		3
Diseño de Programas de Vivienda	SI	SI		SI	SI	SI	5
Diseño de Programas de Equipamiento	SI			SI	SI		3
Ordenamiento Territorial/Gestión del Riesgo	SI	SI	SI	SI	SI		5
Diseño de Instrumentos			SI		SI		2
Monitoreo de Impactos	SI				SI		2
Vincular Programas Vivienda/Pobreza	SI	SI					
Consolidación de Oferta Formal	SI	SI	SI			SI	4
Fortalecer Programas Municipales	SI	SI	SI	SI		SI	5
Programas Regularización Tierras	SI	SI		SI		SI	4
Programas Pilotos de Densificación	SI		SI		SI		3
Programas de Difusión		SI			SI		2

Elaborado sobre la base de Consultas y Entrevistas a Representantes de Instituciones Sectoriales, Octubre-Diciembre 2000 / Ajustes por F.Patiño, Mayo 2001

Como indica el Cuadro, los temas recurrentes han sido el apoyo al diseño de programas, la ampliación de la oferta de viviendas y equipamiento para consolidar los asentamientos, el

fortalecimiento de los municipios en materia de ordenamiento territorial y manejo de programas de consolidación de precarios, y la regularización de la propiedad de la tierra. Con prioridad



algo menor se menciona la cooperación para mejorar y operacionalizar los diagnósticos habitacionales y de

asentamientos, y el apoyo a programas piloto de densificación de áreas populares en las principales ciudades.

4.2. Aportes de la reunión multisectorial

Durante las deliberaciones que tuvieron lugar en las diversas instancias de la reunión multisectorial de San José (agosto 2002) se recogieron aportes de representantes de las entidades públicas, gobiernos locales y ONGs de los países analizados; contándose además con la presencia de Belice. En esa ocasión se lograron validar algunas prioridades detectadas

por la misión, e incorporar otras que responden a las condiciones más recientes imperantes en los países.

Se presentan a continuación los principales aportes que se originaron en el trabajo grupal por países, en las presentaciones y discusiones institucionales y en los acuerdos adoptados por las autoridades ministeriales.

4.2.1. Aportes de Panamá, Belice y El Salvador

El grupo conformado por representantes de estos países estimó que la ausencia de programas de mejoramiento barrial en las políticas de vivienda y desarrollo urbano de los países de Centroamérica constituía una deficiencia que debe corregirse. Recomendó que en el diseño de este nuevo componente se incorporara a los municipios e instancias de participación ciudadana, y se considerara un espectro de intervenciones sobre infraestructura de servicios, bienes y espacios públicos, así como la legalización de la tenencia de la tierra.

Para promover la masificación del mejoramiento de asentamientos precarios ¹⁰ dentro de la política de vivienda y desarrollo urbano, el grupo recomendó para una primera etapa el diseño y ejecución de proyectos pilotos que permitan capitalizar experiencia, crear capacidades y articular relaciones institucionales para avanzar hacia iniciativas de mayor escala. Asimismo, estimó necesario poner en marcha la formulación y o revisión del marco legal, reglamentario e institucional para hacer posible consolidar una línea programática de mejoramiento barrial.

De acuerdo a lo discutido por el grupo, estos programas de mejoramiento barrial

deberán incluir componentes de desarrollo social que permitan generar cohesión social, pertenencia y sentido territorial, y promover los procesos de participación comunitaria. Para garantizar la focalización de recursos en los estratos de menores ingresos, los programas de mejoramiento barrial deberán articularse con los otros programas de la política de vivienda y desarrollo urbano.

Un elemento importante para favorecer la cohesión interna de las políticas habitacionales sería el apoyo a la coordinación y articulación entre los distintos niveles del Estado, por parte de los organismos internacionales de financiamiento, de modo que los proyectos que ellos promueven en materia de vivienda y desarrollo urbano – incluyendo el mejoramiento barrial – sean complementarias entre sí y favorezcan la coordinación al interior del sector, del aparato estatal y entre los actores.

Para que sea efectivo un apoyo desde el nivel subregional, se propone identificar recursos internacionales de asistencia técnica no reembolsable para la preparación, formulación y seguimiento de los proyectos de mejoramiento barrial. Además, se sugiere que las

¹⁰ Los asentamientos de atención prioritaria son, para este grupo, los barrios urbanos con hogares de bajos ingresos y de estratos heterogéneos, sobre todo los barrios centrales deteriorados y las invasiones y espacios generados por el mercado informal de tierras urbanas.



instancias técnicas y políticas regionales orienten a los países en la búsqueda de recursos (internos y externos) financieros y técnicos para la ejecución de los proyectos de

4.2.2. Aportes de Guatemala y Costa Rica

El grupo integrado por Guatemala y Costa Rica, también afirmó la necesidad de incorporar en la agenda política de los gobiernos centrales, la estrategia del mejoramiento barrial como uno de los ejes de alivio a la pobreza extrema, para lo cual se debe promover una coordinación mayor con los gobiernos locales.

El logro de efectividad de estos programas, como parte de una estrategia de alivio a la pobreza, exige operar el mejoramiento de barrios de manera intersectorial, e incluir una activa participación de los habitantes para darle continuidad. Desde una perspectiva sectorial, los gobiernos deberían comprender que el mejoramiento de barrios es un componente importante de la política habitacional, que implica una economía de escala y posee un efecto amplio que excede al sector habitacional, por ejemplo en cuanto a generación de empleo.

Entre las dificultades que deberán enfrentar las políticas habitacionales para incorporar programas de mejoramiento de barrios precarios¹¹ se mencionó por una parte la heterogeneidad barrial.

4.2.3. Aportes de Nicaragua y Honduras

Los representantes de Nicaragua y Honduras tomaron nota en primer lugar de dos importantes iniciativas en marcha en estos países: un proyecto de mejoramiento de 50.000 viviendas

mejoramiento barrial. Por último, se propone dar continuidad a los mecanismos de intercambio de experiencias, de manera que los proyectos exitosos puedan ser referencias para el aprendizaje regional.

neidad propia de estos asentamientos, que hace difícil una adecuada focalización de recursos. Por otra parte, se mencionan los conflictos entre las competencias nacionales y aquellas que caben a los municipios, la falta de instrumentos efectivos para dar acceso jurídico a la tierra, y la poca visibilidad que tienen estos programas frente a aquellos de vivienda nueva.

Las acciones propuestas se refieren en primer lugar a aspectos institucionales: formalizar una estructura operativa para el mejoramiento de barrios, así como las responsabilidades y competencias de los diferentes sectores. En segundo término, se propone gestionar recursos de origen gubernamental central y local, empresarial privado, comunal, y de cooperación internacional, para poner en marcha este programa multisectorial. Se debería asegurar además una capacidad de seguimiento, evaluación y retroalimentación sistemática de las acciones de mejoramiento de barrios que se pongan en marcha, e informar sobre sus resultados mediante informes públicos regulares. Paralelamente, se sugiere actualizar en los países centroamericanos el diagnóstico sobre el estado actual de los asentamientos humanos, particularmente los más deteriorados, como base para el diseño de los programas de mejoramiento

precarias en Managua, y otro para 60.000 viviendas precarias en Honduras. A partir de la experiencia de estos países sobre las limitaciones que impone una institucionalidad frágil para establecer acciones en vivienda, se plantea como condición previa la estructuración y validación de una entidad rectora de la



¹¹ Estos países definen como grupo objetivo de estos programas a las familias que habitan en asentamientos precarios, privilegiando a los asentamientos generados por invasiones recientes, a aquellos consolidados pero en deterioro, y a los barrios centrales tugurizados.

planificación y gestión del desarrollo urbano y la vivienda a nivel nacional, debidamente articulada con las instancias locales para poder ejecutar la política y gestión de vivienda y desarrollo urbano, a través de consejos de vivienda y desarrollo urbano.

Otro prerequisite sería la formulación de estrategias y planes de desarrollo territorial y urbano en los diferentes niveles, contexto necesario para establecer y definir programas de mejoramiento barrial. Junto con servicios públicos y urbanos a la población.

4.2.4. Acuerdos ministeriales

Por último, el Acuerdo de San José ¹² adoptado por las máximas autoridades sectoriales de los 7 países centroamericanos asistentes, reconoce la relevancia y oportunidad de la iniciativa desarrollada por los países de Centroamérica en conjunto con la Alianza de las Ciudades, orientada a promover la implementación de programas masivos de mejoramiento de barrios en la región. Reconoce los impactos positivos que tienen las acciones de mejoramiento barrial sobre; i) el mejoramiento de condiciones habitacionales de los sectores de escasos recursos y en general, el desarrollo de la política habitacional; ii) las estrategias de lucha contra la pobreza; iii) el ordenado crecimiento y desarrollo de las ciudades; y iv) la promoción de los procesos de descentralización y participación. Además, señala la conveniencia de enfrentar el mejoramiento barrial de manera coordinada en la subregión.

En ese contexto se adoptan acuerdos para incorporar estos programas en las respectivas políticas sociales, urbanas y de vivienda, con el fin de lograr en el mediano plazo un impacto significativo sobre los asentamientos precarios. ¹³ En el corto plazo se pondrían en marcha

especificar sus alcances precisos en el marco del desarrollo urbano, resulta necesario asegurar condiciones generales para su funcionamiento, como la existencia de mecanismos de regularización de la tenencia de la tierra, de gestión y control al uso del suelo urbano, instrumentos para financiar el desarrollo municipal y para apoyar los programas de mejoramiento barrial, y de seguimiento a la gestión de los municipios y los asentamientos humanos. Del mismo modo, se propone promover instancias adecuadas para asegurar la mejor prestación de los

políticas nacionales y programas de mejoramiento de barrios, inscritas en un plan de acción regional que incluya la definición de responsabilidades, estrategias de identificación de recursos, e instrumentos de seguimiento y promoción.

Para cumplir los propósitos mencionados, se acuerda en primer lugar ampliar la agenda sectorial introduciendo dentro de la política de vivienda el componente de mejoramiento barrial, y adecuando la institucionalidad y normativa para este efecto. Además, se acuerda profundizar los procesos de descentralización y participación de modo de incluir a los municipios y a la sociedad civil en el diseño de los programas de mejoramiento barrial. Se prevé una amplia participación del sector privado y del sector de la construcción para generar empleo y consolidar la calidad de las obras urbanas.

La población meta de estos programas sería la población urbana de bajos ingresos y de estratos heterogéneos, en barrios centrales deteriorados, invasiones y espacios generados por el mercado informal de tierras urbanas. Las intervenciones considerarían mejoramientos de la infraestructura de servicios, bienes y espacios públicos;

¹² Acuerdo titulado "Hacia una Estrategia Asociativa Regional para la Implementación de Programas Masivos de Mejoramiento Barrial en Centroamérica"; San José de Costa Rica, Agosto 2002

¹³ Se acuerda realizar esfuerzos para que al año 2020, al menos el 50% de los hogares urbanos que habitan en asentamientos precarios hayan mejorado de manera significativa su calidad de vida mediante acciones de mejoramiento barrial.



legalización de la tenencia de la tierra; ejecución de proyectos pilotos que faciliten avanzar hacia iniciativas de

mayor escala; componentes de desarrollo social y participación comunitaria; y una articulación

especial con los otros programas sectoriales, urbanos, sociales y de empleo.

4.2.5. Aportes de entidades internacionales

Tanto en la discusión desarrollada en el marco de la reunión consultiva de los organismos de cooperación en 2001, como en las presentaciones efectuadas durante la reunión multisectorial en 2002, las agencias internacionales aportaron su visión estratégica para desarrollar una iniciativa subregional en el sector, con apoyo de los socios de la Alianza de las Ciudades. Estos aportes se refieren a cuatro áreas: incorporación del componente a la agenda política, la selección del grupo meta, la operacionalización del programa y el papel de las instancias regionales.

El primer tema fue abordado por los representantes del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Oficina Regional de UN-HABITAT en la reunión multisectorial¹⁴. El Banco Mundial señaló por una parte, el desafío que enfrentan hoy las políticas habitacionales, de hacerse cargo no sólo del “flujo” de viviendas, proveyendo nuevas unidades según las necesidades y la demanda, sino también del “stock” existente, para que éste se mantenga en buenas condiciones. Planteó además que la evolución del ingreso y de la pobreza en el mundo distancian cada vez más a los pobres del acceso a alojamientos convencionales, hecho agravado por los costos cada vez más altos de las viviendas y los terrenos. Por otra parte, relevó los beneficios del mejoramiento barrial en cuanto induce, en los países que los desarrollan, a una coordinación institucional entre entidades nacionales y entre el nivel central y local, con efectos positivos para la gestión pública

en general.

A su vez, el Banco Interamericano de Desarrollo destacó – sobre la base de su experiencia con programas de mejoramiento de barrios en la región – la importancia política de los programas de mejoramiento de barrios desde tres puntos de vista. En primer lugar, destacó su efectividad para aliviar la pobreza, ya que permiten focalizar el gasto social en los sectores visiblemente pobres, y redistribuir los beneficios urbanos. Señaló además que estos programas han demostrado incidir favorablemente sobre el desarrollo de las ciudades, al colaborar en el control de la expansión urbana, empoderar a los municipios y flexibilizar prácticas y normativas poco realistas que caracterizan la operación de estos.¹⁵ Finalmente, el BID señaló que estos programas se van a situar en los años venideros como componentes importantes de las políticas de vivienda de la región, por sus efectos directos e indirectos sobre el panorama habitacional.¹⁶

De acuerdo a lo expuesto por UN-HABITAT, el desafío político fundamental en este tema consiste en encontrar argumentos sólidos que justifiquen la inclusión del mejoramiento barrial en las actuales políticas habitacionales. Por ello, una de las primeras tareas será identificar las ventajas sociales, urbanas, económicas, etc., que representa derivar recursos desde la producción de nuevas viviendas – un área ya validada ante la opinión política y pública- hacia esta alternativa más



¹⁴ Intervenciones de Mila Freire (Banco Mundial); Martha Pierce (BID) y Jorge Gavidia (UN-HABITAT)

¹⁵ Se señaló a modo de ejemplo la adopción de criterios más adecuados a la realidad sobre tamaño mínimo de lotes a raíz de las regularizaciones de asentamientos precarios.

¹⁶ Aunque los planes de mejoramiento barrial con frecuencia no contemplan financiamiento directo de viviendas, la legalización de la propiedad y el acceso a los servicios urbanos ha demostrado según el BID tener finalmente efectos importantes sobre la inversión pública y privada en vivienda.

compleja y que es desconocida por amplios sectores.

Con respecto al tema de los grupos meta de estos programas, los participantes de la reunión consultiva de Nueva York enfatizaron la importancia de iniciar el diseño de este nuevo componente de mejoramiento barrial de las políticas habitacionales de los países centroamericanos seleccionando entre los diversos tipos de asentamientos precarios e informales existentes, aquellos asentamientos en condiciones precarias que cada país abordará de manera prioritaria, y que constituirán el grupo meta inicial de los programas de mejoramiento barrial. La elaboración diagnóstica - sobre la base de las encuestas de hogares, censos nacionales y otras fuentes - resulta fundamental y debería considerar la colaboración de diversas agencias, municipios, sector privado, ONGs y organismos de la comunidad. Como resultado de esta fase, deberían precisarse por una parte los subcomponentes o actividades del programa. Por otra parte, el diagnóstico serviría de base para la negociación, ante las instancias gubernamentales, de recursos y apoyos a la nueva línea de atención.

En cuanto al montaje operativo de este componente de las políticas habitacionales, la Oficina Regional de UN-HABITAT destacó durante la reunión de San José la necesaria multisectorialidad que deben tener los programas de mejoramiento barrial, los cuales de acuerdo a la experiencia desarrollada en otros países latinoamericanos podría ser garantizada a través de tres alternativas institucionales: i) la creación de una sola entidad de amplia cobertura que incluyera programas de diversa naturaleza; ii) la instalación de un acuerdo programático entre agencias sectoriales para colaborar con intervenciones sobre determinados asentamientos; y iii) el traslado de las

competencias operativas a los municipios y entidades locales que asumirían la responsabilidad operativa del programa.

La ventaja de la primera alternativa sería una probable mayor concertación entre las diversas intervenciones; a su vez, su limitación reside en la escasa viabilidad de crear un gran organismo multisectorial de cara a los esfuerzos de reducción del aparato estatal que tienen lugar en los países. La segunda alternativa, de un programa concertado entre diversas entidades, aparece como una posibilidad atractiva y eficiente, aunque ha demostrado en la práctica dificultades para permanecer en el tiempo y garantizar los aportes acordados al programa por las entidades cuando éstas replantean sus prioridades. En cuanto a la tercera alternativa, UN-HABITAT señaló que una operación más cercana a los hogares involucrados apoyaría los procesos de descentralización y democratización que suceden en los países latinoamericanos. Sin embargo, un desarrollo exitoso del mejoramiento barrial masivo bajo esta modalidad requeriría superar la debilidad operativa que presentan en la subregión aquellas entidades locales en que mayoritariamente se concentran los asentamientos precarios.

La posibilidad o conveniencia de una instancia centroamericana que desde el nivel supranacional apoye la introducción del componente en las políticas del hábitat, merece varios comentarios. Por una parte, el estudio de campo indica que los países privilegian un enfoque propio y particular, ajustado a su cuadro habitacional e institucional, por sobre un abordaje regional.¹⁷ Las agencias cooperantes coinciden con la percepción anterior, y no visualizan, al menos en una primera etapa, las ventajas de establecer una instancia regional de

¹⁷ Esta constatación podría ser revisada a la luz del acuerdo de la reunión multisectorial de San José ya citado, que da cuenta de un interés explícito de los países por conformar una plataforma regional.



apoyo. Más bien, sugieren abordar el mejoramiento barrial en uno o dos países que presentan ventajas comparativas, sobre todo en cuanto a la presencia de líderes de opinión que puedan colocar la idea de este componente en los contextos nacionales.

Pese a lo anterior, los estudios, actividades y entrevistas efectuados en el marco de la iniciativa CA-CAM sugieren la conveniencia de una aproximación regional¹⁸ para alcanzar escalas de intervención y ámbitos de discusión más potentes que aquellos posibles en cada uno de los países, para una tarea que sin duda enfrentará considerables dificultades.



¹⁸ Por ejemplo, durante la presentación de los resultados de esta consultoría a participantes de iniciativas de la Alianza de Ciudades de diversas regiones con motivo de Hábitat + 5, en Nueva York, se pudo captar un gran interés por las posibilidades que brinda el enfoque subregional para establecer intervenciones articuladas a una mayor escala que lo usual en otros proyectos

5. OBSERVACIONES FINALES

De acuerdo con los antecedentes recogidos durante el proceso de estudios y consultas desarrollados por el proyecto CA-CAM a partir de octubre del año 2000, existe en la subregión un consenso relativamente generalizado en cuanto a la necesidad de poner en marcha de manera masiva los programas de mejoramiento barrial en los países de América Central. Este consenso se basa, por una parte, en la percepción de que ante el complicado cuadro habitacional y urbano – rápida urbanización, extendida informalidad y pobreza urbana – no resultan factibles ni realistas las aproximaciones convencionales, basadas exclusivamente en la provisión de nuevas viviendas.

Las cifras de desempeño históricas señalarían que la mayoría de los países no han sido capaces de una producción de viviendas que atienda, al menos, una parte significativa de las demandas generadas año a año; menos aún se podría pensar en una absorción en plazos cercanos del déficit acumulado. La baja capacidad de respuesta se puede asociar en primer lugar a la dependencia de las políticas de recursos externos, en gran parte asociados a emergencias causadas por los desastres naturales recientes.

Por otra parte, la escasa importancia política asignada al sector en los países analizados – influida en parte por su incidencia marginal en las iniciativas de superación de la pobreza, de descentralización y/o en los desafíos urbanos emergentes – ha impedido la

consolidación de marcos institucionales y normativos en el tiempo, lo que a su vez impacta negativamente la capacidad de respuesta de los programas habitacionales.

En el contexto anterior, la introducción de un componente de mejoramientos habitacional en las políticas de vivienda es oportuna para atender las necesidades habitacionales de América Central. Más aún, existen condiciones ventajosas para que ello suceda. Por un lado, se cuenta en todos los países con cierta experiencia desarrollada por ONGs, municipios y organizaciones de la sociedad civil, que aunque de escala limitada, ha generado instrumentos y experiencias posibles de extender a una atención masiva.

En segundo término, por el estado incipiente de las políticas urbanas y habitacionales en la subregión es posible aprovechar “la ventaja del retraso”, para introducir en una etapa temprana un enfoque cualitativo y articulador.¹⁹ Por último, la relativa permisividad que hasta ahora impera en las ciudades centroamericanas para que los hogares pobres ocupen terrenos para construir sus viviendas, ha determinado que muchos asentamientos precarios tengan localizaciones privilegiadas desde la perspectiva de accesibilidad a servicios y empleos urbanos. El mejoramiento de estos tugurios tendrá por ello un gran potencial de inserción social para sus habitantes, así como podrá atenuar las tendencias a la segregación y exclusión que hoy caracterizan a las grandes ciudades de la Región.

¹⁹ Téngase en cuenta que en países con políticas sectoriales más consolidadas la introducción de lineamientos más cualitativos enfrenta considerables problemas asociados a una conceptualización rígida con énfasis cuantitativo y a los intereses creados en el campo de la producción y el financiamiento de la vivienda nueva.



La introducción oportuna de componentes de mejoramiento de la precariedad habitacional en los países centroamericanos será, en lo fundamental, tarea de las instituciones que formulan y ejecutan las respectivas políticas habitacionales y urbanas, cuyo éxito dependerá de la acogida que esta tarea tenga en las respectivas instancias políticas. Un cierto nivel de articulación y apoyo regional podría acelerar este proceso en una primera etapa, promoviendo y monitoreando en los países los avances logrados con relación a los acuerdos de San José. Algunos aportes iniciales de mecanismos regionales de apoyo y coordinación podrían ser los siguientes:

- a. Colaborar con los países en la preparación de diagnósticos operativos sobre los asentamientos urbanos en precariedad, estableciendo los indicadores más adecuados para su caracterización, dimensionamiento y evolución en el marco del Programa de Indicadores de UN-HABITAT y en el contexto de los compromisos establecidos en las

- b. Identificar los proyectos de mejoramiento de barrios en marcha o por iniciar en los países con cooperación internacional, y confeccionar un inventario de situaciones, montos y fuentes de recursos, e instituciones nacionales actualmente responsables;
- c. Organizar en la subregión un proceso de difusión de experiencias de mejoramiento de asentamientos precarios realizadas en América Latina, que incluya visitas de autoridades a los proyectos, documentación de los mismos, seminarios y pasantías;
- d. Asesorar a las instituciones del sector vivienda en la actualización de sus políticas y programas de vivienda social, de modo de incluir el componente mejoramiento de asentamientos precarios y preparar los instrumentos para ejecutarlo, con especial énfasis en la articulación de estas políticas con iniciativas de mejoramiento que están ejecutando otras instituciones nacionales por fuera del sector.



Cuadro A- 1

Nivel de urbanización
% de población urbana, 1970 a 2020

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Panamá	47.6	48.7	49.7	51.7	53.8	55.7	57.6	59.5	61.2	62.9	64.5
Nicaragua	46.8	48.8	50.1	51.4	52.5	53.9	55.3	56.7	58.1	59.4	60.6
El Salvador	39.0	41.5	44.1	47.0	49.8	52.5	55.2	57.8	60.3	62.6	64.7
Costa Rica	38.8	41.3	43.1	44.8	46.7	48.5	50.4	52.3	54.2	56.1	57.9
Honduras	29.0	32.0	35.0	37.7	40.8	44.4	48.2	52.1	55.9	59.5	62.7
Guatemala	36.2	36.7	37.2	37.5	38.0	38.6	39.4	39.9	40.5	41.2	41.8
Prom. simple	39.6	41.5	43.2	45.0	46.9	49.0	51.0	53.1	55.0	56.9	58.7

^a 80% o más de población urbana en 2000;

^b Más de 70% y menos de 80% de población urbana en 2000;

^c De 50% a 70% de población urbana en 2000;

^d Menos de 50% de población urbana en 2000

Fuente: CELADE, proyecciones de población vigentes.

Cuadro A-2

Tasa de aumento de la población urbana y rural
% anual, 1980- 2005

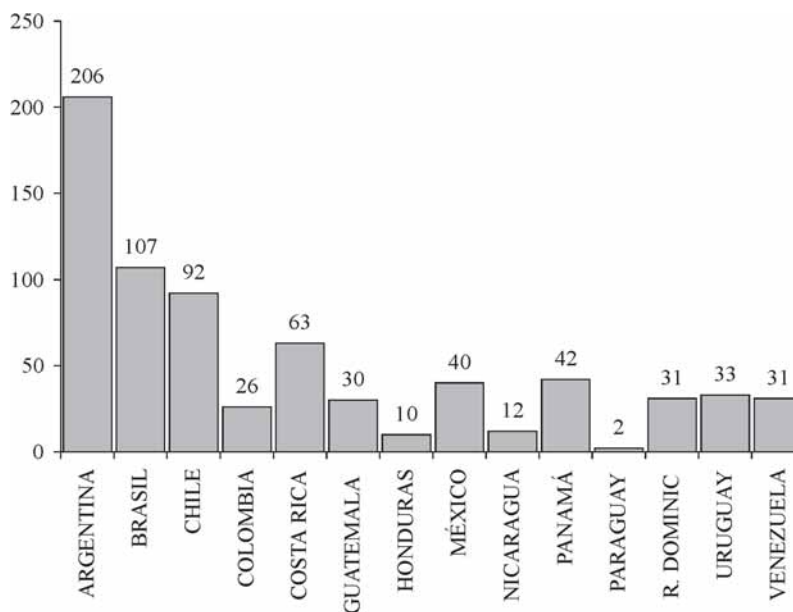
	1980-85		1990-95		2000-05	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Panamá	2.9	1.3	2.6	1.0	2.1	0.5
Nicaragua	3.6	2.5	3.4	2.3	3.2	2.0
El Salvador	2.0	-0.3	3.2	0.9	2.7	0.6
Costa Rica	3.7	2.3	3.9	2.4	2.8	1.2
Honduras	4.7	2.3	4.6	1.7	4.0	0.9
Guatemala	2.7	2.4	2.9	2.4	2.9	2.4
Promedio	3.3	1.8	3.4	1.8	2.9	1.3

Fuente: CELADE



Gráfico A-3
Gasto público social en vivienda

Países seleccionados de América Latina, 1998-1999



Cuadro A-3

Desempleo urbano en los años 90
 % 1990 a 2000

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A. Latina	5.8	5.7	6.5	6.5	6.6	7.5	7.9	7.5	8.1	8.8	8.5
Costa Rica	5.4	6	4.3	4	4.3	5.7	6.6	5.9	5.4	6.2	5.3
El Salvador	10	7.9	8.2	8.1	7	7	7.5	7.5	7.6	6.9	6.5
Guatemala	6	4.2	1.6	2.6	3.5	3.9	5.2	5.1	3.8		
Honduras	7.8	7.4	6	7	4	5.6	6.5	5.8	5.2	5.3	
Nicaragua	7.6	11.5	14.4	17.8	17.1	16.9	16	14.3	13.2	10.7	9.8
Panamá	20	19.3	17.5	15.6	16	16.6	16.9	15.5	15.2	14	15.2

Cuadro A-4

Importancia del empleo urbano informal

Población urbana ocupada en empleos de baja productividad como % de la población urbana ocupada, 1990 a 1999

	1990	1994	1997	1999
Costa Rica	36.9	38	39.6	41.6
El Salvador	55.6	51	52.5	52.2
Guatemala	54.8			55.1
Honduras	53.3	49.9	34.3	55.2
Nicaragua		49.2		60.8
Panamá	37.9	35.4	36.6	37.3



Cuadro A-5

Gasto Social y Gasto en Vivienda
Países Seleccionados, 1990 a 1997

País	Gasto social real per cápita*			Gasto Vivienda per cápita*		Gasto Vivienda %	
	1990-91	1994-95	1996-97	1990-91	1996-97	1990-91	1996-97
Argentina	1222	1638	1570	106	110	8.7	7.0
Chile	451	612	725	38	59	8.4	8.1
Colombia	181	317	391	13	36	7.2	9.2
Costa Rica	445	513	550	44	52	9.9	9.5
El Salvador	87	117	147	3	5	3.4	3.4
México	283	360	352
Nicaragua	48	56	49	6	9	12.5	18.4
R.Dominicana	66	100	107	19	7	28.8	6.5
Uruguay	929	1260	1371	17	30	1.8	2.2
Venezuela	338	287	317	61	47	18.0	14.8
Prom. Regional	359	454	484	37	44	10.3	9.1

* en dólares 1997

Fuente: Informe de Joan Mc Donald sobre Costa Rica, basado en CEPAL 1998: El Pacto Fiscal



BARRERAS INSTITUCIONALES A REMOVER PARA FACILITAR UN PROGRAMA SOSTENIDO DE MEJORAMIENTO BARRIAL EN COSTA RICA

Consultor: **Manuel Morales Pérez**, Enero del 2001

SIGLAS	36
PRESENTACIÓN	37
INTRODUCCIÓN	37
1. MARCO SOCIOECONÓMICO Y URBANO DE LA POBLACIÓN META	37
1.1 Población, pobreza y precarios.	37
1.2 Necesidades habitacionales.	41
1.3 Necesidades del desarrollo urbano.	41
2. MARCO INSTITUCIONAL: LEGAL, ORGANIZACIONAL Y FUNCIONAL	43
2.1 El Sector de Vivienda.	43
2.2 El Sistema Nacional Financiero para la Vivienda (SFNV)	44
2.3 Modelo de atención a la vivienda, los tugurios y asentamientos en precario.	45
2.4 Modelo de atención al planeamiento territorial y urbano.	52
3. MARCO SUSTANTIVO DE RESPUESTAS A LAS NECESIDADES	54
3.1 Políticas y programas de vivienda.	54
4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	57
4.1 La situación de pobreza y la política de vivienda y asentamientos humanos.	57
4.2 La migración.	58
4.3 Estimación del déficit habitacional.	58
4.4 Programas de mejoramiento habitacional y de barrios.	58
4.5 Atención de precarios.	59
4.6 Sistema de selección de los beneficiarios de los programas de vivienda de interés social y de seguimiento de los recursos aplicados.	59
4.7 La participación del sector privado desarrollador.	60
4.8 Participación de las Municipalidades.	60
4.9 Participación de la comunidad organizada: procesos de ayuda mutua y autoconstrucción.	60
4.10 Participación de la comunidad como agentes en el sistema financiero.	61
4.11 Administración del factor tierra.	61
4.12 Renovación urbana.	62
4.13 El sector de vivienda y asentamientos humanos.	62
4.14 El Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.	63
4.15 Captación de recursos por la vía de los ahorros.	63
4.16 Manejo del subsidio habitacional.	64
4.17 Atención a la vivienda en el marco del planeamiento urbano.	64
4.18 Planeamiento urbano nacional y regional.	64
4.19 Planeamiento urbano local.	65
ENTREVISTAS REALIZADAS	65
BIBLIOGRAFÍA	66



ASENTAMIENTOS VISITADOS 7

SIGLAS

BANHVI	Banco Nacional Hipotecario para la Vivienda
BFV	Bono Familiar para la Vivienda
CCC	Cámara Costarricense de la Construcción
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CGR	Contraloría General de la República
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz
CONADECO	Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal
DESAF	Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo Comunal
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FONAVI	Fondo Nacional para la Vivienda
FOSUVI	Fondo de Subsidios para la Vivienda
FUNBAMBÚ	Fundación Bambú
FUPROVI	Fundación Promotora de la Vivienda
GAM	Gran Área Metropolitana
ICAA	Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INS	Instituto Nacional de Seguros
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio del Ambiente y Energía
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MS	Ministerio de Salud
MSJ	Municipalidad de San José
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROFAC	Proyecto de Fortalecimiento de la Autogestión Comunitaria
SAB	Sistema de Administración de Beneficiarios
SIPO	Sistema de Información sobre la Población Objetivo
SISVAH	Sistema de Información para Vivienda y Asentamientos Humanos
SNAP	Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales
UN-HABITAT	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
VIS	Vivienda de Interés Social



PRESENTACIÓN

El presente Informe procura detectar las barreras y potencialidades existentes en Costa Rica, para implementar políticas y materializar programas de mejora-miento habitacional en barrios marginales, con particular énfasis en las ciudades mayores.

La consultoría fue ejecutada entre el 18 de diciembre del 2000 y el 31 de enero del 2001. Aunque se apoyó en el examen

de la documentación más actualizada y relevante disponible, se centró esencialmente en entrevistas personales realizadas a las autoridades políticas y técnicas del sector de vivienda y asentamientos humanos, así como a representantes de otras instituciones u organismos que inciden directa o indirectamente en las políticas y programas del sector. El listado de ambas fuentes de información se presenta en el Anexo.

INTRODUCCIÓN.

El Informe consta de 4 capítulos:

- En el primero se analiza el marco de condiciones socioeconómicas y urbanas que sirven de entorno a la población meta de la política y programas de vivienda y asentamientos humanos.
- El segundo capítulo atiende el análisis del marco institucional en
- que opera el sector de vivienda y asentamientos humanos.
- El capítulo tercero está dedicado a tratar las respuestas sustantivas de los agentes examinados antes, frente a las necesidades y contextos de la población meta estudiados en el primer capítulo.
- El cuarto capítulo presenta las conclusiones y recomendaciones, siguiendo una estructura y secuencia parecida aunque no

idéntica a la de los capítulos anteriores.

1. MARCO SOCIOECONÓMICO Y URBANO DE LA POBLACIÓN META.

1.1 Población, pobreza y precarios.

1.1.1 Población y pobreza.

La población total registrada en Costa Rica por el INEC para 1999 fue de 3.412.613, con 1.576.288 (46.2%) en la zona urbana, y 1.836.325 (53.8%) en la rural. Otro estudio suma para ese año 3.856.191 habitantes²⁰. Excluyendo los hogares con ingreso cero o ignorado²¹, en ese año, un 20.6% (147.351) de los hogares vivía en condiciones de pobreza, mientras que 6.7% (47.805) se hallaba en la indigencia o pobreza extrema. Un 23.7% de la población nacional (686.400 personas), casi uno de cada cuatro habitantes, se hallaba en situación de pobreza, y un 7.5% (217.45 personas) en

estado de indigencia. En 1999 se dio un aumento de la pobreza en todo el país (tanto en intensidad como en severidad) y, aunque continuó la tendencia de una mayor pobreza en el área rural, se produjo un incremento importante de la indigencia urbana, pues el porcentaje de hogares urbanos en esta situación pasó del 2.9% al 4.5%. No obstante, como tendencia histórica, es importante reconocer que la evolución del porcentaje de hogares pobres se redujo desde un 32% en 1991 hasta el 20% en el que se ha estabilizado desde 1994.

Entre las características encontradas en

²⁰ Estimaciones del Programa Centroamericano de Población (PCP) de la Universidad de Costa Rica. Los resultados del Censo del 2000 están en proceso y permitirán a corto plazo ajustar estas cifras.

²¹ Estos hogares han representado en promedio 19.3% de los hogares de la Encuesta de Hogares para el período 1987-1999.



los hogares pobres y que poseen una importante incidencia en las estrategias de atención de los precarios, cabe destacar: 1) que resultaron más numerosos, con 4.7 miembros en promedio, frente a 3.9 en los hogares no pobres; 2) que tienen una relación de dependencia demográfica de casi el doble que la de los hogares no pobres (1,1 y 0,6 respectivamente), es decir, con más niños y adultos mayores por cada persona en edad laboral (de 15 a 64 años); 3) que el 23.1% del total de hogares fue jefado por mujeres, fenómeno que es principalmente urbano; y 4) que laboralmente se relacionan con actividades agrícolas tradicionales y no tradicionales, así como de servicios.

En cuanto a la distribución territorial, el 65% de la pobreza es rural; prácticamente la mitad de todos los hogares pobres (47.2%) se ubicó en la Región Central, con el 18.4% en el Área Metropolitana; el 41% de los hogares en estado de indigencia estaban también en

1.1.2 Accesibilidad a la vivienda.

Tomando en cuenta las limitaciones en el conocimiento sobre el impacto real que el gasto en vivienda tiene sobre los niveles de pobreza, es interesante estudiar el comportamiento de la accesibilidad que tiene la población a la vivienda en condiciones de mercado. La más reciente actualización del índice de esta accesibilidad fue realizada para el período 1992-1999²⁴, mostrando dos etapas de reducción (de 1992 a 1995 y

1.1.3 Migración.

La migración es un factor que está cobrando importancia creciente dentro de la dinámica demográfica, particular-

esta Región. El PNUD ha preparado un Mapa de la Pobreza con el cual identificar los niveles de pobreza en los cantones del país y facilitar una canalización más efectiva de los recursos de los programas para superación de la pobreza²².

La estabilización del porcentaje de hogares pobres llama la atención en el contexto de un importante crecimiento económico nacional, tal como el experimentado en 1999²³, así como el crecimiento del gasto social en términos reales, aunque no como proporción del PIB (se mantienen en el 16%). Se estima que anualmente el país invierte alrededor de US \$ 200 millones en los programas sociales para atender la pobreza. La vivienda es uno de varios rubros incluidos en esa inversión y, al igual que en los otros sectores, no operan sistemas de medición que permitan determinar el impacto del gasto sectorial en la reducción de la pobreza, medida a través de los ingresos.

de 1998 a 1999), y una de crecimiento (entre 1995 y 1998); sin embargo, ya para 1999 el comportamiento del índice se dio en un rango cercano al promedio del período. El intenso descenso en la primera etapa representó la fase final de una caída fuerte de la accesibilidad, que anteriormente se había detectado para el período 1980-1994, y que se relacionó con la disminución de los ingresos disponibles, el encarecimiento de los créditos y el aumento en los costos de producción.

mente en cuanto a la población que migra desde Nicaragua a Costa Rica. Recientemente, los problemas de seguridad en Colombia también están

²² Este trabajo ha sido preparado por el PNUD con base en información reciente sobre la población del país y el porcentaje de hogares pobres (estimados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INEC- e información del Índice de Desarrollo Social elaborado por Mideplan. Se ha considerado el total de hogares y no el total de hogares con ingreso conocido, a fin de evitar la subestimación que se introduce en el segundo caso.

²³ Entre otros factores, se ha señalado que el elevado crecimiento económico del 8% en 1999 obedeció al llamado "efecto Intel", ya que con solo excluir a esta empresa se produce un resultado inferior.

²⁴ La metodología fue diseñada en 1996 por Gutiérrez y Vargas, quienes realizaron su medición para el período 1980-1994. Este cálculo fue actualizado luego para el sexto Informe sobre el Estado de la Nación).



ocasionando un flujo migratorio desde ese país a Costa Rica, aunque se estima que se trata principalmente de familias de clase media. La Encuesta de Hogares de julio de 1999 estimó a los inmigrantes en 130.820 personas (no naturalizadas), es decir, un 3.8% de la población nacional medida con la misma encuesta²⁵. Otra estimación cifra el número de inmigrantes entre 300.000 y 340.000 nicaragüenses²⁶, lo que representó un 7.8 y un 8.8% de la población total proyectada de Costa Rica a 1999. El 60% está en edad inferior a los 30 años y la estructura de edad revela un incremento significativo de la población infantil y adolescente. El 51.1% son mujeres. El migrante que se ubica en la zona urbana tiende a ocuparse en labores de servicio doméstico, seguridad y construcción.

Se ha detectado un incremento en la tendencia de los migrantes a asentarse en el territorio nacional, lo que conlleva un proceso de atracción de otros miembros y la reunificación de familias. La estabilidad cada vez mayor de esta migración queda también indicada a través del incremento en la población

1.1.4 Asentamientos Precarios.

Después de un período de estabilidad entre 1966 y finales de los años 70, durante la década del 80 se produjo un importante crecimiento en el número de invasiones, estimuladas en parte por la reserva de tierras que poseía el Estado a través de instituciones dentro y fuera del sector vivienda, así como por una legislación que en ese entonces facilitaba la segregación de terrenos en cabeza propia. La magnitud de las invasiones se acrecentó en la segunda mitad de esa década, catalizadas esta vez por una política de gobierno que se centró en la atención del déficit cuantitativo de vivienda. Las invasiones, que antes involucraban a grupos de hasta 200 familias, pasaban ahora a integrar hasta más de 300 familias, entre ellas, algunas que no necesariamente tenían

nacida en Costa Rica de madres nicaragüenses. Estas características de la estructura de edad, los nacimientos y las reunificaciones, poseen un impacto importante en términos de demanda de servicios públicos y vivienda, incluidas la infraestructura y el equipamiento físicos correspondientes. En el sector de vivienda, su atención se ve limitada por insuficiencia de recursos y por disposiciones legales.

Considerando la naturaleza preponderantemente rural de la pobreza, y que la oferta de empleo se está generando principalmente en la Región Central (más del 66%), las dos últimas administraciones gubernamentales han tratado de revertir la tendencia de colocar la mayoría de los recursos en esta región, al tiempo que se procura fortalecer la economía agraria. Se desea así minimizar las migraciones internas desde las zonas rurales hacia las urbanas centrales. Las autoridades políticas del sector manifestaron que a pesar de la importante inversión social que Costa Rica está realizando en atención a la población migrante, no hay eco de parte de los organismos de cooperación financiera internacional.

necesidades habitacionales.

En los años 90 las invasiones disminuyeron, aunque empezó a incidir en la precariedad con mayor fuerza el fenómeno migratorio desde la región centroamericana y, especialmente, desde Nicaragua. Los asentamientos en precario plantean ahora una gran diversidad de problemas físico-ambientales, y socioeconómicos, dependiendo, entre otros factores, de sus niveles de pobreza, consolidación física y organizacional, y de las características de los terrenos y su entorno. En ocasiones, la naturaleza de los terrenos define incluso situaciones de peligrosidad física que ameritan políticas de reasentamiento.

En el contexto de los antecedentes expuestos, en Costa Rica se han



²⁵ Es importante tomar en cuenta que la Encuesta de hogares capta a los inmigrantes que se han asentado en el país, que cuentan con alguna documentación y que son residentes habituales.

²⁶ El MIVAH informó que los migrantes nicaragüenses podrían sumar hasta un millón de personas, sin contar unos 300.000 colombianos, hondureños y de otros países centroamericanos.

identificado 302 precarios en donde habitan 33.000 familias, con casi la mitad en San José (49%) y más del 50% localizados sobre terrenos propiedad del Estado (véase Cuadro 1). En San José, asentamientos como La Carpio agrupan 3.500 familias en terrenos de la Caja Costarricense del Seguro Social -CCSS- y, al igual que otras grandes concentraciones (como la Finca San Juan en Pavas), se desarrollaron en forma desordenada y sin permisos. Se calcula que San José puede reunir a unas 5.000 familias en precario, es decir, cerca de 25.000 personas.

Estos asentamientos no sólo representan una manifestación territorial de la pobreza comentada, sino que además, y en asocio a ella, están concentrando la migración, pues se estima que el 42% de

sus habitantes son extranjeros, la mayoría de ellos nicaragüenses, lo que representa cerca de 70.000 personas y casi 14.000 familias. En los casos de nuevos precarios, se calcula que el porcentaje se puede incrementar hasta un 50%, aunque se reduce mucho cuando el precario es antiguo. En 1997 se encontró que tan solo en tres asentamientos precarios dentro del Área Metropolitana: La Carpio, los barrios del sur y Rincón Grande de Pavas, el porcentaje de migrantes era del 47%, 15% y 8% respectivamente, totalizando 14.500 nicaragüenses.

La Dirección de Vivienda del MIVAH estima que alrededor del 60% de las personas que necesitan vivienda en los precarios son migrantes, existiendo casos en que esa proporción puede alcanzar hasta el 90%.

Cuadro 1
Resumen de Precarios en Costa Rica
(cantidad de precarios familias)

Provincia	No. de precarios	No. familias pobres	% del total de familias
San José	104	16215	48.9%
Alajuela	47	3027	9.4%
Cartago	32	4085	12.3%
Heredia	27	2728	8.2%
Guanacaste	26	1498	4.5%
Puntarenas	42	3447	10.4%
Limón	24	2095	6.3
Totales	302	33095	100.0%

Fuente: Informe de Precarios en Costa Rica.
Dirección de Vivienda, MIVAH, 1999



Esta situación de los precarios, aunada al fenómeno de la migración, representa un importante reto para la política y los programas de vivienda y, hasta la fecha, el Gobierno no posee una política pública explícita sobre los

programas de vivienda popular que incorpore a la población migrante. Es fundamental, por ende, que se avance en el estudio del comportamiento territorial de la migración y, más particularmente, sobre su repercusión

en los asentamientos precarios.

1.2 Necesidades habitacionales.

1.2.1 El déficit habitacional cuantitativo y cualitativo.

Las cifras mencionadas por las autoridades del sector vivienda ubican al déficit entre las 150.000 y las 170.000 viviendas²⁷. Sin embargo no fue posible obtener un documento oficial que

plantease su cálculo. En cuanto a los problemas cualitativos de la vivienda, el Cuadro 2 revela que los problemas de tenencia predominan en las áreas urbanas en proporción de 3 a 1, mientras que los de hacinamiento y carencia de servicios básicos se concentran más en

Cuadro 2
Problemas Cualitativos de la Vivienda en Costa Rica
según Zona Geográfica, 1997

(en valores absolutos y porcentuales)

	Zona Urbana	%	Zona Rural	%	Totales	%
Total Viviendas	356,259	45	427,869	55	784,128	100.00
En precario	3,535	75	1,157	25	4,692	0.60
Con hacinamiento	17,745	31	39,241	69	56,986	7.27
Sin servicios básicos	4,851	21	18,334	79	23,185	2.96

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEC: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples

zonas rurales del país.

1.2.2 Información y conciencia pública.

Se han señalado que información relativa al déficit habitacional es confusa. A esto debe agregarse otra limitación: la falta de información y de conciencia pública respecto a la magnitud y las características de las necesidades habitacionales. El manejo de las cifras y su publicación han estado enmarcadas principalmente por campañas políticas que centran su atención en el aspecto cuantitativo del problema y en el logro de metas

igualmente cuantitativas. Las expectativas de la población quedan así focalizadas sobre lo que el gobierno de turno hará en materia de nuevas viviendas, pero muy poco sobre el mejoramiento de las viviendas existentes y de los barrios que se deterioran en las ciudades. Y así se va creando y consolidando un círculo vicioso que no sólo atrapa al político en un juego de competencia de cantidades, sino al público en cuanto a la forma de demandar respuestas.

1.3 Necesidades del desarrollo urbano.

1.3.1 Impactos de la política habitacional.

La gravedad del déficit habitacional ha

provocado la necesidad de respuestas urgentes en la generación de soluciones físicas. Sin embargo, se reconoce que

²⁷ El MIVAH informó que los migrantes nicaragüenses podrían sumar hasta un millón de personas, sin contar unos 300.000 colombianos, hondureños y de otros países centroamericanos



una atención demasiado sectorizada únicamente al campo habitacional ha sido causa de importantes y costosos impactos ambientales, económicos y sociales en el entorno de muchos de los proyectos y acciones habitacionales emprendidas en el pasado y que se desarrollan actualmente.

Por otro lado, el desarrollo del campo del planeamiento para el ordenamiento territorial y urbano, además de la mencionada desintegración respecto a las políticas y procesos de desarrollo habitacional, ha mostrado serias debilidades institucionales y técnicas que han contribuido a su ineficacia para orientar y regular el proceso de crecimiento y mejoramiento de los asentamientos humanos, especialmente crítico en las mayores ciudades del país en donde se acrecientan las disfuncionalidades y des-economías urbanas, con impactos negativos a la calidad de vida ciudadana. Los efectos de esta desintegración e ineficacia han acrecentado la conciencia de los distintos agentes involucrados y su reclamo por procesos más estratégicos y efectivos de planeamiento territorial, urbano y de asentamientos humanos, integrados con las políticas, planes y

territorio con las fuentes hidrográficas.

1.3.2 Disfuncionalidades internas y expansión de la mancha urbana metropolitana.

Ubicada en el Valle Central del país, en términos de asentamiento urbano, la Gran Área Metropolitana (GAM) es el gran imán nacional, concentrando hasta el 60% o 70% de la población nacional (unos 2 millones de habitantes), y 80% de la producción, así como a 32 municipalidades, en una estructura que conurbaniza a cuatro áreas metropolitanas (San José, Alajuela, Heredia y Cartago) de forma radial-concéntrica. La mayor de estas áreas, la de San José, agrupa a 12 municipalidades.

Las ciudades dentro de la GAM manifiestan un evidente caos en algunos

programas habitacionales.

El énfasis cuantitativo de la política habitacional y el fenómeno de invasiones y asentamientos precarios han provocado que en algunos cantones centrales, tales como Alajuelita y Desamparados, la cantidad de proyectos habitacionales generados incrementara la población y demanda de servicios urbanos en proporciones muy por encima de la capacidad de respuesta local. Esta política introdujo reformas legales que permitieron el desarrollo de proyectos habitacionales exentos de permisos de construcción, lo que en el caso del Área Metropolitana produjo 32 urbanizaciones no legalizadas. En 1991 esta exención fue declarada inconstitucional. Esto, aunado al hecho de que los proyectos de interés social están exentos del pago del impuesto territorial, se traduce en la reacción u oposición municipal al desarrollo de más proyectos.

Desde 1997 la tendencia del sector vivienda es a la construcción de proyectos en las zonas periféricas de la GAM, incluyendo en ocasiones áreas protegidas, con lo cual se provocan costos económicos y ambientales importantes, especialmente si se toma en cuenta la coincidencia de este

de sus sistemas urbanos que se traducen en importantes costos físicos, económicos, sociales y ambientales. A modo de ejemplo, en materia de tránsito vehicular, las horas pico se hacen cada vez más extensas y se estima que ocurren dos muertes por día debido a los accidentes de tránsito. El Área Metropolitana presenta un evidente deterioro físico y social en algunas de sus zonas y barrios céntricos. Barrios como Cristo Rey, Los Ángeles, Barrio Luján y Barrio México no sólo manifiestan un marcado deterioro en la vivienda, sino que además sufren el abandono progresivo de sus habitantes, con lo cual las zonas se deprimen económicamente y se incrementan los niveles de inseguridad



ciudadana. Sin embargo, mientras que algunas de las zonas urbanas céntricas son abandonadas por sus habitantes, ya se mencionó cómo, en forma paralela, se construyen proyectos habitacionales en zonas periféricas de la GAM y se producen impactos de distinto tipo.

El MIVAH se encuentra preparando un perfil para solicitar cooperación técnica y financiera internacional en materia de mejoramiento de barrios, considerando como casos piloto el sector Noroeste del casco central de San José, así como para la renovación urbana de sectores como la zona en torno al ferrocarril al Pacífico y a las instalaciones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

2. MARCO INSTITUCIONAL (LEGAL, ORGANIZACIONAL Y FUNCIONAL).

2.1 El Sector de Vivienda.

2.1.1 Entidades participantes.

Las entidades que integran y participan del sector vivienda son:

- La Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). En 1945 la Ley de Habitación trasladó al Departamento Habitacional de esta entidad la tarea de centralizar esfuerzos para aumentar y mejorar la vivienda popular en todo el país. Pese a la creación posterior del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y de otras entidades especializadas, desde esa fecha la CCSS ha continuado desarrollando sus propios programas.
 - El Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SNAP). Creado como un sistema de seis mutuales en 1969, se dedicó a otorgar créditos para vivienda, con el Departamento Central de Ahorro y Préstamo (DECAP) como caja central en materia de regulaciones y financiamiento.
 - El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Fue creado en 1971 con la ley 4760, su finalidad fue la de combatir la pobreza. Su participación en el sector vivienda obedeció a que fue legalmente autorizada para traspasar y segregar terrenos para proyectos habitacionales, tanto a asociaciones municipales y comités de vivienda legalizados como directamente a beneficiarios.
 - El Instituto Nacional de Seguros (INS). Esta entidad ha operado sus propios programas de vivienda durante más de 18 años, a modo de incentivo para quienes adquieran pólizas de seguros.
 - Los Bancos del Sistema Bancario Nacional. El sistema incluye al Banco Nacional de Costa Rica, al Banco Crédito Agrícola de Cartago, al Banco de Costa Rica y al Banco Anglo Costarricense.
 - También participan otras instituciones tales como las Asociaciones Solidaristas, las Cooperativas, y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal.
 - El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), creado como ministerio sin cartera y como Programa de Vivienda y Asentamientos Humanos en 1979, por medio de la Ley de Presupuesto Nacional, a fin de dirigir toda la actividad gubernamental en materia de vivienda y asentamientos humanos.
- En adición a estas entidades, en 1986 el sector creó una instancia extraordinaria denominada Comisión Especial de Vivienda, con el fin de desarrollar el programa de erradicación de tugurios. Esta instancia y otros programas o mecanismos de tipo coyuntural son



examinados más de cerca en el apartado de atención a precarios.

2.1.2 Mecanismos de coordinación.

El sector cuenta con mecanismos para la coordinación intra-sectorial, tanto a

nivel político-decisionario (Concejo), como a nivel técnico (Comité Técnico Coordinador). La primera instancia se está reuniendo cada dos meses y la segunda lo hace de manera menos sistemática y en función a problemas específicos. Un funcionario es designado por el MIVAH para ejercer la secretaría ejecutiva de estas instancias.

2.2 El Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV).

2.2.1 Antecedentes y creación.

El SFNV se creó en 1986 con la Ley 7052, cuyo propósito principal fue constituir un sistema integrado de financiamiento habitacional para ejecutar políticas habitacionales uniformes y movilizar recursos en gran escala. El sistema implicaba la transformación y articulación de muy diversos organismos. Quedó compuesto por el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), de segundo piso y con carácter de ente rector; y por un grupo de instituciones denominadas “entidades autorizadas”.

final de la década, un amplio grupo de instituciones participaba en el financiamiento de la vivienda para las familias elegibles al subsidio habitacional: mutuales, fundaciones, cooperativas, bancos públicos.

2.2.2 Objetivos y funciones del BANHVI.

Como entidad rectora del sistema, el BANHVI debe operar como entidad financiera de segundo piso, con plena libertad para gestionar recursos hacia el sector vivienda y distribuirlos entre las entidades autorizadas, a las cuales tiene la obligación de orientar y supervisar. Sin embargo, modificaciones realizadas a la Ley de Creación del SFNV, especialmente las de 1991 (Ley 7208) y 1995 (Ley 7558), alteraron drásticamente el alcance de sus funciones; la

La creación del SNFV provocó cambios importantes en la estructura institucional de atención:

- Apertura de la estructura a las familias de menores ingresos (deciles 1 a 3), corrigiendo además la brecha creada a mitad de la década de los ochenta en la atención a los deciles 6 y 7.
- Ampliación de la estructura institucional con la participación de nuevas entidades de financiamiento habitacional, públicas y privadas. Entre ellas, la Comisión Especial de Vivienda (CEV) y el Programa Nacional de Bambú.
- Atención por una parte importante de la estructura institucional a las necesidades de vivienda de las familias de bajos ingresos, tarea que había estado supeditada principalmente al INVU y al IMAS. Para el primera, al eliminar la exigencia de que los beneficiarios del subsidio habitacional suscribiesen una hipoteca en segundo grado a favor del Banco, lo que le permitía a éste recuperar algunos recursos para reinversión en programas habitacionales; y la segunda, al traspasar las funciones de supervisión y control de las entidades autorizadas a la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF).

Por otra parte, la función planificadora territorial del BANHVI es muy reducida. Si bien el Artículo 59 de su ley constitutiva le da cierta capacidad de orientar los recursos de acuerdo a estrategias específicas, los funcionarios



opinan que su capacidad de maniobra es muy baja, quedando las decisiones en manos de las entidades autorizadas, las cuales aplican el bono de acuerdo con sus cuotas.

2.2.3 Composición, objetivos y funciones de las Entidades Autorizadas del SNFV.

Entre las entidades autorizadas del SFNV, se incluyeron asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo, cooperativas, bancos estatales y privados, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y otros organismos públicos especializados en el financiamiento de viviendas, como el Instituto Nacional de Seguros (INS) y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). Una reforma posterior del artículo 66 de la Ley 7208 en 1991 permitió considerar a aquellas fundaciones constituidas con fondos donados del extranjero y que contasen

financiar, tanto en costo como en calidad. Las entidades van adquiriendo cierto grado de especialización según el tipo de solución y población meta asociada a la cual dirigen sus esfuerzos.

2.2.4 Reformas legales con incidencia en el SFNV.

Además de las ya mencionadas reformas legales (Ley 7208 y Ley 7558), se han promulgado otras leyes que alteran el funcionamiento del SFNV; entre ellas, las leyes 7293 (Ley Reguladora de todas las exoneraciones vigentes, su derogatoria y sus excepciones) y la ley 7225 (Ley general de arrendamientos urbanos y suburbanos).

Los criterios de regulación de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) sobre las entidades

ofrecidas por el sistema y procuraba mejorar la captación de recursos financieros.

2.3 Modelo de atención a la vivienda, los tugurios y asentamientos en precario.

2.3.1 Modelo institucional y funcional.

Actualmente el tema de los asentamientos precarios es administrado directamente por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) con el apoyo financiero del

con programas habitacionales, como posibles entidades autorizadas. El SNFV manifiesta una tendencia a una creciente participación de entidades públicas en la atención habitacional, con un predominio progresivo de las entidades privadas.

Las entidades autorizadas tienen como función canalizar los recursos crediticios del Sistema tanto a las familias beneficiarias como a los desarrolladores privados de proyectos, quienes construyen las viviendas. El Estado no interviene en la producción material o física de las viviendas. Su función es la de canalizar recursos (para subsidios y créditos) y regular la actividad de los distintos agentes que participan en el sector mediante la definición de las características de las viviendas a

autorizadas del SFNV están conduciendo a que éstas muestren un comportamiento más cauteloso y de menor riesgo. Mientras unos opinan que el sistema de control aplicado riñe con los objetivos de interés social del sistema, otros son de un enfoque más liberal y consideran que este tipo de entidad debe ser tratada en iguales condiciones que las del resto operando en el mercado financiero.

Frente a la serie de reformas legales que se venían dando y a su impacto en el debilitamiento o desgaste del SFNV, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), en su carácter rector del sector, emitió en 1996 un conjunto de lineamientos con los cuales ampliaba la tipología de soluciones habitacionales

SNFV y del mecanismo de subsidio o Bono Familiar para la Vivienda (BFV), y en coordinación con otras entidades del sector. El modelo de intervención se apoya financieramente en la aplicación de una fórmula extraordinaria para el BFV, que el artículo 59 de la Ley del SFNV permite en el caso de precarios, y



favorece la ejecución de obras mediante proyectos habitacionales o viviendas en conjunto, a través de empresas desarrolladoras contratadas, dándose prioridad a nuevos conjuntos y a la rapidez de ejecución. Con ello, si bien se ha aumentado la eficiencia constructiva, se ha disminuido significativamente la participación activa que las organizaciones comunales han tenido en otros momentos en el proceso de desarrollo de los proyectos, especialmente a través de las modalidades de ayuda mutua y autogestión.

En el modelo actual, la participación de las Municipalidades también resulta marginal. Asimismo, se ha reducido la tipología de respuestas, para atender lo más típico de soluciones habitacionales elevados a algunas de las entidades autorizadas para que se tramite su aprobación.

2.3.2. Participación del sector público gubernamental.

Se ha indicado ya que el MIVAH tiene señalado por ley su rol de rector del sector. Junto al INVU, al IMAS y al BANHVI, conforma el conjunto de instituciones públicas con mayor injerencia directa en el campo de la atención a las necesidades habitacionales de las familias más pobres,

para la Vivienda (BANHVI).

El MIVAH.

Como resultado de una reestructuración organizativa que se les aprobó en diciembre del 2000, el MIVAH está organizado actualmente en tres Direcciones para atender los temas sustantivos de Vivienda, de Asentamientos Humanos y de Finanzas. La Dirección de Vivienda es considerada por la autoridad política actual del MIVAH como el eje central y tiene la función de fiscalizar, controlar y dar seguimiento a los proyectos de vivienda promovidos. La Dirección de Asentamientos Humanos es considerada como el resultado de institucionalizar el Proyecto de Fortalecimiento de la Autogestión Comunitaria (PROFAC) el cual tuvo sede en el MIVAH y trabajó durante 7 años en distintas comunidades, con el apoyo

nuevas y en propiedad, en detrimento de la heterogeneidad implícita en la demanda de asentamientos en precario con distintos grados de evolución física y consolidación legal. Dependiendo de la situación de las familias demandantes, los proyectos son preparados por el Estado o, principalmente, por empresarios desarrolladores en coordinación con las organizaciones comunales implicadas. Los desarrolladores se involucran incluso en la preparación de los expedientes de las familias que desean aplicar al BFV y, en el caso de una de las empresas que posee mayor participación, se vende a terceros el servicio de tramitación de estos expedientes. Tanto las propuestas de proyecto como los expedientes son

incluyendo los programas para erradicar tugurios y atender precarios. De acuerdo a su misión constitutiva, las autoridades del sector coinciden en ver a estas entidades como las encargadas de definir las políticas (MIVAH), desarrollar proyectos de vivienda de interés social y el planeamiento urbano (INVU), atender a la pobreza (IMAS), y regir sobre el Sistema Financiero Nacional

de UN-HABITAT.

La autoridad política considera que el campo de los asentamientos humanos ha sido descuidado tradicionalmente y que se requiere más capacitación y desarrollo de metodologías que permitan la atención integral de asentamientos con un fuerte componente de participación comunal. El recurso humano disponible es pequeño y, en principio, se percibe como insuficiente para abordar las tareas de planeamiento, supervisión y control, evaluación y gestión, de manera integral, sistemática y rigurosa. En el caso del MIVAH, la autoridad política actual considera que se han reducido en un 50% las funciones que ejercía la entidad en 1998, con una disminución presupuestaria del



400%. Actualmente el MIVAH cuenta con 70 funcionarios, con el 55% al 60% como administrativos. Esta debilidad se traduce, a modo de ejemplos, en:

- La dificultad para documentar sistemáticamente las políticas, programas y estrategias del sector;
- Una estrategia de atención a precarios basada en una tipología de soluciones simplificada para operar con proyectos habitacionales nuevos y no tanto para la atención progresiva de las necesidades cualitativas en asentamientos con algún grado de consolidación;
- La carencia de sistemas e instrumentos modernos de información para el ejercicio eficaz de su función rectora;
- La débil gestión para estimular y

sustantivo de respuestas).

El INVU.

El INVU, por su parte se ha ido centrando esencialmente en torno a proyectos de vivienda de interés social, el sistema de ahorro y préstamo para la clase media, y el planeamiento urbano. Al igual que en el caso del MIVAH, el INVU también ha reducido su personal en más de 100 funcionarios para quedarse con 380, y éste no parece ser suficiente para atender la complejidad implicada en sus responsabilidades, especialmente en materia de planeamiento urbano.

Aunque resulta clara la autoridad política del MIVAH, las funciones de esta entidad no siempre se perciben claramente diferenciadas de lo que hace el INVU. Debido a esta zona de intersección difusa, algunas autoridades del sector opinan que hay redundancia

empresa.

El IMAS

La participación del IMAS en el sector se mantiene especialmente por la administración que aún hace de los terrenos a favor de los programas de vivienda de interés social, pues ha dejado de participar en la ejecución

coordinar la participación activa de los sectores municipal y comunal;

- Un enfoque sobre los asentamientos humanos que no parece tener el alcance sustantivo y territorial necesarios para orientar y gestionar la coordinación con otros sectores gubernamentales y no gubernamentales, ni aprovecha instrumentos estratégicos de la política crediticia financiera; tampoco parece clara la diferencia del enfoque que debe darse a este nivel con el tema de ordenamiento territorial y urbano que practica el INVU.

Para sentar bases más sólidas en el programa de erradicación de tugurios, el MIVAH y el IMAS participan actualmente con el PNUD en la preparación de un inventario de asentamientos en precario (referirse al capítulo sobre el marco

y llegan incluso a considerar que ambas deberían fundirse, manteniendo al BANHVI como brazo financiero. Una posición apunta a que el INVU sea una entidad adscrita al MIVAH, manteniendo funciones de fiscalización en la aplicación de los Planes Reguladores. En palabras de uno de sus directivos, INVU se ha convertido en un ente financiero del gobierno para los pobres, pues financian proyectos de vivienda que otras entidades desechan. Los proyectos de erradicación de tugurios son manejados por medio de licitaciones. El proceso conlleva el que, por lo general, las empresas asistan a las asociaciones comunales en la preparación y presentación de proyectos al INVU. Si el INVU está de acuerdo conviene con la asociación el desarrollo del proyecto con recursos del BANHVI. Una vez asegurada la financiación, la asociación procede a contratar una

directa de proyectos como lo hizo en el pasado, con interesantes experiencias en el campo de la autoconstrucción. Sin embargo, su autoridad política es de la opinión que debiera centrarse en el registro y calificación de la pobreza. En consecuencia con esta postura, están obteniendo el apoyo técnico del PNUD en



falta de información y libertad para el beneficiario.

- En franca oposición a los criterios anteriores, otros agentes opinan que el tamaño del mercado, las deficiencias en la agilidad de pago dentro del SFNV y la poca rentabilidad (salvo por proyectos voluminosos), son algunas de las características que desincentivan o limitan una mayor participación del sector privado de la construcción en los programas de erradicación de tugurios del sector de vivienda y asentamientos humanos. Siguiendo esta corriente de opinión, funcionarios gubernamentales, así como de mutuales, informan que el MIVAH mantiene un registro de empresas y que su designación para que coordinen con los grupos beneficiarios e inicien la preparación de los expedientes para el subsidio, depende de la manera en que los tienen calificados, así como de la zona geográfica en la cual operan esas empresas.

Los constructores tienen como principal organismo gremial a la Cámara Costarricense de la Construcción (CCC),

coordinar las estadísticas del sector.

2.3.4 Participación de las Municipalidades

Las Municipalidades participan en los programas y proyectos de vivienda principalmente a través del aporte de terrenos, por medio de la zonificación aprobada en los Planos Reguladores, y por el trámite de los permisos de construcción. Carecen, en general, de recursos financieros propios como para generar proyectos habitacionales o de mejoramiento de barrios independientes, por lo que su participación se produce principalmente en coordinación con el diputado local, con las organizaciones o asociaciones comunales interesadas en los proyectos, y con los representantes del gobierno central. La situación de los recursos municipales puede llegar a cambiar significativamente si se termina

la tercera en fuerza en el ámbito nacional, y que agrupa a 240 asociados, de los cuales 125 operan en el campo de la construcción propiamente tal, mientras que los restantes se distribuyen entre industriales, consultores, mutuales, fideicomisos, etc. Entre 35 y 40 empresas se dedican a la vivienda; sólo dos afiliadas a la CCC atienden el campo de la vivienda de interés social y constituyen la clientela principal en la venta de elementos prefabricados de la empresa Productos de Concreto. La Cámara considera que son varios los factores que en Costa Rica han desestimulado una mayor participación empresarial en el campo de la vivienda de interés social: burocracia, falta de pago oportuno, poca rentabilidad o rentabilidad marginal, saturación del mercado por el pequeño tamaño del país.

Actualmente, este organismo participa en un equipo temporal que está revisando toda la legislación (leyes y reglamentos) relacionada con el sector de la construcción, con miras a identificar incongruencias o anomalías y recomendar una actualización integral. La CCC también está participando en una comisión conjunta con el gobierno que tiene el propósito de actualizar y

de aprobar un proyecto de ley que autoriza el traslado del 10% del presupuesto nacional al régimen municipal mediante transferencias anuales. Ya fue aprobado en primer debate, pero falta la definición de la ley marco sobre las competencias a trasladar desde el gobierno central al municipal. De aprobarse este proyecto, la situación de recursos municipales sufriría una significativa transformación.

En algunos cantones urbanos, como en los casos de Alajuelita o de Desamparados, la cantidad de proyectos habitacionales desarrollados o en desarrollo para erradicación de tugurios y precarios, se convierte en parte del problema de recursos de las municipalidades, pues por su naturaleza de interés social, las disposiciones



legales vigentes no permiten el cobro de impuestos, pese a la demanda de servicios que representan.

2.3.5 Participación y fortalecimiento de la comunidad organizada.

Frentes de Vivienda.

La política de vivienda, con los programas y proyectos generados especialmente a partir de mediados de la década de los ochenta, contó con una participación importante de frentes de vivienda, ideológicamente definidos en el campo político, bien organizados, asistidos por profesionales miembros, y estrechamente coordinados o enfrentados a las autoridades del sector. Ha sido prácticamente no operan.

Ayuda Mutua y Autoconstrucción.

En el marco de una prioridad asignada a la intervención empresarial en la construcción de los proyectos habitacionales de interés social, los procesos de ayuda mutua y autoconstrucción han sido criticados o desvalorizados, aludiendo, entre otras razones: a su lentitud; a los costos de organización implicados; a la carencia de tiempo por parte de la población meta y, por ende, a un factor de injusticia implicado en distraer ese tiempo de actividades laborales que podrían generarle ingresos; a la facilitación de intervenciones perversas por parte de líderes inescrupulosos que manipulan los esfuerzos comunales a su favor personal; a las dificultades que el método representa para las mujeres solas, o a la dificultad de mantener control de calidad. Problemas de liderazgo inescrupuloso han sido ligados a algunas de las intermediaciones practicadas por los frentes organizados para la vivienda, especialmente en el período 1986-1990, conduciendo por extensión a una desvalorización de los procesos autogestionarios que acompañaron esas intervenciones. Todo ello ha facilitado transitar sin escalas intermedias desde un modelo a otro, es decir, desde una práctica bastante

cuestionado si la intermediación política de estas organizaciones representó una verdadera participación comunal, o si se trató de un mecanismo a través del cual las familias marginadas encontraron el único vehículo efectivo, ajeno a los trámites burocráticos tradicionales, de presión por sus demandas de vivienda. En cualquier caso, estos frentes fueron un fenómeno histórico más bien coyuntural, asociado a la prioridad política asignada a la vivienda a mediados de los ochenta y hoy

intensa de procesos de ayuda mutua y autoconstrucción, incluyendo prácticas mixtas (empresas y autoconstrucción), hasta el de una práctica constructiva bastante exclusiva y por contratación privada, con escaso o ningún componente de organización comunal.

Entre los organismos no gubernamentales que aún persiguen el fortalecimiento de las organizaciones comunales y operan con este enfoque en el campo de la vivienda se encuentra la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI), una ONG creada en el período 1986-1990 con capital semilla donado por el Gobierno de Suecia. Después de evaluar la primera etapa de su experiencia en materia de autoconstrucción, ha replanteado la metodología. En lugar de una participación total de las familias beneficiarias de un proyecto habitacional en actividades de autoconstrucción, como requisito para obtener vivienda, ahora se practica un esquema mixto que deja libertad para que las familias que pueden construir su vivienda con sus propios medios así lo hagan. El fortalecimiento de la comunidad se practica como un proceso paralelo pero que no debe amarrarse o condicionarse a la construcción de vivienda, con lo cual han logrado acelerar los procesos de construcción sin descuidar la atención al tema social.

Por otro lado, aprovechando la modulación y prefabricación, la experiencia ha permitido optimizar la construcción.

Asociaciones de Desarrollo Comunal.

Durante la década del 70 y la primera mitad de los 80, asociaciones y comités de desarrollo comunal empezaron a



preparar proyectos de vivienda por su propia cuenta. Sin embargo, debido a barreras financieras y de trámite estos esfuerzos no fructificaron. Ya en la segunda mitad de los 80, la alta prioridad política otorgada por el Estado al tema de la vivienda y las nuevas opciones de financiamiento que surgieron con el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, posibilitaron que se perfilara un sector de desarrollo comunal más consolidado en el campo de la vivienda. Sin embargo, formalismos y trámites engorrosos requeridos a las asociaciones de desarrollo comunal, por entidades estatales como DINADECO, motivaron a los asociados a la búsqueda de nuevas opciones organizacionales. Así surgieron organizaciones de vivienda (frentes) que competían con las asociaciones por los recursos y por la representatividad, debilitándose la estructura del movimiento de desarrollo comunal.

A principios de los 90 se planteó una propuesta que culminó en 1995 con la creación de una mutual de ahorro y préstamo denominada Asociación Mutualista de Desarrollo Comunal, amparada por la Confederación de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO). Este organismo, creado 1998, es el más alto en la punta de una pirámide estructurada sobre 9 federaciones regionales y provinciales, 70 uniones cantonales y 1700 asociaciones de base. La nueva mutual tenía como sus fiadores a las 1700 asociaciones miembro y, al momento de su creación, contó con la promesa política de que, por su medio, importantes sumas de dinero serían canalizadas a soluciones de vivienda.

En el mismo año de creación de esta mutual, la rectoría del BANHVI sobre el sistema financiero fue afectada por cambios a la Ley Orgánica del Banco

BANHVI que no era conveniente trabajar con ventanillas.

2.3.6 Participación de Organismos No Gubernamentales.

La Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI), la Fundación Costa Rica-Canadá y la Fundación Bambú

Central, cuando la SUGEF pasó a controlar a las entidades autorizadas con criterios financieros más rigurosos de los que hasta entonces se venían aplicando. La mutual inició operaciones con el aporte de 12 millones de colones de las mismas asociaciones, suma que había sido requerida por el BANHVI para permitir su fundación. Los recursos gubernamentales esperados no llegaron. Por su parte, las asociaciones tenían poca capacidad de capitalización. Se trató de atender sólo a casos que incluían la asignación del BFV e hicieron alianza con FUPROVI para que les sirviese de brazo técnico-operativo, así como con el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, entidad que perdió interés en las operaciones con bono después de dificultades que tuvieron para su pago. Otras entidades interesadas en el bono, como FUNBAMBU y Hábitat para la Humanidad, llegaron a participar en el otorgamiento de los créditos complementarios.

A inicios de 1997 la mutual trató de captar ahorros, aprovechando un esquema que el gobierno introducía denominado ahorro-bono. En términos financieros, la entidad sobrevivía de las comisiones cobradas por el trámite de bonos, así como por la administración financiera de los recursos adelantados para el subsidio, sumas que se desembolsaban conforme al avance de obras. Sin embargo, una directriz del BANHVI a inicios de 1997 obligó a canalizar a favor de los beneficiarios los intereses que fueran captados por esa vía. Además del impacto financiero que representó esta medida para la mutual, en el período 1997-1998 se produjo una disminución en el flujo financiero por concepto de bono desde el BANHVI, a lo que se agregó el hecho de que sus indicadores financieros no alcanzaron los niveles requeridos por la SUGEF, debiendo finalmente cerrar operaciones. Esta experiencia hizo concluir al

(FUNBAMBÚ) han sido tres organismos no gubernamentales que han tenido una importante participación dentro del sector de vivienda y asentamientos humanos. Estos organismos se constituyeron con capital semilla donado



por países amigos: Suecia en el caso de FUPROVI, Canadá en el caso de la Fundación Costa Rica-Canadá y Holanda en el caso de FUNBAMBÚ. Esta última fue intervenida recientemente por problemas financieros y no opera en la actualidad.

La Fundación Costa Rica – Canadá está especializada en la atención de la vivienda rural y constituye una de las entidades autorizadas del SFNV con una participación alta y efectiva en la aplicación del BFV. Tanto las fundaciones como las cooperativas han empleado el esquema de Bono Familiar

para la Vivienda (BFV) adelantado para capital de trabajo.

2.3.8 Participación multisectorial por medio de convenios de cooperación.

La Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) está realizando una cooperación técnica para el desarrollo local participativo a través de un proyecto que dio inicio en el 2000 y que

se espera extender por 3 a 4 años. El proyecto se ejecuta en asociación con el IFAM, CONADECO y la Unión Nacional de Gobiernos Locales, y centra su atención en tres áreas: la descentralización, la modernización y el desarrollo local. Si bien no plantea una intervención directa en el campo de la vivienda o del ordenamiento urbano, tiene desde luego el potencial de incidir

en estos campos a través de los procesos que impulsa.

2.4 Modelo de atención al planeamiento territorial y urbano.

2.4.1 Planeamiento urbano nacional y regional.

El planeamiento urbano ha sido legalmente encomendado al Instituto Nacional de Vivienda y urbanismo (INVU). Sin embargo, en el orden nacional, a esta fecha aún no se ha producido uno de los mandatos centrales de la Ley de Planificación Urbana, la cual es la preparación de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). Esto preocupa a las autoridades en materia de urbanismo, pues el país ya tiene aprobados o en proceso otros planes de escala nacional con los cuales se debería empatar: el Plan Nacional de Medio Ambiente, el Plan Nacional de Salud, el Plan Nacional para la Zona Marítimo Terrestre (en proceso) y el Plan Nacional Forestal.

esta escala territorial. Bajo un marco jurídico muy amplio, dos actores principales intervienen en el planeamiento de este territorio: el gobierno nacional y las municipalidades. De las 81 municipalidades del país, 31 están comprendidas dentro de esta área, con 11 dentro del Área Metropolitana; incluye, además, 4 cabeceras de provincia y muchas cabeceras de cantón.

Para preparar el PNDU y actualizar el Plan GAM (de 1983), el Gobierno ha constituido, por vía de decreto ejecutivo, un Consejo de Planificación Urbana, presidido por el Ministro de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y en el que participan: INVU, MIDEPLAN, MOPT, IFAM, ICE, CNFL, UNGL, MS, MINAE, MEP, ICAA. El decreto correspondiente también prevé la participación de las municipalidades a través de la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), así como de las universidades. La Municipalidad de San José, pese su importancia política-administrativa dentro del territorio bajo planeamiento, no se integró al Consejo; lo mismo ocurre con otras



municipalidades, que deberán usar el mecanismo de la UNGL para intervenir. Se trata, por ende, de una instancia de carácter fuertemente centralista.

2.4.2 Planeamiento urbano local.

El instrumento establecido por la Ley de Planificación Urbana para orientar y regular el desarrollo urbano local es el Plan Regulador, y la política es convertirlo en una responsabilidad primordial de las municipalidades. Sin embargo, la Ley faculta a las municipalidades a contratar su preparación, ya sea por medio del INVU o de una empresa consultora privada.

Pese a todo lo anterior, de las 81 municipalidades que existen en el país, sólo 25 cantones cuentan con Plan Regulador. El INVU es la entidad a la que, por las funciones legalmente encomendadas, le corresponde asistir en la preparación de estos planes, tarea que ocupa actualmente mucha de la atención de la Unidad de Asistencia Técnica de la Dirección de Desarrollo Urbano de esa entidad. Sin embargo, dado que se trata de una producción que supera por mucho la capacidad vigente de recurso humano y técnico del INVU y de la mayoría de las municipalidades, se ha promovido la participación de empresas consultoras y actualmente un conjunto incipiente interviene de hecho en la preparación de estos instrumentos.

Independientemente del avance cuantitativo en la formulación de los Planes Reguladores, debe preocupar también la capacidad de administrar el instrumento una vez formulado y

aprobado. En el pasado, una de las más serias debilidades se dio precisamente en este aspecto y condujo a que una serie de planes quedaran literalmente como documentos y planos adornando estantes y paredes. Aún hoy se dan situaciones en que municipalidades contravienen abiertamente las disposiciones de un Plan Regulador por medio de sus permisos de construcción, ocasionando el rechazo posterior de los proyectos habitacionales en el proceso de visado de planos.

En 1998 se diagnosticó que las municipalidades sufrían una crisis financiera y ya en 1999, 44 de ellas no pudieron cerrar su ciclo presupuestario. Este fenómeno está muy relacionado con la falta de sistemas de catastro y sistemas de administración tributaria y, por ende, con la dificultad de las municipalidades para conocer y registrar los bienes cantonales, valorarlos y poder captar recursos. Por ser complementarios a los planes reguladores, la falta de estos sistemas reduce la efectividad del proceso integral de planeamiento urbano local. Sin embargo, la falta de los catastros y, por ende, de más disponibilidad de recursos municipales, ha sido parte de un círculo vicioso, pues no se han podido implantar precisamente por falta de recursos económicos y humanos.

En materia de cooperación externa en el tema del planeamiento urbano local, la Municipalidad de San José es la que informa de una serie de enlaces y recursos, en distintas fases de progreso, con origen en Canadá, Francia, México y Chile. Algunos de los temas incluyen el de "ciudades sostenibles", recuperación de cuencas, plan regulador, y talleres urbanos.



3. MARCO SUSTANTIVO DE RESPUESTAS A LAS NECESIDADES.

3.1 Políticas y programas de vivienda.

3.1.1 Prioridad política otorgada al sector vivienda.

Costa Rica ha mostrado una tendencia

a enfatizar dentro de su política la superación de las necesidades habitacionales, aunque con un énfasis marcado en el componente cuantitativo del déficit habitacional. La prioridad adjudicada está demostrada por el gasto orientado al sector vivienda (Cuadro 3) y por las decisiones políticas que han producido una importante movilización de recursos internos al sector vivienda, particularmente con la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda en 1986.

Cuadro 3
Gasto Social en Vivienda, 1989-1999
(en millones de colones)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gasto Social	13654.5	12961.1	15366.4	19846.8	25586.7	30015.1	33746.6	47294.9	48731.4	56621.0	65735.0
Gasto Social	21655.9	16743.4	14945.7	15416.	17611.3	17224.2	15736.9	18307.1	16263.0	16527.3	17046.6
Real per cápita											

Fuente: 6to. Informe Estado de la Nación en Desarrollo

Humano Sostenible

La capacidad del sistema habitacional público y privado para proveer soluciones habitacionales, mediante las actividades de construcción y financiamiento (atención habitacional), se

había contraído muy significativamente a mediados de la década de los ochenta. Las dos administraciones públicas que marcaron el período 1986 a 1994 le dieron una alta prioridad al sector vivienda. A partir de 1994, el gobierno se plantea como prioridad una política social integral, convirtiendo a la atención habitacional de las zonas urbanas en un componente más a combinar con acciones en otros campos (salud, educación, combate de la

pobreza), y por ende, sujeta a competir por recursos. La actual administración otorga nueva-mente énfasis a la superación del déficit cuantitativo.

por medio de líneas destinadas a:

3.1.2 Tipología de soluciones habitacionales.

Actualmente las mutuales de ahorro y préstamo están canalizando recursos

- la compra de lote;
- la construcción en lote propio;
- la compra de lote y construcción;
- la compra de vivienda hecha;
- la cancelación de hipotecas;



- reparaciones, ampliaciones y mejoras.

Toda esta tipología puede aplicar el bono, con excepción de la cancelación de hipotecas. Las que consumen la mayor cantidad de los recursos y las que a la vez representan la mayor seguridad para

automóvil, etc. Aplica cuando hay posibilidad de respaldo hipotecario en segundo grado sobre la casa de habitación del beneficiario.

3.1.3 Programa para erradicar tugurios y precarios.

Nuevos proyectos habitacionales con soluciones subsidiadas “llave en mano”.

El Gobierno está desarrollando un Programa de Erradicación de Tugurios, aprovechando las disposiciones legales que establecen que el 20% del FOSUVI puede destinarse a la atención de emergencias y precarios (Art. 59 de la Ley del SFNV), es decir, para atender a una población por debajo del salario y medio mínimo y que se aproxima a los 100.000 colones (Aprox. UD \$315).

En este nivel de ingresos familiares, la estrategia del BANHVI es evitar desde un inicio la asignación de créditos que a la larga resultarán irrecuperables, o de

bajo el enfoque comentado alcanzan un tamaño promedio de 250 unidades de vivienda.

Administración del factor tierra.

Tres procedimientos se detectaron en torno a la administración del factor tierra en el desarrollo de proyectos destinados a resolver situaciones de tugurios y asentamientos precarios. El primero se basa en el aprovechamiento de terrenos que son propiedad del Estado y que involucra, por ende, la participación directa en su negociación de las entidades del gobierno central que son dueñas. El segundo implica la intermediación de los desarrolladores en coordinación con organizaciones comunales interesadas en resolver su problema habitacional. El tercero involucra la gestión inicial de diputados, municipalidades y asociaciones comunales en el nivel local, para

la entidad autorizada en la operación crediticia, son la compra de lote y construcción y la compra de vivienda hecha. Adicionalmente, las mutuales han introducido una línea que se denomina “bienestar familiar” para rubros variados como electrodomésticos, arreglo de casa, gastos médicos, pequeñas empresas, compra de

recuperación muy costosa, debido a las condiciones socioeconómicas de las familias atendidas.

Dentro de la atención al tugurio y al precario, la actual política del BANHVI es la de canalizar los recursos de subsidio de modo preferencial a proyectos habitacionales y no a soluciones de vivienda individual, por considerar que estas últimas representan mayores costos y un menor impacto en la atención del problema. El BANHVI considera que el pago expedito del bono y la economía de escala que proveen los proyectos habitacionales, son dos condiciones atractivas para incentivar la participación de los desarrolladores privados en el campo de la vivienda de interés social. Los nuevos conjuntos habitacionales promovidos

transitar a estudios y acuerdos que se celebran finalmente con instituciones del nivel nacional. Dentro de esta modalidad es posible tanto la adquisición de nuevos terrenos como el aporte de terrenos municipales.

La administración gubernamental actual procura agotar estas reservas mediante los proyectos habitacionales ya mencionados, destinados a la erradicación de tugurios. La estrategia es la de no adquirir terrenos que no estén urbanizados (terrenos “en verde”), evitando que el Estado intervenga en procesos de urbanización, tal y como se propició con políticas pasadas y en donde se demostró su ineficiencia en este campo.

Los costos de los lotes urbanizados dentro de la Gran Área Metropolitana



(GAM) son elevados en comparación con el de terrenos en zonas alejadas de este territorio. Por esta razón el Gobierno ha decidido que no resulta efectivo aprovechar las disposiciones especiales del Artículo 59 de la Ley del SFNV en la adquisición de terrenos dentro de la GAM para los proyectos habitacionales. En consecuencia, se está propiciando la

fortalecimiento y consolidación de polos de desarrollo en las regiones correspondientes a esas ciudades.

3.1.4 Mejoramiento de Barrios y Renovación Urbana.

A pesar de la magnitud del déficit habitacional cualitativo, así como del deterioro manifiesto en zonas urbanas céntricas del Área Metropolitana, el sector vivienda no tiene diseñados ni en ejecución programas sistemáticos y permanentes dirigidos al mejoramiento de barrios y zonas urbanas deprimidas, que incluyan tanto a los componentes físicos (de vivienda, infraestructura para servicios básicos y equipamiento para servicios públicos), como sociales y económicos (seguridad ciudadana, estrategias de reactivación económica, etc.). Tampoco se dispone de información precisa y actualizada sobre los niveles de deterioro que ha alcanzado el stock habitacional existente ni sobre los niveles de depresión de zonas urbanas céntricas.

Durante el período 1997-1998 el sector vivienda prestó atención al mejoramiento habitacional a través de la aplicación del Bono Familiar para la Vivienda, con énfasis en 16 comunidades a las que se asignó prioridad. 8.000 de estos bonos fueron aplicados a través de la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI), organismo no gubernamental que se ha interesado y desarrollado experiencia importante en el tema, pero la cantidad de reparaciones que se alcanzaron a realizar resultaron ser muy pocas en proporción a la magnitud de las necesidades.

Dos proyectos de mejoramiento de barrios que se ejecutaron exitosamente fueron emprendidos en 1999 por el IMAS por medio de la contratación de FUPROVI en los proyectos La Aurora y

adquisición de terrenos alejados de la GAM, pero próximos a los centros urbanos principales de las regiones periféricas, en ciudades como Cañas, Liberia, Nicoya, Golfito, Puntarenas y Limón. El Gobierno considera que con esta estrategia favorecen una mitigación de los movimientos migratorios desde esas ciudades a la Región Central del país, al tiempo que apoyan procesos de

La Paz en el cantón de Alajuelita, uno de los cantones centrales con mayor nivel de pobreza. Estos proyectos reflejaban las consecuencias de una etapa de intervención institucional (IMAS) caracterizada por la construcción y legalización de vivienda sin que necesariamente se hubiese resuelto la infraestructura. La metodología de intervención de la ONG implicó la atención de la infraestructura física y social y una vez concluida, los barrios avanzaron en labores de mejoramiento por medio de la autogestión; no obstante, la participación directa de los funcionarios del IMAS no tuvo la intensidad deseada y no hubo el seguimiento necesario para institucionalizar la experiencia a través de programas sistemáticos y permanentes. Por otra parte, debido a atrasos en el pago, la fundación se vio obligada incluso a trabajar con recursos propios.

En el contexto de la actual política de subsidio habitacional y de la composición de los barrios deteriorados, uno de los problemas de fondo que tendría que enfrentar una estrategia de mejoramiento de barrios, consiste en la manera de movilizar recursos desde la población beneficiaria para cubrir los costos de mejorar infraestructura. Aunque todos viven en el mismo barrio, debido a la diversidad de situaciones respecto a sus viviendas, algunos de ellos estarían en condiciones de recibir el Bono Familiar para la Vivienda mientras que otros no. ¿Estarán dispuestos los que no reciben el subsidio a sufragar costos de la infraestructura comunal? Es importante, por ende, plantear esquemas alternativos en la aplicación de subsidios que prevean situaciones de este tipo y de muchos otros que integran el menú típico de



barrios con necesidades de mejoramiento en su componente habitacional y de infraestructura urbana.

Algunos esfuerzos aislados también se han emprendido en torno a programas de renovación urbana con componente habitacional, de nuevo con la injerencia de FUPROVI, pero por falta de recursos, compromiso entre las partes involucradas, u otros factores, no han logrado sostenerse. Entre ellos, un convenio celebrado entre esta Fundación y la Municipalidad de San José. A partir de un barrio específico de San José como caso piloto (Cristo Rey, a escaso 1 Km del Parque Central de San José), la municipalidad aportaría terrenos y el

aprovechamiento de normas especiales para proyectos piloto, mientras la ONG realizaría el trabajo de tipo local para la preparación de diagnósticos y la formulación de proyectos en campos diversos: Adultos mayores, vivienda, medio ambiente, seguridad ciudadana, niños, micro-empresas, etc.

El enfoque procuraba ir más allá de la atención a los aspectos físicos, y promover la densificación mediante la inversión en condominios de mediana altura; también se quería lograr la incorporación de otros barrios (como Barrio Cuba y Los Ángeles). Por otro lado, la Municipalidad de San José continúa estudiando 297 barrios que representan zonas urbanas homogéneas en el cantón central de San José y

plantea una política que procura repoblar el casco urbano central de San José.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

4.1 La situación de pobreza y la política de vivienda y asentamientos humanos

Aunque la mayoría de los hogares pobres se localizan en las áreas rurales, con el mapa de la pobreza revelando la preponderancia de cantones pobres en las zonas periféricas y limítrofes del territorio nacional, la política habitacional y de asentamientos humanos no debe descuidar el incremento que aún mantiene la indigencia urbana, ni el hecho de que prácticamente la mitad de los hogares pobres se han concentrado en la Región Central del país. Por otra parte, debe contemplar que, por sus características demográficas y socioeconómicas, estas familias pobres ejercen una demanda extraordinaria en materia de vivienda, infraestructura para servicios básicos, equipamiento y organización comunal.

Considerando que en Costa Rica los análisis de pobreza permiten constatar que el proceso de creación de capacidades sociales no es resultado de la inversión focalizada tradicional, conviene repensar las estrategias de inversión focalizada del subsidio en vivienda a fin de que se inserten en

políticas y programas que aplican estos importantes recursos locales con carácter multi e intersectorial, en el marco de una atención prioritaria a la pobreza.

El comportamiento descendente y errático de la accesibilidad a la vivienda, en condiciones de mercado, refuerza la importancia y hace recomendable mantener el Bono Familiar para la Vivienda como recurso compensatorio frente a las limitaciones de accesibilidad a la vivienda que enfrentan las familias de ingresos medios y bajos.

Para minimizar los impactos negativos de fluctuaciones en la atención de las necesidades de vivienda, asentamientos humanos y desarrollo urbano, fluctuaciones que están sujetas al grado de prioridad que otorguen los gobiernos de turno, es recomendable realizar y/o actualizar estudios nacionales que demuestren el impacto que la mejora en la vivienda y en los asentamientos humanos posee para elevar la calidad de vida y el desarrollo humano de sus habitantes, especialmente en los estratos de la pobreza, dentro de una



planificación y programación multisectorial e integral para el desarrollo.

4.2 La migración

La migración a Costa Rica de población centroamericana, especialmente nicaragüense, y, más recientemente, de población colombiana, alcanza dimensiones cuantitativas muy significativas en proporción a la población costarricense. Existe prácticamente un consenso entre las autoridades del sector de que este fenómeno es quizás el mayor problema nacional que se enfrenta en la actualidad, pues demanda una inversión pública multisectorial importante, especialmente en campos como el de la salud, la educación y la vivienda.

Considerando la disponibilidad de información y los análisis realizados en política habitacional.

4.3 Estimación del déficit habitacional

- La medición del déficit habitacional del país ha sido objeto de distintos enfoques y metodologías, lo que a su vez ha producido una diversidad de interpretaciones y resultados que producen confusión y poca claridad sobre la magnitud real de las necesidades habitacionales cuantita-

tivas y cualitativas. Se agrega a todo ello el manejo de diversas cifras sobre la magnitud del fenómeno migratorio, el cual se ha acrecentado en los últimos años para cobrar una importancia significativa en el gasto público en bienes y servicios, incluida la vivienda. Por lo tanto, y aprovechando que se acaba de realizar el último Censo Nacional (2000) y que sus resultados están

4.4 Programas de mejoramiento habitacional y de barrios

El sector vivienda ha logrado un significativo avance en la solución del problema habitacional cuantitativo, especialmente a partir de la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y los recursos nacionales que movilizó al sector. No obstante, y sin demérito del esfuerzo mencionado, se reconoce que la atención a los problemas cualitativos del stock habitacional vigente ha sido proporcionalmente insignificante, a pesar de que las estadísticas demuestran una participación importante y creciente del

esta materia, sería recomendable emprender estudios a mayor profundidad sobre el comportamiento territorial de esta migración y su impacto específico (social, económico y físico-ambiental) en términos de la demanda y atención al déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda y los asentamientos humanos, a efecto de traducirlos en programas concretos con los cuales justificar y gestionar la movilización de recursos externos y atender las necesidades generadas.

Es recomendable que los estudios sobre la migración también contemplen el análisis acerca del impacto real que la inversión del sector vivienda tiene sobre la mitigación de la migración desde las áreas rurales a las urbanas, verificando con ello una de las hipótesis básicas en que se está sustentando la actual

proximos a conocerse, se recomienda apoyar la revisión y actualización de un diagnóstico habitacional.

deterioro cualitativo, y al hecho de que el tema figura entre las demandas explícitas de la población.

La poca prioridad dada al mantenimiento, mejoramiento y/o ampliación de las unidades habitacionales que componen el actual parque habitacional, especialmente en las ciudades más importantes dentro de la GAM, puede conducir con el tiempo a grados de deterioro irreversibles en una parte importante de este capital fijo. Ello, a su vez, obligaría a la reposición total de ese componente deteriorado con vivienda e infraestructura urbanística nuevas, a costos muy superiores a los que estaban implicados en las fases que aún admitían intervenciones de mejoramiento. Es recomendable que este



proceso de deterioro sea evaluado rigurosamente y se midan los impactos económico, social y físico-ambiental de ese vacío cualitativo que se está produciendo dentro de una atención centrada en la vivienda nueva.

En consonancia con lo anterior, es recomendable apoyar el diseño de una estrategia de concientización pública

mejoramiento de su estructura habitacional e infraestructura urbanística, así como los distintos costos que resultan de ello y sus implicaciones negativas para la calidad de vida ciudadana.

4.5 Atención de precarios

Los asentamientos en precario, producto de nuevas invasiones, se han reducido significativamente durante los años 90. No obstante, el país aún debe enfrentar 302 asentamientos con 33.000 familias en condiciones precarias, la mitad de las cuales se localizan en San José y se ubican en terrenos estatales. En adición al problema, cuatro de cada diez habitantes en estos asentamientos son extranjeros.

Las invasiones y la política de atención a los asentamientos en precario con énfasis en la resolución de los aspectos cuantitativos, han creado la animadversión y renuencia de una serie de municipalidades, especialmente en áreas urbanas centrales, frente a los programas del sector, pues muchos de los proyectos culminaron con la concentración de miles de familias en asentamientos que no satisfacían necesidades básicas en materia de

ejecutan IFAM, la Unión Nacional de Gobiernos Locales y CONADECO, con apoyo de la GTZ, es recomendable, apoyar al MIVAH en el replanteamiento de la estrategia de atención a los asentamientos en precario.

4.6 Sistema de selección de los beneficiarios de los programas de vivienda de interés social y de seguimiento de los recursos aplicados

El sector vivienda ha presentado deficiencias en sus sistemas de selección de beneficiarios de los subsidios habitacionales que aplica a

con la cual emprender programas destinados a divulgar y explicar información sobre los aspectos cualitativos de las demandas, incluyendo la importancia del mejoramiento habitacional y de barrios, demostrando el estado de deterioro progresivo que viven las ciudades frente a la falta de mantenimiento y

infraestructura para servicios básicos, equipamiento para servicios sociales y otras actividades comunales, además de problemas de tenencia, de orden ambiental y de orden financiero, no resueltos. Estas municipalidades urbanas han quedado así enfrentadas a la paradójica situación de que, por un lado, deben prestarle servicios a una población que representó una demanda incrementada rápida y desproporcionadamente respecto a la población previa del cantón; y de que, por otro, no pueden cobrar impuestos para movilizar recursos a la prestación de esos servicios, dadas las exenciones especiales establecidas para los proyectos de interés social.

El modelo de atención actual al precario ha reducido la tipología de respuestas, para atender lo más típico de soluciones habitacionales nuevas y en propiedad, en detrimento de la heterogeneidad implícita en la demanda de asentamientos en precario con distintos grados de evolución física y consolidación legal.

Por ende, aprovechando antecedentes y experiencias desarrolladas con el Proyecto PROFAC, así como con el Proyecto de Desarrollo Local que

través del Bono Familiar para la Vivienda (BFV), y en los mecanismos a través de los cuales da seguimiento a las adjudicaciones. No obstante, el Gobierno realiza importantes esfuerzos, con la cooperación del PNUD, para llevar estos sistemas a su mayor transparencia y efectividad. Es altamente recomendable avanzar con los proyectos para completar el Sistema



de Información para la Población Objetivo (SIPO), el Sistema de Administración de Beneficiarios (SAB) y

familias. Es recomendable que los procesos de asignación del bono en casos de precarios

se efectúen a través de sistemas que hagan uso integrado de estos tres instrumentos.

4.7 La participación del sector privado desarrollador.

La participación del sector privado desarrollador, especialmente a través de un pequeño grupo de empresas dedicadas a la vivienda de interés social, ha recibido prioridad en el proceso de intermediación con las comunidades beneficiarias de los subsidios habitacionales, así como en el desarrollo de los proyectos correspondientes. Esta intermediación ha sustituido la que realizaban anteriormente algunas organizaciones de vivienda, ha reemplazado los procesos de ayuda mutua y autoconstrucción, e incrementado la eficiencia constructiva.

Existe la percepción por parte de algunos agentes operando en el sector, de que esta intermediación favorece exclusivamente a un mismo grupo de empresarios, con lo cual también se limita la libertad de los beneficiarios y la transparencia del proceso de asignación del subsidio. Es recomendable que se estudie la accesibilidad real de las comunidades

o barrios con diversos grados de consolidación. Esa tipología podría conducir a la investigación aplicada y desarrollo de nuevos productos industrializados en torno a

componentes de vivienda y de infraestructura urbanística para servicios básicos.

4.8 Participación de las Municipalidades.

Pese a un discurso político y a una legislación que histórica y progresivamente crecen en el reconocimiento de la necesidad y de las bondades de la descentralización en Costa Rica, en la práctica cotidiana, y salvo por pocas excepciones, las municipalidades del país mantienen una débil injerencia y participación en los procesos de

los estudios para depurar la base de datos de los asentamientos en precario, agregando a la información física la información pertinente sobre las

organizadas a la información sobre los requisitos y trámites del BFV, así como el impacto que sobre esa accesibilidad ejercen los procedimientos de intermediación del sector privado desarrollador, en procura de mecanismos que faciliten transparencia y equidad en la asignación del subsidio.

Considerando la discusión en torno a las ventajas y desventajas del mercado de la vivienda de interés social para el sector empresarial desarrollador, al carácter monopolístico o no que adquiere, y a lo pequeño del grupo de empresas que actualmente operan en este campo, es recomendable emprender un estudio sobre las condiciones reales del comportamiento de este mercado, a fin de recomendar medidas específicas para estimular, si es el caso, una mayor participación. Este trabajo podría desarrollarse en convenio con la Cámara Costarricense de la Construcción.

Es recomendable estimular la participación de un mayor número de empresas en la atención de la vivienda de interés social, en general, y de los precarios en particular. Para ello, es necesario formular una tipología de respuestas capaz de atender de manera realista a la heterogénea demanda de soluciones implicadas en asentamientos

planeamiento, ejecución y seguimiento de las políticas, programas y proyectos que afectan a su área de jurisdicción territorial y a la población que ahí se asienta.

La situación de recursos municipales puede llegar a cambiar significativamente si se termina de aprobar un proyecto de ley que autoriza el traslado del 10% del presupuesto nacional al régimen municipal. En atención a estas importantes reformas constitucionales, y desde la perspectiva del sector vivienda



y asentamientos humanos, se recomienda preparar un estudio que produzca recomendaciones de contenido a la ley marco sobre las competencias

que serían trasladadas desde el gobierno central al municipal.

Es recomendable que el sector vivienda, a través del MIVAH, dé seguimiento a

los avances del programa de catastro municipal que promueve el IFAM para fortalecer a futuro la capacidad municipal en la captación y administración de recursos financieros.

4.9 Participación de la comunidad organizada: procesos de ayuda mutua y autoconstrucción.

En el marco de la prioridad asignada a la intervención empresarial en la construcción de los proyectos habitacionales de interés social, los procesos de ayuda mutua y autoconstrucción han sido criticados o desvalorizados, aludiendo, entre otras razones: a su lentitud; a los costos de organización implicados; a la carencia de tiempo por parte de la población meta y, por ende, a un factor de injusticia implicado en distraer ese tiempo de actividades laborales que podrían generarle ingresos; o a la facilitación de intervenciones

perversas por parte de líderes inescrupulosos que manipulan los esfuerzos comunales a su favor personal.

Todo ello ha facilitado transitar sin escalas intermedias desde un modelo a otro, es decir, desde una práctica bastante intensa de procesos de ayuda mutua y autoconstrucción, incluyendo prácticas mixtas (empresas y autoconstrucción), hasta el de una práctica constructiva bastante exclusiva y por contratación privada, con escaso o ningún componente de organización comunal.

Considerando los antecedentes estudiados, se recomienda diseñar un programa que impulse y apoye los procesos de fortalecimiento de la

organización comunal y de la autoconstrucción de viviendas, infraestructura y equipamiento comunal con métodos y prácticas que han demostrado ser exitosos.

4.10 Participación de la comunidad como agentes en el sistema financiero.

Las asociaciones de desarrollo comunal han visto debilitado progresivamente su rol en el campo de la vivienda. A ello han contribuido situaciones de crisis financieras como las sufridas por el sector cooperativo y por las asociaciones

cuando éstas decidieron incursionar en la constitución y operación de la Mutual Comunal durante dos años y medio hasta su quiebra. Debería examinarse con cuidado cuáles fueron las debilidades institucionales que motivaron los problemas y proponer mecanismos que rescaten el aporte de recursos desde este sector para ser combinados en operaciones efectivas con los que genera el sistema financiero. La

capacitación en la administración financiera es fundamental en estos casos.

4.11 Administración del factor tierra.

El énfasis cuantitativo señalado antes en la atención al déficit habitacional, abarca el campo de los asentamientos en precario y de la erradicación del tugurio, pues el programa gubernamental destinado a este ámbito está concebido para procurar, principalmente, la generación de conjuntos habitacionales con viviendas nuevas construidas en terrenos urbanizados y lotificados (conjuntos a los

cuales las entidades del sector denominan “proyectos habitacionales”). Este modelo está presionando el programa hacia la adquisición de terrenos más baratos que los encontrados en las áreas centrales de la Gran Área Metropolitana (GAM) y, por ende, al desarrollo de los proyectos habitacionales conjuntos en las áreas periféricas de la GAM y en áreas rurales externas a la GAM.

En cuanto a la ubicación de los terrenos



en respuesta a su costo, es cierto que conforme se produce un alejamiento de las áreas urbanas centrales es más fácil encontrar terrenos más baratos y, por ende, producir soluciones habitacionales de menor costo y con mejor probabilidad de ser cubiertas con el monto del subsidio básico. No obstante, no es necesariamente cierto que, en términos de economía urbana, este tipo de intervención sea la respuesta más efectiva, pues no están siendo contemplados una serie de otros factores y costos asociados, tales como el de llevar los servicios urbanos a los nuevos conjuntos periféricos, el derivado de las

de la política de vivienda y asentamientos humanos.

4.12 Renovación urbana.

Tanto en el ámbito político como técnico, existe una clara preocupación por rescatar los centros urbanos, especialmente de zonas que son objeto de un progresivo y acelerado abandono; proceso que a su vez es acompañado por el deterioro físico de su infraestructura habitacional y de otros usos, y por la

de casos piloto, en el casco urbano central de San José.

4.13 El sector de vivienda y asentamientos humanos.

En función de su dinámica actual principal, el sector de vivienda y asentamientos humanos está estructurado en torno a dos bloques institucionales. Por una parte, el de un grupo de organismos públicos gubernamentales que han venido operando por bastante tiempo en el campo de la vivienda y el desarrollo urbano; por otro lado, un conjunto de entidades públicas, privadas y no-gubernamentales que se desempeñan dentro de la mecánica del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, ya sea en carácter de rectoría o como entidades autorizadas para aplicar el Bono Familiar para la Vivienda, principal vehículo de la política de subsidio habitacional directo.

Es fundamental institucionalizar, de

necesidades de transporte de la población asentada o reasentada, el asociado con la accesibilidad a los sitios de empleo, el que genera la presión y sustitución de otros usos del suelo (que en ocasiones resultan más aptos a las condiciones físico-ambientales que propiamente el uso residencial), o los impactos que se generan sobre los valores inmobiliarios y su posible repercusión sobre la accesibilidad habitacional de otros sectores de la población.

Por lo tanto, es recomendable evaluar y replantear una estrategia en torno a la administración del factor tierra dentro

de depresión económica de su entorno urbano inmediato. Además, se han desarrollado experiencias interesantes pero aisladas en materia de mejoramiento de barrios y renovación urbana.

Es recomendable, por ende, apoyar la iniciativa del MIVAH, de formular con el apoyo de recursos externos, un programa de renovación urbana en barrios céntricos seleccionados, a modo

manera sistemática y sostenida, programas para la atención de tugurios y precarios que resulten exitosos en el todo o en algunos de sus componentes. En el marco de su política, el actual Gobierno podría interesarse en y apoyar la formulación y ejecución de un programa piloto urbano de mejoramiento de barrios, basado en el principio de triangular esfuerzos entre los actores principales, con miras a institucionalizar métodos que enriquezcan la actual práctica de énfasis sectorial en vivienda.

El sector vivienda cuenta con mecanismos de coordinación intra-sectorial, tanto a nivel político como técnico. La coordinación intersectorial, así como aquella entre el sector, las municipalidades y las organizaciones comunales se produce de una manera menos estructurada y sistemática.

Tanto en su estructura como en sus mecanismos de coordinación, el sector



de vivienda y asentamientos manifiesta un perfil que es más propio de un agente “viviendista” que de uno abocado a un enfoque más integral de asentamientos humanos. Tomando en cuenta la política gubernamental explícita y sostenida ya por algún tiempo, que busca la descentralización y el desarrollo local, es recomendable que se estudien y propongan reformas al sector para lograr:

- Una participación y coordinación más fuertes con las municipalidades y comunidades en la formulación y desarrollo de las políticas y programas.

dinámica del crecimiento de las ciudades.

4.14 El Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

El SFNV constituye una de las partes fundamentales de la actual estructura del sector vivienda y constituye la manifestación más importante de la última década acerca de la voluntad política de asignar prioridad al tema de la vivienda.

El BANHVI, ente rector de este sistema, se ha visto institucionalmente debilitado en sus funciones de supervisión, debido a la transferencia de sus funciones fiscalizadoras sobre las entidades autorizadas del sistema a la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), y a la pérdida de la posibilidad de captar el recurso que se originaba en una hipoteca en segundo grado a favor del Banco, que se requería originalmente y por ley de los

alteraciones se producen sin visión de conjunto.

4.15 Captación de recursos por la vía de los ahorros.

Considerando un contexto sectorial débil en cuanto a los esquemas de ahorro para la vivienda, es recomendable estudiar y definir estrategias concretas para incrementar la movilización de recursos para el sector vivienda, independientes del presupuesto nacional, por la vía del ahorro previo de las familias que desean

- El diseño y operacionalización de metodologías que motiven y faciliten la participación sistemática de las organizaciones comunales y de las municipalidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas.
- El diseño e implementación de mecanismos de coordinación permanentes y efectivos con las instancias públicas gubernamentales que afectan, en el ámbito central y descentralizado, la mayoría de las infraestructuras y equipamientos de servicios básicos, o que a través de su impacto sobre el comportamiento de los usos del suelo, inciden en forma determinante sobre la

beneficiarios del subsidio habitacional. Reformas legales como las de hacer el BFV gratuito y los ajustes a los límites máximos del subsidio, han sido criticadas como manejo político-electoral del instrumento clave del sistema y, en esa medida, se resalta el riesgo del impacto que medidas de ese tipo puede llegar a tener sobre la sostenibilidad del FOSUVI.

Por su importante impacto sobre la atención del problema habitacional en Costa Rica, es recomendable mantener y optimizar el marco institucional y operacional del SFNV, como mecanismo transparente y efectivo en la atención de la demanda habitacional de los sectores de ingresos medios y bajos. Asimismo, es recomendable mantener una constante revisión de la ley constitutiva del SFNV a la luz de todas las modificaciones posteriores, especialmente considerando que muchas de esas

crédito para vivienda nueva, o para mejorar y ampliar su vivienda. Estas estrategias debieran diferenciarse para las familias ubicadas en el estrato de ingresos inferior a los cuatro salarios mínimos y el de las que están por encima de ese ámbito, dada la asociación o no que esa ubicación determina para el ahorro previo como requisito de acceso a un crédito subsidiado con el Bono Familiar para la Vivienda (BFV).



Entre los componentes a examinar, debiera prestarse especial atención al desarrollo de campañas de concientización y motivación al ahorro dirigidas a la población meta de las entidades financieras del sector, atendiendo a las características socioeconómicas de los distintos grupos; al estudio de las características de las

seguro de vida y de invalidez para garantizar a los beneficiarios del asegurado el pago de las cuotas faltantes del plan de ahorro.

4.16 Manejo del subsidio habitacional.

Es recomendable que se estudie la accesibilidad real de las comunidades organizadas a la información sobre los requisitos y trámites del BFV, así como el impacto que sobre esa accesibilidad ejercen los procedimientos de intermediación del sector privado desarrollador, en procura de mecanismos que faciliten transparencia y equidad en la asignación del subsidio. Si bien se detectaron algunos esfuerzos

abran posibilidades de mayor participación a organizaciones de las mismas comunidades y de las municipalidades interesadas.

4.17 Atención a la vivienda en el marco del planeamiento urbano.

Pese a todas las experiencias negativas analizadas en este informe sobre el tema, las políticas en vivienda aún no impiden que muchos proyectos habitacionales continúen desarrollándose sin la debida atención a sus impactos territoriales y urbanísticos. En consecuencia, el sector no ha logrado establecer mecanismos sistemáticos y sostenidos en el tiempo para la coordinación intersectorial en materia de

GAM, lo que en conjunto significa desaprovechar la infraestructura existente y deteriorar la economía urbana.

4.18 Planeamiento urbano nacional y regional.

Siendo la GAM el único territorio de

tasas de interés para generar rendimientos positivos y para evitar desequilibrios entre la competencia de los recursos públicos y la atención de solicitudes de vivienda; a la valoración del potencial de los esquemas de ahorro contractual, con los cuales se requiere una meta mínima de ahorro antes de acceder a un crédito hipotecario; y a la adecuación de los instrumentos de captación para que contemplen un

en este sentido, es necesario mejorar el acceso de la población (en asentamientos en precario), a la información acerca de la tipología de soluciones en oferta dentro del SFNV y a los mecanismos de tramitación implicados.

Esta información debiera traducirse en una mayor libertad de opciones sobre la solución y la mecánica de ejecución, y una mayor transparencia en los procesos de tramitación del BFV. Conviene desconcentrar la intermediación que realizan los desarrolladores, con mecanismos que

atención integral a los asentamientos precarios, tugurios o marginados que continúan creciendo o que han surgido recientemente en las áreas urbanas del país. También persiste la ausencia de mecanismos financieros para atender y recuperar inversiones en mejoras de infraestructura y para promover la densificación urbana, así como de políticas para mantener y mejorar el stock habitacional existente.

Las implicaciones de estos vacíos en la política de vivienda son el deterioro de la infraestructura urbana existente y la continua expansión de la mancha urbana en las ciudades, con un patrón de baja densidad, especialmente en la

orden regional (dentro de la Región Central) que está recibiendo atención en materia de planeamiento urbano, se recomienda que este nivel de planeamiento regional sea abordado a fin de: 1) orientar la formulación de los Planes Reguladores, instrumentos



propios del siguiente nivel cantonal-local; y 2) permitir la planificación de sistemas urbanos que por su naturaleza superan la escala cantonal y su administración municipal independiente.

Para efectos de su administración, también es recomendable establecer mecanismos que remedien la falta de autoridades de orden supra-municipal, de escala regional y metropolitana, aprovechando para ello la experiencia en materia de coordinación intermunicipal

valioso que puede, incluso, legalizarse, pero carente de un componente institucional fundamental para asegurar la gestión del desarrollo en el nivel local y en el marco de ese instrumento.

4.19 Planeamiento urbano local.

Siendo el Plan Regulador el principal instrumento legal para ordenar el uso

desarrollada en torno a la resolución de problemas específicos, tales como el de la recolección y tratamiento de los desechos sólidos.

Si no llega a diseñarse y acordarse la creación y operación de un órgano supra-municipal que involucre activa e intensamente la participación de los gobiernos locales, existe el riesgo de que el actual ejercicio de planificación en torno a la GAM vuelva a quedar como uno más dentro de los que ha realizado el gobierno central, generando, en el mejor de los casos, un producto técnico

del suelo en el nivel local, las autoridades están realizando un esfuerzo por lograr que las municipalidades asuman la responsabilidad de producirlos y administrarlos. Pese a estos esfuerzos, la conclusión es que la tarea supera los recursos humanos y acciones en marcha y que persisten debilidades metodológicas, de donde se hace recomendable estructurar un

ENTREVISTAS REALIZADAS

Banco Interamericano de Desarrollo	1. Betsy Murray, Coordinadora de Proyectos
BANHVI	2. Jorge Montero, Especialista Sectorial Local
Cámara Costarricense de la Construcción CCC	3. Ricardo León, Gerente General
Comisión de Desarrollo del Gran Área Metropolitana CODEGAM	4. Juan de Dios Rojas, Director FOSUVI
Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal	5. Jaime Molina U., Presidente
COPAN	6. Randall Murillo, Gerente General
GTZ – Proyecto de Desarrollo Local	7. Eduardo Brenes Mata, Director Ejecutivo
Estado de la Nación	8. Ronny Monge B., Presidente
Federación de Mutuales de Ahorro y Préstamo de Costa Rica	9. Daniel Morgan
Fundación Promotora de Vivienda FUPROVI	10. Annette Bähring, Asesora Principal Proyecto
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	11. Luis Angel Acevedo
Instituto Mixto de Ayuda Social IMAS	12. Jorge Vargas Cullell, Consultor
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo INVU	13. Lilliam Agüero V., Directora Ejecutiva
	14. Eloísa Ulibarri, Directora Ejecutiva
	15. Carmen González
	16. Minor Rodríguez R., Director Operaciones
	17. Carlos Calvo Q., Presidente Ejecutivo
	18. Maribel Sequeira, Directora Ejecutiva
	19. Roxana Víquez, Presidenta Ejecutiva
	20. Gerardo Alvarez H, Presidente Ejecutivo
	21. Miguel A. Porras, Gerente
	22. Miguel A. Wong S., Director de Planificación Urbana



Defensoría de los Habitantes	23. Sandra Pisk, Defensora de los Habitantes 24. Juan Carlos Cordero, Asesor 25. Liliana Arrieta
Constructora privada de vivienda de interés social	26. Maggie Cercone
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	27. Rogelio Palomo Asch, Estudios
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	28. Hernán R. Zamora, Viceministro 29. Jesús Fernández, Director de Vivienda 30. Marlen Rueda, Directora de Asentamientos Humanos 31. César Díaz, Director Secretaría Ejecutiva de Planificación Social
Municipalidad de San José	32. Juan Luis Jiménez Succa, Asesor del Sr. Alcalde 33. Mario Vargas, Asesor del Sr. Alcalde 34. Vladimir Klochkov, Director de Urbanismo
Mutual Heredia	35. Ofelia Taitelbaum J., Gerente General
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD	36. Alfredo Marty, Representante Residente Adjunto 37. Lorenzo Guadamuz, Asesor Técnico 38. William Rodríguez, Proyecto Erradicación de Precarios 39. Helio Fallas, Experto Nacional, Mapa de Pobreza 40. Johny Meoño, Consultor Reforma del Estado



programa de asistencia técnica para fortalecer el proceso de planeamiento con miras al desarrollo urbano local

BIBLIOGRAFÍA

(DOCUMENTOS CONSULTADOS SEGÚN TEMA CENTRAL)

● Desarrollo humano, comportamientos macroeconómico y social:

Proyecto Estado de la Nación (1999).

Economía y Negocios. Costa Rica.

La Nación S.A. (dic., 2000). “Balance de CEPAL sobre crecimiento económico. Costa Rica entre los más bajos”. En la sección: Economía y Negocios. Costa Rica.

● Municipalidades:

Solano Mojica, Moisés (1999). Código Municipal, concordado y guía práctica para su aplicación. Editorial Investigaciones Jurídicas. San José, Costa Rica.

IDESPO (1999) “Gobiernos Locales”. Estudio basado en encuesta de opinión realizada en noviembre de 1999. Disponible en: <http://www.una.ac.cr/idespo/gobierno/gobiloc1.htm> Costa Rica.

● Comportamiento demográfico:

Acuña González, Guillermo y Olivares Ferreto, Edith (2000). “La Población Migrante Nicaragüense en Costa Rica: Realidades y Respuestas”. Cuadernos de Trabajo de la Serie: Gobernabilidad Democrática y Desarrollo. International Development Research Center, CNUAH-Hábitat, Fundación Arias para la Paz y el Progreso. Costa Rica. Costa Rica”. Estructura del proyecto encontrado en <http://www.dia.accentia.com/proye.html>.

Segnini, Giannina (dic., 1999). “Mayoría de los inmigrantes se concentra en la capital. Nicaragüenses no superan los

Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Sexto Informe, 1a edición. Proyecto Estado de la Nación. San José, Costa Rica.

Ministerio de Hacienda (2000). Carta del Ministro remitida por email desde <http://www.hacienda.go.cr/carta>. Costa Rica. La Nación S.A. (dic., 2000). “Producción seguirá a paso lento”. En la sección:

ciones Jurídicas. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional, Poder Judicial (1994). “Acción de Inconstitucionalidad” planteada por la Municipalidad de San José. Expediente 757-94. Costa Rica.

Sala Constitucional (1998). “Acción de Inconstitucionalidad” planteada por CRECEX impugnando párrafos del Artículo 171 de la ley Orgánica del Banco Central. Expediente 757-94. Costa Rica.

Morales Ortega, Ninette y Zepeda Gaitán, Darlyng (2000). “Migración de nicaragüenses a Costa Rica: Impacto Territorial y Respuestas Locales”. Cuadernos de Trabajo de la Serie: Gobernabilidad Democrática y Desarrollo. Edición No. 1. International Development Research Center, CNUAH-Hábitat, Fundación Arias para la Paz y el Progreso, HABITAR. Costa Rica.

La Nación Digital (1999). “Nicaragüenses en Costa Rica: Cuadro Resumen de Hallazgos y Recomendaciones”. Informe especial. La Nación S.A. Costa Rica.

IDESPO (2000). Proyecto “Propuesta de desarrollo humano sostenible de la población de 400 mil”. Primera Parte, La Nación S.A. Costa Rica.



● Políticas de vivienda:

Gutiérrez Saxe, Miguel y Vargas Cullell, Ana Jimena (1996). "Costa Rica: una Revisión de las Políticas de Vivienda aplicadas a partir de 1986: acceso de los estratos de ingresos medios y bajos al financiamiento para vivienda". Documento elaborado a solicitud de la CEPAL. Costa Rica.

Proyecto Estado de la Nación (1997). "Objetivos y Tareas Prioritarias de una Política Nacional de Vivienda para la Próxima Década" Resultados de tres sesiones de trabajo celebradas entre los días 17 y 31 de julio de 1997, como Costa Rica. Fuente: disquete aportado por el autor. Costa Rica.

Morgan, Daniel (???). La Economía Política, la Economía Macroeconómica, la Economía Microeconómica y la Intervención Estatal en el Campo de la Vivienda. Costa Rica.

● Déficit habitacional:

1999) "Déficit Habitacional". En sección: Opinión. La Nación S.A. Costa Rica.

Guevara, José David (agosto, 1999). "Aumenta faltante de casas". En la sección: Nacionales del diario. La Nación S.A. Costa Rica.

● Problemas y mejoramiento precarios:

Chaverri Pattison, Benjamín y Fernández Castro, Freddy (1991). "Estudio de Identificación, Atención y Localización de posibles sitios dentro de la Gran Área Metropolitana, para la solución de los Asentamientos en Precario. Primera Etapa." Impreso por la Comisión Especial de Vivienda. Costa Rica.

Departamento de Urbanismo, INVU (???). "Estudio de Identificación de Asentamientos en Precario. Sección Gran Área Metropolitana". Costa Rica.

IMAS (1999). "Convenio Marco de Cooperación entre el IMAS y FUPROVI, para el Desarrollo de Proyectos de

parte del foro de concertación sobre la vivienda convocado por el Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica.

MIDEPLAN. Plan Nacional de Desarrollo. Extracto de fuente en Internet: <http://www.mideplan.go.cr/pnd/actores/sectorpublico/vivienda/mivah.htm>. Costa Rica.

La Nación S.A. "Vivienda: Vida de Calidad". Programa de La Unidad en la campaña por elecciones de 1998. Reproducido en el diario La Nación. Costa Rica.

Morgan, Daniel (???). Sin título. Tres páginas sobre la política de vivienda en

INVU (1994). "Costa Rica: estimación tradicional del déficit habitacional para varios años seleccionados. Metodología del INVU: 1984, 1986, 1992, 1994." Costa Rica.

Monroe Herrera, Donald (setiembre,

Mejoramiento de la Infraestructura Comunal, Generación de Empleo y Capacitación en los proyectos habitacionales del IMAS". Costa Rica.

FUPROVI (2000). "Programa Mejoramiento de la Infraestructura y Fortalecimiento Comunal". San José, Costa Rica.

FUPROVI (2000). "Estrategia de Intervención Proyectos de Mejoramiento de Infraestructura y (promoción) Capacitación Comunal". Folleto. San José, Costa Rica.

La Nación (2000). "Combate a Tugurios". Información obtenida de http://www.nacion.co.cr/ln_ee/2000/abril/26/pais11.html. Costa Rica.

La Nación S.A. (2000). "Precarios: acciones concretas". En Opinión. http://www.nacion.co.cr/ln_ee/2000/marzo/02/opinion7.html. La Nación S.A. Costa Rica.

Moya Chacón, Ronald. (septiembre,



1999). "Italianos prometieron \$400 millones al BANHVI. Grupo ofreció eliminar tugurios. Banco desistió antes requisitos de la Federación". La Nación S.A. Costa Rica.

Guevara M., José David (mayo, 1999). "Plan contra 3.192 tugurios. En la sección: Nacionales del diario La Nación S.A. Costa Rica.

Alvarado Dávila, Royden. (marzo, 1998). "Rincón Grande de Pavas. Todos por el Bien de Todos". La Nación Digital. Costa Rica.

Garita, William Méndez. (septiembre,

"Experiencias del Plan de Desarrollo Local de Rincón Grande de Pavas. Cantón San José (Costa Rica)". Datos resumen y referencia a contacto en: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/pgu-lac/expe085.html>.

● Inversiones y soluciones habitacionales:

La Nación S.A. (dic., 2000). "Otorgados 18.500 bonos de vivienda. Invertidos más de \$27.000 millones". Campo pagado por el Gobierno. Costa Rica.

Habitat. "Programa de Vivienda Rural, Fundación Costa Rica-Canadá (Costa Rica)". Resumen de datos en el contexto del Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 1996. Referido en: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu/bp088.html>.

● Problemas y programas regionales en vivienda y

Acción Regional en Asentamientos Humanos y Vivienda - Centroamérica (1996-2000)". En: <http://www.siscom.or.cr/aso/ccvah.htm>.

● Problemas y soluciones del planeamiento territorial y urbano:

La Nación S.A. (dic., 2000). "Establecen reglas para urbanizar". En sección: El País. Costa Rica.

Presidencia de la República, (29/5/2000). Decreto No. 28667 MP-MOPT-H-MIVAH-MINAE: Reglamento Consejo de Planificación Urbana de la Gran Área Metropolitana. Imprenta Nacional. Costa Rica.

1997). "Trasladan a 177 familias. Desapareció Precario Las Cloacas". La Nación Digital. Costa Rica.

Mora, Emilia. (octubre, 1996). "Frustración y graves problemas económicos. Todos los días arañando la vida. La Carpio, Rincón Grande de Pavas, Torremolinos y Los Cuadros, ejemplos de crecimiento urbano sin planificación". La Nación Digital. Costa Rica.

Mora, Emilia (agosto, 1995). Artículo sobre el Precario Las Pavas. En la sección: El País. La Nación Digital. Costa Rica.

La Nación S.A. (dic., 2000). "Banhvi ya invirtió \$30.000 millones en proyectos inconclusos. Suben Costo por Coovivienda. Ministerio Público a la espera de informe financiero contable." En sección: Nacionales. Costa Rica.

Olivares, Elí (julio, 2000). "Objetan adjudicación de casas". La Nación S.A. Costa Rica.

La Nación S.A. (agosto, 2000). "Lotes para casas". Costa Rica.

asentamientos humanos:

Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos. "Plan de

La Gaceta No. 189 del 3/10/2000. Decreto No. 28937 MOPT-MIVAH-MINAE con el cual se crea la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Imprenta Nacional. Costa Rica.

La Gaceta No. 244 del 20/12/2000. Alcance No. 92. "INVU. Reglamento General de Desarrollo Urbano en los Cuadrantes Urbanos habilitados por el Decreto Ejecutivo No. 25902, del 7 de abril de 1997, Alcance No. 66." Imprenta Nacional. Costa Rica

IDESPO (2000). Proyecto "Propuesta de ordenamiento urbano del área central de



Costa Rica”. Estructura del proyecto encontrado en <http://www.una.ac.cr/ides/proye.html>. Costa Rica.

Torremolinos y Los Cuadros, ejemplos de crecimiento urbano sin planificación”. La Nación Digital. Costa Rica.

● Sistema financiero para la vivienda:

Asamblea Legislativa. Proyecto de Ley: Reforma del Art. 169 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, No. 7052, reformada por la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, No. 7558, y adición de un Artículo 169 bis. Expediente No. 13.489. Costa Rica.

Asamblea Legislativa. Proyecto de Ley: Adición de un Artículo 67 bis a la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, Ley No. 7052. Expediente No. 13.649. Costa Rica.

Asamblea Legislativa. Proyecto de Ley: Adición de un Artículo 59 bis de la Ley No. 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Expediente No. 13.947. Costa Rica.

total de las multas e intereses de las deudas pendientes sobre Viviendas de Interés Social. Expediente No. 14.102. Costa Rica.

Mora, Emilia. (octubre, 1996). “Frustración y graves problemas económicos. Todos los días arañando la vida. La Carpio, Rincón Grande de Pavas, Costa Rica.”

Asamblea Legislativa. Proyecto de Ley: Reforma del Artículo 59 bis de la Ley No. 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, reformado mediante Ley No. 7950 del 7 de diciembre de 1999. Costa Rica.

Asamblea Legislativa. Proyecto de Ley: Reforma de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda No. 7052. Expediente No. 14.105. Costa Rica.

Asamblea Legislativa. Proyecto de Ley: Reformas de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, No. 7052. Expediente No. 14.004. Costa Rica.

Asamblea Legislativa. Proyecto de Ley: Regulación de la Declaratoria de Viviendas de Interés Social. Expediente No. 13.939. Costa Rica.

Asamblea Legislativa. Proyecto de Ley: Autorización al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo la condonación

ASENTAMIENTOS VISITADOS



Orowe, Los Hijos de Ricardo, La Capri, Nisperos, Guarari.

BARRERAS INSTITUCIONALES A REMOVER PARA FACILITAR UN PROGRAMA SOSTENIDO DE MEJORAMIENTO BARRIAL EN EL SALVADOR

Por: Jaime Barba (Febrero, 2001)

ANTECEDENTES

Programa de Rehabilitación de Asentamientos Marginales (1977-78)

1. A finales de los años setenta, y contando con el patrocinio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial, se propició la formulación de un importante estudio de desarrollo urbano y regional denominado Programa de Rehabilitación de los Asentamientos Marginales del Área Metropolitana de San Salvador. Dicho Programa constituye, hasta el día de hoy la única plataforma de amplio alcance que se ha diseñado en El Salvador en materia de rehabilitación urbana.
 - problemas que afectaban a la población de menores recursos en el Área Metropolitana de San Salvador se podían desagregar de la siguiente manera²⁸:
 - Empleo limitado e inestable y por lo tanto un ingreso mensual familiar insuficiente. Se calculaba que para 1976 la población residente en asentamientos populares en situación precaria²⁹ era de 344,400 personas, lo que correspondía al 47 por ciento de la población total del Área Metropolitana de San Salvador.
 - Consumo de agua potable muy limitado. Por ejemplo en un grupo de colonias ilegales, donde vivían 3,300 personas, ningún lote estaba conectado a la red de agua potable. Las familias compraban agua a particulares fuera de la zona a un precio mensual promedio 300 por ciento más que el consumo formal.
 - La oferta habitacional también era muy limitada. Para un poco más del 50 por ciento de las familias de San Salvador, las únicas opciones eran los
2. Por tratarse de un diseño bastante completo, vale la pena en este documento esbozar algunas caracterizaciones, objetivos y alcances del Programa de Rehabilitación de los Asentamientos Marginales del Área Metropolitana de San Salvador, a fin de tener una idea de la magnitud del desafío actual, sobre todo, si se considera que han pasado desde aquella formulación casi veinticinco años, y los dinamismos urbanos han dado lugar ahora a escenarios verdaderamente complicados y explosivos.
3. Para el referido Programa las dimensiones de algunos de los

²⁸ Se elaboraron diversos documentos para la formulación del Programa de Rehabilitación de los Asentamientos Marginales del Área Metropolitana de San Salvador, las referencias fácticas que aquí se retoman provienen del Informe de la Fase I. San Salvador, febrero de 1977.

²⁹ Estos asentamientos populares eran de diverso tipo: mesones, tugurios, colonias ilegales (invasiones de tierras privadas o públicas, lotificaciones no aprobadas, etc.). La proporción mayor, para aquellos años la constituían los mesones y en segundo lugar los tugurios, y el menor porcentaje lo constituían las otras modalidades de asentamientos. Además de ser el municipio de San Salvador (asiento de la ciudad de San Salvador) el territorio que concentraba la mayor parte de todos los asentamientos populares en situación precaria.



mesones, tugurios y colonias ilegales. La única excepción la constituían los proyectos de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima y los dos proyectos de rehabilitación del ente estatal autónomo Instituto de Vivienda Urbana.

- La movilidad social, para estos pobladores en precario, en muchos casos era hacia abajo; por ejemplo, cuando una familia debía moverse desde un mesón a un tugurio porque no podía continuar pagando la cuota mensual regular.
- Un porcentaje considerable de las familias de estos asentamientos populares en precario no poseía títulos de propiedad sobre los lotes donde viven. En muchas de las colonias ilegales, a pesar de que en algunos casos se pagaban cuotas mensuales, los dueños de esas tierras (o los lotificadores) no formalizaban legalmente estos arrendamientos con la correspondiente promesa de venta.

4. El Programa de Rehabilitación de los

Asentamientos Marginales del Área Metropolitana de San Salvador se planteó objetivos dirigidos a la integración económica y social, tales como:

- Mejorar los niveles de consumo de estos sectores populares.
 - Mejorar la participación de la población de estos asentamientos en las decisiones que afectaban el desarrollo urbano y más particularmente de estas comunidades.
 - Reducir los riesgos físicos y económicos de los habitantes de estos asentamientos.
5. Este Programa tenía alcances específicos y señaló claramente las proporciones del tipo de asentamientos que serían sujeto de rehabilitación, y esto en relación con el peso específico de cada uno (Cuadro 1).
 6. Resulta interesante destacar la modalidad de acción que el Programa se proponía:
 - Para la rehabilitación de mesones y viviendas viejas no se preveían proyectos específicos en

Cuadro 1

ASENTAMIENTOS SELECCIONADOS PARA REHABILITACIÓN INMEDIATA (Programa de 18 meses)

Tipo de asentamiento	Área	N° actual de fam.	% del N° total de fam. en el tipo en 1976	N° potencial de fam. en sitios selec.	% del N° total de fam. en proyectado tipo En 1987
Tugurios	25.5	3,447	43%	3,670	23%
Campamentos	2.1	486	11%	490	13%
Mesones y viviendas viejas	9.4	5,100	15%	5,500	13%
Colonias Ilegales	180	3,734	16%	7,880	13%
TOTAL	217	12,767	17%	17,540	14%

FUENTE: Estudio de Desarrollo Urbano y Regional (Proyecto ELS/73/008), *Programa de Rehabilitación de los Asentamientos Marginales del Área Metropolitana de San Salvador*, Informe de la fase I, Documento No. 4/EDURES (E), San Salvador, febrero de 1977, p. 6 (Cuadro 1).

áreas delimitadas, sino medidas legales a nivel de la ciudad para proteger los derechos de los inquilinos y dueños y medidas financieras y legales.

La participación del sector privado en cuanto a contribuir al aumento del empleo por medio del sector formal e informal, la movilización del capital, el aumento de la oferta del terreno pero bajo normas apropiadas y derechos a la firme tenencia, obras físicas y aumento de la oferta habitacional.

No obstante la pertinencia y precisión de algunos de los señalamientos de este estudio, éste no se puso en práctica como Programa. Las razones de ello son variadas e intrincadas, pero no cabe duda que un componente esencial lo constituyó la falta de voluntad política para emprender un proceso de rehabilitación urbana que de algún modo impactara de forma sensible el tejido social urbano, ya en aquellos años en franco proceso de deterioro.

Acciones puntuales (Comunidad “Las Palmas”, 1997-2000)

7. El Proyecto de Rehabilitación de la Comunidad “Las Palmas”, es quizás el único proyecto de mejoramiento barrial en el país. El territorio de la comunidad es de un área de 9.6 hectáreas que albergan a uno de los más antiguos tugurios de la ciudad de San Salvador. Sin embargo, el proyecto se concentró en construir soluciones habitacionales de altura (tres y cuatro niveles) para 84 familias, lo que de entrada limitó sus alcances, ya que la modificación del entorno es sólo parcial. Cada apartamento tipo mide 42.78 metros cuadrados de área de uso múltiple, para actividades de estar, comer y dormir; y un área adicional de 1.60 x 4.2 metros para lavar ropa y aseo personal. Siendo el área total del apartamento de 49.5 metros cuadrados.

Aunque se logró garantizar un financiamiento en buenas condiciones a partir de la Cooperación Alemana (que aportó el 97.3 por ciento), la verdad es que esto se tradujo en un desdibujamiento de la amplia experiencia de ayuda mutua que tiene la institución responsable del proyecto, Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, FUNDASAL, ya que la ayuda mutua se trocó por el llamado ahorro previo, que consistió en ahorrar durante 8 meses el equivalente a 8 cuotas del apartamento nuevo. Y aunque el aporte en el total del financiamiento es insignificante (2.4 por ciento), lo cierto es que esta modalidad drena aún más las ya disminuidas fibras organizativas de los sectores populares más empobrecidos.

Los vacíos de una política pública, el problema fundamental

Antes de 1950 el panorama de la vivienda en El Salvador mostraba, por un lado, la persistente precariedad de la mayoría de las casas campesinas dispersas por todo el país, entre las cuales resaltaban las pocas mansiones de gran valor de los propietarios de fincas y haciendas; por el otro, la creciente heterogeneidad habitacional en las ciudades, donde los barrios populares eran segregados cada día más de las nuevas colonias de los grupos sociales de ingresos medios y altos. En este contexto encontramos un mercado habitacional poco desarrollado y una débil intervención pública y social en torno a esta problemática.

Esta situación va a cambiar drásticamente a partir de mediados del siglo XX debido al crecimiento económico, la urbanización y la modernización del Estado. Se crean el Instituto de Vivienda Urbana (IVU), que dará un fuerte impulso a los programas públicos de vivienda iniciados en la década de los años 30, la Financiera Nacional para la Vivienda (FNV), que desde los años 60 constituirá la base para la



conformación de un importante número de empresas privadas dedicadas a la construcción de proyectos de vivienda de gran envergadura dirigidos principalmente hacia grupos sociales de ingresos medios, y en 1973 el Fondo Social para la Vivienda (FSV), instituido como un programa con la participación del Estado, los patronos y los trabajadores formales con ingresos hasta tres salarios mínimos, orientado a financiar vivienda para los asalariados de ingresos más bajos. Se va configurando así un mercado habitacional de relativo dinamismo y una importante capacidad de gestión de este tipo de proyectos, mientras las políticas públicas para la vivienda alcanzan su mayor nivel de desarrollo.

La crisis de finales de los años 70, la guerra durante la década siguiente y la reestructuración de la economía y la sociedad luego de los Acuerdos de Paz, enmarcan una larga transición hacia el momento actual, en que la política de vivienda que se había ido estructurando en las décadas anteriores se desdibuja paulatinamente y el mercado enfrenta obstáculos de difícil resolución.

El panorama de la vivienda al iniciarse el siglo XXI con dos impactantes terremotos es radicalmente diferente. El campo salvadoreño se ha ido poblando durante las dos últimas décadas de lotificaciones ilegales entre las cuales es difícil distinguir los asentamientos construidos al calor de los Acuerdos de Paz y el Programa de Transferencia de Tierras. En las áreas urbanas los mesones han dejado paso a los tugurios y las colonias ilegales (Zschaebitz et al, 1995), mientras emergen, como en la mayoría de ciudades latinoamericanas, nuevas expresiones de segregación urbana, entre ellas los condominios cerrados (Lungo y Baires, 2001).

Así los terremotos, más allá de la magnitud de la destrucción y los daños materiales, económicos y sociales causados, pusieron al desnudo las limitaciones de la acción gubernamental que se caracteriza por *los vacíos de la política de vivienda actual y el desfase de la institucionalidad responsable de la misma*. Por esta razón, un análisis integral de esta problemática exige observar sus múltiples dimensiones y las contradictorias relaciones entre las mismas

Fuente: Tomado de Mario Lungo, Revista ECA, UCA, Septiembre de 2001

El desafío de la vulnerabilidad

El marco de la actividad sísmica

8. El terremoto del 13 de enero de 2001, así como la serie de eventos sísmicos acaecidos desde esa fecha (sobre todo el del 13 de febrero que tuvo como área de afectación privilegiada la zona paracentral del país), exigen cambiar drásticamente la perspectiva de cualquier proyecto de intervención urbana en El

Salvador. La peculiar modalidad de afectación que han tenido estos sismos sobre la franja litoral y central del país, ha dejado al descubierto la fragilidad de diversos asentamientos humanos³⁰. Y no es sólo el hecho de que muchas familias salvadoreñas vivan en un hábitat donde la vivienda y los servicios sean

³⁰ Los dos terremotos habidos en El Salvador habidos a principios de 2001 (13 de enero y 13 de febrero), en términos habitacionales tuvieron mayor afectación entre la población rural del país y ciudades pequeñas del interior. «Previo al[os] terremoto[s] y de acuerdo a cifras oficiales, en el área rural se identificaba el 52 por ciento del déficit habitacional nacional, concentrándose en la población con ingresos por debajo de los dos salarios mínimos [145 dólares, aproximadamente] el 78 por ciento de dicho déficit. Los aspectos negativos del déficit no se referían exclusivamente a carencias físicas de techo, piso o paredes en viviendas, sino también a la falta de acceso a los servicios básicos como agua potable, energía eléctrica, evacuación e desechos sólidos, falta de suficientes espacios públicos y recreativos, así como, a aspectos menos tangibles, así como a aspectos menos tangibles como son el hacinamiento, la insalubridad y la marginación social». «FIDAVIP. Federación de Instituciones de Apoyo a la Vivienda Popular», El Diario de Hoy, martes 27 de febrero de 2001, San Salvador, p. 51.



precarios, es que muchos lugares de poblamiento se encuentran en situación de riesgo, dadas las características geológicas del país. Esto adquiere dimensiones mayores si se considera el tipo de crecimiento urbano que El Salvador ha tenido en los últimos cincuenta años y donde los últimos veinticinco se puede decir, sin ambages, que han estado regidos por la falta de planificación, la carencia de criterios coherentes de gestión urbana y la poca consideración del cuadro geológico del país.

9. Debe considerarse que el terremoto del 10 octubre de 1986, que tuvo su principal radio de afectación en el municipio de San Salvador y otros municipios metropolitanos adyacentes, contribuyó a que se modificara

sensiblemente la composición del tipo de asentamientos populares en buena parte del Área Metropolitana de San Salvador. Así, si antes de 1986 un poco más del 50 por ciento de la población de precarios recursos económicos vivía en mesones, ya a principios de los años noventa del siglo xx la situación se había alterado, puesto que la modalidad llamada colonias ilegales se había vuelto predominante, sobre todo debido a que muchos mesones, como efecto inmediato del sismo se derrumbaron, y como no hubo de parte del Estado una respuesta amplia y profunda a la situación del hábitat popular, entonces la emergencia de las colonias ilegales así como la expansión de algunos tugurios no se hizo esperar.

Cuadro 2

POBLACIÓN Y MODALIDAD DE VIVIENDA POPULAR EN EL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR (1971-1993)

Modalidad de Vivienda	1971	1986	1993
Colonia ilegal	108,993	156,471	183,299
Tugurio	50,334	70,842	130,379
Mesón	178,853	81,381	86,297

FUENTE: Ulrike Zschaebitz et al, *Documentos de Estudios de FUNDASAL*, No. 15/vol. I: La vivienda popular urbana del Área Metropolitana de San Salvador, 1971-1993. Estadísticas básicas de los asentamientos populares urbanos del Área Metropolitana de San Salvador, 1968-1993, pp. 58, 58 a, 58 b.

10. Además, hay que agregar que también se vio modificada la ubicación geográfica de estos asentamientos populares, dado que ahora alrededor del 70 por ciento de las colonias ilegales, por ejemplo, se encuentran ubicadas en los municipios de San Salvador, Mejicanos, Soyapango y Ciudad Delgado. Esto hace que un importante agregado de población se reproduzca socialmente en estas condiciones.

11. Por otra parte, se advierte que se ha producido una imbricación territorial

entre las modalidades de vivienda popular y los proyectos habitacionales impulsados por el sector construcción. Ahora, en un mismo territorio existen, casi indiferenciadamente colonias ilegales, tugurios, algunos mesones, proyectos habitacionales para sectores populares auspiciados por organismos no-gubernamentales (Fundación Salvadoreña para la Vivienda Mínima, por ejemplo), proyectos residenciales para cotizantes del Fondo Social para la Vivienda (entidad estatal), proyectos residenciales para sectores medios y



viejas áreas de vivienda (al menos 25 años) que se han deteriorado e incluso segmentos de parque industrial u otros dispositivos económicos como las áreas de maquila.

Esto no se presentaba de esta forma cuando se pensó en la propuesta de mejoramiento barrial que se proponía en los años setenta del siglo xx (EDURES). De ahí que una nueva propuesta de rehabilitación de barrios *debe* incorporar estas decisivas modificaciones ocurridas en el espacio metropolitano, para poder contribuir a la gestión de territorios con creciente complejidad económica y social.

12. Después de la intensa actividad sísmica que se presentó a partir del 13 de enero también han quedado al descubierto algunos aspectos institucionales que *deberían* hacer parte de las políticas de vivienda, al menos en las áreas urbanas de la Región Metropolitana de San Salvador.

De este modo, dada la desastrosa evidencia de lo sucedido en La Colina, se hace urgente revisar y modificar los parámetros vigentes e impulsar una redefinición del ordenamiento territorial en las principales ciudades metropolitanas

Aunque aún no hay estudios científicos concluyentes respecto a lo sucedido en La Colina, el informe preliminar anteriormente citado señala que todas las evidencias apuntan a pensar que no se consideraron suficientemente las características geológicas de la zona. El informe indica que la existencia de mantos acuíferos en la Cordillera del Bálsamo hace, entre otros factores, que la composición del suelo sea menos compacta. Y esto sugiere que el tipo de construcciones y el volumen de los asentamientos implantados debieron de haberse evaluado de forma más equilibrada, sin dejar que los meros intereses económicos (desidia gubernamental, constructoras y bancos) se impusieran.

Esta situación debería implicar una revisión exhaustiva del actual poblamiento metropolitano que se ha venido dando en laderas, cerros, quebradas y otros lugares irregulares, y donde las empresas involucradas en el sector construcción y entidades estatales correspondientes han hecho, muchas veces, caso omiso de las recomendaciones para construir establecidas por la ley.

Es hasta los años noventa, al fortalecerse la capacidad de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, institución dependiente del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador, que las disposiciones legales han podido aplicarse con mayor amplitud. Al establecerse estas áreas de riesgo, sin duda que tendrá que iniciarse un proceso de reordenamiento territorial.

Es más, habría que comenzar por seguir las recomendaciones surgidas del amplio esfuerzo de indagación urbana y regional que emanó del Plan Maestro de Desarrollo Urbano — plamadur, realizado bajo el auspicio del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, en el cual se que establecieron parámetros básicos para el crecimiento urbano del país. En la información derivada de plamadur, para 1997, ya se identificaba el cordón habitacional que va desde Utila hasta Pinares de Suiza, pasando por La Colina, como área propensa a derrumbes. Además este argumento se ve reforzado con la divulgación del mapa sísmico de la ciudad de San Salvador (que fue elaborado por una misión geológica alemana a finales de la década del sesenta del siglo xx), en el cual están claramente establecido los riesgos de habitar en San Salvador y sus alrededores.

13. Lo que se prevé, según las declaraciones de funcionarios del Gobierno Central, es que tendrá lugar un incremento en la construcción de viviendas, sobre todo para dar respuesta a los afectados directamente por los



terremotos de enero y febrero del 2001. Las cifras preliminares de las que se está hablando andan alrededor de los 2,800 millones de dólares para enfrentar la reconstrucción del país.

Desafortunadamente, esto no parece estar articulado a un genuino proceso de ordenamiento territorial con el cual se tendría la posibilidad, después de muchos años, de establecer un ritmo y modo menos “salvaje” del crecimiento urbano³¹.

Debiera considerarse de forma estratégica el alcance de la actividad sísmica desatada a partir del 13 de enero del 2001. En ese sentido, no puede obviarse, en ningún momento las características sísmicas que afectan al país: a) Los tiempos de la actividad sísmica, no son humanos, sino geológicos, esto quiere decir que si el estudio científico de la estructura geológica correspondiente

a El Salvador no es considerado de manera responsable a efectos del poblamiento en el territorio, siempre se estará al garete y las consecuencias, en términos de vida humana, al producirse eventos sísmicos (que no es posible predecir con exactitud milimétrica), serán graves. Lo sucedido en enero de 2001 fue producto del movimiento de la placa Cocos (ubicada en el océano Pacífico), la cula en un proceso de subducción (se entiende por introducción en otra placa, por debajo) afectó la placa Caribe y es esto lo que originó el fuerte sismo de 7.6 en la Escala de Richter y que tuvo un radio de acción de amplio espectro sobre la costa y franja central del territorio de El Salvador. Como consecuencia de ello, las diversas fallas existen sobre el territorio nacional se vieron reactivadas y son las causantes de los sismos posteriores.

Legalización

14. Un aspecto principal que no puede desconocerse al momento de impulsar un programa de rehabilitación de barrios es que un porcentaje amplio del poblamiento de la Región Metropolitana de San Salvador no está regularizado, es parte de la urbanización informal. Sobre todo en los asentamientos llamados colonias ilegales. Estos asentamientos tienen dos vías de constitución: a) por usurpación de terrenos públicos (estatales o municipales) y privados y b) por procesos de compra-venta sin respaldo jurídico.

Los casos que requieren mayor atención, por la población involucrada y el volumen de transacciones efectuadas, es el que atañe a los procesos de compra-venta. Aquí, sucede que un lotificador privado parcela terrenos y los vende al público, pero obviando el procedimiento legal, tanto de la operación de compra-venta, como el proceso de inscripción de inmuebles de cada terreno vendido. Esto hace que los asentamientos humanos en las colonias ilegales sean amorfos, irregulares y desequilibrados.

³¹ Lo que se trata es de señalar que éste es el cuadro crítico que debe considerarse al momento de establecer el poblamiento en el país y en las ciudades, especialmente: b) Además, debe ubicarse El Salvador en un escenario sísmico mucho más amplio donde en los últimos 30 años han tenido lugar eventos sísmicos de significación: i) 1972: terremoto que destruyó la zona central de Managua, Nicaragua; ii) 1976, terremoto en ciudad de Guatemala de gran magnitud; iii) 1986, terremoto en San Salvador; 1990, iv) terremoto frente a Costa Rica en el océano Pacífico que produjo durante casi cuatro años aproximadamente 20,000 sismos de diferente magnitud; v) terremoto frente a Nicaragua en el océano Pacífico, que provocó elevadas mareas sobre la zona de Pochomil y sus alrededores y: vi) ahora este terremoto del 13 de enero de 2001 frente a El Salvador en el océano Pacífico. Y es que Centroamérica está sujeta a una serie de fracturas geotectónicas a escala global y también se encuentra expuesta a fallamientos locales. Por el norte, en el océano Atlántico, se encuentran interactuando la Placa de Norteamérica y la Placa del Caribe, divididas por la Fosa del Gran Caimán. En la parte sur, en el océano Pacífico, se distingue la Placa de Cocos a lo largo de todos los países centroamericanos (zona de subducción) formando la Fosa de Mesoamérica. Esta estructura geológica llega hasta la cresta de Cocos al nivel de la frontera entre Costa Rica y Panamá. La Placa de Nazca actúa a nivel de Panamá, a través de la Placa galápagos con movimiento paralelo al bloque de Panamá que afecta también a Costa Rica a través de una falla transcurrente y ha provocado grandes temblores destructivos en la región centroamericana. De este modo, ignorar dicho escenario sísmico significaría una absoluta irresponsabilidad.



Algunos cuentan con provisión de servicios básicos, pero otros no. Muchos de ellos están ubicados en zonas de riesgo, con el agravante que ya llevan años pagándole al lotificador por esas tierras.

Debe decirse que existe un mercado formal de lotificaciones donde se ubican empresas de cobertura nacional como ARGOZ, LOTIVERSA, entre otras, que siguen la normativa legal vigente. Y también existe un mercado informal de lotificaciones que es el que hay que procurar abordar, para desentrabar la ilegalización de tierras. En la Región Metropolitana de San Salvador, son predominantes este tipo de lotificaciones y son las que, de hecho, han venido configurando las características peculiares del poblamiento precario y haciendo de los pequeños núcleos urbanos enredados enjambres de asentamientos superpuestos con importantes déficit en provisión de servicios básicos. Municipios como Apopa, Delgado, Soyapango, Quezaltepeque y Colón son ejemplos claros de esto. Ahora, dado el cuadro de actividad sísmica del país, los aspectos de riesgo para estos asentamientos experimentarán un crecimiento exponencial y las cuestiones legales bajarán su perfil, pero no obstante ello, la legalización será imprescindible y el núcleo del problema no se concentra en los trámites que deben efectuarse u otro tipo de aspectos administrativos, sino en la voluntad del lotificador, que es al actor que debe prestársele bastante atención, tanto para el cumplimiento de la normativa correspondiente, como para tender algunos puentes de estímulo que faciliten la legalización.

15. Aunque es obvio que la interlocución para un programa de rehabilitación de barrios debe tener al Estado como

vínculo principal, debe considerarse que dado el carácter complejo de la situación salvadoreña, deberá contarse con enlaces en varias direcciones y con diversos sectores del país, para garantizar la aplicabilidad del posible programa³². Además, dado el curso de la dinámica de reconstrucción del país, los fondos asignados por instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo se verán redefinidos, ya que la demanda de vivienda temporal y permanente que oficialmente se está considerando alcanza la cifra de 100,000 viviendas.

De ahí que un programa de rehabilitación tenga que establecer prioridades y ejes direccionales específicos para poder ser efectivo. La asignación de recursos del Banco Interamericano de Desarrollo que se discutía antes de enero del 2001, y que giraba entorno a los 90 millones de dólares, para ser destinados a la rehabilitación de vivienda precaria, con seguridad se verá redefinida.

16. No obstante ello, debe tenerse claro que un programa de rehabilitación debe contribuir a romper el círculo vicioso de asistencialismo, mercantilización y precariedad que caracteriza a un importante segmento de intervenciones existentes en este tipo de asentamientos, sobre todo en colonias ilegales. Y aquí es donde hay que recuperar experiencias locales e internacionales que pueden, con seguridad, servir de marco referencial, aunque ampliado a una escala mucho mayor y tratando de evaluar sin prejuicios los yerros y aciertos del quehacer gubernamental y no-gubernamental (así como considerar la experiencia de las diversas iglesias (Católica y Luterana, sobre todo) que se han venido comprometiendo en este tipo de intervenciones.

³² El partido más importante de oposición, y de izquierda, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN, como consecuencia de la nueva situación del país después de la actividad sísmica desde el 13 de enero, también ha estructurado su propia propuesta de reconstrucción nacional y aunque hay puntos de entronque con lo sugerido por el gobierno central, también hay diferencias sustanciales que, dada la correlación de fuerzas de este partido en la Asamblea Legislativa y el control que ejerce en los más importantes concejos municipales del país, hacen presumir que habrá de darse un escenario crítico para cualquier reconstrucción nacional que se emprenda.



Además, para que haya novedad en un programa de rehabilitación urbana en El Salvador, tiene que irse más allá de la mera construcción física de viviendas (por ayuda mutua u otra modalidad) y contribuir a la

reconstitución del tejido social, y todo ello, considerando las coordinadas estratégicas de la actual expansión metropolitana de San Salvador.

Recomendaciones

17. La propuesta de intervención para la rehabilitación urbana deberá de tener claramente establecidos ejes direccionales principales y habrá de focalizarse en territorios estratégicos de la Región Metro-politana de San Salvador, a fin de poder construir un modelo a emular en caso de obtener éxito en la tentativa.
 - 1 Se hace escalonado;
 - 2 Si se provoca el involucramiento multisectorial (de los municipios, la empresa privada, las ONGs, las iglesias, y principalmente de las organizaciones populares de base), lo que garantizaría la instalación permanente de una mesa de trabajo capaz de desmadejar las desavenencias políticas que habrán de darse;
 - 3 Si atrás de las ejecuciones materiales existen consideraciones importantes de teoría social; y
 - 4 Si el programa es evaluado de forma permanente para provocar, en el futuro inmediato, réplicas en otros lugares del país.
18. Para que el programa de rehabilitación urbana pueda acertar, resulta imprescindible ejecutar estudios de apreciación global y temática que permitan abrir camino a la propuesta, sobre todo ahora después de los terremotos de comienzos del 2001.
19. Un programa de este tipo tendrá mejores resultados si:





BARRERAS INSTITUCIONALES A REMOVER PARA FACILITAR UN PROGRAMA MASIVO Y SOSTENIBLE DE MEJORAMIENTO BARRIAL URBANO EN GUATEMALA

Consultora: Sandra Drummond Lewis

Fecha: Enero 2001

1. INTRODUCCIÓN

- 1.1 La urbanización en Guatemala
- 1.2 Los asentamientos precarios
- 1.3 Marco contextual de la vivienda

2. MARCO INSTITUCIONAL

- 2.1 El Gobierno Central
- 2.2 El Gobierno Local
- 2.3 La sociedad civil
- 2.4 El sector privado
- 2.5 La cooperación internacional

3. COMPONENTES DE UN PROGRAMA DE MEJORAMIENTO BARRIAL

- 3.1 Sistemas de información y diagnóstico de los asentamientos precarios
- 3.2 Reordenamiento urbano
- 3.3 Legalización de la tierra
- 3.4 Dotación de infraestructura y vivienda
- 3.5 Programas de Mejoramiento Barrial
- 3.6 Alivio a la Pobreza
- 3.7 Características generales de la intervención institucional en los asentamientos precarios

4. CONCLUSIONES

5. REFERENCIAS



1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este informe es el de identificar, a través del análisis del marco operativo actual de la vivienda y del papel que los diferentes actores involucrados en la problemática habitacional urbana, los obstáculos institucionales a remover para facilitar un “programa masivo y sostenido de mejoramiento barrial urbano en Guatemala”. En el caso de Guatemala, el área metropolitana presenta una fuerte primacía urbana y concentra un alto porcentaje de hogares viviendo en situación de pobreza y pobreza extrema. Por esta razón este informe se

concentrará en el estudio del Área Metropolitana de Guatemala, donde es urgente la facilitación de acciones que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población en situación de pobreza y extrema pobreza, principalmente en los municipios de Guatemala, Mixco, Villa Nueva y Chinautla que son los que presentan una mayor concentración de asentamientos precarios.

En este informe se incluye un anexo en el que se amplía la información de los diferentes temas abordados.

1.1 La urbanización en Guatemala

Según el censo de 1994, la población urbana en el país apenas había alcanzado 35%³³, mientras el promedio en la región latinoamericana había alcanzado ya un 74%. Junto a esta baja dinámica de crecimiento urbano, la ocupación territorial se caracteriza por una alta concentración de la población en el Área Metropolitana de Guatemala - AMG³⁴ en contraste con una ausencia de ciudades intermedias. En 1994, el 28% del total de la población urbana en el país se concentraba en el municipio de Guatemala, y el 44% en el departamento de Guatemala. En términos de primacía, de la capital, (municipio de Guatemala), con relación a la segunda ciudad en jerarquía del país (Quetzaltenango) era de 9.1, y con la inclusión de la población urbana de la Región Metropolitana, el índice aumentaba hasta 13.5% (Elias, Gellert, Pape, Reyes, 1997). Además el AMG, a

pesar de ser un área con un proceso tardío de metropolización, es el área más industrializada del país y ha concentrado, la administración del Estado y la mayoría de instituciones públicas³⁵.

Durante los últimos años, la tasa de crecimiento ha disminuido en municipios como la Ciudad Guatemala (0.8%), mientras que se ha incrementado en municipios del sur del AMG como Villa Nueva (17%) (ver tabla en anexos). Para el año 2010, de acuerdo a la Municipalidad de Guatemala, alrededor del 60% de la población del AMG vivirá en los municipios del sur de esta metrópoli.

En relación a la formación de hogares, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998-1999 - ENIGFAM, apuntó que a nivel nacional

³³ El aumento del grado de urbanización en Guatemala que manifestó una dinámica relativamente alta en los años 1950-60, posteriormente sufrió una desaceleración.

³⁴ Generalmente existen once municipios, de los dieciséis que conforman el departamento de Guatemala, que son incluidos en el AMG. Estos son: en primer lugar los más conurbados, Ciudad de Guatemala, Mixco y Villa Nueva, y luego los de Chinautla, San Pedro Sacatepéquez, Santa Catarina Pinula, San José Pinula, Villa Canales, Petapa, Fraijanes y Amatitlán. La Región Metropolitana está conformada por el departamento de Guatemala

³⁵ En 1994 la Región Metropolitana recibía el 78 por ciento de la inversión nacional privada, el 45 por ciento del empleo; concentraba el 79 por ciento de la producción industrial, el 85 por ciento de la construcción, el 80 por ciento de la economía informal y el 90 por ciento de las actividades comerciales



el promedio de personas por hogar era de 5.3 y de 4.7 en la Región Metropolitana. Tomando estos datos como base, podemos asumir que en el

1.2 Los asentamientos precarios

En el AMG, un alto porcentaje de su población habita en áreas socialmente marginadas, en condiciones de pobreza. Estas áreas marginales, conocidas como asentamientos precarios o ilegales se caracterizan por: inseguridad en la tenencia de la tierra; ubicación en áreas de alto riesgo a desastres naturales como terremotos, deslizamientos, derrumbes, inundaciones, contaminación ambiental; una alta precariedad habitacional que responde al déficit cualitativo de las viviendas; y una ausencia o inadecuada provisión de servicios públicos básicos urbanos, como agua, drenajes, electricidad, calles, transporte público y equipamiento comunitario.

En cuanto a la ubicación geográfica de los asentamientos precarios, la Ciudad de Guatemala ha sido hasta ahora el principal escenario para las ocupaciones de tierra urbana por los pobres. Esto responde en definitiva a: la cercanía a fuentes de trabajo, principalmente en el sector informal; y a una mayor disponibilidad de recursos y servicios públicos como salud, educación e infraestructura con que cuenta este municipio. Sin embargo, debido a la escasez de tierra en la Ciudad de Guatemala, en los últimos años la tendencia de los sectores pobres en busca de una solución a su problema de vivienda se han dirigido, siguiendo el patrón de crecimiento del AMCG, hacia

departamento de Guatemala se forman cada año alrededor de 13,600 familias de las cuales unas 9,700 se ubicarán en el área urbana.

otros municipios, principalmente Mixco, Villa Nueva y Chinautla.

Aunque no existe una cifra oficial sobre el número de personas que habitan en los asentamientos precarios, ya que esta varía de acuerdo a la definición de asentamiento precario que utilicen las distintas instituciones, informalmente se dice que alrededor de un millón de personas habitan en estas áreas. Un estudio (BID, 2000) apuntó que 180,000 de un total de 464,000 familias en 1999, vivían en condiciones precarias, en asentamientos ilegales en la Ciudad de Guatemala.

En lo que se refiere a la tenencia de la tierra, la ilegalidad es una característica común de los asentamientos precarios o ilegales, que en su mayoría se han establecido por invasiones en tierras del estado o municipales.

Un estudio (COINAP, UNICEF 1997) indicó que de 161 áreas consideradas como las más precarias en seis municipios del AMG, el 93% corresponde a invasiones de terrenos sin servicios básicos y con viviendas todavía improvisadas; alrededor del 70 % surgieron durante el período de 1992 a 1997; el propietario de las tierras, en un 76% era el Estado, en un 15% las municipalidades y en solo 8% de los casos era propiedad privada.

1.3 Marco contextual del sector vivienda

Para 1995, el déficit habitacional cuantitativo (25%) y cualitativo (75%) acumulado era de 1,390,000 unidades, de las cuales 34% se ubicaban en el área urbana del país y el 14% correspondían al Departamento de Guatemala. Y se calculaba que el crecimiento de este déficit sería de 43,000 unidades por año, durante el período 1996-2000 (Viceministerio de la Vivienda - SEGEPLAN, 1996). Dentro de las causas determinantes de esta situación se

anotaban la falta, a través de la historia, de políticas e instituciones eficientes para atender las demandas de los sectores de bajos ingresos, un marco regulatorio y legal inadecuado, un sistema financiero muy rígido para vivienda de bajo costo en contraste con la limitada capacidad de pago de estos grupos y la baja participación del sector privado en el segmento del mercado dirigido a la población pobre.



Como reacción al fracaso de las intervenciones públicas en vivienda en el país, el estado a través de la “Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos” - Decreto 120-96, estableció la base institucional, técnica y financiera que en principio debería permitir a toda familia guatemalteca el acceso a una solución habitacional digna y adecuada. Dentro de los principios rectores de esta Ley, entre otros están³⁶: el reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada como un derecho humano, correspondiendo al Estado la responsabilidad de facilitar su ejercicio; la responsabilidad del Estado en cuanto a propiciar sistemas accesibles para financiamiento de vivienda a todos los habitantes, así como garantizarles el reconocimiento legal y el ejercicio de propiedad sobre la vivienda; y, la corresponsabilidad de las municipa-

lidades en materia de vivienda y asentamientos humanos.

La Ley anterior, fue influida posteriormente por los compromisos adquiridos por el gobierno en diciembre de 1996 a través de los Acuerdos de Paz, los cuales sobre el tema específico de la vivienda³⁷ incluyen: llevar a cabo una estrecha articulación con políticas de ordenamiento territorial; reformar la normativa actual que garantice la calidad y seguridad de la vivienda; incrementar la oferta; crear nuevos mecanismos de financiamiento; fomentar la participación comunitaria; promover la regularización de la tierra; y dedicar a la política de fomento de la vivienda, a partir de 1997, el equivalente de no menos del 1.5% del presupuesto de ingresos tributarios, con prioridad al subsidio de la demanda de soluciones de tipo popular.



³⁶ Artículo 2 Decreto 120-96

³⁷ Inciso D de la Sección II del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria

³⁸ Artículo 6 Decreto 120-96 y Artículo 3 Acuerdo Gubernativo 286-98

2. MARCO INSTITUCIONAL

En esta sección se hace una descripción del marco institucional de la vivienda y asentamientos humanos

en base a sus características, el papel que desempeñan los distintos actores involucrados en este tema y su capacidad institucional.

2.1 El Gobierno Central

La Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos al ser creada, designó al Ministerio de Economía como el ente rector y supervisor del sector, el cual desarrolló estas funciones - a través del Viceministerio de Vivienda - hasta agosto de 1997, cuando el Congreso, a través del Decreto 74-97, transfirió esta responsabilidad al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda - MICIVI.

Dentro de las funciones del MICIVI³⁸, entre otras, están el formular la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos; coordinar a las instituciones públicas y privadas para ordenar y regular los asentamientos humanos y la vivienda; proponer los mecanismos y gestionar los recursos necesarios para financiar la vivienda en forma subsidiaria y el establecimiento de instituciones financieras; la cooperación técnica y financiera nacional e internacional; e impulsar la aplicación de tecnologías que reduzcan los costos y mejore la calidad de la urbanización, la construcción, la infraestructura y equipamiento comunitario, y la modernización de los sistemas de

Metropolitana.

titulación, registro y catastro de la propiedad inmobiliaria habitacional. El Decreto 120-96 creó también El Fondo Guatemalteco de la Vivienda FOGUAVI, institución financiera de segundo piso adscrita actualmente al MICIVI, con el objeto de otorgar subsidio directo y facilitar el acceso al crédito a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza que carecen de una solución habitacional adecuada.

En 1987 se creó la Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda DAHVI, unidad ejecutora adscrita actualmente a la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia. Su objetivo es el mejorar el nivel de vida a las comunidades urbanas de mayor precariedad en el AMG, a través de la dotación de infraestructura básica.

Otras instituciones del Gobierno Central que están involucradas en la actualidad en la problemática habitacional del AMG son³⁹: la Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda - DAHVI, el Banco Nacional de la Vivienda - BANVI, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia - SEGEPLAN, y el Consejo de Desarrollo Urbano y Rural de la Región

2.1.1 Capacidad institucional a nivel del Gobierno Central (limitaciones y

avances)

Ausencia de un ente rector: Cuando el tema de la vivienda fue transferido al MICIVI, la figura de un Viceministerio específico de vivienda desapareció, creando un vacío institucional que fue

agravado, durante la administración anterior, cuando la responsabilidad de este sector fue dejada en el FOGUAVI, que como institución financiera de segundo piso, si limitó a otorgar subsidios a través de las entidades



³⁹ Ver en Anexos en la sección Instituciones identificadas, la descripción de las funciones específicas de cada una de estas instituciones.

intermediarias. Actualmente, conflictos internos dentro del MICIVI⁴⁰, continúan obstaculizando la consolidación de la figura de un ente rector de la vivienda. A este tema debe agregarse, el poco personal profesional técnico con que cuenta el MICIVI para la formulación, desarrollo y coordinación de los planes y programas sobre vivienda y asentamientos humanos a nivel nacional.

A pesar de las limitaciones anteriores, en la actualidad se está desarrollando esfuerzos para fortalecer el Viceministerio como institución rectora y coordinadora del sector en el país. La necesidad de fortalecer el sector e institucionalizar la figura del Viceministerio, ha sido expresada a diferentes niveles. A nivel de la cooperación internacional, el Viceministerio ha contado con el apoyo de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, y del Banco Interamericano de Desarrollo - BID, quién cuenta con recursos disponibles para apoyo inmediato al fortalecimiento institucional del sector.

Falta de coordinación interinstitucional: Aunque a todo nivel se reconoce que existe un divorcio institucional, la falta de coordinación es una fuerte limitante en la intervención institucional en vivienda y asentamientos humanos. En general, los programas y proyectos de vivienda se realizan en un marco de dispersión y poca coordinación interinstitucional, por lo que las acciones que ejecuta cada institución además de ser parciales en su concepción no fortalecen o complementan acciones iniciadas por otras instituciones. Hasta ahora ha sido difícil establecer alianzas institucionales para la formulación y ejecución de acciones dirigidas al mejoramiento habitacional.

Politización de programas: Todas las

acciones que se desarrollan por el Gobierno Central dirigidas al mejoramiento comunitario, tienen un alto riesgo de ser politizadas, y se sabe de muchos y proyectos donde esto ha sucedido. Este riesgo es más alto en instituciones más cercanas a los niveles más altos de gobierno, como el caso la DAHVI, que según opinión de algunos sectores, sus acciones responden a las demandas que son canalizadas a través del Presidente de la República.

Formulación de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, PNVAH: En diciembre 2000 el MICIVI, a través del Viceministerio responsable de la vivienda, elaboró un borrador final de la Política, resultado de un proceso que contó con una significativa participación de los diferentes sectores involucrados en el tema de la vivienda (el gobierno central, las municipalidades, el sector privado, la sociedad civil, el sector académico y la cooperación internacional), la cual se desarrolló a través de consultas, propuestas y discusiones a lo largo de tres meses.

La Política incluye seis componentes - estrategias específicas - que son: desarrollo urbano, acceso a la tierra, financiamiento habitacional, subsidio directo, producción y calidad de vivienda, y el fortalecimiento y reforma del marco operativo de la vivienda.

A la par de la formulación de la política, el MICIVI elaboró las directrices para la elaboración de un Plan de Acción de Vivienda y Asentamientos Humanos, que se espera se concrete durante los primeros meses del 2001. Dentro de los programas se incluye programas de: apoyo a la planificación del desarrollo local; regularización (legalización de la tierra); infraestructura urbana y disminución del riesgo ambiental; subsidios directos y producción habitacional.

2.2 El Gobierno Local

La Constitución de la República

establece que los municipios son instituciones autónomas, que tienen dentro de sus funciones, el obtener y

⁴⁰ Hasta ahora, las acciones que ha tomado el Viceministerio no han sido respaldadas en forma oficial por el ministro del MICIVI, lo que en alguna medida pone en riesgo la legitimidad de estas acciones



disponer de sus recursos; y atender los servicios públicos locales y el ordenamiento territorial de su jurisdicción. El Código Municipal, apunta dentro de las responsabilidades de las municipalidades, entre otras: la planificación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales; reglamentos y ordenanzas de urbanismo, así como el control de la construcción pública y privada; el establecimiento, regulación y atención de los servicios públicos locales como, caminos urbanos, agua, drenajes, disposición de desechos sólidos; regulación del transporte; y equipamiento como rastros, mercados y cementerios.

A nivel metropolitano, la Constitución Política de la República⁴¹, establece la

de la República de Guatemala – ANAM.

2.2.1 Capacidad institucional a nivel del Gobierno Local (Limitaciones y avances)

Ausencia de un cuerpo metropolitano: La falta de una figura institucional a nivel del AMG que tome la responsabilidad de la gestión de este cuerpo ha impedido la formulación de planes y programas de desarrollo metropolitanos. La Municipalidad de la Ciudad Guatemala ha tratado de tomar la dirección en la gestión del área metropolitana, con acciones como el plan de desarrollo Metrópolis 2010 el cual, aunque es progresivo en su estructura, tiene un alcance local (de municipio), lo que resulta contradictorio con su propuesta para un enfoque integral de los problemas de la metrópoli.

Igualmente, los proyectos que ha implementado hasta la fecha el Consejo de Desarrollo Urbano y Rural Metropolitano, a pesar que dentro de sus objetivos está el impulsar iniciativas que sean de beneficio regional, han sido también limitados al ámbito municipal.

Falta de cooperación y coordinación: Influida por la falta de un cuerpo

conformación de la región metropolitana en la capital de la República y su área de influencia, dejando lo relativo a su jurisdicción territorial y organización administrativa a ser determinadas por una ley de la materia, que hasta la fecha no ha sido sancionada. Existe además la figura del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural de la Región Metropolitana, que tiene dentro de sus responsabilidades⁴² el velar por el crecimiento urbano metropolitano ordenado y racional, estimulando la descentralización e impulsando proyectos que sean de beneficio regional.

El fortalecimiento de la capacidad de gestión de las municipalidades es responsabilidad del Instituto de Fomento Municipal – INFOM, y la Asociación Nacional de Municipalidades

metropolitano, el nivel de cooperación y coordinación que existe entre las municipalidades del AMG es bastante bajo. Se han dado algunos esfuerzos de crear convenios intermunicipales de cooperación, sin embargo estos no han prosperado, por falta de voluntad política y en algunos casos por el temor de las municipalidades de arriesgar su autonomía. Como resultado cada una de las municipalidades que conforman el AMG, está actuando a nivel local sin tomar en cuenta el impacto que cualquier acción pueda tener a nivel metropolitano.

Conflictos de autonomía: Sobre el tema de la autonomía municipal, existen conflictos también entre el gobierno central y las municipalidades. Un caso concreto se da con los Consejos de Desarrollo debido a que muchas veces estas instituciones, consideradas por algunos como centralistas y autoritarias, intervienen en los municipios sin coordinación y aprobación de las municipalidades

Conflictos políticos: Sobre este tema hay dos aspectos; de un lado el riesgo que tiene cualquier acción de



⁴¹ Artículo 231

⁴² Artículos 18, 28 y 29 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

intervención de ser politizada⁴³. Y del otro, los conflictos político – institucionales que se dan cuando las municipalidades no pertenecen al partido oficial, produciéndose un divorcio total entre estos dos niveles de gobierno.

Falta de Recursos: Las municipalidades se caracterizan en general por tener una fuerte dependencia financiera del gobierno central y poca capacidad para captar recursos. De acuerdo a para algunas municipalidades del AMG (Área Metropolitana de Guatemala), esta situación está influida por el hecho que la mayoría de la población que reside en estos municipios no están vecindada (registrada) en estas dependencias. Lo que significa captación de menos recursos asignados por población para la municipalidad, versus responsabilidad de dotar de servicios a toda la población residente en su jurisdicción.

Fuerte desequilibrio de la inversión pública en el AMG: El municipio de Guatemala concentró hasta 1990 el 85.3 % la inversión pública en vivienda en el AMCG, seguido por Mixco con 9.2 % y Villa Nueva con 5.5 %. El resto de municipios del área metropolitana no habían experimentado hasta esa fecha ningún tipo de intervención pública en vivienda.

Baja capacidad de gestión: En general, los gobiernos locales del país se caracterizan por la falta de capacidad institucional y técnica. En el caso de las municipalidades del AMG, estas están trabajando en el fortalecimiento de sus capacidades, sin embargo, (con excepción de la Municipalidad de Guatemala) sus capacidades técnicas y administrativas son aún débiles.

Marco regulatorio obsoleto: En el AMG, la mayoría de las municipalidades han venido solucionando la regulación urbana con base en instrumentos obsoletos emitidos hace más de cuatro décadas.⁴⁴ En lo que se refiere a áreas precarias, no se cuenta con instrumentos específicos adecuados para su planificación y regulación.

Ausencia de planes de ordenamiento: El catastro y los sistemas de información con que se cuentan a nivel de país, son bastante deficientes y en muchos casos inexistentes, lo que impide avanzar o iniciar procesos de ordenamiento territorial en los municipios. A nivel del AMG, aunque en algunas municipalidades ya se ha iniciado la elaboración del catastro, es la Municipalidad de Guatemala donde este proceso está más avanzado; sin embargo a la fecha, se ha priorizado su elaboración para captación de recursos municipales, por lo que se ha concentrado en las llamadas zonas de clase alta de la ciudad.

Falta de una política de atención a los asentamientos precarios: Las municipalidades (con excepción de la de Guatemala) no cuentan con políticas y programas para la atención de estas áreas. De cierta forma, esta falta de atención está influida en que por ser áreas ilegales, las municipalidades no asumen (sienten) la responsabilidad de atender sus demandas.

Descentralización. En el marco del proceso de descentralización se han dado algunos avances positivos; la autonomía municipal de que gozan las municipalidades; la adjudicación de un diez por ciento de los fondos del gobierno



⁴³ Esto responde en gran parte a que a nivel de país el AMG es el área política más importante. En el caso de la municipalidad de la Ciudad de Guatemala, esta se ha usado algunas veces como trampolín para la presidencia del país.

⁴⁴ Estos instrumentos son: la Ley de Parcelamientos Urbanos (1961), el Reglamento de Urbanización y Fraccionamiento en el Municipio y Área de Influencia Urbana de la Ciudad de Guatemala (1959), la Ley Preliminar de Urbanismo (1956), la Ley Orgánica del Deporte y su Reglamento (1969-1972), la Ley Orgánica

a las municipalidades del país; y la descentralización de la recaudación del Impuesto Único Sobre Inmuebles – IUSI hacia las municipalidades.

2.3 La Sociedad Civil

2.3.1 Las Organizaciones Comunitarias

La mayoría de asentamientos precarios en el AMG cuentan con algún tipo de organización, la cual es la responsable de la gestión de proyectos de mejoramiento de sus comunidades ante otras instituciones públicas o privadas. De

estas organizaciones se han logrado crear algunas federaciones o asociaciones que concentran diferentes organizaciones comunitarias, como el Frente de Pobladores de Guatemala – FREPOGUA (que reúne once organizaciones), la Coordinadora Nacional de Asentamientos de Guatemala – CONAG, y recientemente la Instancia Pro-Vivienda que reúne asociaciones de

pobladores y ONG involucradas en la problemática de la vivienda.

Limitaciones y fortalezas

Tal como apunta un estudio (Gellert, y Palma 1999), en estos momentos en Guatemala las organizaciones comunitarias se caracterizan por una fuerte dependencia hacia otros actores, lo que limita su capacidad para gestionar sus proyectos, y por la prevalencia de una postura autoritaria o utilitarista ejercida por quienes apoyan esas gestiones desde afuera de las comunidades, sea como intermediarios, sea para ofrecer servicios o para aportar financiamiento para la ejecución de planes.

De forma puntal, algunas de las principales limitaciones y fortalezas que tienen estas organizaciones son:

Vulnerabilidad política: Las organizaciones comunitarias son bastante influenciadas políticamente.

Poca capacidad técnica y de gestión: estas organizaciones tienen grandes limitaciones para la formulación y gestión de proyectos.

el mejoramiento de sus comunidades.

2.3.2 Organizaciones No Gubernamentales – ONG

A pesar de que la mayor parte de las ONG existentes en el país tienen su sede en el AMG, en su mayoría orientan sus actividades a las áreas rurales, siendo pocas las ONG que están involucradas en el mejoramiento habitacional de los

Conflictos internos: Causados por el ejercicio del liderazgo, por la falta de credibilidad de la comunidad en estas organizaciones o por la existencia de más de una organización en una misma comunidad.

Espacio político: Recientemente las organizaciones comunitarias han venido ganando, aunque en forma lenta, un espacio de negociación en diferentes niveles del gobierno. Como ejemplo, en el año 2000 se logró a nivel del ejecutivo que se creara una Comisión de Alto Nivel, con el objetivo de atender problemáticas puntuales en los asentamientos precarios del AMG (desalojos, damnificados del Mitch, reubicaciones y legalización de la tierra). A nivel del MICIVI, se abrió las puertas a estas organizaciones quienes participaron de forma activa en la formulación de la política.

Participación: A nivel interno, en general la participación de la comunidad en los proyectos de mejoramiento de los asentamientos es bastante alta, principalmente por parte de las mujeres quienes juegan un papel importante en

asentamientos precarios. Dentro de sus funciones en estas áreas están: acompañar a las comunidades en los procesos del mejoramiento de sus comunidades y apoyar el fortalecimiento de la organización comunitaria.

Capacidad institucional de las ONG (limitaciones y avances)



Poca capacidad de negociación: Hasta ahora el papel de las ONG en cuanto a los programas gubernamentales se ha limitado a ser ejecutoras de los programas y proyectos públicos, sin que hayan logrado negociar su participación como socios en la formulación de políticas y acciones.

Poca capacidad técnica: En general, las ONG no cuentan con suficiente personal profesional capacitado para todas sus diversas áreas de acción. Esto se refleja, de un lado, en una visión limitada (objetivos a corto plazo) que resulta en iniciativas aisladas a respuestas inmediatas. Y, de otro, en una baja

de mejoramiento en los asentamientos precarios.

capacidad de análisis y de sistematización de sus experiencias.

Alta dependencia financiera de instituciones de cooperación externa versus poco apoyo por parte del gobierno. Un estudio (Gellert y Palma, 1999) resaltó que un 89% de las ONG obtienen fondos de la cooperación externa; un 54% utiliza recursos propios; 32% se apoya con recurso de la propia comunidad; y 25% obtiene fondos del gobierno.

Papel clave en el mejoramiento comunitario: Aunque son pocas las ONG dedicadas al mejoramiento habitacional urbano, el papel que desempeñan ha sido clave en la gestión y facilitación de programas y proyectos

2.4 El sector privado

2.4.1 El sector construcción

El reciente cambio del papel del gobierno, de productor y financiador a facilitador de la vivienda, motivó una mayor participación del sector formal de la construcción en la producción de vivienda popular. De una producción de 9,000 viviendas en 1997, en 1998 esta cifra se incrementó a 27,240 unidades, situándose su tasa de crecimiento anual en alrededor de un 200%. A nivel del sector informal de la construcción (producción social), este ha desempeñado un papel importante; se calcula que hasta ahora cubre alrededor de un

el sector informal.

40% de la producción habitacional en el AMG.

En lo que se refiere a la industria de la construcción, en condiciones favorables existe la capacidad instalada para responder a la demanda de los diferentes sectores del mercado habitacional en el país, con la limitante que para el sector privado el mejoramiento habitacional no aparece como algo atractivo, únicamente lo es la producción de nuevas viviendas a gran escala.

Sobre los precios de construcción, en la actualidad se calcula que el valor promedio de una vivienda popular en el AMG en el mercado formal (el equivalente a US \$8,000), es dos veces el valor de promedio de una vivienda en

2.4.2 El sector financiero

En el país, el financiamiento bancario para vivienda es casi inexistente; el porcentaje de créditos destinados a la vivienda del total de créditos destinados a la construcción por el sistema bancario, disminuyó del 7% en 1994 al 4.5 % en 1999. Además, este bajo

porcentaje de crédito otorgado al sector no esta orientado a vivienda popular. Por otro lado existen en el país instituciones no bancarias que dedican parte de sus recursos a la vivienda y servicios básicos a través de microcréditos accesibles a población de escasos recursos, la cual es una buena alternativa para el acceso a financiamiento habitacional para la población de escasos recursos.

2.5 Instituciones de Cooperación Internacional

De las instituciones de cooperación externa o internacional que operan en el país, son pocas las que dentro de sus



programas apoyan el mejoramiento habitacional urbano. Este hecho se hizo más evidente en los últimos años, ya que como resultado de la Firma de la Paz en 1996, las organizaciones internacionales reorientaron la canalización de sus recursos a través del gobierno para la zona rural que fue la más castigada por el conflicto armado interno. Actualmente en los programas de mejoramiento habitacional urbano en las áreas precarias en el AMG, a

gran escala, únicamente el BID está involucrado. Instituciones como la Cooperación Española y Hábitat para la Humanidad están trabajando en pequeños proyectos de mejoramiento en áreas específicas.

Un obstáculo en la cooperación externa, es el que en algunos casos, varias agencias apoyan un mismo tema o problemática en una misma región, a través de diferentes sectores en el gobierno, lo que obstaculiza el uso eficiente de los recursos y la coordinación interinstitucional.



3. COMPONENTES DE UN PROGRAMA DE MEJORAMIENTO BARRIAL

Sobre la base del marco operativo vigente se describen los componentes de un programa de mejoramiento barrial.

3.1 Sistemas de información y diagnóstico de los asentamientos precarios

La información contenida en los censos de población⁴⁵ y encuestas específicas (como la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos - ENIGFAM 1998-1999), tiene la limitante que los datos que manejan son a nivel regional y departamental, lo que no permite hacer una lectura de los diferentes asentamientos humanos (con base en el nivel socio-económico) ubicados en un mismo territorio.

metas de interés para estas instituciones.

A nivel de los asentamientos precarios del AMG, no existen censos que permitan focalizar y priorizar social y territorialmente las acciones con las que se debe intervenir en estas áreas. Durante los últimos años, instituciones públicas, académicas, ONG, y organizaciones internacionales han realizado encuestas y diagnósticos sobre las áreas precarias, con la limitante que sólo permiten caracterizar en forma general estas zonas, y obtener información específica de las áreas

3.2 Reordenamiento urbano

Las municipalidades del AMG no cuentan con instrumentos de planificación y normas específicas para las áreas precarias, por lo que los procesos de regularización que se han desarrollado han sido debilitados por una deficiente reestructuración del uso del suelo, en la cual no se ha dado importancia a la utilización de espacios mínimos adecuados, al mejoramiento de la seguridad del asentamiento (reducción de riesgos) y a la

planificación para la dotación de servicios básicos, infraestructura y espacios para equipamiento comunitario.

La municipalidad de Guatemala cuenta con dos instrumentos, una normativa específica para viviendas de interés social⁴⁶, que no es aplicable a estas áreas, y un reglamento de control urbano para zonas en riesgo, que además de sobreestimar las áreas que están en alto riesgo, por el afán de conservar grandes extensiones de áreas verdes o ecológicas, obstaculiza los

procesos de mejoramiento barrial en los asentamientos precarios.

3.3 Legalización de la tierra⁴⁷

Hasta 1997, los mecanismos legales para la transferencia de tierra a familias

asentadas en tierras públicas o privadas producto de invasiones, eran de carácter individual, lo que impidió la implementación de programas de

⁴⁵ La información del último censo poblacional en 1994, causó gran polémica ya que presentó un total de población más bajo de lo estimado.

⁴⁶ En la sección de Anexos se incluye descripción de estos instrumentos normativos

⁴⁷ En la sección de Anexos se incluyen las experiencias de procesos de legalización



legalización a gran escala. Hasta entonces, diferentes instituciones legalizaron áreas a través de procesos bastante largos, que en algunos casos aún no se encuentran finalizados.

A través del Decreto 3-97, sus modificaciones y ampliaciones, el Congreso de la República autorizó la venta de los terrenos urbanos o rurales propiedad del Estado, de la Nación, de las Municipalidades y de las entidades autónomas y descentralizadas, que estén ocupados por familias en situación de pobreza o extrema pobreza, para ser destinados exclusivamente para su vivienda. Posteriormente a través del Acuerdo Gubernativo 50-98 se aprobó su reglamento, en el cual se creó la Ventanilla Social, como su unidad administrativa adscrita al MICIVI.

A pesar de que este marco legal abría el espacio para la implementación de procesos masivos de legalización (únicamente para tierra pública), tiene algunas deficiencias como son:

Vigencia de corto plazo: Este marco legal tiene vigencia hasta mediados del 2001, por lo que en estos momentos es urgente la creación y aprobación de un nuevo marco legal para la legalización de la tierra.

Falta de una visión social en el precio de venta de los terrenos: El precio de

cuando se aprobó este marco legal.

3.4 Dotación de infraestructura y vivienda

Como se mencionó anteriormente, las municipalidades son las responsables del establecimiento, regulación y atención de servicios públicos locales como caminos urbanos, agua, drenajes, disposición de desechos sólidos, regulación del transporte y equipamiento comunitario.

A nivel del gobierno central, la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos establece que los recursos proporcionados por FOGUAVI (subsidios), a

venta es fijado en forma individual, de acuerdo al valor del mercado, en lugar de un precio adaptado a los ingresos familiares como se había planteado inicialmente.

Falta de claridad administrativa - institucional: A pesar que la Ventanilla Social es la responsable de la administración de los procesos de legalización, otras instituciones públicas están llevando a cabo estos procesos. En el caso del Banco Nacional de la Vivienda - BANVI, (institución en proceso de liquidación), por ser aún propietario de la mayoría de tierras invadidas en el AMG (las cuales debería estar trasladando ya al MICIVI), continúa legalizando asentamientos, en una forma que muchos juzgan como forma irresponsable, limitándose a una compraventa donde el BANVI como dueño transfiere la tierra a los pobladores.

Deficiente cobertura: A finales de 1999, a través de la Ventanilla Social, solamente se había logrado legalizar alrededor de 9,000 familias en 62 asentamientos (ubicados en su mayoría en el AMG), lo que representa menos del 20% de la meta inicial de 50,000 lotes legalizados en el período 1998-1999. Esto ha tenido un impacto negativo en la población de los asentamientos precarios, quienes habían incrementado sus expectativas de ser propietarios

través de entidades intermediarias, deben ser utilizados por los beneficiarios únicamente para financiar soluciones habitacionales, que pueden ser lotes con o sin servicios básicos; construcción o adquisición de vivienda; mejoramiento, ampliación y reparación de vivienda; e introducción de servicios básicos de apoyo a la vivienda.

Otras instituciones involucradas son: la DAHVI, que se creó con el objetivo de mejorar el nivel de vida en los asentamientos precarios del AMG, a través de la dotación de infraestructura básica; y, aunque en número reducido, las ONG y organizaciones internacio-



nales que han apoyado la dotación de infraestructura básica y vivienda en las áreas precarias del AMG.

En general la intervención institucional en infraestructura y vivienda en las áreas precarias se ha caracterizado por:

Falta de coordinación interinstitucional: Esto ha resultado en algunos casos en concentración de programas y proyectos en algunas comunidades, generando el uso ineficiente y a veces el desperdicio de recursos, mientras por otro lado hay un déficit de atención en otras comunidades.

Baja participación: Aunque a nivel del gobierno central y local el término de participación es incluido en los planes y programas, en general los procesos de participación son excluyentes. A nivel de las ONG, la participación se limita a actuar como ejecutores de los programas de gobierno, y en el caso de las comunidades, su participación ha sido limitada a programas de autoayuda.

Solución parcial y deficiente de los problemas: Las intervenciones en el mejoramiento físico de los asentamientos responden a proyectos puntuales aislados, que no se enmarcan dentro de un programa integral de desarrollo o mejoramiento de estas áreas. Un ejemplo son las redes de drenajes de aguas servidas, las cuales en su mayoría se han hecho sobre la base de normas municipales inadecuadas a la realidad física de los asentamientos, y estas desaguan directamente a barrancos y riachuelos, lo que pone en alto riesgo el medio ambiente y la salud de los que

habitan en estas comunidades.

Poca atención a la reducción de riesgos: A pesar de que la mayoría de los asentamientos precarios están ubicados en áreas de riesgo, el mejoramiento de los asentamientos a través de obras físicas de prevención como la construcción de muros de contención, cunetas y bordillos para la canalización de las aguas pluviales; y la reforestación de los taludes, no forman parte aún de los programas que se han implementado en respuesta a desastres, como sucedió con la Tormenta Tropical Mitch.

En el caso específico del programa de subsidios de FOGUAVI, que se desarrolló durante el período 1998-1999, resaltan dos aspectos:

- (i) **Un mal enfoque del uso del subsidio directo**, lo que permitió un incremento significativo tanto en el valor de la tierra como en el precio de las viviendas, impidiendo que este programa llegara a las familias más pobres.
- (ii) **Una deficitaria calidad de la oferta - lotes y viviendas**, debido a la falta de supervisión por parte de FOGUAVI de la calidad de los proyectos que se ejecutaron dentro de este programa. Las lotificaciones nuevas que se desarrollaron en el AMG se caracterizaron por: una provisión deficitaria de servicios básicos como agua, drenajes y electricidad; y difícil acceso, tanto por la mala infraestructura vial como por la ausencia o

deficiente servicio de transporte público.

3.5 Programas de Mejoramiento Barrial⁴⁸

3.5.1 Programa de Subsidios (MICIVI, FOGUAVI, BID)

A partir del 2001 se tiene programado continuar con el programa de subsidios directos, a través del sistema financiero

integrado (aporte previo + subsidio directo + crédito complementario). Como una nueva modalidad, se está contemplando implementar (con recursos del BID) subsidios colectivos o indirectos, dirigidos al mejoramiento

⁴⁸ En la sección de anexos se amplia la descripción (logros y limitaciones) de estos programas.



comunitario (dotación de servicios básicos) en barrios urbanos precarios.

3.5.2 Programa de Combate a la Pobreza Urbana Proyecto GU-0155 fase I (2001). Mejoramiento Barrial Urbano⁴⁹. Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, DHAVI, BID (propuesta)

Este programa está orientado a la solución de los problemas de infraestructura, ambientales y sociales, de barrios peri-urbanos en los

comunitario.

3.5.3 Programa de Mejoramiento de Barrios del Área Metropolitana de Guatemala - PROMEBA - 1999. Municipalidades, Ministerio de Finanzas Públicas, Banco Mundial (Suspendido)

El PROMEBA fue concebido para que financiara proyectos en los municipios de Guatemala, Chinautla, Villa Nueva y Mixco, con una cobertura estimada de más de 30,000 familias, a través de un programa que incluía los componentes de: estudios y procesos de reordenamiento urbano; procesos de legalización de tierras; proyectos de agua, drenajes y plantas de tratamiento; proyectos de redes viales internas.

Este programa se suspendió por consideraciones de tipo político que no

costo.

3.5.4 Programa de Urbanización de El Mezquital - PROUME⁵⁰ 1995 - 1997. DAHVI, Sociedad Civil, UNICEF, Banco Mundial (finalizado)

Este fue un programa que nació de la gestión comunitaria y concluyó en un convenio de cooperación interinstitucional a través del cual se desarrollaron los componentes de legalización de la tenencia de la tierra; consolidación y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias ejecutoras; diseño del reordenamiento urbano; infraestructura y servicios básicos

municipios de Guatemala, Chinautla, Mixco y Villa Nueva. A través de dos componentes: los no-físicos, que comprenden el reordenamiento urbano y la legalización de la tierra; y los físicos, que comprenden, agua, drenajes, mejoramiento vial y equipamiento

permitieron su viabilización, así como por desacuerdos del gobierno central con la posición del Banco Mundial en dos aspectos básicos: por un lado, que el programa, tomando como marco el proceso de descentralización, se fundamentaba en una alta participación de la comunidad y las municipalidades, mientras el Gobierno Central quería centralizar el programa y manejo de recursos. Y del otro, que la comunidad debería pagar de alguna forma la dotación de los servicios, mientras la postura del gobierno era que no se podía cobrar a los pobres, cuando a otros sectores de la población con recursos se les dotaba de estos servicios sin ningún

mejoramiento de la vivienda; reubicación de los posantes; y equipamiento comunitario. El costo aproximado de inversión por familia fue del equivalente a US \$1,200.

De acuerdo a una evaluación (ICAS, 1999) las lecciones aprendidas de este programa, desde el punto de vista de las organizaciones comunitarias fueron: una escasa presencia institucional del gobierno a nivel cuantitativo; versus mayor apoyo de las ONG e instituciones

⁴⁹ Es importante analizar los costos de inversión que se manejarán en un programa de mejoramiento barrial para que este sea sostenible. En este caso, la inversión por familia (sin incluir vivienda) se calcula será igual al equivalente a \$us 3,000 mientras cinco años atrás, este costo en el PROUME fue de el equivalente a \$us1,200 (incluyendo algunas viviendas nuevas y mejoramiento).

⁵⁰ La experiencia del Mezquital es considerada como una experiencia exitosa, por lo que es importante su evaluación- lecciones aprendidas y replicabilidad, previo a la implementación de un programa de mejoramiento barrial en el país.



internacionales participantes; la no consideración de proyectos productivos; la falta de una consulta más amplia con la población, sobre todo en la fase de diseño de los programas.

3.6 Alivio a la pobreza

Hasta ahora, los planes y programas que se están implementando, no están enmarcados dentro de una estrategia de alivio a la pobreza a nivel nacional y local. Recientemente se comenzó a trabajar en la formulación de una estrategia nacional, a través de SEGEPLAN, pero los avances que se han

asentamientos precarios del AMG, en general se interviene, en los aspectos de la pobreza relacionados al desarrollo de infraestructura, pero no sobre la problemática de manera integral.

3.7 Características generales de la intervención institucional en los asentamientos precarios

Déficit de atención. El impacto de la intervención institucional en estas áreas ha sido bastante deficitario y no equitativo. Un estudio (UNICEF, COINAP, 1997) resaltó que a esa fecha las instituciones públicas apenas atendían 46% de las áreas (las municipalidades fueron las instituciones que aparecieron con mayor presencia); las ONG únicamente tenían presencia en un 32% de ellas; las instituciones internacionales en 14%; las religiosas en

dado se limitan a la identificación de lineamientos de acción de la estrategia y la elaboración de un mapa de pobreza bastante general, que no reflejará las distintas realidades socio-económicas que se presentan dentro de un mismo territorio. Además, se está planteando a través de un equipo externo, fuera de un marco interinstitucional que pudiera garantizar desde el inicio dar un enfoque integral para abordar esta problemática.

En lo que se refiere a los proyectos y programas de mejoramiento en los

10% y otras instituciones como la universidad, únicamente en 6%.

Disminución en cobertura. Un estudio (Gellert y Palma, 1999) apunta que en los últimos diez años ha habido una disminución drástica del total de presencias institucionales en áreas precarias: de un número de 687 para 139 asentamiento en 1988 (promedio de 4.9 instituciones por asentamiento) a 172 para 161 áreas en 1997 (promedio de 1.1 instituciones por asentamiento).

Concentración de proyectos en el mejoramiento habitacional. Un estudio (UNICEF, COINAP, 1997) resaltó que del total de proyectos que habían ejecutado a la fecha de la encuesta en esas comunidades, el 96 % se relacionaban con el mejoramiento del hábitat del asentamiento, a través de proyectos de agua, drenajes, energía eléctrica, legalización de la tierra, equipamiento comunitario, caminos y muros de contención.



4. CONCLUSIONES

Para concluir se presentan los principales obstáculos o barreras

Barreras Institucionales	Acciones
La falta de coordinación interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del ente rector en el MICIVI • Apoyo a la formación de una Unidad Técnica a nivel metropolitano¹, que tenga entre sus mandatos la planificación de un programa de mejoramiento urbano • Creación de una Unidad Ejecutora para Programas de Mejoramiento Barrial²
Baja capacidad de gestión a nivel de las municipalidades (con excepción de la Municipalidad de Guatemala), las ONG y las organizaciones comunitarias.	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar el fortalecimiento de las municipalidades a través de instituciones como la ANAM-FEMICA e INFOM. • Apoyar la facilitación de programas de fortalecimiento a ONG y organizaciones comunitarias • Apoyar la capacitación de pequeños empresarios para la ejecución de las obras de mejoramiento barrial³
Débil participación de todos los actores a nivel de la toma de decisión e intervención en los asentamientos precarios	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer, a través de normativas, procesos más participativos donde estén claramente definidas las responsabilidades que tendrán a nivel de decisión, coordinación, supervisión, administración y de ejecución, los distintos actores involucrados.
Ausencia de diagnósticos operativos que permitan focalizar y priorizar las acciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un sistema de información operativo
Falta de recursos para intervenir en los asentamientos precarios	<ul style="list-style-type: none"> • Promover que el gobierno se comprometa a destinar más fondos para la atención de estas áreas
Falta de un marco legal para la regularización de la tenencia de la tierra	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un marco legal y un programa para la regularización de la tierra



⁵¹ La experiencia de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador -OPAMSS en San Salvador debería evaluarse.

⁵² El DAHVI podría desarrollar estas funciones, ya que coincide con sus objetivos sin embargo para su adecuado funcionamiento debería establecerse una mayor coordinación con el MICIVI y las municipalidades, o evaluar el traslado de esta institución al MICIVI.

⁵³ Una opción es a través del Instituto de Capacitación y Productividad en la Industria de la Construcción - ICYPIC que maneja la Cámara Guatemalteca de la Construcción y el INTECAP.

institucionales y operativas a remover para facilitar un Programa Masivo y Sostenible de Mejoramiento Barrial Urbano en el AMG de Guatemala, a la par de acciones que podrían considerarse para su superación:

Los Programas de Mejoramiento Barrial en el AMG deben tomar en cuenta las lecciones aprendidas en programas anteriores que se han desarrollado en el país, como es el caso del PROUME en el Mezquital; algunas de estas son:

- La especificidad de cada asentamiento en cuanto a su origen, composición social, relaciones de poder y formas organizativas.
- La superación de aspectos que ocasionaron problemas; tales como el individualismo y la toma de decisiones de manera vertical o poco representativa.

- La consideración de componentes que quedaron incompletos o no fueron abordados, como condiciones de empleo, nivel de ingresos y un abordaje integral del problema de la pobreza.

Como reflexión final es importante apuntar, que la estructuración de un programa masivo de mejoramiento barrial debe partir de una definición común de la problemática urbana por parte de todos los actores, ya que si hay contradicciones muy fuertes en las visiones (conceptualización) de las diferentes instituciones involucradas, será difícil establecer una estrategia común de intervención. Dentro de esta conceptualización, es importante tomar en cuenta, en la definición de las estrategias de intervención, el concepto de barrio y de mejoramiento barrial - ¿donde quieren o sueñan vivir? - que tienen los y las pobladoras, que son en



última los principales destinatarios de estas acciones. No debe dejarse la definición del mejoramiento barrial únicamente en manos de los actores externos.

5. REFERENCIAS

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO) (1991) **Vamonos a la Capital**. Guatemala: Cuadernos de investigación, No. 7.

Banco Mundial (1998) **Evaluación Social Proyecto PROMAS**, Ciudad Guatemala, Guatemala, Informe Final.

BID (2001) **Políticas y Programas de Vivienda en Guatemala: Diagnósis, Evaluación y Guías de Acción, Contexto económico, político y social del sector vivienda**, Angel Shlomo.

BID (1997) **Programa de Vivienda (GU - 0032) Resumen Ejecutivo**. Guatemala.

Comisión Interinstitucional para la Atención a las Áreas Precarias Urbanas -COINAP Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF (1997) **Estudio Cuantitativo de las Áreas Urbano Marginales del Área Metropolitana de Guatemala**, Guatemala

Drummond, Sandra (1999) **El Acceso Legal a la Tierra para los Pobres en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala**. Estudios Sociales No62 Instituto de Investigaciones Económicas y sociales, Universidad Rafael Landivar, Guatemala

Elías S., Gellert G., Pape E., Reyes E. (1997) **Evaluación de la Sostenibilidad en Guatemala**. FLACSO, Guatemala

Gellert, G. Y Palma S (1999). **Precariedad Urbana, Desarrollo Comunitario y Mujeres en el Área Metropolitana de Guatemala**. Debate 46. FLACSO, Guatemala

Instituto Nacional de Estadística - INE (1999). **Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998-1999**. Guatemala.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) (1997) **Acuerdos de Paz**. Guatemala: Universidad Rafael Landivar, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales.

ONU. Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala (2000) **Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano**. Informe de Desarrollo Humano, Guatemala.





HONDURAS: BARRERAS INSTITUCIONALES A LA INVERSIÓN EN VIVIENDA URBANA INFORMAL

Mario Martín

Noviembre, 2000

a) CONTEXTO DE EVOLUCIÓN DEL SECTOR

El marco promotor y regulador del sector vivienda se origina en los tiempos de la Alianza para el Progreso. Su base consistía en un ente oficial autónomo y descentralizado a cargo de la construcción, financiamiento y recuperación de las inversiones del sector. Ese ente operó en Honduras desde 1957 hasta 1990, en la forma del Instituto Nacional de la Vivienda, INVA.

En 1990 se inicia un cambio sustancial, con la adopción de un marco estructural diferente para el sector. Este marco responde a la visión que considera la reducción de la extrema injerencia del gobierno como un requisito para poder responder a las necesidades de todos los sectores sociales, lo cual pasa por privatizar parcialmente la gestión y conducir su capitalización y dirección con la participación de todos los actores principales del sector habitacional: demandantes, oferentes, financiadores y ejecutores.

Las limitaciones, obstáculos y restricciones que se reconocían en ese momento se enfrentaron y trataron de corregir por medio de una nueva ley del sector. En 1991 se propuso al Congreso Nacional la Ley del Fondo Social para la Vivienda que fue aprobada en 1992. En esa ley se dispone, en forma consistente con la modernización de la economía, reducir los obstáculos que hasta el momento mantenían al sector en una situación ineficiente, enfatizando en los siguientes aspectos:

1. Frente a la limitada participación y beligerancia de los sectores

demandantes de soluciones habitacionales, se abrió espacio a su participación en la instancia de definición de las políticas, el nuevo Consejo Nacional para la Vivienda.

2. Ante la falta de recursos frescos para impulsar el sector, se lo declara prioritario entre los sectores sociales, transformando los activos de la ineficiente institución del Estado, consistentes en las carteras del Instituto Nacional de la Vivienda que a la sazón sumaban cerca de 130 millones de lempiras, creando las bases para un subsidio, y autorizando el funcionamiento de sistemas formales de pre ahorro.
3. Frente al bloqueo de las tierras con tenencia irregular, pero ocupadas o destinadas para la vivienda urbana, se pone en marcha el programa PROLOTE, iniciado en 1990, con el cual se busca desbloquear miles de terrenos ocupados sin título o escritura viable sobre la base de la cual se puede hipotecar, una vez regularizadas, nuevas inversiones en vivienda y servicios.
4. Frente a la exclusividad del Estado en atender las crecientes necesidades de vivienda para los pobres, bien sea en materia de producción de viviendas de bajo costo o en el mejoramiento de las



existentes, se plantea abrir campo a la iniciativa de otros ejecutores de la Sociedad Civil.

A pesar de estas disposiciones, entre 1993 y 2000, por falta de una mayor definición política por parte del Gobierno, la aplicación de los correctivos contenidos en esta Ley del FOSovi no entró en efecto. La instancia participativa, el Consejo Nacional para la Vivienda, perdió efectividad al no nombrarse o renovarse sus miembros.

Al año 2000, la situación se ha agravado debido a los efectos del huracán Mitch de octubre de 1989, que vino a aumentar el déficit y a generar desplazamientos de habitantes de los barrios y colonias afectadas, en proporciones inesperadas. La necesidad de programas masivos de provisión de viviendas y servicios es aún mayor ahora en todo el territorio nacional.

En este momento se discute a nivel técnico, y con la asistencia externa del gobierno alemán, una nueva ley para el

sector vivienda. Este nuevo esfuerzo se dirige a crear una nueva estructura institucional, estableciendo el ente regulador y de definición de políticas en la forma de una subsecretaría o ministerio de la vivienda, derivada de la actual Secretaría de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, SOPTRAVI y el establecimiento de un mecanismo para la operación de un nuevo esquema de subsidio habitacional.

El texto en discusión actualmente¹, aunque crea nuevas instancias burocráticas y recomienda nuevos aportes fiscales a la vivienda de interés social, no innova en políticas para el sector, no elimina los obstáculos acumulados, ni propone nuevos instrumentos para mejorar la gestión de los actores sectoriales. Sería razonable compaginar la ley existente del FOSovi con las nuevas iniciativas, evitando la tradicional generalidad que se limita a enunciar que “quedan derogadas todas las leyes o disposiciones que se le opongan”.

b) OBSTÁCULOS ACTUALES

El sector en general no ha tenido cambios sustanciales durante los últimos 8 años, a pesar de los nuevos retos que el país enfrenta por causas de los desastres naturales. No obstante, con vistas a influenciar nuevas políticas nacionales y el correspondiente

financiamiento externo, se perciben las siguientes necesidades y posibilidades de remover obstáculos y cambiar la situación. Estas posibilidades requieren acciones en lo legal, lo operativo y en la formación de capacidades de gestión en los actores sectoriales.

Obstáculo 1: Inseguridad en la tenencia de la tierra

Este problema de naturaleza legal, acumulado por décadas, consiste en la incertidumbre sobre la validez de la tenencia de un número indefinido pero significativo de terrenos que, aunque titulados y registrados en su mayoría, están sujetos a registros duplicados o a reclamos no resueltos por otros dueños. El obstáculo surge cuando, al intentar desarrollar un proyecto habitacional, ya sea por el ocupante individual o por el inversionista, emergen dudas sobre su extensión real en el terreno o la certeza de su propiedad². El efecto es la incapacidad de hipotecarlo y por lo tanto la ausencia de garantía para invertir o mejorar la vivienda. Posiblemente miles de millones de lempiras de capital

urbano están de esta manera bloqueados y por fuera de las cuentas nacionales, contribuyendo a la inestabilidad social y al desarrollo urbano informal.

Esta condición de registro no confiable está agravada por la existencia de miles de predios que, por no tener dueño reconocido, han sido invadidos en las modalidades típicas conocidas en toda América Latina, a raíz de los fenómenos migratorios hacia las ciudades. Solo en el área urbana de Tegucigalpa se estima que cerca de un 40% de las viviendas no están amparadas por un título válido del lote que ocupan. Una proporción



considerable puede estar amparado bajo los derechos municipales a terrenos ejidales, todavía sin definición práctica en los registros catastrales y de la propiedad.³

Una de las causas de este problema es el deficiente registro de la propiedad inmueble por medio de escrituras, el cual es manejado por el Poder Judicial. Este sistema de registro, sujeto actualmente a posibles reformas La exclusividad del Estado en atender las necesidades de vivienda para los pobres entre las cuales se incluye su privatización, es lento y ha acumulado vicios y errores, lo cual va a requerir un proceso de modernización de varios años. Aunque el problema se viene acumulando, ni el gobierno central ni los municipios han sistematizado la operación de rescate de los activos urbanos representados en los miles de títulos que no están registrados sobre una base legal firme, lo cual impide el desarrollo de estas propiedades y su conversión en base tributaria efectiva. Dentro del área urbana legalmente establecida en el Municipio del Distrito Central (AMDC), menos de 60% de los predios están debidamente catastrados y evaluados.

Las soluciones a esta problemática pueden requerir varios componentes. El más intensivo en cuanto a inversión tecnológica sería el sistema de registro computarizado que puede adquirirse, instalarse y manejarse solamente después de un considerable esfuerzo de capacitación de personal nacional⁴. En este campo, una empresa privada ha instalado una base de datos digitalizada y geo referenciada en la mayoría de las

registrados.

Obstáculo 2: Recursos financieros limitados

El volumen de recursos que la economía hondureña ha movilizad para el sector vivienda ha variado, según las políticas estatales y las condiciones macroeconómicas generales. En este momento, las estrategias para atender la creciente demanda no están claramente definidas. Por un lado, el país ha venido recibiendo

áreas urbanas, la cual puede también ser un componente útil para la regularización y titulación de predios urbanos.

Reactivar el programa de titulación conocido como PROLOTE es viable, dada la importante experiencia acumulada y la positiva recepción por parte del sector privado. Algunos bancos no sólo han aceptado descontar las hipotecas generadas por el programa sino que, en por lo menos un caso, han promovido la recuperación de títulos en colonias enteras, a favor de los municipios.

No habiéndose hecho efectivo el fondo de garantía original, el cual hubiera permitido iniciar los estudios y las negociaciones para los casos de recuperación de terrenos ocupados irregularmente, se puede volver a promoverlo para proceder a la compra, siguiendo las fuerzas del mercado, de los terrenos invadidos y marginados de la capitalización urbana formal.

Un ejemplo de rescate de valores urbanos se está iniciando en Tegucigalpa con el patrocinio y financiamiento del BID⁵. Se han tomado 3 colonias cuyas tierras han estado ocupadas irregularmente por décadas, para regularizar la tenencia, favoreciendo a la Alcaldía, a los dueños privados del terreno original y, por supuesto, a los pobladores. Esta reactivación del programa PROLOTE permitiría favorecer la inversión en vivienda de bajo costo, además de desbloquear los activos consistentes en tierras y de apoyar a la Municipalidad en la recuperación vía el catastro de bienes sub-valorados o no

apoyo externo para aliviar los efectos destructivos del Huracán Mitch, especialmente en viviendas y servicios, pero por otro no se ha definido como invertir en forma sistemática y sostenible estos recursos, con miras a dinamizar el proceso a largo plazo.

Actualmente, no hay disponibilidad de nuevas líneas de redescuento para



construir o mejorar viviendas, excepto las derivadas de las hipotecas que eventualmente se generarán en aquellos proyectos que prevén una recuperación de las donaciones externas. La mayor fuente de ahorro para la vivienda, el Régimen de Aportaciones Privadas (RAP), enfrenta limitaciones para cumplir su objetivo debido a los altos costos de las soluciones ofrecidas al mercado. Más importante aún, recaudando sus recursos de trabajadores formales afiliados pero de bajo ingreso, no puede atenderlos en sus necesidades de vivienda debido a su baja capacidad de pago, comparada con el costo de las soluciones formales.

Un esquema de subsidio por el Estado, complemento al RAP, que es en efecto una cuenta individual de ahorro para la vivienda, ayudaría a ampliar la clientela de bajos ingresos, así como una promoción de tecnología y sistemas constructivos apropiados.

El nuevo fondo de segundo piso, orientado nominalmente a la producción y la vivienda, no ha dedicado suficientes líneas que puedan atender la vivienda informal⁶. Los intermediarios tradicionales, las ONGs, no están calificando con FONAPROVI para volver a atender los pobres urbanos. En general, el acceso al financiamiento para las viviendas de bajo costo está seriamente limitado.

Pero hay obstáculos de fondo que inhiben una mayor participación privada en el financiamiento de viviendas, especialmente las que pueden pagar las familias pobres. Estos obstáculos o requerimientos duros o inflexibles se definen desde hace unos 5 años por una Comisión de Banca y Seguros en la que no participa el sector privado e incluyen desde márgenes de intermediación a largo plazo hasta calificación de garantías.

Entre las condiciones desfavorables para ampliar el financiamiento para viviendas económicas, además de las determinadas por la coyuntura macro económica del país, están las siguientes:

1. Las regulaciones seguidas por el Banco Central y la Comisión de Banca y Seguros establecen que, en la ponderación de los activos por riesgo de los bancos privados, los créditos para adquirir vivienda propia requieren un 50% de suficiencia, mientras que para la construcción de viviendas requieren un 100%.
2. En la colocación de los fondos de aportantes a largo plazo, conducida siguiendo estrategias oficiales incluyendo los fondos de jubilaciones y pensiones, la banca privada no tiene acceso en condiciones rentables para el largo plazo ya que los fondos buscan ganancias a corto plazo. Lo mismo sucede en el manejo del capital de los entes autónomos del Estado.
3. En el manejo de las garantías, también en gran parte determinadas por la Comisión, afecta decisivamente la calidad de las garantías, particularmente la confiabilidad de los títulos de la tierra y la agilidad en ejecución de las mismas. (Ver referencia anterior al tema de titulación de tierras urbanas).
4. No existe una cultura solidaria bien desarrollada para facilitar los créditos con garantía de grupo.
5. No existe aún el mercado secundario de hipotecas.

Adicionalmente, el mercado de materiales de construcción no opera en forma libre, sin distorsiones. Existen tendencias monopolísticas, no hay libre importación de materiales competitivos como el cemento, por ejemplo, y no hay una política de incentivo a la incorporación de nuevas tecnologías en las industrias de la construcción. Los financieros sugieren que la falta de competencia mantiene los precios de los materiales altos, así como la ineficiencia en la mano de obra y en la gerencia de las construcciones no permiten reducir los costos de la vivienda de interés social⁷. Asociado a estos factores está el costo de la “*permisología*” que tanto los constructores como los financieros reconocen contribuyen a mantener los



costos demasiado altos.

La política del Estado sobre la vivienda no ha eliminado algunas trabas o costos indirectos que dependen exclusivamente del sistema tributario o

timbres de registro, además de los honorarios legales, todo lo cual suma más del 5% del costo de la vivienda.

Obstáculo 3: Baja capacidad de regulación positiva

A partir del modelo centralista de gestión, financiamiento y regulación para la vivienda y los asentamientos humanos iniciado en 1957 con el INVA, en el país se han dado cambios tendientes a desplazar las responsabilidades de regular el sector. Para comenzar, muchas de las atribuciones relativas al ambiente, los servicios urbanos y el manejo del recurso suelo pasaron a las municipalidades, según la Ley de 1992. Adicionalmente, con la creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, SERNA, la regulación de proyectos exige un estudio de impacto ambiental en todos los niveles y escalas el cual, naturalmente, afecta y complica el proceso de invertir en viviendas.

En este momento, como corolario de la emergencia del Mitch, hay un retraso serio en la aprobación de proyectos habitacionales, debido a los requerimientos y trámites que exige la Ley General del Ambiente de 1992. Por omisión, le ha tocado al Ministerio de Finanzas y a SOPTRAVI manejar los recursos externos para la reconstrucción de los asentamientos a nivel nacional, después que SETCO manejó el sustancial flujo de donaciones de emergencia, que fue manejado por agencias donantes, ONGs e iglesias. No se ha adscrito a ninguna municipalidad ni ente sectorial de vivienda, el manejo de los programas de emergencia, a pesar de la inevitable tendencia a descentralizar este tipo de inversiones y gestiones.

Los municipios, por otro lado, no han comenzado a participar en el proceso de regular y ordenar los nuevos asentamientos, ni siquiera en la provisión de servicios y la normalización

de la administración pública, pero que niegan la alta prioridad social que el sector merece. Tal es el hecho que cada préstamo para vivienda, independiente del costo de terreno y construcción, paga impuestos de tradición del inmueble, timbres de contratación,

de los terrenos necesarios. Uno de los obstáculos mayores en la construcción de nuevos barrios para alojar a los desplazados del Mitch ha sido la falta de terrenos bien escriturados que, ni por expropiación, ni por disposición municipal, ni por la compra en el mercado abierto, han permitido localizar adecuadamente las viviendas que - por otro lado - están financiadas por recursos externos de donación o financiamiento blando. En efecto, el mercado de tierras sufre una inflación debido a la escasez artificial y la falta de confianza causada por el deficiente registro de la propiedad.

Este obstáculo está relacionado con la ausencia de un juego de normas o estándares razonables para asegurar calidad mínima para las inversiones en vivienda y servicios. La situación de la normativa es confusa, falta de dirección en cuanto a política y estrategia. Mientras en los servicios urbanos prevalece el mandato de los entes autónomos como el SANAA y la ENEE, gradualmente entrando en el proceso de municipalización o privatización, en el aspecto urbano rutinario, el de los permisos de construcción, urbanización y zonificación, las municipalidades aun no asumen integralmente la responsabilidad que les da la Ley de Municipalidades de 1992. En resumen, no se aplican normas ni regulaciones por ausencia de entes responsables con criterio, no por ausencia de leyes.

En 1992 el Congreso Nacional aprobó un decreto que sienta normas para tres aspectos de regulación del crecimiento urbano. Aunque fue dirigido al crecimiento de la ciudad capital Tegucigalpa, constituye un precedente importante para las demás áreas urbanas del país. La excepción, la Municipalidad de San Pedro Sula, adoptó ordenanzas e instrumentos que observa dentro de su área urbana con



relativa eficiencia pero sin coordinación con las normas nacionales. Las normas relativas al ambiente, manejadas por SERNA, ofrece la oportunidad de articular con las municipalidades pero no existen mecanismos efectivos para asegurar la aplicación de ambos criterios, el nacional y el local, en forma coordinada y ágil.

Tampoco existe el elemento más trascendente para la regulación, que es la participación de la sociedad civil. Ninguna de las normas en vigor han sido adecuadamente concertadas antes de adoptarlas. La tendencia actual sobre los reglamentos de construcción, por ejemplo, consiste en preparar un documento altamente tecnificado, inspirado en los códigos de los países más avanzados, traducirlos y enviarlos al Congreso Nacional para ser adoptado a nivel nacional, sin hacer el esfuerzo de concertarlo con los usuarios, ajustarlo a las realidades del desarrollo local, mucho menos a los requisitos de la vivienda de los pobres.

De todos modos, en el entendido que las normas y regulaciones pueden ser positivas, en el sentido no de restringir sino de incentivar la innovación y el ajuste a las condiciones económicas y sociales de los beneficiarios, la situación actual es que lo poco que existe atrasa⁸, lo cual deriva en que las iniciativas no son asumidas por los entes de gobierno correspondientes que son inevitablemente las municipalidades. La ampliación de nuevas áreas de asentamientos causadas por la necesidad de reubicar los barrios vulnerables a desastres ha aumentado la presión por normas adecuadas para construir y regular el uso del suelo.

A pesar de las nuevas estructuras propuestas para el Ministerio o Vice Ministerio de Vivienda, actualmente en discusión dentro del Congreso, el proceso de modernización parece estar

al Esfuerzo Propio de 1999, aún por iniciarse, que responde a las necesidades de los

damnificados por el huracán Mitch.

Obstáculo 4: Baja capacidad de ejecución a nivel de los sectores más pobres

estancado, resultando en retrasos serios en la solución de emergencia, a la vez que se produce una serie de malas inversiones en términos de localización, riesgos naturales y mala administración de los nuevos asentamientos. En efecto, a la fecha, no hay ente único ni descentralizado que vigile normas y parámetros para la construcción de las nuevas viviendas y servicios.

El proceso normal de atender la creciente demanda, de financiar las inversiones y de poner en el terreno las viviendas está aun confuso. Por un lado el Estado pretende mantener la atribución, como en tiempos pasados. Por otro, el sector privado no siente que hay suficientes garantías e incentivos para entrar en la provisión de viviendas de bajo costo. La falta de garantía de las tierras es uno de los escollos. La inconsistencia en las políticas de crédito es otro. Y la falta de agilidad y priorización para las inversiones en el sector es un tercer escollo importante.

Una de las provisiones de la Ley del FOSOVI, la creación del Régimen de Aportaciones Privadas (RAP) en 1992, ha permitido, no obstante, poner en operación un esquema de ahorro sistemático para la vivienda formal, es decir del trabajador con ingreso constante. El RAP ha desarrollado una capacidad de atender parte de la demanda de los trabajadores formales en áreas urbanas, exceptuando aquellos de ingresos más bajos.

El Estado ha venido tratando de poner en operación un esquema de subsidio para la vivienda, que es aspiración de los pobres, las organizaciones de base, los empleadores y hasta los políticos. A pesar de los 10 años de experimentos y apoyos de los organismos internacionales, las autoridades del sector no han podido hacer ni siquiera un experimento en este aspecto, excepto el Programa de Vivienda Complemento

Aunque la iniciativa de proveer viviendas económicas ha venido pasando lentamente del sector gobierno al privado, la capacidad de construir proyectos de vivienda de bajo costo no



ha aumentado sustancial ni consistentemente por falta de incentivos. La demanda se ha producido en términos de soluciones de emergencia, con importantes componentes de organización social, lo cual no es atractivo para la empresa privada de la construcción. Pero tampoco hay unidades ejecutoras del gobierno que respondan por esta función.

Gracias a programas dirigidos a incentivar a las ONGs (también llamadas Organizaciones Privadas de Desarrollo en Honduras, OPDs), este tipo de ejecutores de vivienda ha venido creciendo, con altos y bajos desde su aparición en el sector vivienda a finales de los años 80. En este momento, en respuesta a la demanda ocasionada por el huracán Mitch, los ejecutores han sido en casi la totalidad, las ONG/OPDs, extranjeras y nacionales, incluyendo iglesias. Gran parte de los programas masivos han sido financiados y ejecutados por importantes donantes religiosos como la Bolsa Samaritana que ha entregado más de 3,000 viviendas en los últimos 18 meses y así como las diversas Cruces Rojas.

Si bien la ejecución de varios proyectos masivos, es decir el proceso constructivo en gran escala ⁹, está todavía por contratarse, la parte importante de la gestión, incluyendo sortear los obstáculos de la provisión de servicios urbanos básicos, así como la permisología, no ha sido muy eficientes ni adecuados para atender a la clientela social.

Esta ejecutividad para desembolsar bajo presión, aunque masiva en cierto momento, no deja capacidad de gestión instalada en el país. Tampoco hay visión o estrategia para dejar procedimientos establecidos que permitan ampliar la

organización de la demanda), el financiero y el tecnológico-constructivo. A la fecha no existe una estrategia para el sector, lo cual corresponde al Gobierno proponer y poner en ejecución.

Obstáculo 5: Falta de visión y voluntad política

Los últimos gobiernos en Honduras han demostrado una débil voluntad en

oferta de vivienda para la población marginal. La mayor parte de los gestores de los proyectos de vivienda de emergencia vinieron al país y se retirarán una vez cumplida su misión. Son pocos las empresas privadas de construcción que participaron y acumularon experiencia en este nivel de viviendas a raíz del Mitch. En lo que respecta a las ONG/OPDs nacionales, la experiencia ha sido mixta, en gran parte por la falta de mecanismos eficientes y de incentivos para producir soluciones donde el componente social se valoriza tanto como el financiero o constructivo.

Una parte notable de la deficiencia o falta de capacidad de gestión tiene que ver con el diseño. La mayoría de los proyectos mayores de 30 unidades, que se supone incluyan el equipamiento comunitario mínimo necesario, carecen de él en gran parte por falta de normas más que de financiamiento. Adicionalmente, debido a la falta de experiencia y capacidad local, el diseño tanto de las unidades de vivienda como de la urbanización misma y sus servicios, dejan mucho que desear. En este tema hay grandes vacíos por llenar, especialmente en formación de profesionales, capacitación de mano de obra e incorporación de tecnologías.

Finalmente, en los aspectos de organización comunitaria previa a la adjudicación de las viviendas, durante el traslado o en preparación para el manejo del nuevo asentamiento, la experiencia no registra ejemplos exitosos o adecuados excepto en casos raros. Los gobiernos locales pertinentes tampoco han asumido la responsabilidad por el gobierno de estos nuevos asentamientos, excepto en unas pocas excepciones.

La solución a este obstáculo radica en una política bien definida sobre los componentes y relativo peso de los factores sociales (la participación y

relación a la vivienda de interés social. La única iniciativa apreciable desde 1993 es la actual propuesta de asignar la acción habitacional al ministerio de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, SOPTRAVI, creado en 1997. La creación del fondo de segundo piso denominado



FONAPROVI, que entró en operación a finales de 1987, está hasta ahora respondiendo principalmente a la necesidad o coyuntura de financiar el sector productivo, más bien el agrícola. Es notorio que lo poco que ha ido a la vivienda económica ha sufrido muchas restricciones en la calificación de intermediarios los cuales, especialmente los más cercanos a la población pobre, se quejan de exigencias extremas en aspectos de liquidez, movilización previa de fondos, garantías y exiguo flujo de caja para atender a sus clientes. La iniciativa más reciente es la del Programa de Vivienda Complemento al Esfuerzo Propio de 1999 que incluye, en

su declaración, un subsidio para los damnificados del huracán Mitch en forma de prima o bono para la vivienda, en su mayoría financiado por donaciones externas.

Los avances en visión y rendimiento sobre la vivienda social han dependido de los programas financiados externamente, principalmente los del gobierno alemán (mejoramiento - PRIMHUR y vivienda mínima rural - PVMR) los cuales son, en efecto, un subsidio en tasas de interés para grupos más o menos caracterizados. La capitalización del FOSovi no ha sido efectiva, la plataforma de políticas sectoriales - el Consejo Nacional para la

Vivienda - no se ha reunido siquiera en los últimos 3 años, y el programa de titulación de lotes no ha aumentado su alcance desde 1997.

Obstáculo 6: Visión limitada para el problema de la vivienda marginal

En general, la visión de las instituciones, los programas y las promesas de gobierno ha sido limitada¹⁰. No ha habido un diálogo, a excepción de las reuniones del Consejo Nacional para la Vivienda entre 1992 y 1994, sobre una estrategia para asumir la responsabilidad integral de mejorar la calidad de vida de la población marginal urbana. La integración de los factores tierra, servicios, empleo, micro empresas domésticas, servicios básicos sociales, en un ente regulador, no se ha producido como tampoco se ha construido capacidad en entidades o fundaciones especializadas.

El ejemplo más notable y oneroso de proyectos de vivienda de bajo costo que no fueron concebidos ni manejados en forma integral, es el de Ciudad Mateo (2.500 unidades), diseñado y construido en 1992. Este proyecto, hecho en relativamente poco tiempo en los alrededores de Tegucigalpa, contratado y diseñado por varias empresas privadas con fondos de jubilaciones de los empleados públicos, tiene más de 8 años de estar paralizado por una acción legal iniciada por el Estado mismo para proteger la cuenca que alimenta una de las principales fuentes de provisión de agua para Tegucigalpa.

Dados todos estos antecedentes y antes

de iniciar nuevas operaciones ambiciosas de financiar el sector, se vuelve necesario educar y concertar nuevamente con los actores principales, con una agenda que permita consistencia en la política urbana, habitacional, financiera y reguladora del gobierno, para poder avanzar en la provisión de vivienda mínima para los pobres.

En este momento, debido al retraso en asumir la responsabilidad frente a las pérdidas de viviendas y servicios causados por el huracán Mitch, las posibilidades de aprovechar la demanda de emergencia para sentar las bases de una nueva política, se están perdiendo. Solamente contestar a la pregunta de cómo administrar y recuperar las inversiones, o por lo menos como poner en marcha un proceso razonable de gestión para las nuevas comunidades, requeriría un esfuerzo concentrado y una serie de medidas a ser definidas a corto plazo.

En la descoordinación y patente falta de participación de los actores más interesados (comunidades, empresa privada, municipios y cooperantes externos), yace el riesgo mayor de desperdicio, y de pérdida de control de lo que puede ser un proceso transformador del sector entero.

Volver a tomar el propósito del Consejo Nacional para la Vivienda, o una instancia similar de concertación y



análisis de los problemas en forma integral, es una iniciativa que puede mejorar las posibilidades de comprometer fondos nuevos para

para definir una política viable para resolver el problema, sigue siendo una tarea de alta prioridad.

Otros obstáculos inmediatos

Aunque el fenómeno natural que causó la mayor destrucción urbana y pérdida de viviendas en Honduras se puede considerar extraordinario, digamos repetible una vez cada 100 años, la vulnerabilidad y su reducción debe ser objetivo de política explícita en Honduras. El fenómeno descubrió lo mal ubicados y construidos que vienen haciéndose los asentamientos en todo el país, particularmente en las ciudades mayores.

Una revisión de las bases de política habitacional y de desarrollo urbano debe incluir el tema del uso del suelo habitacional, de las condiciones mínimas necesarias para considerar los lotes o sectores donde puede llevarse a cabo la extensión de las áreas urbanas. Este proceso, parte de la práctica actual de supervisión por el Ministerio de Gobernación hacia las municipalidades, no tiene una base técnica ni una consideración de política general de ordenamiento territorial, por lo que constituye una oportunidad perdida para manejar el proceso de urbanización y asegurar la calidad de los nuevos asentamientos o ensanchamientos urbanos.

En los últimos meses, en vista de la evidente carencia de criterios para delimitar áreas urbanizables, vista la vulnerabilidad demostrada por el Mitch, se han iniciado esfuerzos con fondos internacionales, para montar una agencia de manejo de emergencias. Dicha agencia en ciernes discute la

combatir la pobreza urbana en las ciudades principales del país. Formar conciencia y educar a los actores del sector habitacional y de los asentamientos, preparando las bases

posible identificación y mapeo de áreas vulnerables y de adopción de códigos de construcción. Nuevamente, la iniciativa depende hasta ahora de las autoridades centrales, sin participación efectiva de las locales.

Pero, la responsabilidad de estas previsiones cae desde hace 10 años, en el ámbito municipal. La Ley de Municipalidades no deja duda que el manejo de las áreas urbanas y su expansión descansa enteramente en las autoridades locales. En el momento se considera también una ley de ordenamiento territorial que busca racionalizar el territorio para preservar los recursos e incentivar la inversión, sin resolver la disyuntiva sobre quien debe decidir sobre estos temas de trascendental importancia para el crecimiento y la localización de los nuevos asentamientos.

La experiencia en los diversos ámbitos municipales no es coherente. Por un lado la segunda ciudad en tamaño, San Pedro Sula, maneja su expansión y uso del suelo de una manera razonable y autónoma pudiendo influenciar la conformación del fenómeno de metropolización del Valle de Sula. La capital, Tegucigalpa, por otro lado, ha perdido la capacidad técnica y la voluntad política para administrar sus recursos de espacio y la calidad y seguridad de sus ampliaciones urbanas. El resto de las municipalidades, con núcleos urbanos menores a los 100,000 habitantes, necesitan una inducción en cuanto a principios de planificación espacial y de prácticas de manejo eficiente de sus recursos de espacio, basados en la autonomía y responsabilidad de sus propias autoridades y ciudadanos.



Notas

- 1 Ley de Modernización del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos y de Fortalecimiento del Programa de Vivienda Complementario al Esfuerzo Propio, junio de 2000.
- 2 El caso más ilustrativo es el de una empresa con experiencia en otro país centroamericano que escogió no menos de 20 sitios potenciales para desarrollar proyectos de vivienda económica a raíz del Mitch, y terminó, después de una exhaustiva y costosa verificación de riesgos, con solo 2 terrenos razonablemente bien titulados.
- 3 Un ex Alcalde sostiene la conveniencia de admitir solo dos categorías de tenencia: la privada y la nacional, eliminando las aspiraciones de revertir a los terrenos ejidales cuya validez, en la práctica, no es sostenible.
- 4 En El Salvador, con la ayuda del Banco Mundial se ha instalado un sistema geo referenciado y computarizado que permite el registro exacto y único de las propiedades en todo el país, comenzando con las rurales.
- 5 BID, Programa de Desarrollo Municipal para el Distrito Central y San Pedro Sula, 1999
- 6 De los fondos manejados por FONAPROVI, nomás de un 32% han sido asignados para construir viviendas en los 3 años de operación del Fondo.
- 7 En 1991, una comparación entre los costos de viviendas económicas en Honduras y en Costa Rica mostró un costo una y media veces mayor en el primer país.
- 8 Por varios años el sector privado de la construcción ha considerado que el costo y la pérdida de tiempo más dañino en el proceso de desarrollo de inversiones urbanas ha sido la deficiente y poco transparente permisología, especialmente a nivel municipal.
- 9 Particularmente los proyectos financiados por el gobierno de China (Nacionalista) en un monto de 6.0 millones de dólares, probablemente en un solo sitio.
- 10 Entre las promesas hechas en los últimas campañas sobresale la de construir 50,000 viviendas para las parejas jóvenes.



CONTEXTO PARA EL MEJORAMIENTO BARRIAL EN NICARAGUA

Gabriel Nagy P.

Febrero, 2001

1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con los términos de referencia se solicitó a la consultoría detectar los problemas y limitaciones que enfrentan las entidades sectoriales y las municipalidades de Nicaragua, en términos de cuellos de botella institucionales, para el impulso a programas de mejoramiento de asentamientos espontáneos.

Ante la ausencia de una política nacional habitacional y de desarrollo urbano que enmarque la adopción del mejoramiento barrial como instrumento para atender el déficit cualitativo de vivienda, la consultoría abordó el estudio de la reforma urbana y la legislación expedidas desde la década de los ochenta, la política de reforma urbana vigente y actualizada en la Ley 309 de 1999.

Para el cumplimiento de sus objetivos, esta consultoría se concentró en el estudio de la legislación urbana, el marco de descentralización y las competencias institucionales, así como de algunas de las principales características de la urbanización en Nicaragua.

En términos territoriales, la consultoría se enfocó en el estudio de la legislación nacional y sus efectos en la capital del país, Managua. Las principales razones para limitar esta perspectiva fueron:

1. En la ciudad capital se concentra la mayor cantidad de títulos urbanos.
2. Se trata de la ciudad que padece en mayor grado los efectos de la urbanización ilegal y espontánea.
3. El déficit cualitativo, la marginalidad, la carencia de espacio público e infraestructura, la mala calidad de vida y la deficiencia constructiva afecta a más del 44% de la propiedad urbana de la capital.

El documento de la consultoría analiza en el primer capítulo el proceso de urbanización nicaragüense y en particular las transformaciones de la capital, como consecuencia de la ausencia de responsabilidades nacionales y locales para el desarrollo y el ordenamiento territorial.

En el segundo capítulo se describen los responsables y las medidas jurídicas para ordenar la urbanización, el mejoramiento y regulación de la propiedad.

Finalmente, en el último capítulo se hacen algunas observaciones sobre las principales limitaciones para la implementación de un programa de mejoramiento barrial, así como, algunas recomendaciones sobre aspectos que podrían atenderse en este tipo de programas.



2. ANTECEDENTES

A. LA URBANIZACIÓN EN NICARAGUA

A partir de los años 30, la estrategia de industrialización bajo la fórmula de la sustitución de importaciones fue liderada por los gobiernos latinoamericanos, lo que se reflejó en el ámbito poblacional en una rápida urbanización. Durante la década de los setenta, la región enfrentó diversas situaciones coyunturales: la recesión económica, la crisis fiscal, la caída de precios de las manufacturas y productos agrícolas. Estas dinámicas negativas, amplificadas por las guerras y los desastres naturales que azotaron a varios países, agravaron aún más los

problemas derivados del crecimiento urbano.

Los gobiernos en la región reaccionaron a este reto concentrando en el nivel central, los recursos, la capacitación y las intervenciones. Con el propósito de atender las crecientes demandas urbanas, se crearon organismos y agencias del gobierno central que consumieron los escasos recursos en una creciente burocracia, sustituyendo el papel del municipio como proveedor de servicios a nivel local.

El Terremoto de 1972

La destrucción del centro de Managua y ALTO el número de víctimas (10,000) del terremoto del 23 de Diciembre de 1972, generó temor entre la población que buscó ubicarse en zonas más abiertas y menos vulnerables. Las familias que quedaron sin vivienda fueron trasladadas a asentamientos temporales en casas de construcción liviana y provisional, principalmente en la zona este y oeste de la capital. Poco a

poco, estos asentamientos se convirtieron en permanentes y las familias fueron haciendo mejoras a las construcciones provisionales. En los hechos, la construcción de vivienda para atender la emergencia y los campamentos de afectados dieron origen a las nuevas urbanizaciones de la capital. Los lotes temporales fueron transformados en residencias permanentes.

El período sandinista

Dadas las limitaciones económicas, durante la década de los 80 las inversiones e intervenciones del Estado Nicaragüense en vivienda, infraestructura y servicios básicos domiciliarios, se vieron prácticamente paralizadas. La atención a aquellos segmentos de población de escasos ingresos se limitó a la provisión de tierras. La estrechez de la inversión, y la atención de otras prioridades más rentables, afectaron la eficiencia y la efectividad de los programas y agencias del estado. Escasaron los subsidios y la iliquidez del mercado financiero incrementó el costo del crédito para vivienda.

quienes vieron reducir drásticamente las operaciones de mercado y la generación de ingresos en actividades de su competencia tales como el registro civil, inmobiliario y de propiedades.

A partir de Julio de 1979, en materia urbana se presentan tres aspectos relevantes y contradictorios:

Primero, la apropiación de viviendas en todas las ciudades del país. Los combatientes y simpatizantes de la revolución ocuparon viviendas de familias que fueron acusadas de "somocistas" (funcionarios de gobierno, militares y allegados al gobierno de Somoza). Esto disminuyó la presión por viviendas, pero trajo como efecto una ocupación distorsionada respecto al nivel económico de las familias nuevas que las ocuparon. Esta situación intentó ser re-



gularizada durante los diez años de gobierno Sandinista. Algunos ocupantes pasaron a mejorar su situación económica. En algunos casos se reubicaron las familias en localizaciones y viviendas más acordes con su capacidad de ingresos y su situación económica. Sin embargo, no toda esta ocupación fue normalizada.

Segundo, desde los primeros años posteriores al triunfo Sandinista, se generó una guerra civil que obligó a gran parte de la población rural a emigrar a las principales cabeceras departamentales, generando una demanda excesiva de vivienda, principalmente en Managua y las principales ciudades del norte del país.

Tercero, se promulgaron leyes para la protección de la posesión de familias de escasos recursos. Se fortaleció a los municipios, para que coordinadamente con las instituciones del gobierno central, especialmente el BAVINIC (institución que sustituyó al INVI), regularizaran la propiedad de los ocupantes de lotes urbanos y la posesión de viviendas afectadas por las leyes de expropiación y confiscación de bienes.

El cambio de Gobierno de 1990.

La década siguiente, a pesar de la pacificación del país, no estuvo exenta de eventos que estimularon aún más la urbanización. El atractivo de las ciudades y las oportunidades, así como la lenta atención de las tragedias sufridas en los noventa, produjo un tercer flujo migratorio significativo hacia Managua. La ausencia de una oferta habitacional y una política de gobierno, orientada principalmente a los grupos de menores recursos, trajo consigo un aumento en la toma ilegal de terrenos y la construcción de vivienda subestándar. En estos asentamientos predominan hasta el día de hoy, la inseguridad en la tenencia, la desatención de servicios, la pérdida de valor del inmueble, la escasa inversión en mejoras y ampliaciones, el riesgo de crédito y la descapitalización de los poseedores.

Con el triunfo electoral de la Unión Nacional Opositora (UNO), se dio un nuevo

La limitación de recursos, los efectos del conflicto interno, así como la vocación centralista de los gobiernos de la década de los ochenta y finales de los noventa, promovió y orientó las iniciativas sectoriales hacia una solución vivendista. Con un limitado entendimiento de la dinámica poblacional y la urbanización, las políticas habitacionales fueron orientadas más como instrumento electoral que como propósito de desarrollo.

La demanda de suelo urbano aumentó dramáticamente. Por un lado el conflicto armado redujo la producción del campo nicaragüense, expulsando a propietarios y jornaleros hacia las cabeceras municipales, principalmente hacia Managua. Para la atención del déficit habitacional, los gobiernos promovieron que los nuevos habitantes de la capital se ubicaran en áreas abandonadas, zonas de riesgo, terrenos baldíos o expropiados. Aún hoy, estos terrenos marginales carecen de servicios básicos, generando buena parte de la insalubridad de la ciudad. Esta solución a medias es el principal foco de violencia y marginalidad urbana de la Managua moderna.

fenómeno en el tema de la propiedad tanto urbana como rural. Se promulgaron las Leyes 85 y 86 del 90, por las cuales se establecía la titulación a favor de los ocupantes que estuvieran en posesión de inmuebles (casa, lotes o terrenos) administradas por el gobierno y en cabeza del Estado. La familias serían tituladas por las municipalidades y el BAVINIC, según el caso.

Se recurrió a la emisión de estas dos leyes como una medida que buscaba proteger las ocupaciones existentes y evitar acciones reivindicatorias de parte de los propietarios originales. Al permitir el traspaso de dominio, sin llenar los procedimientos de la legislación civil ordinaria, podía interpretarse de hecho como una ley de expropiación, sin previa indemnización.

Para aquellas propiedades de 100 metros cuadrados de área, se determinó una donación gratuita. Sin embargo, a pe-



sar de que este proceso pretendía agilizar la titulación en los casos de menor área, aun existen algunas viviendas que después de diez años de vigencia de

dichas leyes, no cuentan con el título o solvencia de disposición. Para propiedades de mayor área, se estableció un pago, que aunque bajo, obligaba al ocupante a pagar a plazos.

Los desastres naturales y la urbanización

Para atender la destrucción causada por desastres naturales y reponer el inventario de vivienda, el gobierno central convirtió la reposición de viviendas en una estrategia política de atención del déficit habitacional. Mientras las ciudades se urbanizaban, los escasos recursos para las inversiones en vivienda se entregaron donde mejor se obtuvieran dividendos políticos. Se concentraron los esfuerzos en intervenciones parciales que poco contribuyeron a resolver la precariedad del urbanización, el riesgo inminente y la calidad de la vivienda.

La atención de emergencias ha sido una

distorsión en la política habitacional, desviando la atención de las necesidades más estructurales. Las limitaciones de la gestión municipal durante la pasada última década se evidenciaron aún más con los eventos trágicos del huracán Mitch. En el caso nicaragüense, la falta de atención del déficit habitacional, la ausencia de programas de mejoramiento y prevención de riesgos y la carencia de una planificación multisectorial, puso al descubierto la vulnerabilidad y precariedad del inventario de vivienda. Sin embargo, la cooperación de organismos multilaterales y de asistencia técnica que se viene dando desde la década de los 80 permitió que la atención de la tragedia fuera mejor.

B. LA URBANIZACIÓN EN MANAGUA

Managua es una ciudad con altos índices de pobreza, insalubridad, violencia y marginalidad. Los costos sociales de una urbanización desordenada, caótica y marginal son tan altos, que tan solo un escaso margen de la población tiene acceso a las ventajas que le ofrece la ciudad.

El VII Censo de Población y el III de vivienda de 1995 estableció la cifra de 903,100 habitantes para el municipio de Managua. A su vez el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) estimó la población en 1,024,842 habitantes para el año 2000.

En Managua se concentra alrededor del 30 % de la población del país y el 42% del área para vivienda urbana del país¹. El proceso de urbanización superó ampliamente la capacidad de planeación y gestión de la autoridad de la ciudad. Aunque las tasas de crecimiento previstas son menores a las cifras de las tres

décadas anteriores, el crecimiento de la vulnerabilidad y la marginalidad pueden superar ampliamente los actuales problemas urbanos. La demanda de vivienda se incrementa anualmente en 26.000 unidades por formación de nuevos hogares². Al menos Managua requerirá 10.000 nuevas unidades anuales.

Managua requiere por tanto, una atención específica por la complejidad de los problemas de gestión urbana, por el serio déficit en infraestructura y servicios y por el problema irresuelto de la ilegalidad e inseguridad en la tenencia. Este último fenómeno afecta alrededor del 35% de la población urbana (con alto porcentaje de mujeres jefes de hogar), hoy día sujeta a un conjunto de factores de vulnerabilidad social, humana, económica y ambiental.

En el caso de Managua, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares, el 44.3% de las viviendas de la ciudad son

¹ 40% del área para vivienda urbana se encuentran en Managua. Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de vida 1998. Instituto Nacional de Estadística - INEC. Nicaragua, Marzo 2000.

² Informe técnico para Apoyo al Fortalecimiento del Sector de la Vivienda en Nicaragua. PNUD-Hábitat. Joan Mac Donald, Marzo 1999.



Managua, distribución porcentual por tipo de tenencia

	Con escritura	Sin escritura	Amortizándose	Cedida o prestada	Recibida por Servicios	Posando	Alquilada
Viviendas	43.3	44.3	0.5	4.5	0.9	1.6	4.8
Población	46.4	43.3	0.4	3.3	0.7	1.8	4.0
Total	89.7	87.6	0.9	7.8	1.6	3.4	8.8

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida 1998. Inec, Marzo 2000.

propias pero sin escrituras. Este es sin duda un problema significativo que afecta la inversión en mejoras y la formación de un mercado regular inmobiliario. Sin detallar los inconvenientes relativos a la calidad de las viviendas, que por carecer de elementos de seguridad en la tenencia y el traspaso se mantienen en condiciones precarias, inestables e insalubres.

Como se indica en el cuadro anterior el número de viviendas con escritura es muy cercano al de las viviendas sin documento de propiedad. Sin embargo es importante destacar que a pesar de un déficit endémico en la producción de vivienda en Nicaragua, cuatro de cada cinco, el 87.6% de las viviendas son propias. Si bien la propiedad no es del todo clara, según lo sugieren el estudio ya citado de Joan MacDonald y otro an-

terior realizado por el BID³, el déficit cuantitativo deja de ser alarmante.

De acuerdo al III Censo de Vivienda de 1995, de las 168.000 viviendas⁴ ocupadas particularmente en Managua, el 9.3% son viviendas improvisadas, cuartos en cuarterías y locales usados como vivienda. El Plan General de Desarrollo de Managua define esta situación como construcciones inadecuadas para vivir. El inventario de tipologías de vivienda incluye en esta categoría 192, 000 viviendas, incluyendo Ciudad Sandino. Las urbanizaciones progresivas y los asentamientos espontáneos suman más de 70,000 viviendas.

Un análisis del inventario de vivienda sugiere que en el caso de Managua el número de viviendas que están en zonas residenciales pero que no estén en condiciones para ser habitadas dignamente, puede estar por encima del 44% del inventario total de unidades



³ Ángel (Diciembre 1998) afirma que Nicaragua posee uno de los porcentajes de tenencia más altos del mundo.

⁴ 168,000 viviendas particulares ocupadas en el municipio parece una cifra muy baja. De acuerdo al Censo de 1995 el total de unidades habitacionales del área urbana del país era de 427,500 viviendas. Managua representaría el 39.30% de las viviendas urbanas de Nicaragua. Cifra levemente por debajo del 40% establecido en la Encuesta Nacional de Hogares del INEC. Sin considerar el incremento del inventario de viviendas desde 1995.

Tipología de Barrios Managua (Consolidado Distritos I al VI)

Tipología	N° de Barrios	N° de viviendas	N° de habitantes	Densidad h/v
Residencial Aislada "A"	23	2,815	18,531	6.58
Residencial Aislada "B"	15	2,733	13,946	5.10
Residencial en Serie	49	12,964	75,343	5.81
Tradicional	13	12,712	90,029	7.08
Popular Aislada	72	46,123	365,316	7.92
Popular en serie "A"	36	16,009	114,655	7.16
Popular en serie "B"	10	10,220	62,483	6.11
Urbanización Progresiva	126	28,047	191,157	6.81
Asentamiento Espontáneo	253	42,763	262,843	6.14
Popular en serie	3	643	3,661	5.69
Comarcas	27	17,209	106,543	6.19
Total	627	192,238	1,304,507	6.78

Fuente: Alcaldía de Managua. 1999. * Incluye Ciudad Sandino

habitacionales.

Un 33% de las viviendas en Managua se encuentran en estado regular, requiriendo reparaciones y adecuaciones mínimas para tener condiciones de habitabilidad adecuadas. En este grupo se ubican las de tipología popular aislada y tradicional.

El 20% (17,700) de las viviendas precarias de las urbanizaciones progresivas y los asentamientos espontáneos se encuentran en zona de alta peligrosidad, al borde de los cauces, debajo de cables de alta tensión, zonas de deslaves y una zonas costeras del lago, donde todos los inviernos con la crecida del lago se producen inundaciones. Estas viviendas se ubican principalmente en 3 sectores: a) al Sur-

Oeste con los asentamientos de los años ochenta; b) hacia el Este de la ciudad predominantemente en asentamientos de los años noventa y; c) en la costa del lago y carretera Norte.⁵

Los niveles de pobreza más altos de la ciudad se encuentran en estos asentamientos, tienen limitado acceso a los servicios básicos, un alto nivel de descomposición social producto del desempleo (alrededor del 70% de la PEA de estos asentamientos está en desempleo y sub-empleo). De acuerdo a investigaciones realizadas, el ingreso familiar promedio mensual es de C\$1,500.00, lo que no alcanza para cubrir el costo de la canasta básica (C\$1,800.00).

En buen estado se consideran las viviendas que no requieren reparaciones sustanciales, solamente trabajos de

⁵ La denominación que maneja la alcaldía de Managua es la de la alta peligrosidad de las amenazas naturales. Sin embargo estos asentamientos no pueden ser considerados de alto riesgo sin medir la posibilidad y los costos de la mitigación del riesgo. Muchos de estos asentamientos son recuperables ejecutando las obras necesarias de mitigación. Los alcances de la consultoría no permitieron precisar más las necesidades y los montos para incorporar estas áreas al desarrollo y al uso habitacional.



mantenimiento y que se ubican en las tipología residencial popular y en serie.

Viviendas y restricciones físicas

Las restricciones físicas más vinculadas a las viviendas son: fallas sísmicas, ubicación en cauces, cables de transmisión eléctrica y la incompatibilidad de uso según plan Regulador de la Alcaldía de Managua.

Managua es atravesada por trece fallas sísmicas principales y otras de menor importancia que han producido grandes afectaciones en la vivienda (terremotos 1931 y 1972). Aproximadamente hay 33 asentamientos espontáneos ilegales y 34 urbanizaciones progresivas ubicadas en fallas sísmicas (Barrios Dinamarca, Daniel Chavarría, La Cascada, Chico Pelón, etc).

Aproximadamente existen unas 8,000 viviendas ubicadas sobre el derecho de vía de los cauces de Managua, los cuales se encuentran sujetos a ser inundados o arrastrados por las aguas de los mismos.

Se consideran además unas 12,000 viviendas en riesgo por inundación, especialmente por pendientes menores del 1% localizadas sobre todo en Ciudad Sandino, Costa del Lago y Este de la ciudad.

Los cables de transmisión eléctrica, afectan a todas las viviendas colocadas en la zona de seguridad que va de un

3.5 a 20 metros a cada lado de la localización del cable. Las líneas principales de transmisión afectan aproximadamente 1,100 viviendas ubicadas principalmente en la Colonia Centroamérica - entrada Jardines de Veracruz, Barrio Los Torres - Planta Managua y Colonia Morazán - Batahola Norte, etc

Hay aproximadamente 25,500 viviendas que están en uso de suelo que no guarda conformidad con la reglamentación, destacándose la ocupación de áreas comunales, residenciales, equipamiento y zonas de uso industrial.

Igualmente el 44% del inventario de vivienda en Managua es ocupado por más de una familia y estas viviendas cuentan con sólo un dormitorio. La demanda por vivienda no se ha reducido y la construcción ilegal es mayor que el ritmo de crecimiento poblacional, ya que entre 1971 y 1995 se ha reducido el índice de habitantes por vivienda de 6.6 a 5.4 respectivamente. Esta cifra no indica una mejora en las condiciones de vida de los habitantes pobres de la ciudad; por el contrario, indica una mayor presión sobre la tierra disponible en el municipio, ya que un número importante de miembros de una familia está en la búsqueda de su propio lote o solar.

Situación de la Vivienda en Managua

	1 dormitorio	Ocupantes/ dormitorio	Conexión domiciliaria de agua por fuera de la vivienda	Conexión ilegal de agua (habitantes)	Letrina	Conexión ilegal energía (barrios)
% de viviendas	44.7	4.5	36.1	30	40.3	14

Fuente: Plan General de Desarrollo Municipal PGDM - ALMA

Un muestreo del Movimiento Comunal Nicaragüense en cinco barrios de origen ilegal o urbanizaciones progresivas de Managua, escogidos por tener el mayor número de lotes escriturados y registrados, nos indica la precariedad

de la vivienda y los asentamientos. Como se señala en el siguiente cuadro, a pesar del esfuerzo de legalización aún mas de la mitad de los lotes, 8,191 solares están sin legalizar. 4,921 lotes permanecen sin desarrollar o sus



habitantes viven en viviendas construidas con cartones o materiales no permanentes. Más del 44% de las viviendas están construidas con elementos precarios. Más de 9 mil viviendas deben ser construidas o reparadas. 1,182 familias derivan su sustento de actividades comerciales derivadas de sus mismos solares. La mejora de la construcción y la vivienda podría traer consigo un elevamiento importante en los ingresos de numerosas familias pobres de estos barrios y de los más de 250 asentamientos de la ciudad.

La encuesta no preguntó por las condiciones de infraestructura y equipamiento comunal de los asentamientos. La Encuesta Nacional de Hogares tampoco lo hace. No hay en Nicaragua cifras que pongan en

evidencia las carencias del desarrollo urbano. Sin embargo, un recorrido basta para constatar la carencia de espacio público, parques, escuelas y arborización. Todos estos elementos mejoran la calidad de vida de los habitantes de una ciudad. Atender estas necesidades debe ser una prioridad para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y devolver la credibilidad en la inversión y gestión pública.

El 57% de las familias encuestadas perciben entre 62 y 98 dólares de ingresos mensuales. Tan sólo 4% tienen ingresos de 200 dólares y el 11% de las familias ganan hasta 25 dólares. En la mayoría de casos, según la encuesta, habitan en promedio dos familias por vivienda y tan sólo dos de los miembros de los grupos familiares en un domicilio perciben ingresos.

Situación de la vivienda en cinco barrios de Managua

Barrio	Lotes	Viviendas mts 2 lote	Promedio	Títulos	Vivienda precaria	Luz ilegal	Agua ilegal
Villa Libertad	1501	1483	200	1501	1186	1483	1483
Jorge Dimitrov	2200	2200	180	1870	1100	1100	1100
Bello Amanecer	2200	1845	300	1082	374	ND	ND
Villa Reconciliación	4750	4600	200	1600	1380	1500	3100
Laureles Sur	5129	731	300	1539	702	670	5129
Total	15780	10859	NA	7589	4742	4753	10812

Fuente: Movimiento Comunal Nicaragüense. Febrero 2001. Encuesta Estudio BID para programa de vivienda.

Nota: El total de vivienda precaria se toma con base en las deficiencias en paredes, techo y piso.

Es obvio que los segmentos marginados no son atendidos por la producción formal de vivienda. Las cifras para Nicaragua son preocupantes. Durante la primera mitad de la década de los noventa, el parque habitacional se incrementó en 85.000 viviendas, según lo señaló la Comisión Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos -

CONAVIAH. De estas viviendas, sólo el 14%, es decir 12.065 unidades corresponden a desarrollos del sector formal u oficial. Por otra parte, informalmente, ya sea espontáneamente o a través de la promoción de agencias del gobierno y organizaciones de base, se generaron cerca de 73.000 viviendas en este período.



Otros problemas asociados a los barrios subnormales

Por dedicar mayor profundidad al análisis de la demanda de vivienda nueva se ha descuidado el estudio y la atención de la mala calidad y la marginalidad de la ciudad. La mala calidad de vida de los barrios subnormales se refleja en insalubridad y en muchos casos altos niveles de drogadicción. Son altos los niveles de violencia, abuso y maltrato físico así como, la inseguridad. Existe una desconfianza hacia las autoridades a nivel central y local. Finalmente muchos de los habitantes de estos barrios viven en alto riesgo a merced de los eventos naturales.

Entre las causas más importantes que han originado este problema se destacan: el bajo nivel de ingreso y el desempleo; la mala calidad de la vivienda, las deficiencias en equipamiento comunitario, infraestructura y servicios públicos; la ilegalidad de la tenencia; la organización comunitaria insuficiente; intervenciones en el terreno acordes con las condiciones topográficas, de suelo y las afectaciones; la ausencia de instituciones y programas para el mejoramiento urbano en la administración central y municipal.

3. REFORMA URBANA Y LEGALIZACION DE LA PROPIEDAD (Marco Jurídico)

Es necesario destacar que no existe un documento del gobierno sobre políticas para el desarrollo y la gestión urbana. Sin embargo, el marco jurídico de la reforma urbana y la legalización de la propiedad introducen la necesidad del mejoramiento barrial como un propósito inicialmente del gobierno central y posteriormente como competencia de las municipalidades:

- La política y el marco legal más importante en materia urbana es la regulación de los derechos de propiedad de los ocupantes de viviendas, lotes y solares.
- Antes de la promulgación de la Ley 309 de 1999, existía una política clara para atender la titulación y la indemnización de propiedades, a través de las competencias asignadas a la Oficina de Ordenamiento Territorial (OOT), la Oficina de Titulación Urbana (OTU) y la Procuraduría de Justicia.
- A partir de la Ley de Asentamientos Humanos Espontáneos (309 de 1999) se concluye la función asumida por la Oficina de Cuantificación

Nacional de Indemnizaciones (OCI) en cuanto a las indemnizaciones y se traslada esta función a los municipios partiendo de dos premisas importantes: a) los municipios son recaudadores del impuesto sobre bienes inmuebles, b) la tendencia a entregar tierras urbanas únicamente a familias de escasos recursos y a cobrar precios favorables a familias de mejor situación de ingresos.

A pesar de las modificaciones de la Ley, la responsabilidad de revisión se mantiene centralizada en las entidades del gobierno central, quizás bajo el concepto de que una vez revisado el paquete de lotes y casas bajo su responsabilidad, la asignación y titulación pasa a ser responsabilidad del municipio.

No quedó igualmente clara en la Ley la función de otorgamiento de los títulos cuando la responsabilidad total pase a las alcaldías. Sin embargo, en la Ley de municipios se les otorga la facultad de hacer donaciones bajo el concepto de tierras municipales.

A. LEY 278 DE 1997

Los altos índices de ocupación de lotes y solares sin soporte en la propiedad, así como las reclamaciones de propietarios originales de predios, dieron origen a la Ley 278 de Diciembre de 1997 sobre propiedad reformada urbana y rural.

Esta Ley regula la tenencia, ejercicio, cargas y extinción del derecho adquirido sobre bienes en posesión del Estado, al amparo de medidas anteriores sobre la transferencia de la propiedad urbana y reforma agraria y otras intervenciones



como los programas de incorporación y desmovilización de ex-combatientes. También regula el ejercicio de cualquier acción de los antiguos propietarios para reclamar la restitución del bien o el pago de indemnización.

Asimismo regula los Asentamientos Humanos Espontáneos que se hayan consolidado hasta el año 1995.

La Ley otorga competencia y establece el procedimiento para que la Oficina de Titulación Urbana (OTU) en coordinación con la Procuraduría General de Justicia, el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER), el Ministerio de Construcción y Transporte (MCT) y otras entidades estatales involucradas, establezcan un Plan General de Titulación Urbana tanto en la ciudad de Managua como en las demás ciudades de la República. La Oficina de Ordenamiento Territorial (OOT) emitirá, cuando sea el caso, la Solvencia de Revisión y Disposición. Por su parte el INETER extenderá los certificados catastrales. Donde no existan mapas catastrales, hará los estudios topográficos necesarios para la identificación del inmueble matriz y de los lotes a desmembrarse.

La Solvencia se refiere a una revisión de la documentación de traspaso y posesión de beneficiarios de reforma urbana o rural. Cuando la Oficina de Titulación Urbana (OTU), dentro del proceso de titulación de un reparto intervenido, urbanización progresiva o barrio popular consolidado, detecte anomalías, trasladará el caso de oficio a la Oficina de Ordenamiento Territorial. De igual manera el gobierno central impulsará alternativas de solución urbana que permitan la reubicación y reasignación de lotes a las personas que a través del proceso de Revisión se hayan hecho acreedoras a la correspondiente Solvencia y beneficio de titulación y que por restricciones urbanísticas se dictamine su necesaria reubicación.

En este último caso, la Solvencia reconoce mediante acto administrativo el beneficio de titulación sobre un predio con afectaciones o riesgo y reconociendo de hecho una doble indemnización. Primero al beneficiario original, reconociéndole valor a un lote no urbanizable. Segundo al beneficiario del

título, trasladándolo y reubicándolo en una propiedad de mayor valor.

La Ley establece que mediante un reglamento oficial se determinará la extensión y reubicación de los lotes en función de la clase y calidad de desarrollo urbano y de los servicios públicos que comprenda. Si bien la Ley carece de un propósito de ordenamiento territorial y uso apropiado del suelo, destaca en su artículo 96 el propósito de no obstaculizar, entorpecer o frenar, mediante la titulación indebida, el desarrollo de las ciudades. No ha sido, ni será prioridad de las entidades nacionales, con competencia en la Ley, el ordenamiento territorial y la mejora de la calidad de vida de los barrios subnormales.

El carácter de la Ley es netamente procedimental y pretende tan solo el problema de la propiedad de los asentamientos espontáneos consolidados antes de 1995, las urbanizaciones progresivas y barrios populares consolidados. De acuerdo con la Ley 278, le corresponde al gobierno central otorgar títulos e indemnizaciones cuando fuere del caso, a más de cien mil lotes urbanos en el departamento de Managua. Sin ninguna coordinación con las autoridades locales, sin consideración de las zonas de riesgo no mitigable ni teniendo en cuenta los planes de expansión de los servicios públicos y la infraestructura comunal y de servicios se está interviniendo en más de 100 barrios.

A pesar de la Ley, la agilización de los procesos y la limitación de competencias, el número de lotes escritos e inscritos a la fecha es aún bajo. Esto nos indica, las dificultades institucionales, operativas y de procedimiento de un programa de titulación. También nos señala las limitaciones para un posible programa de mejoramiento donde la legalización de la tenencia sea uno de los objetivos predominantes.

De acuerdo al informe del proceso de titulación, a Diciembre del 2000, la Oficina de Titulación Urbana adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Intendencia de la Propiedad reportó para el Departamento de Managua 25,246 lotes escriturados, quedando pendiente por escriturar 49,475 solicitudes recepcionadas.



Proceso de Titulación Urbana en el Departamento de Managua
Al 31 de Diciembre del 2000

Departamento	Solicitudes de Solvencia recepcionadas	Lotes con levantamiento topográfico	Lotes escriturados e inscritos
Managua	74,721	69,785	25,246
Total	74,721	69,785	25,246

Fuente: Oficina de Titulación Urbana (OTU), Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Desde que comenzó el programa de titulación en 1994 y a pesar de las modificaciones sugeridas por la Ley 278 de 1997, en Managua, durante el mejor año, tan solo se titularon un poco más de 6,000 propiedades. Con el propósito de agilizar aún más el proceso cursa ante la Asamblea un proyecto modificatorio. Sin embargo el carácter político que se le ha dado al programa

sugiere que a partir de la fecha la titulación en Managua no será una prioridad del gobierno nacional, a menos que, la intensifique con el propósito de absorber dividendos electorales. Este sería un riesgo muy grave que postergaría la solución al problema de la propiedad y la puesta en marcha de un programa de mejoramiento.

Creación de la Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones

El día 11 de Mayo de 1990 se promulga el Decreto Ley No. 11-90, este tiene por objeto establecer una Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones, creada y nombrada por Poder Ejecutivo, con la finalidad de revisar la aplicación o no correcta de las leyes confiscatorias, expropiatorias y aún las apropiaciones no legales realizadas por el Gobierno Sandinista durante el periodo Julio de 1979, hasta Abril 25 de 1990. A pesar del carácter administrativo de la revisión ordenada por este Decreto Ley, en su artículo 7 y 11 se establece que las resoluciones que dicha comisión adopte son inscribibles en los Registros Públicos de la Propiedad.

Con fecha 9 de Septiembre de 1992 se aprueba el Decreto 47-92, por medio del cual se restablece la Comisión Nacional

de Revisión de Confiscaciones (CNRC), para recibir los reclamos por afectaciones efectuadas antes de Abril de 1990, tanto urbanas como rurales.

Aceptado el reclamo, procede a verificar con las instituciones que administran el bien para determinar la factibilidad de devolución o no devolución, para adoptar su resolución de devolución o compensación. Si la propiedad es factible de devolución, la procuraduría coordinará e impulsará la ejecución de dicha entrega formal y legal.

Resuelta una indemnización, pasa el expediente a la OCI, para que haga el avalúo y proceda a proponer el pago en bonos conforme el Sistema de Compensaciones que se describe adelante.

Creación de la Oficina de Cuantificación Nacional de Indemnizaciones (OCI)

Creada con Decreto Presidencial 47-92, el 9 de Septiembre de 1992, su función es cuantificar el monto de las indemnizaciones de propiedades a pagarse bajo el sistema de compensaciones descrito adelante. Así

mismo se publicaron: el Decreto Presidencial 51-92, Acuerdo Presidencial 248-92, que instrúan la resolución favorable de todas las indemnizaciones; así mismo el Decreto 7-93, Reglamento de la OCI.



Creación del Sistema Nacional de Compensaciones.

Por medio del Decreto 56-92, se creó un sistema de compensaciones para indemnizar a los propietarios afectados antes de Abril de 1990. Este sistema consiste en la emisión de bonos de indemnización, redimibles en tiempos desde 10 a 20 años de plazo, con un interés del 3% anual. Sistema que se ha venido mejorando para crear condiciones de redimirlos en menor

tiempo e incentivos para pagar algunos impuestos, deudas con la banca nacional. En los últimos años se han respaldado para que sean comercializables en las bolsas de valores internacionales.

A pesar de estos esfuerzos, ha constituido un mecanismo de poca aceptación de parte de los afectados.

Creación de la Oficina de Ordenamiento Territorial.

Por medio de Decreto Ejecutivo No. 35 -91, del 19 de Agosto de 1991, se creó la Oficina de Ordenamiento Territorial, como una dependencia del Ministerio de Finanzas, hoy Ministerio de Hacienda y Crédito Público MHCP, agrupada dentro de la Intendencia de la Propiedad.

Su función principal es revisar que las adquisiciones hechas al amparo de las leyes 85, para las viviendas; 86, para los lotes urbanos y 88, para las propiedades rurales y todos de 1990; hayan sido ajustadas a los términos de estas leyes.

La OOT, cuenta con una Comisión Presidencial que apoya la toma de decisiones de acuerdo a las funciones establecidas.

La ley de concertación política del 1 de Diciembre de 1995, Ley 209 y la posterior ley 278 también del mes de Diciembre pero del año 1998, vienen a elevar todas las disposiciones hechas en decretos y acuerdos ejecutivos a rango de ley, además se agrega a las funciones de la OOT, la revisión de las permutas hechas por el Estado desde el punto de vista de la relación de valores de los bienes permutados.

Creación de la Oficina de Titulación Urbana.

En Septiembre 13 de 1994, se publica el Decreto 39 -94, por medio del cual se crea la Oficina de Titulación Urbana, dependencia del Ministerio de Finanzas, hoy MHCP, como efecto de la Ley 290. Su finalidad es coordinar el proceso de titulación urbana derivada de las leyes 85 y 86 del año 90. Cuenta con una comisión interinstitucional conformada por las principales instituciones vinculadas a la titulación urbana.

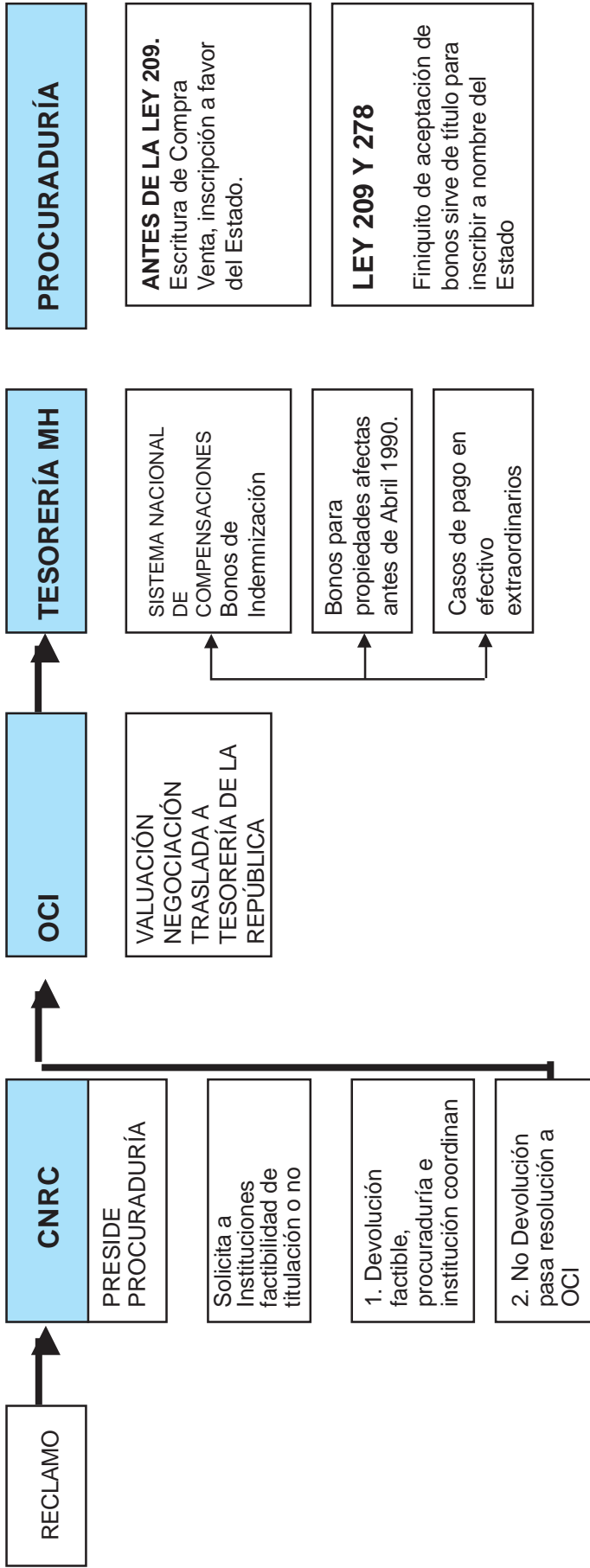
Es importante destacar que todos las instituciones de revisión creadas por decretos que fueron objetados e inclusive sujetos de recursos de amparo por inconstitucionalidad puesto que un Decreto no puede poner a revisar lo dispuesto por una ley anterior, fueron

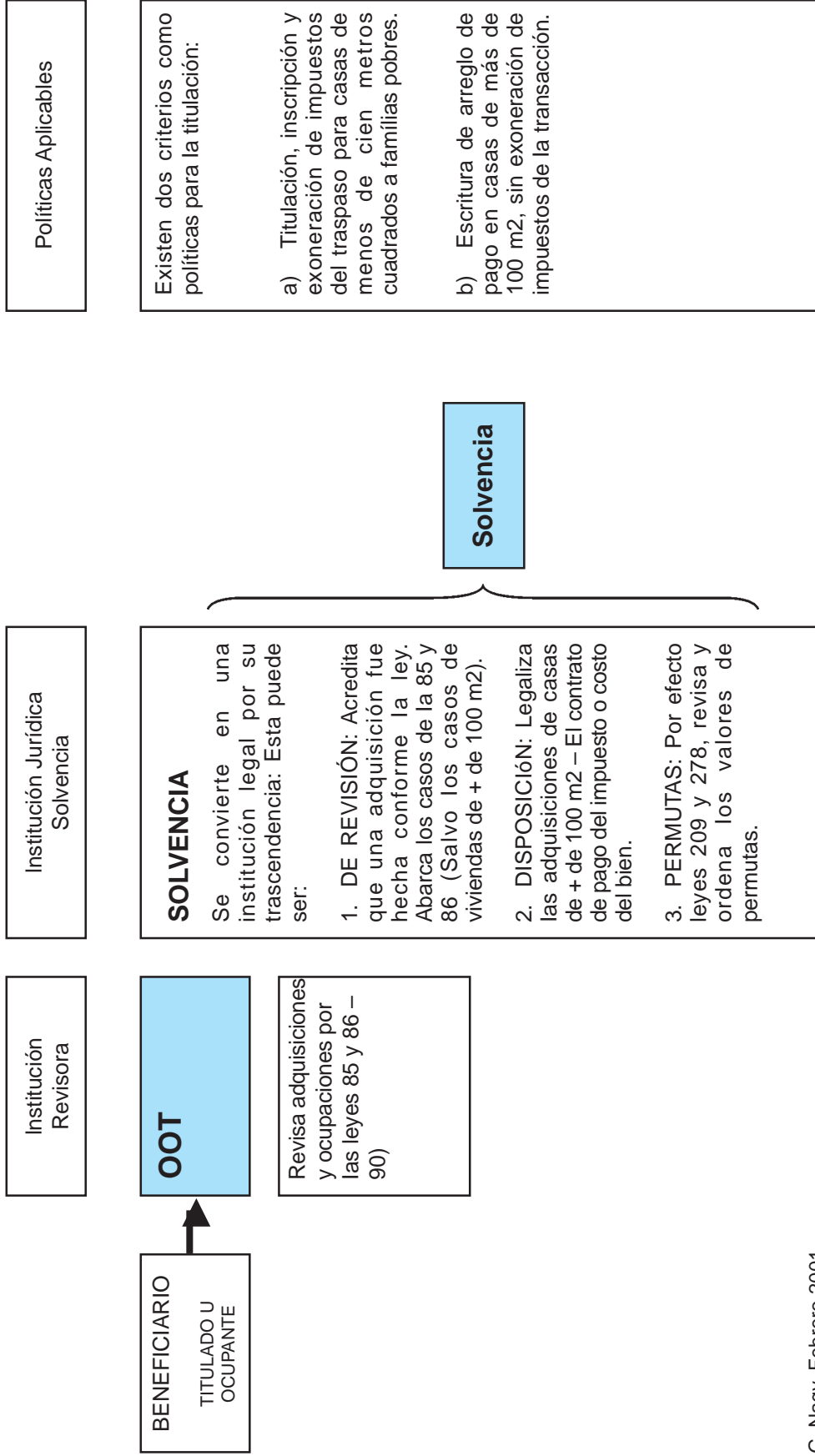
ratificadas por la Ley 209 y Ley 278, bajo el argumento de gobierno de que la revisión no es sobre la vigencia de la ley, sino que la actuación o lo dado en virtud de las mismas. Estas leyes son consideradas como operativas.

El único elemento nuevo fue la creación de los tribunales de la Propiedad, que establecen un procedimiento sumario de corto plazo y con derecho a apelación de segunda instancia como fin del proceso, sin derecho a casación. Además se crea la mediación como requisito previo al juicio y la alternativa de las partes para someterse a un proceso arbitramiento.

(Ver cuadros en la página siguiente)







B. LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS ESPONTÁNEOS

En julio de 1999 la Asamblea Nacional de Nicaragua aprobó la Ley de Regulación, Ordenamiento y Titulación de Asentamientos Humanos Espontáneos. Esta ley da un claro mandato a las municipalidades para ordenar y legalizar la situación de los asentamientos espontáneos. Igualmente se dispone en la Ley, la reubicación de las viviendas ubicadas en zonas de riesgo, la formulación del plan de ordenamiento y posteriormente un plan de desarrollo de los asentamientos.

La Ley tiene como finalidad establecer un marco jurídico e institucional que permita la gestión urbana, el ordenamiento, la regularización, la demarcación y la titulación de los asentamientos espontáneos, los cuales deberán ser sometidos a un proceso de saneamiento físico y también a un proceso de saneamiento legal; el primero comprende todas las actividades físicas de renovación urbana, mientras el segundo comprende la legalización de terrenos y las actividades conexas, culminando el proceso global.

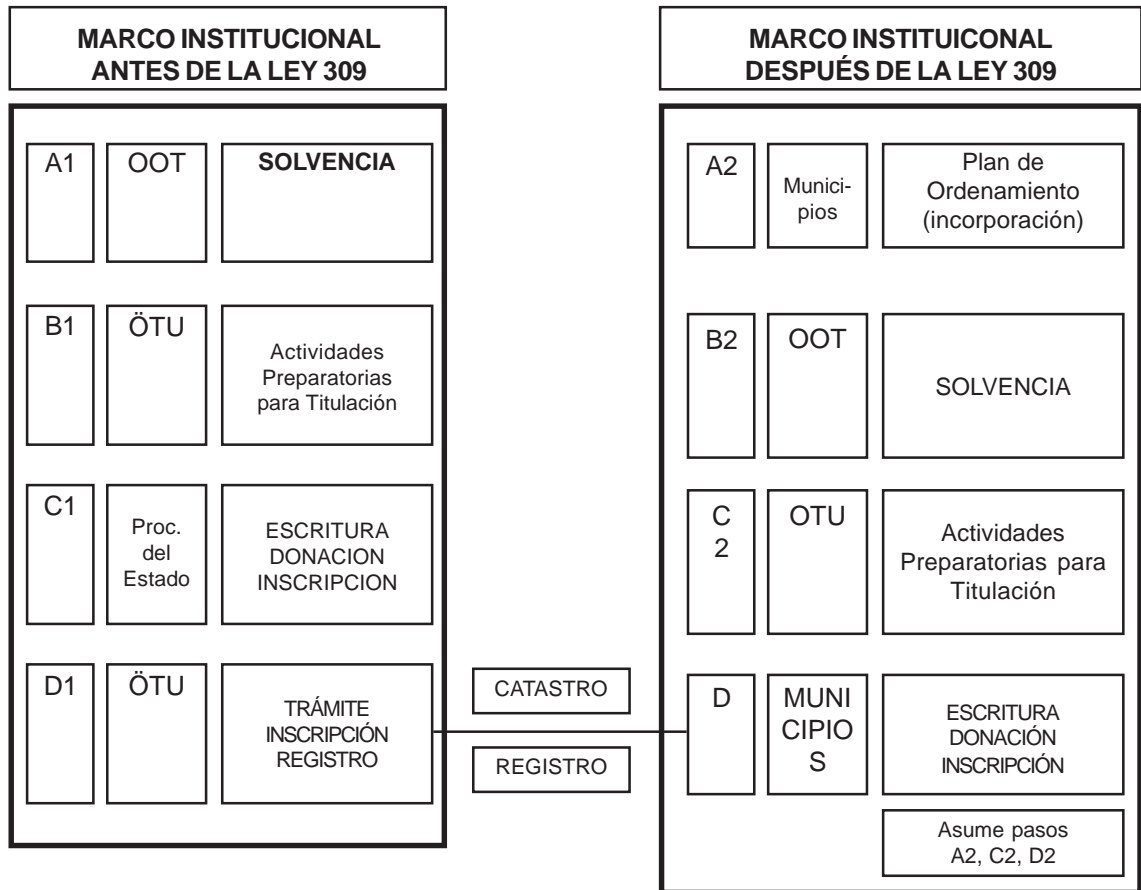
La ley por lo tanto da competencia a los municipios y enuncia el marco de

intervención, acción y gestión urbana: es necesario ordenar, regular y titular. Finalmente la ley orienta este esfuerzo hacia un plan de desarrollo participativo que promueve la igualdad de participación en los beneficios de la ciudad, la competitividad y la mejora en las condiciones de vida de sus habitantes.

La ley es la herramienta más concreta de empoderamiento para atender el déficit habitacional y la provisión de suelo desde la competencia municipal. Para ellos es necesario dotar a los municipios de mecanismos de gestión local, planificación, participación y legalización, en el marco de su nueva competencia.

Actualmente la débil institucionalidad, la ausencia de mecanismos participativos y los escasos instrumentos de gestión de la Alcaldía de Managua limitan su capacidad para atender a los principales problemas de sus habitantes. La ciudad ha vivido una aguda crisis en los servicios públicos, un alto déficit habitacional, riesgo ambiental, inseguridad e ilegalidad en la tenencia.





C. LEY DE MUNICIPIOS

En 1998 fue aprobada la Ley de Municipios, de conformidad con la Constitución política de 1987. En ella se señala al municipio como la unidad base de la división política administrativa del país, el cual se organiza y funciona a través de la participación popular. Se introduce como elemento básico de la autonomía la elección directa de las autoridades locales. Además, por primera vez, se expresa el derecho de los ciudadanos a participar plena y eficazmente en la gestión del gobierno municipal, haciendo sugerencias de actuación y denunciando anomalías, entre otros.

De acuerdo con la citada Ley, Nicaragua se divide en 147 municipios, formando 17 Departamentos y dos Regiones Autónomas. El Municipio es por definición la unidad base de la división político - administrativa y goza de plena autonomía que se expresa en la existencia de Concejos Municipales, Alcaldes y Vicealcaldes electos por los habitantes y en las estructuras

participativas y administrativas creados por ellas mismas. Esta autonomía se refiere a cualquier materia que incida en el desarrollo socioeconómico del territorio municipal y cualquier función que pueda ser cumplida de manera eficiente dentro de su jurisdicción.

Entre otras les compete a las municipalidades la elaboración de planes de desarrollo; regular y controlar el uso del suelo urbano; dictar ordenanzas y resoluciones; autorizar y supervisar proyectos de inversión pública; aprobar el Plan de Arbitrios Municipales; aprobar el presupuesto anual del Municipio; controlar las normas de construcción; construir y mantener los espacios públicos; aprobar el manual de organización y funcionamiento; construir y mantener los acueductos, redes de agua, de alcantarillado y de energía; constituir los Comités Municipales de Emergencia; monitorear el uso del subsuelo; desarrollar, conservar y controlar el uso del medio ambiente y los recursos naturales; coordinar la



construcción y mantenimiento de los puestos y centros de salud; coordinar la organización ciudadana de prevención frente a riesgos naturales.

Para la ejecución de estas competencias los municipios pueden contactar la prestación de servicios con otras instituciones del Estado y otorgar concesiones previa licitación reservándose las funciones normativas y de control. Sin embargo la capacidad técnica y financiera para asumir correctamente tales competencias es, en la mayoría de casos, muy escasa.

Si bien las atribuciones de la Ley de Municipios de 1998 fueron restringidas a la provisión de servicios básicos, esto no impidió que los municipios aportaran terrenos, recursos técnicos y para la ejecución de obras y financiamiento para el desarrollo de proyectos de vivienda con la colaboración de los donantes extranjeros. Pocos fueron los proyectos originados en la cooperación integrados a la coordinación y orientación de la política habitacional. Principalmente, por que no la había. Cualquier intervención debe asegurar el cumplimiento de la planificación, regulación y acuerdos para el desarrollo del sector.

La Ley en su Título II define las competencias municipales, particularmente el numeral 5to., en sus literales c. Regular y controlar el uso del suelo, d. Monitorear el uso del suelo, e. Establece el control de construcciones y

Fortalecimiento institucional, el INVUR

El tema habitacional durante los últimos años ha estado suscrita a la actuación del gobierno central. En la trayectoria institucional de atención al sector habitacional nicaragüense se distinguen al menos cuatro períodos importantes en su evolución.

Un primer período, desde los años 60 a los años 70, corresponde al desarrollo el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo y la creación del BAVINIC como principal actor institucional de la política de vivienda.

A partir de 1995 se realizaron algunos intentos por mejorar la planificación y

f. Garantizar el ornato público se refieren a asuntos de la gestión municipal para el desarrollo. Sin embargo no se incorpora el mejoramiento. Al menos tan claramente como se indica en la Ley de Asentamientos Humanos Espontáneos.

La intención de destacar cumple tres propósitos. Primero, la Ley de municipios original desconoció la gestión para la renovación y el mejoramiento urbano. Esta es incorporada posteriormente en la Ley de Asentamientos Espontáneos.

Segundo, no contemplar las competencias en el mejoramiento, impide que haya una estructura para aplicar y coordinar adecuadamente los programas e iniciativas nacionales y locales tales como el código de construcciones, financiamiento para las mejoras, legalización de la tenencia y ampliación de redes.

Tercero, el mejoramiento como gestión permanente del municipio y la administración local y no como resultado de una coyuntura política como la expresada en la Ley 309 de 1999.

En Nicaragua, la autonomía municipal no se está desarrollando con una plena efectividad. Pese al amplio programa de descentralización actual, este es aún muy centralista especialmente en la cantidad de recursos que maneja y su estructura no favorece la autonomía ni las nuevas competencias.

coordinación del sector y, paralelamente, en esta segunda mitad de la década tuvo lugar una incipiente vigorización del sector en los tramos de vivienda de mayor valor. Al mismo tiempo la transformación sectorial del Poder Ejecutivo de 98, otorgó funciones políticas sectoriales al Ministerio de la Familia y creó el Instituto de Vivienda Urbana y Rural (INVUR) como un ente descentralizado adscrito a la Presidencia de la República.

Sin embargo no es sino hasta 1998, cuando los efectos del huracán Mitch y la atención de la emergencia, renuevan una preocupación por el tema. El



importante volumen de recursos financieros y técnicos que llegó procedente del exterior, encontró en el propio sector canales de ejecución con limitada capacidad de asumir proyectos masivos. No existía en Nicaragua ninguna agencia del gobierno central que asuma una coordinación sectorial: habitantes, constructores, prestamistas, gobiernos municipales, cooperantes y agencias del estado funcionan todas a la vez estableciendo sus propios procesos.

El Instituto Nicaragüense de Vivienda Urbana y Rural (INVUR) es un ente gubernamental descentralizado bajo la rectoría sectorial de la Presidencia de la República. Fue creado en 1998, según la Ley 290 6 . Actualmente se estudian sus funciones para convertirlo en el ente rector y se ha comenzado la transición del BAVINIC hacia el nuevo organismo.

Mientras se define la estructura y funciones del INVUR, la entidad ha enunciado una política que se traza la meta de alcanzar un desarrollo fuerte y sostenible con equidad y de elevar la calidad de vida de la población con énfasis en los grupos de menores ingresos. Esta política fija como objetivos: reactivar y ordenar el sistema institucional; incentivar la creación de un sistema financiero inmobiliario; promover una ocupación equilibrada y sostenible; apoyar la conformación de una industria eficiente y competente; y facilitar el proceso de preparación de leyes nacionales.

De otra parte, el proyecto de Ley Orgánica del INVUR⁷ establece como objetivos la coordinación de la construcción y mejora de viviendas de interés social con otras instituciones oficiales o con entidades privadas,

incluyendo la dotación y la calidad de los servicios básicos y de la infraestructura comunal, de manera que las obras que se edifiquen estén en sintonía con los objetivos globales de la política económica y social del país.

El literal C. de los objetivos prevee la participación del INVUR como coordinador, impulsor e instrumento activo de todos los programas de construcción y mejoramiento de vivienda en el país. En el literal F. se establece el fomento del mejoramiento de la situación habitacional y extender las ventajas de una vivienda digna a la mayor parte posible de la población. Promoviendo tal y como se establece en el literal L., la participación de las familias individuales, de los grupos de ciudadanos, de las organizaciones comunitarias, las organizaciones sin fines de lucro y de las municipalidades en la resolución de los problemas habitacionales.

Si bien los objetivos de la ley son claros, se mantiene una definición centralista de los planes de mejoramiento. Estos se ven como un programa de iniciativa del gobierno central con una participación discrecional de la administración local. Sin embargo, la Ley institucionaliza a una entidad responsable de la coordinación de los programas de mejoramiento. El INVUR al igual que los municipios con mayor problemática habitacional deben ser incluidos en un programa de formación, capacitación y fortalecimiento de la gestión para el mejoramiento barrial.

En el caso de Managua no existe hasta ahora una entidad ni una política clara para atender el mejoramiento barrial y administrar el proceso de urbanización y crecimiento urbano. Como respuesta a las necesidades de implementar la Ley de Asentamientos Humanos Espontáneos se creó una dirección para la ejecución de proyectos específicos. Sin embargo, la dirección no cuenta con los

⁶ Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo.

⁷ Proyecto de Ley Orgánica del Instituto de la Vivienda Urbana y Rural. Programa para vivienda, BID, Enero 2001.



instrumentos legales ni los recursos financieros para una intervención integral en el desarrollo de la ciudad.

4. PROBLEMAS A ENFRENTAR

La revisión del contexto para un programa de mejoramiento barrial ha permitido evaluar el proceso de urbanización nicaragüense y particularmente el caso de Managua. Hemos dado también un vistazo a la marginalidad urbana y sus principales

asumirlas. No existen los canales de participación que permitan convocar la iniciativa popular de manera organizada y sistemática.

Institucionalidad y ausencia de una política para el mejoramiento

En el caso de Nicaragua particularmente, cualquier programa de mejoramiento barrial debe tener como componente el problema de la legalidad de la tenencia. Es condición necesaria antes o durante el proceso de mejoramiento, la clarificación de competencias, beneficiarios, acciones y resultados.

A pesar de la gravedad del problema habitacional y particularmente la mala calidad de vida de los barrios subnormales en Nicaragua no existe una entidad a nivel central y local, que coordine los esfuerzos para el mejoramiento urbano.

El municipio Nicaragüense no tiene la control y seguimiento, ejecución de obras y registro de zonas beneficiadas (catastro).

Precariedad urbana

Managua es el lugar más importante de destino de los principales flujos migratorios. De mantenerse las tendencias y condiciones actuales de insuficiente control del desarrollo urbano y falta de políticas de acceso equitativo a la tierra urbana, es fácil prever una proliferación de asentamientos informales, carencias

elementos. Asumir el mejoramiento como programa específico para atender el déficit habitacional y la calidad de vida de los ciudadanos, ha sido una prioridad ausente de la gestión institucional del gobierno central y el municipio Nicaragüense. No existe una coordinación que permita mejorar la eficiencia y efectividad de las acciones. No existe claridad de las responsabilidades, ni están creadas al menos localmente, las instituciones para

competencia, la estructura, ni los recursos, para adelantar programas de mejoramiento y renovación urbana. Estos se ven como parte de los programas sociales del gobierno central y no como posibles estrategias locales para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y generar condiciones apropiadas de producción y competitividad.

No existen mecanismos apropiados para financiar la desmarginalización, tampoco instrumentos de coordinación que permitan orientar los esfuerzos y recursos del nivel central en una iniciativa de mejoramiento de origen local. Es necesario definir cuidadosamente las instituciones, entidades u organismos para cada una de las funciones de un programa de mejoramiento barrial, incluyendo la tesorería de recursos, desembolsos,

dramáticas de servicios básicos, bajos índices generalizados de salud pública, creciente segregación espacial y social y graves tensiones civiles.

Si bien el servicio de agua potable es accesible para la casi totalidad de las viviendas⁸, el número de viviendas conectadas al sistema de alcantarillado sanitario es limitado y muchas de ellas utilizan letrinas aumentando la

⁸ Un estudio más detallado del desarrollo de urbanizaciones marginales podría localizar un alto porcentaje de ellos en el antiguo casco urbano de Managua el cual fue destruido durante el terremoto del 72. Esta zona contaba con servicios de suministro de acueducto pero era limitado el manejo de aguas servidas y pluviales.



contaminación del suelo y las fuentes subterráneas de agua.

El municipio nicaragüense actualmente no cuenta con los instrumentos para coordinar y orientar el funcionamiento de las empresas prestadoras de servicios. Con excepción del servicio de aseo, los demás servicios públicos son manejados por entidades del Estado y en consecuencia de los intereses del gobierno central. Predominan los criterios políticos, antes que los técnicos y económicos. En

construcción es obsoleto e inadecuado a la realidad del país.

Illegalidad e inseguridad de la tenencia

Alrededor del 35% de la población de Managua vive en aproximadamente 256 asentamientos informales, en ausencia de un título formal de propiedad y en condiciones de inseguridad. La existencia de un instrumento de ley (Ley 309) que permite al Municipio de operar un proceso de legalización es una oportunidad para enfrentar de manera sistemática el problema de la

están por encima de programas y reglamentaciones locales. Finalmente el esfuerzo no se integra ni complementa otras iniciativas de mejoramiento.

Alto nivel de vulnerabilidad medio-ambiental. Alto riesgo mitigable.

El modelo de desarrollo urbano con bajos índices de densidad constructiva ha complicado artificialmente el acceso a suelos urbanizables y vivienda para un porcentaje considerable de la población; la invasión de áreas marginales, inadecuadas para asentamientos y sujetas, en la mayoría, a alguna forma de riesgo ambiental, resultó la única alternativa posible para los grupos más pobres de recién urbanización. Faltan todavía datos completos y satisfactorios sobre el nivel de vulnerabilidad que afecta a los distintos asentamientos marginales, información necesaria para que la Alcaldía pueda proceder a formular planes de mejoramiento y/o reubicación.

Dos problemas diferentes se originan por los niveles de pluviosidad en el territorio del Municipio de Managua: por una parte la degradación y la pendiente de

Nicaragua la ampliación y mejoramiento de redes la hace el municipio. Con los escasos recursos del presupuesto local, se cierra el círculo de la mediocridad y marginalidad del servicio.

Verificar el cumplimiento de las normas que garantizan el control de la calidad es una competencia que la Alcaldía no está en capacidad de hacer cumplir. El inventario actual de vivienda es inestable y poco seguro. El código de la

marginalidad urbana. Actualmente se están llevando a cabo esfuerzos institucionales para legalizar la mayoría de las viviendas, a través de la aplicación de la Ley 309 y la Ley 278 sobre Propiedad Reformada Urbana y Agraria.

Sin embargo, los municipios no tienen ninguna participación en el programa de legalización previsto en la Ley 278 de 1997. La ejecución del programa es exclusivamente nacional. Sus prioridades, programación y facultades

los suelos, crean las condiciones para los deslaves y aluviones que afectan a los habitantes de las partes altas de la ciudad. Por otra parte, las zonas bajas aledañas al Lago son susceptibles de inundaciones. La mayor parte de los asentamientos localizados en las costas del lago tienen origen espontáneo por lo tanto son un factor de riesgo constante.

Geológicamente Managua se encuentra en una zona de hundimientos relacionados con fenómenos tectónicos, en lo que se ha denominado el "Triángulo Tectónico de Managua". El territorio presenta 15 fallas principales, todas ellas representan un serio riesgo para la población y las edificaciones que se construyan sin la normatividad necesaria. La situación geológica de la ciudad ha destruido parcialmente a la ciudad en dos ocasiones en el siglo XX.

Los municipios no cuentan con una microzonificación del riesgo y no cuentan con los instrumentos para proteger y limitar el uso de los suelos



restringidos. Aún más, no tiene claridad sobre la definición de riesgo y mucho menos una ponderación de aquellos mitigables y a que costos.

Escaso valor de capital

El propietario o tenedor de la vivienda no capitaliza la inversión en el inmueble. En la mayoría de los casos el inmueble está por fuera de las normas de desarrollo y marginado de la prestación de servicios públicos lo que restringe su valor comercial. La falta de un instrumento eficiente de planificación, ordenamiento y definición del uso del suelo urbano ha propiciado un excelente negocio para los urbanizadores a costa de un altísimo costo para la administración pública y el conjunto de la sociedad de Managua. La ciudad es cada vez más extensa y menos densa. No hay un uso eficiente de los servicios públicos domiciliarios y más del 50% de la ciudad esta marginada total o parcialmente de ellos. De igual manera, el crecimiento ha

desbordado la capacidad de control de las autoridades locales. Lo anterior implica explorar mecanismos para adoptar un desarrollo urbano ordenado y controlable, estableciendo al mismo tiempo bancos de tierra urbanizable, accesibles a los grupos de menores ingresos.

Los bienes privados inmobiliarios hacen parte del inventario habitacional de una ciudad. De la calidad y valor de estos bienes dependen varios de los ingresos corrientes de la administración local. No apoyar las iniciativas de mejoramiento significa reducir los ingresos de la ciudad, disminuyendo la efectividad de la gestión urbana. Los marginados urbanos pagan un alto costo por esta situación. El llegar a buena parte de la población con programas que mejoren su calidad de vida permitirá, con el tiempo, que los ciudadanos paguen lo

que puedan por las oportunidades de desarrollo.

5. RECOMENDACIONES PARA UN PROGRAMA DE APOYO AL MEJORAMIENTO BARRIAL

Después de haber hecho un análisis de la situación del país en lo relacionado al desarrollo urbano, se han encontrado que en la problemática pesan principalmente dos factores: a) La precariedad de las viviendas y b) El estado crítico de la infraestructura comunal.

Entre los dos, lo que parece tener mayor incidencia en la agilización del mercado de tierras urbanas sería el mejoramiento de la infraestructura. Esta afirmación se justifica en el hecho de que se encontró un buen número de viviendas situadas en barrios subnormales, las cuales a pesar de estar en buenas condiciones no pueden ser vendidas debido a que las personas que tienen capacidad de comprar prefieren invertir en barrios o repartos con mejores condiciones comunales (calles, agua potable, luz eléctrica domiciliar y pública etc.)

Los gobiernos locales, así como sus agencias tiene un papel esencial en la provisión de bienes públicos, facilitando un uso eficiente y equitativo de la tierra,

asegurando esto a través de la planeación y una adecuada política. Estas funciones requieren que los gobiernos locales apoyen los mercados y orienten políticas donde se requiera, promoviendo la participación ciudadana para expresar sus necesidades y poder resolver sus problemas a través de mecanismos menos convencionales. Regulaciones inapropiadas pueden resultar en altos costos de operación y excluir de las soluciones a las personas de menores ingresos. Por lo tanto una administración local debe estar en la capacidad de cumplir a cabalidad sus responsabilidades, con conocimiento, habilidades, recursos y procedimientos adecuados.

Es necesario que el municipio de Managua asuma las responsabilidades básicas de la gobernabilidad a sus niveles más directos, distribuyendo beneficios, invirtiendo recursos y promoviendo equidad social, dentro de un marco formulado y asignado por los niveles más altos de gobierno (que asigna funciones y responsabilidades fiscales), asegurando la distribución de servicios y bienes públicos locales, a



través de asociaciones y convenios con el sector público y la sociedad civil.

Es necesario desarrollar un programa masivo de mejoramiento para adecuar las condiciones de la población marginal de Managua. En el pasado, las intervenciones en la política habitacional han sido mal orientadas e incompletas. Instrumentos legales como la Ley 309 de asentamientos humanos espontáneos permiten una intervención coherente, integral y eficaz en los asentamientos sub-estándar. Con la Ley se generan las condiciones, para una intervención en grandes proporciones y verdadero impacto. La Ley permite que se asuma a nivel local la responsabilidad de atender todos los componentes del mejoramiento barrial. No excluye la participación del gobierno central y sus recursos, sino por el contrario es una clara oportunidad para coordinar esfuerzos y atender el grave problema habitacional Nicaragüense. Pero hecha la Ley es necesario afinar los instrumentos y procedimientos de intervención, donde estén claras las competencias y obligaciones, los objetivos del mejoramiento, los beneficiarios del programa y los mecanismos de medición de los resultados.

Descritos los antecedentes y los problemas asociados a los barrios subnormales es posible describir cinco componentes para un programa integral de mejoramiento barrial para Managua:

- **Institucionalizar el mejoramiento urbano como función de la gestión y la administración local:** Brindar asistencia técnica a los municipios para la ejecución de programas de mejoramiento. Definir las competencias de las instancias del gobierno central para apoyar y complementar los programas de mejoramiento, de acuerdo a las necesidades municipales. Permitir el acceso a los recursos del presupuesto nacional para programas de titulación y mejoramiento, en coordinación con las entidades nacionales relevantes. Fortalecer la planificación y gestión participativa de los programas de mejoramiento. Establecer el proceso de reconocimiento urbanístico dentro de la administración local, como paso previo a la legalización de la propiedad.
- **Mejoramiento barrial para completar la infraestructura y los servicios:** integrar acciones de mejora en las redes vial y de transporte, los servicios públicos, realizar obras de protección y estabilización. Coordinación con las entidades prestadoras de servicios. Dotar o adecuar los equipamientos comunitarios para educación, salud y recreación.
- **Refuerzo y reubicación de viviendas:** Mejoramiento barrial que permita mayor densificación o actividades comerciales de bajo impacto pero que permitan mejorar el ingreso de la población beneficiaria. Atención prioritaria a las viviendas localizadas en terrenos de alto riesgo no recuperable y en espacios públicos.
- **Legalización de la tenencia:** Definición de competencias, acceso a recursos de programas del orden nacional y apoyo técnico a las oficinas jurídicas para la revisión y estudio de títulos. Agilizar el proceso de entrega y registro de escrituras.
- **Mitigación del riesgo:** Definición de zonas de intervención con base a microzonificación de riesgos mitigables y elaboración de campañas educativas de manejo ambiental.



Viceministerio de la Vivienda / SEGEPLAN (1996) **Estrategia de Desarrollo del Sector Vivienda 1996-2000**. Ministerio de Economía, Viceministerio de Vivienda, Secretaría General de Planificación Económica. Guatemala.

BARRERAS INSTITUCIONALES A REMOVER PARA FACILITAR UN PROGRAMA SOSTENIDO DE MEJORAMIENTO BARRIAL EN PANAMÁ

Por: Orlando Acosta, Enero de 2001

Panamá programas masivos de regularización y mejoramiento de la vivienda informal en las áreas periféricas de las ciudades del país.

1. LOS ACTORES

El diagnóstico identificó a un grupo de actores principales en el proceso de producción de vivienda social y mejoramiento barrial. Destaca de manera protagónica el Ministerio de Vivienda, quien es revestido por la Ley para cumplir con las responsabilidades sustantivas en los temas de vivienda y urbanismo a escala nacional. Se atendieron y examinaron, especialmente los programas existentes de mejoramiento de vivienda: Programa de Apoyo Rápido para Viviendas de Interés Social (PARVIS); Programa de Vivienda con Subsidios y Ahorro (PROVISA) y el Programa de Financiamiento Conjunto (PROFINCO).

En el ámbito de la Dirección de Desarrollo Urbano se recurrió a interesantes iniciativas en diferentes etapas de planificación: Proyecto de Rehabilitación de Barrios "Alto de la Torre" (Plan de Trabajo) y un Estudio de Rehabilitación Urbana, Caso de Nuevo Belén (Identificación). Se examinó adicionalmente, el Plan Concertado de Desarrollo Local de las Áreas Revertidas de Arraiján y Veracruz, valorado como una interesante experiencia de una comisión interinstitu-

Objetivo de la consultoría

Detectar las barreras institucionales existentes para que se materialicen en

cional para el mejoramiento y planificación de las Áreas Revertidas del Canal.

Los municipios y en especial el Municipio de Panamá, quien administra territorialmente el mayor asentamiento urbano del país, son también objeto de análisis. En el Municipio de Panamá se documentó una iniciativa (en formulación) para la estructuración de un programa de mejoramiento barrial. Este proyecto es apoyado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo en las modalidades de asistencia técnica y recursos financieros. De manera complementaria se expone información proveniente de organizaciones municipales que aglutinan a la totalidad de las municipalidades del país.

La Cámara Panameña de la Construcción destaca en su papel de representar el interés y las tendencias del sector privado de la construcción y sus reflexiones en cuanto al papel y carácter de su intervención en el proceso de producción de vivienda social y programas de mejoramiento habitacional. De la CAPAC se recogieron interesantes planteamientos sobre los mecanismos para generar y aprovechar nichos de participación en el proceso de producción de vivienda para sectores sociales.

No fueron cubiertas instancias como el



Fondo de Inversión Social y el Banco Hipotecario. La primera de ellas tiene intervenciones puntuales, orientadas principalmente a la atención de situaciones en el ámbito rural. El Banco Hipotecario no fue considerado por la inminente redefinición de su papel en el panorama nacional, en atención a responder a criterios de eficiencia en el manejo de créditos para la vivienda social y por compromisos con organizaciones internacionales de

financiamiento. Sin embargo no se descarta su potencial participación en las posibles iniciativas de mejoramiento barrial.

Las competencias y atribuciones de otros actores en el proceso, tales como el Ministerio de Salud y la Autoridad Nacional del Ambiente, y los entes de dotación de servicios de agua, energía y telefonía, se incorporan en el análisis a partir del conocimiento propio, sobre dichas funciones y competencias.

Las conclusiones y recomendaciones sobre los principales hallazgos, se presentan en el cuerpo del informe.

El Ministerio de Vivienda es la entidad del Estado panameño responsable de los temas de vivienda y urbanismo en la República de Panamá. Fue creado por la Ley N° 9 de 25 de enero de 1973. Tiene claras y definidas atribuciones a escala

2 MINISTERIO DE VIVIENDA

nacional para determinar la política de desarrollo urbano de todas las instituciones públicas del país, así como para orientar la política de las inversiones privadas y públicas.

2.1. Atribuciones del Ministerio de Vivienda

Las principales atribuciones específicas del Ministerio de Vivienda son:

- «Determinar y dirigir la política habitacional y de desarrollo urbano de todas las instituciones públicas del país y orientar la política de las inversiones privadas en estos aspectos». Esta es una función múltiple que lo convierte claramente en el rector único de la materia a escala nacional.
- Para cumplir las tareas señaladas en el párrafo anterior, el mismo artículo define como otra de las funciones del Ministerio de Vivienda la de «adoptar las medidas del caso para facilitar la realización de programas masivos de soluciones habitacionales de interés social por parte de las diferentes dependencias y entidades del sector público y privado, mediante la formulación de políticas crediticias especiales y la creación de incentivos de todo orden».
- La Ley le atribuye la función de «aprobar programas globales de inversión y metas físicas a corto y largo plazo para las dependencias y entidades del sector público en materia de vivienda y desarrollo urbano».
- El Ministerio tiene la atribución de «promover la inversión de capitales del sector privado para el financiamiento de vivienda y desarrollo urbano a través de los incentivos que otorgue la ley, tales como exoneración de los impuestos sobre la propiedad inmueble, el descuento obligatorio en favor de los propietarios y de las entidades hipotecarias estatales y privadas de los alquileres y las amortizaciones sobre las hipotecas, respectivamente; las concesiones que liberalicen la importación o fomenten la producción nacional de materiales de construcción y la garantía de un rendimiento razonable de sus inversiones».
- La Ley señala la función de «implantar y ejecutar los planes de desarrollo urbano y vivienda aprobados por el Órgano Ejecutivo; aplicar y velar por el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la materia». Son funciones del Ministerio



la de «establecer las normas sobre zonificación consultando con los organismos nacionales, regionales y locales pertinentes».

- Corresponde al Ministerio el «reglamentar, aprobar e inspeccionar en colaboración con los Municipios afectados, las urbanizaciones públicas y privadas».
- Entre otras funciones se encuentra la de «elaborar los planes de vivienda y desarrollo urbano en el ámbito nacional, regional y local y los planes y programas de vivienda rural con la responsabilidad de preparar, mantener y coordinar la programación financiera y física de todas las dependencias del sector público».
- Otra importante función es la de «proceder al planeamiento y al desarrollo ordenado de las áreas urbanas y centros poblados y

programas de vivienda de sus respectivas comunidades, especialmente a través de cooperativas y sistemas de autoconstrucción».

2.2. Organización del Ministerio de Vivienda.

La Ley contempla las siguientes Direcciones:

1. Dirección General de Desarrollo

Públicas por Ley posterior, y el artículo 56 de la Ley N° 93 de 4 de octubre de 1973 crea la Dirección General de Arrendamientos.

Consejo Nacional de Urbanismo CONAUR.

El CONAUR se crea para reemplazar al anterior Consejo Técnico de Urbanismo, mediante Decreto Ejecutivo No. 44 de 25 de junio de 1999. Se erige el CONAUR como ente rector de la política de desarrollo urbano en el ámbito nacional. El propósito de su creación lo fundamenta una acción de fortalecimiento al organismo rector de la planificación urbana en el ámbito nacional para dirigir y aprobar, y coordinar las acciones que deban realizar todas las instituciones de

formular planes de inversión en obras de uso público con el propósito de provocar un mejor uso en las tierras, localización adecuada de áreas públicas para servicios comunales y otros fines y el establecimiento de sistemas funcionales de vías de comunicación».

- Es función del Ministerio la de «Levantar, regular y dirigir los planos reguladores, lotificaciones, zonificaciones, urbanizaciones, mapas oficiales que requiera la planificación de las ciudades, con la cooperación de los Municipios y otras entidades públicas».
- El Ministerio tiene la función de «colaborar con los Municipios, las Juntas Comunales y los organismos populares de usuarios para estimular y promover su progresiva participación en el desarrollo urbano, y en los

Urbano.

2. Dirección General de Programación y Presupuesto.
3. Dirección General de Valorización.

Las funciones de valorización fueron traspasadas al Ministerio de Obras

gobierno central, las descentralizadas y las privadas que tienen incidencia en el proceso de planificación urbana en el ámbito nacional.

El CONAUR se integra por:

1. El Ministro de Vivienda, quien lo preside
2. El Ministro de la Presidencia.
3. El Ministro de Obras Públicas.
4. El Administrador de la Autoridad Nacional del Ambiente.
5. El Administrador de la Autoridad de la Región Interoceánica.
6. El Director Nacional de Tránsito



- y Transporte Terrestre,
7. El Director de Desarrollo Urbano, en calidad de secretario.

La Ventanilla Única.

El Decreto Ejecutivo N° 266 de 24 de noviembre de 1994 creó y reglamentó el funcionamiento de la Oficina de Ventanilla Única «para la aprobación de Parcelaciones y Urbanizaciones en sus tres etapas: Provisionales, Planos de Construcción y Planos de Inscripción» y le señaló como su sede la Dirección General de Desarrollo Urbano del

privada).

7. Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables. (Autoridad Nacional del Ambiente).

Comisión de Acción para Áreas Revertidas.

Por medio del Decreto Ejecutivo N° 37 de marzo de 1995, se crea la Comisión de Acción Para Áreas Revertidas (Polígonos AR-3, AR-4, AR-8 y AR-9), denominada también Comisión Interinstitucional de Alto Nivel formada por:

1. El Ministerio de Vivienda,
2. La Autoridad de la Región Interoceánica,
3. El Banco Hipotecario Nacional,
4. El Ministerio de Salud,
5. El Ministerio de Educación,
6. El Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, (Empresa privada).
7. El Instituto Nacional de Telecomunicaciones, (Empresa privada).
8. El Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales,
9. El Ministerio de Obras Públicas,
10. El Ministerio de Planificación y Política Económica,
11. El Instituto de Recursos Naturales Renovables, (Autoridad Nacional del Ambiente).
12. El Ministerio de Gobierno y Justicia
13. Y los Municipios de Arraiján y Colon.

Además de las acciones de regulación, planificación y coordinación inter-institucional que desarrolla en los

Ministerio de Vivienda.

Esta dependencia está integrada por representantes de:

1. Ministerio de Vivienda,
2. Ministerio de Obras Públicas,
3. Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales,
4. Ministerio de Salud,
5. Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, (Empresa privada)
6. Instituto Nacional de Telecomunicaciones y (Empresa

polígonos de terreno indicados en su título, tiene la responsabilidad de garantizar mecanismos de control y seguimiento de todos los planes y programas que se establezcan para las áreas revertidas.

Comisión interinstitucional para la aprobación de urbanizaciones y lotificaciones.

El Decreto Ejecutivo N° 70 de 31 de octubre de 1995 creó la “Comisión Interinstitucional para atender la Aprobación de Urbanizaciones y Lotificaciones ya Construidas en la República”, presidida por el Ministro de Vivienda e integrada por:

1. El Ministerio de Vivienda,
2. La Dirección General de Catastro,
3. El Ministerio de Obras Públicas,
4. El Ministerio de Salud,
5. El Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales,
6. El Banco Hipotecario Nacional,
7. El Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación y (Empresa privada)
8. El Registro Público.

Podemos considerar que las comisiones mencionadas, creadas por decretos del Organismo Ejecutivo, se ajustan al procedimiento señalado por la Ley, pero es conveniente observar que hasta el presente la organización interna del Ministerio no ha sido estructurada



mediante reglamento dictado por el Organo Ejecutivo, con base en las funciones y atribuciones que le asigna la Ley 9 de 1973.

Destaca de los diagnósticos recientes al MIVI, los mismos concluyen que el organigrama actual no corresponde al contenido de la ley ni a los decretos aquí citados. Se afirma que el Ministerio de Vivienda no tiene una estructura ajustada a los mandatos de su ley orgánica. Adicionalmente mucho de los aspectos de la Ley no han sido reglamentados, es el caso de la recién creación del CONAUR cuyo

funcionamiento y operación aún no ha sido reglamentado.

También resulta indispensable confrontar ese organigrama con la necesidad de modernizar el Ministerio para que cumpla con eficacia los retos cada vez mayores de una sociedad que demanda soluciones eficaces para el problema de la carencia de viviendas para las familias de escasos recursos y de clase media, respondiendo a aspectos urgentes como: la definición del grado e intensidad de relaciones con el sector privado y no-gubernamental y la revisión

de los mecanismos de coordinación con las otras entidades públicas que tienen algún grado de participación en el campo del desarrollo urbano y habitacional.

2.2. Programa de Vivienda Integrada.

La Coordinación Nacional de Proyectos, ha sido creada como el ente coordinador de los programas que adelanta el Ministerio de Vivienda, con énfasis en aquellos que son financiados por organismos internacionales.

Esta unidad, adscrita al Despacho del Ministro, administra en la actualidad los Préstamos 220/IC-PN y 949/OC-PN, con los cuales se financia el Programa de

de 1999 se le incorpora un quinto componente, denominado Fondo del Fenómeno del Niño.

Programa de Apoyo Rápido para Viviendas de Interés social (PARVIS):

El Programa de Apoyo Rápido para Viviendas de Interés Social (PARVIS),

pobreza, proveyendo condiciones de acceso a lotes servidos, infraestructura o materiales para el mejoramiento habitacional.

El programa PARVIS ofrece lo siguiente:

1. Ofrece subsidio (no reembolsable), a los grupos familiares con ingresos mensuales inferiores a los B/.300.00; dándole prioridad a los de menos de B/.200.00.
2. Facilita la consecución de materiales

Vivienda Integrado con una inversión total, entre el BID y el Gobierno de Panamá, de B/.69.87 millones. Igualmente se supervisan otros programas concernientes a esta Institución.

A través del Programa citado se financian cuatro componentes a saber: Programa de Apoyo Rápido para Viviendas de Interés Social (PARVIS), Programa de Vivienda con Subsidio y Ahorro (PROVISA), Programa de Financiamiento Conjunto (PROFINCO) y Reforma Institucional (MIVI, BHN. y CSS). Cabe señalar que el 14 de enero

se inserta dentro de las acciones consideradas como de subsidio habitacional directo. Atiende a sectores populares para la obtención de soluciones de viviendas en sectores marginales de pobreza y extrema

para la construcción, terminación o mejora de la vivienda, por un monto máximo de B/.1000.00.

3. Requiere, para su aprobación, que el solicitante disponga de un lote de terreno propio, con acceso directo al servicio de agua potable.
4. Cuenta con que el beneficiario aporte la mano de obra para la construcción de la vivienda y facilite



el transporte para el acarreo de materiales.

5. No permite la participación de beneficiarios que hayan recibido otro tipo de subsidio habitacional por parte del Gobierno.

Los proyectos PARVIS tendrán que contar con las siguientes características:

- Al completarse el proyecto los beneficiarios contarán, por lo menos, con servicio de agua y letrización, además del terreno legalizado.
- Garantía de que se cuente con los acuerdos institucionales o las plazas y los recursos suficientes para

- Compra de bienes usados

sufragar el personal y los costos de operación y mantenimiento.

El Programa PARVIS tiene restricciones, sus recursos no podrán destinarse a:

- Pagos o refinanciamiento de deudas, dividendos de recuperaciones de capital.
- Compra de acciones, derechos de empresa, bonos u otros valores mobiliarios.
- Pagos para bienes y servicios adquiridos, sin seguir los procedimientos establecidos en la legislación nacional aplicable al PARVIS.

Inversiones elegibles	Descripción de Inversión	Características
<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento Habitacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Dotación de materiales de construcción para la edificación, rehabilitación y mejora de vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Las solicitudes pueden presentarse individualmente o por grupo
<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de barrios en zonas urbanas 	<ul style="list-style-type: none"> • Suministro de infraestructura básica (agua, servicios sanitarios, drenajes, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Podría incluirse capacitación de la comunidad en operación y mantenimiento de acuerdos institucionales.
<ul style="list-style-type: none"> • Letrinación, servicios de agua y drenaje 	<ul style="list-style-type: none"> • Instalación y/o rehabilitación de los sistemas de distribución de agua potable, alcantarillado sanitario y letrinas en zonas rurales y en zonas urbanas periféricas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incluye capacitación de la comunidad en la operación y mantenimiento.
<ul style="list-style-type: none"> • Adquisición de lotes servidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Habilitación y/o disposición de lotes con sus correspondientes servicios básicos para familias sin otra propiedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Incluye capacitación de la comunidad en operación y mantenimiento
<ul style="list-style-type: none"> • Mensura y legalización de tierras 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución de un programa de mensura y legalización de terrenos ocupados 	<ul style="list-style-type: none"> • Incluye capacitación de la comunidad en operación y mantenimiento



A continuación un cuadro que agrega elementos descriptivos del Programa PARVIS.

y extrema pobreza de nuestro país. Fue aprobado bajo el Decreto Ejecutivo No.45 del 20 de Diciembre de 1996; formando parte del Sistema Nacional de Subsidio para Viviendas de Interés Social - SINASVIS.

Resultados del PARVIS

El resultado de las acciones realizadas bajo la coordinación de esta unidad se resume a continuación:

1. Se aprobó y tramitó la compra de materiales para 4,757 nuevos subsidios por un monto aproximado de B/.1.4 millones.
2. Se entregaron 6,746 subsidios por un monto de B/: 4,962,010.35 en materiales que permiten construir una vivienda.
3. Se dio seguimiento al proceso de construcción de viviendas con materiales del PARVIS, entregados desde el inicio del Programa, a 8,322 familias en toda la República, con el fin de verificar que se estén utilizando adecua-

utilizados en el acarreo de materiales e inspecciones de campo.

Programa de Vivienda con Subsidio y Ahorro (PROVISA).

Se entiende por subsidio habitacional del programa PROVISA, la ayuda estatal directa sin cargo de restitución, que se da por una sola vez a los beneficiarios por intermedio de las Entidades Financieras Autorizadas. Constituye un complemento del ahorro del postulante y del crédito hipotecario que obtenga para financiar la compra de una nueva Solución Habitacional Mínima (SHM), destinada a la habitación permanente de la familia o del grupo familiar, en las áreas urbanas y suburbanas que se definan al respecto.

La población neta de este programa la constituyen los grupos familiares de ingresos mensuales medios.

El monto del subsidio está en relación

Programa PARVIS

En el período 1999-2000 tuvo una asignación de B/.34.5 millones, siendo el pari-passu 50% para ambas partes (Gobierno de Panamá y B.I.D.). Este programa está dirigido, específicamente, a los sectores en condiciones de pobreza

damente los materiales y apoyar a los más necesitados en la conclusión de sus viviendas.

4. Se creó la Base de Datos del Programa con la captura de información de mas de 100,000 registros que incluyen: Solicitantes de PARVIS, Ordenes de Compras, Recepciones de Materiales y Comprobantes de Despacho de Almacén.

Por otra parte, se justificó ante el BID, para este componente, la suma de B/ 11,542,132, de esta cifra el 95% corresponde, exclusivamente, a la adquisición de materiales de construcción y el 5% restante representa gastos aplicados al alquiler de autos y camiones como apoyo al programa,

directa al monto de los recursos aportados por la familia beneficiada en calidad de ahorro o enganche. Al inicio del programa esta proporción no rebasará la suma de dos balboas (B/. 2.00) de subsidio por cada balboa (B/. 1.00) de ahorro, y el subsidio máximo directo no podrá ser mayor de cuatro mil balboas (B/.4,000)

El Programa de Vivienda con Subsidio y Ahorro (PROVISA), tiene una asignación dentro de los Prestamos de B/ 1.15.0 millones. Se creó mediante Decreto Ejecutivo N° 45 del 20 de diciembre de 1996.

Consiste en ofrecer un subsidio o ayuda directa a las familias con ingresos medios, es decir entre B/1300.00 y B/ 1600.00 a través de la emisión de certificados canjeables en las entidades financieras autorizadas, para así



complementar con el ahorro y el crédito hipotecario.

RESULTADOS DEL PROVISIA.

1. Se promovió el Programa a nivel Nacional y específicamente en el sector Cooperativo.
2. Se publicó el inicio del Programa en los medios de comunicación (T.V. Radio).
3. Se realizaron los entrenamientos necesarios a través de charlas en las Cooperativas y Bancos.
4. Se elaboró: un compendio de los
5. Se llegó a un acuerdo para el traspaso de los subsidios con el Agente Financiero del MIVI, el Banco Nacional de Panamá y con las entidades financieras autorizadas.
6. Se formalizaron las entidades financieras autorizadas y se tramitaron las cuentas de las

mismas en el Banco Nacional de Panamá.

Programa de Financiamiento Conjunto (PROFINCO).

PROFINCO es un esfuerzo del gobierno y de la iniciativa privada de la República de Panamá, que fue concebido como una solución institucional, permanente y autosuficiente. Es un programa dirigido a atender las necesidades de financiamiento de amplios sectores sociales del país, cuya principal dificultad para acceder a un crédito hipotecario radica en la imposibilidad de aportar el pago inicial solicitado por la banca privada hipotecaria.

El programa conjuga fuentes de financiamiento público y privado para facilitar financiamiento a las familias con ingresos menores de B/.1,000.00. El objetivo de este programa se dirige a la adquisición de viviendas dignas para familias con capacidad de pagar las mensualidades de sus hipotecas, pero que no cuentan con un ahorro previo para pagar un abono inicial. El programa puede facilitar un financiamiento que alcanza cerca del 100% del precio de la vivienda. Con rangos de participación de la banca privada que van desde 80% hasta 90% del financiamiento y de la banca oficial que inician en 10% hasta 20% del precio de la vivienda.

Aunque este programa no puede calificarse con la figura de subsidio directo, si creemos importante subrayar que se destinaron 12 millones de balboas para el primer año del programa.

documentos que serán utilizados como base para el programa, así como los necesarios para el desarrollo del mismo, se preparó un folleto para uso del público y se prepararon los formularios.

5. Se llegó a un acuerdo para el traspaso de los subsidios con el Agente Financiero del MIVI, el Banco Nacional de Panamá y con las entidades financieras autorizadas.
6. Se formalizaron las entidades financieras autorizadas y se tramitaron las cuentas de las

Este Programa se creó a través de la Resolución de Gabinete N° 222 del 26 de julio de 1995 (Gaceta Oficial N9 22,840, del 3 de agosto de 1995), la cual establece los lineamientos básicos para la creación de un fondo hipotecario aprovechando la disponibilidad de los recursos de las Instituciones Financieras del Estado, y estableciendo un respaldo que será de un 20 % del valor del crédito hipotecario.

Pueden participar todas las empresas que se dediquen a la promoción de viviendas de interés social, y que estén organizadas bajo cualquiera de las formas previstas por la Ley (persona natural o jurídica).

Para poder participar en el Programa, los beneficiarios necesitan poseer un 2% del valor de la vivienda, tener un ingreso familiar no mayor de B/ 1,000.00 y, presentar un certificado de no-propiedad.

Hasta la fecha, hay dieciséis proyectos aprobados por el Ministerio para participar en el Programa.

Entre octubre de 1998 a octubre de 1999 se han otorgado un total de 161 hipotecas por un monto de B/. 12,466,578.38, lo que representa un aporte del Estado de B/.1493,432.27 en calidad del 20% de financiamiento. Hasta el momento de cierre de este informe existe en concepto de solicitudes recibidas en el Banco Nacional de Panamá para reserva del 20% del Fondo Hipotecario para proyectos que están contemplados y que reúnen los



requisitos establecidos por el Programa, un saldo pendiente por ejecutar de B/ 890,000.00.

Resultados de los Programas en la Construcción de Viviendas y el Subsidio

Directo a las Familias.

En los últimos años el Ministerio de Vivienda ha promovido la construcción de un número plural de viviendas residenciales y apartamentos. Si consideramos las viviendas nuevas cuya inversión se refiere a la totalidad de la estructura y, por tanto, separamos las obras de apoyo en mejoramiento habitacional, lotes servidos etc. , podemos estimar el costo de construcción de estas soluciones de

viviendas.

Es conveniente separar la oferta del sector público de la oferta de viviendas de la empresa privada, por tanto, ambas informaciones se presentan por separado para evaluar el impacto de ambas acciones.

El balance a la fecha desde 1995 a 1998 de la ejecución de los programas del gobierno se presenta en el cuadro siguiente:

INVERSIÓN Y SOLUCIONES DE VIVIENDA EN EL SECTOR PÚBLICO 1995-1998

Concepto	Soluciones	Inversión
Construcción de viviendas	867	7,464,843
Construcción de apartamentos	3,800	35,267,280
Mejoramiento habitacional	12388	12,796,215
Lotes servidos	3915	476,257
Mensura y legislación	27	31,000
PARVIS	13330	13,000,000
PROVISA	0	0
PROFINCO	699	10,278,513
TOTAL	35,026	79,314,108

un costo promedio de 9,156 dólares.

Esto nos indica que el estado destinó fondos para la construcción de viviendas, para ofrecer 4,667 (en su mayoría apartamentos) viviendas, invirtiendo 42.7 millones de dólares, con

Mientras que la inversión privada, en el mismo período generó 34,294 viviendas con una inversión acumulada de 915.1 millones, de los cuales el 85% se dirigió mayormente a las viviendas de tipo

residencial de mediano y bajo costo. (Fuente CAPAC).

Proyecto de Rehabilitación de Barrios

La propuesta presentada por el Ministerio de Vivienda en el tema de rehabilitación de barrios se encuentra en una etapa incipiente de identificación y planificación. Propone como objetivos generales los siguientes:

1. Mejorar las posibilidades de movilidad social de los individuos
2. Incrementar la responsabilidad de

los residentes por lo que sucede en el barrio y desarrollo de una dirigencia local.

3. Mejorar la calidad de vida y las condiciones sociales, físicas y comunitarias de los residentes de los barrios.
4. Frenar el deterioro de los barrios marginales.

El proyecto tiene un enfoque integral, al proponer el mejoramiento físico, así



como la atención del tejido social, en acciones simultáneas con la participación de diversos actores. Su ejecución se esboza mediante una coordinación de actores y con una participación directa y continua de los pobladores y agentes sociales organizados.

para su ejecución.

Estudio de Rehabilitación Urbana, Caso Piloto de Nuevo Belén.

El estudio se centra en una de las localidades de más densa población en el área metropolitana de la ciudad de Panamá. El desarrollo de la comunidad de Nuevo Belén es movido principalmente por el esfuerzo de sus habitantes, con toda la problemática que exhiben los asentamientos espontáneos de infraestructura básica de servicios y deterioro ambiental y social.

Los objetivos del proyecto se centran en:

1. Dotar de infraestructura básica

a nivel intra-institucional, tampoco a nivel inter-institucional.

Plan Concertado de Desarrollo Local de las Áreas Revertidas de Arraiján y

Veracruz.

Esta iniciativa se identifica como una de las experiencias más interesantes en el campo del mejoramiento urbano. El origen del proceso lo dictamina un proceso de ocupación espontánea de tierras en áreas revertidas en el sector oeste del Canal guiadas por un proceso de organización social.

La autoconstrucción determina las actividades de producción de vivienda y la autogestión comunitaria interviene para la definición de usos del suelo: áreas residenciales, uso público, equipamiento comunitario, calles, áreas verdes, servidumbres y otros.

La intervención del gobierno se realiza mediante la participación de 10 instituciones de gobierno y dos municipios. La concertación con las organizaciones comunitarias facilitó el proceso de planificación concertada.

El documento fuente consultado no presenta ni desarrolla todos los componentes del proyecto, los esquemas de coordinación para su ejecución, tampoco elementos programáticos y presupuestarios, así como tampoco propone indicadores, ni define plazos

al sector.

2. Conversión de situaciones de hecho.
3. Adecuación de espacios para el equipamiento comunitario.
4. Establecimiento de áreas para la recreación.
5. Mejorar la calidad de vida del sector y su entorno.
6. Reubicación de familias.
7. Legalización de la tenencia de la tierra.

El estudio llega a una definición estimada de costos. Adolece de aspectos programáticos y tampoco esboza los mecanismos de ejecución. No articula acciones ni mecanismos de coordinación

La participación de las instituciones del gobierno se viabilizó mediante la creación, por el Ejecutivo, de una Comisión de Acción para las Áreas Revertidas (CAAR) y cuyo principal propósito fue el de coordinar acciones, planes y proyectos entre las instituciones responsables de aportar recursos para el desarrollo, analizar y evaluar, en este contexto, la factibilidad y viabilidad de los proyectos gubernamentales, y garantizar mecanismos de control y seguimiento de estos planes y programas. Las instituciones que formaron parte de la CAAR se listaron anteriormente, y su coordinación recayó sobre el Ministerio de Vivienda.

La concertación social se basó en la participación de actores sociales locales: el gobierno central mediante la CAAR, el Municipio de Arraiján y las organizaciones sociales comunitarias. El proceso de concertación social decantó y resolvió conflictos en aspectos de legalización de tierras (ordenamiento urbano,



elaboración y aprobación de planos). Definió el planeamiento y la ejecución de obras de infraestructura y de electrificación.

El proceso que tiene lugar en Arraiján es apoyado con la participación de la Fundación Friedrerich Ebert mediante la asesoría, a través del Ministerio de Vivienda, en las metodologías para los procesos participativos tendientes a facilitar el desarrollo local.

La experiencia de la CAAR logró la formulación e implementación de un plan de desarrollo para las áreas de Arraiján, cuyos componentes fueron:

cados, priorizados y ejecutados.

3. EL MUNICIPIO DE PANAMÁ

El criterio para la inclusión del Municipio de Panamá como actor principal en el diagnóstico lo justifican varias razones. La más importante de ella es que administrativamente controla el mayor asentamiento urbano del país. El Municipio de Panamá administra 19 corregimientos, cuya dinámica de crecimiento condiciona a algunos de ellos a situaciones de pobreza urbana, con las concomitantes realidades de precariedad física y marginalidad social.

Las consideraciones y esquemas de participación y concertación que puede potenciar el Municipio de Panamá son amplios en términos de varios factores, sobre todos los políticos, y la decisión administrativa de fortalecerse institucionalmente para abordar los problemas del desarrollo urbano en la urbe capitalina.

El Municipio de Panamá se encuentra agotando una etapa de diseño de un proyecto tendiente a abordar el tema de mejoramiento urbano con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. Esta iniciativa parece ser parte de un programa de barrios marginales que el Banco desea apoyar en los Municipios de Panamá, Colón y David. El orden de inversión de esta iniciativa es por los US \$ 10,000, 000.00 por Municipio; en el caso del Municipio de Panamá, éste se gestiona bajo la modalidad de préstamo

1. Fortalecimiento institucional y comunal.
2. Infraestructura básica
3. Vivienda
4. Protección y saneamiento ambiental.
5. Generación de ingresos y empleo.
6. Equipamiento social comunitario.
7. Planificación y ordenamiento territorial.
8. Asuntos legales.

El Plan Concertado aterrizó a escala de proyectos, los cuales fueron identifi-

a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

El proyecto identifica áreas de trabajo o componentes en los aspectos de:

1. Organización de la comunidad.
2. Procesos de concertación y planificación participativa.
3. Búsqueda de recursos y programación de inversiones.
4. Identificación de mecanismos de coordinación.
5. Legalización y adquisición de tierras.

El Municipio reconoce y declara el aprovechamiento de su posición privilegiada, para ampliar la participación social en los esfuerzos de planificación y administración urbana; identificando la existencia de políticas, planes, programas y proyectos de apoyo tales como el PARVIS, PROINVO, y PROVISA.

El Municipio de Panamá reconoce la falta de operatividad de las instancias existentes de coordinación entre el gobierno central y las instancias municipales. Parte de la misión del BID se centró en la identificación y/o potenciación de instancias de coordinación a nivel Ministerial y Municipal para la ejecución de los proyectos.

El Municipio de Panama ha identificado, en esta etapa del proceso



algunos criterios excluyentes para el proyecto de mejoramiento barrial:

1. Barrios pobres.
2. Tierras con opción de compra.
3. Niveles de ingreso que permitan acceso al programa.

Identifican como condiciones previas, el cambio de algunas normas o estándares fijados por el Ministerio de Vivienda, principalmente en el tamaño de los lotes, para facilitar y hacer más eficientes las inversiones en la dotación o mejoramiento de la infraestructura de servicios básicos.

Adicionalmente prevén que la ejecución de los trabajos de infraestructura básica y muy probablemente las actividades de mensura, previa a la legalización, se realicen mediante contrataciones públicas a entes privados.

La investigación documentó que el proyecto ejecutado por la instancia municipal, revisará las políticas de subsidios y criterios para la participación en los programas que

serán definidos; interpretando esta acción, como una manera de garantizar el retorno de los recursos asignados para la legalización de la tierra y evitar los actuales problemas de recuperación de fondos como los que exhibe el Banco Hipotecario.

Bajo los aspectos concernientes a la capacidad técnica y administrativa del Municipio de Panamá, fuentes del Municipio señalaron que recursos provenientes del Fondo Especial Japonés, se han destinado para la ejecución de un componente de fortalecimiento institucional, de cara a afrontar los retos y desafíos que establecerá el Programa de Mejoramiento Barrial.

Finalmente destaca, que aún quedan pendientes misiones adicionales del BID, para definir y diseñar el alcance de la asistencia técnica y el préstamo que se gestiona para el proyecto de Mejoramiento Barrial.

4. LA CÁMARA PANAMEÑA DE LA CONSTRUCCIÓN

La Cámara Panameña de la Construcción responde a los intereses privados del sector construcción en Panamá. Ha mostrado interés en la participación del sector privado en el proceso de producción de vivienda social.

La CAPAC hace un análisis macro sobre el papel de la actividad del sector construcción en la economía nacional, además de la participación en la formulación de instrumentos de ley y el seguimiento de algunos vigentes.

La CAPAC reconoce que el efecto multiplicador del sector vivienda sobre la actividad económica y el empleo son tanto o más importantes que los de otros sectores económicos: por cada dólar invertido en el sector vivienda, se generan otros dos dólares en actividad económica en otros sectores y un puesto de trabajo adicional en la construcción de viviendas da lugar a otros dos puestos de trabajo en actividades relacionadas (Banco Mundial, Informe 1993), esto además del componente social que representan las soluciones de

viviendas.

Los retos actuales del sector en el ámbito continental centran su atención en la adopción de políticas dirigidas a reducir los enormes déficit habitacionales y suplir a las urbes de las infraestructuras necesarias para facilitar el desarrollo económico de las naciones.

La empresa privada panameña y específicamente las empresas miembro de la Cámara Panameña de la Construcción han promovido la aprobación de distintas leyes, decretos y programas gubernamentales dirigidos a la creación de las condiciones económicas más adecuadas para que los hogares panameños puedan acceder a la compra de viviendas de calidad con niveles de costo bajos como producto de la amplia competencia que se vive en el sector.

La industria de la construcción creció en el período de 1990 a 1995 fundamentalmente debido al proceso de



recuperación económica vivido por el país y en especial por la reactivación de los mecanismos de financiamiento interino e hipotecario paralizadas al final de la década.

Dentro de este proceso de recuperación sobresalió el impacto de la aplicación de la ley de intereses preferenciales creada en 1985, pero cuyos efectos positivos no se produjeron inmediatamente en la economía debido a la crisis política de finales de los años 80, luego de lo cual en los años 90 se presentó el efecto de aumento en la demanda efectiva. Así se observa entonces que la inversión privada alcanzó en 1994 la cifra de 300 millones de balboas y en 1996 los 400 millones manteniéndose en este nivel hasta la fecha. Durante estos años el 65% de esta inversión se ha dirigido a la construcción de viviendas.

La construcción de viviendas de bajo costo (menos de 25,000) ha liderado la actividad en la industria de la construcción. Así en este periodo las viviendas con costo por debajo de 25,000 representaron el 61% de las viviendas ofertadas y construidas, mientras que si consideramos las viviendas por debajo de 40,000 este porcentaje aumenta a 85.1% del total de 34,688 unidades generadas en el periodo. Muchas de las urbanizaciones construidas se desarrollaron en el área metropolitana que incluye a los distritos de Panamá, San Miguelito, Arraijan, Chorrera y Colon.

Desde un punto de vista urbano espacial la construcción de edificios de condominios con apartamentos de alto y mediano costo, concentrada en el distrito capital tuvo un fuerte impacto visual, y hasta cierto punto generó un criterio equivocado en algunos analistas que concluyeron que este período se caracterizó por una mayor oferta de vivienda de alto costo. Sin embargo, estas viviendas sumaron cerca de 4,500 en alrededor de 80 edificaciones, lo que no supera el 13 % del total de 34,688 unidades del período.

Luego de que en 1997 entra en vigencia la modificación de la Ley de Intereses Preferenciales causa el efecto esperado

de reducción de la demanda efectiva en el mercado de viviendas de 25,000 a 62,500 por las reconocidas dificultades de los compradores para alcanzar los niveles de ingreso requerido por la banca. Sin embargo, la extensión de la vigencia de la ley afectara el 50% de la inversión dirigida al sector y provocara una parálisis en el segmento de actividad más importante de la industria de la construcción en los últimos años.

Esta medida repercutirá inmediatamente en los niveles de empleo en la construcción, que en 1998 alcanzó a generar 71,018 empleos según cifras preliminares de la Encuesta de Hogares de la Contraloría General de enero de 1999.

Desde el punto de vista de la CAPAC uno de los obstáculos que identifica como clave para promover una mayor participación en el proceso de producción de vivienda social es el precio de la tierra. Encuentra óptimo obtener tierras para el desarrollo de proyectos sociales en un rango de entre B/ 4.00 y B/ 6.00 el metro cuadrado. En ese sentido el sector privado de la construcción promueve la discusión de un anteproyecto de Ley que facilite la compra por parte del Gobierno, de tierras a precios razonables, para promover la participación del sector privado en el proceso de producción de vivienda social.

Entre otros elementos que destacan en el ámbito del sector privado y la construcción se identifican los altos costos de mano de obra, materiales y limitaciones tecnológicas. La CAPAC percibe la necesidad de desarrollar investigaciones en materia de elementos constructivos y nuevas tecnologías para la construcción de vivienda social. La organización sindical y los estándares de producción se identifican también, a juicio de este sector, como elementos que distorsionan y no facilitan mayores rendimientos de la actividad constructiva a escala local.

5. HALLAZGOS

La presentación de los hallazgos del



presente diagnóstico sigue el orden de las instituciones que tienen mayor relevancia en el tema del mejoramiento barrial. Se desarrollan los principales aspectos del Ministerio de Vivienda (MIVI) y del Municipio de Panamá. Se identifican los aspectos de competencia directa y limitaciones. Estas últimas en términos de la existencia, operación y efectividad de los mecanismos de coordinación principalmente, identificándose también, problemas de

El MIVI se constituye en la entidad responsable en materia de vivienda y desarrollo urbano en el ámbito de todo el país. La Ley le faculta para determinar y dirigir la política habitacional y de desarrollo urbano y debe coordinar con todas las instituciones públicas del país para orientar la política de inversiones privadas en la materia.

De ello se desprende que para cualquier proyecto o iniciativa de mejoramiento barrial, esta deberá ser formulada y presentada a través del MIVI como instancia central, no obstante, en la posibilidad que se apruebe el Anteproyecto de Ley de Reforma Municipal (en discusión), el Municipio estaría facultado para abordar temas relacionados con el desarrollo urbano a escala local.

En cuanto a los aspectos técnicos, el MIVI se encuentra facultado para establecer las normas de zonificación y demás aspectos técnicos relacionados con la normativa para la producción de vivienda social. En la posibilidad de que se produzca dentro del Municipio de Panamá, la concreción del proyecto de mejoramiento urbano, apoyado por el BID, uno de los aspectos que habría que procurar, en el plano técnico, sería el tamaño de los lotes en áreas urbanas sensibles a los programas de mejoramiento. El tamaño de los lotes es un tema sensible en cuanto a la optimización de la inversión para la instalación de los sistemas de acueductos y alcantarillados sanitarios en los barrios.

El MIVI se le asigna la función de colaborar con la instancia local-municipal para promover la participación en el desarrollo urbano y en los programas de vivienda de sus respectivas comunidades. En este sentido se percibe que el Ministerio no tiene actualmente capacidad ni disposición de establecer puentes de

ausencia de recursos técnicos y de gestión. El resto de la institucionalidad que participa en el proceso de mejoramiento urbano no se desarrolla en detalle, considerando su participación como apoyo al ejercicio integral de mejoramiento urbano barrial.

5.1. El Ministerio de Vivienda.

colaboración con el Municipio, por escollos de orden político principalmente. Explico: en la coyuntura de gobierno actual, el ejecutivo determina mediante el MIVI, la política de desarrollo urbano a nivel central. En el ámbito local, el poder político lo ostenta grupos de oposición política al poder ejecutivo, viéndose afectada o limitada, la iniciativa municipal, para abordar temas vinculados al desarrollo urbano.

En las pasadas elecciones generales, la mayoría de los Alcaldes fueron elegidos de las nóminas de oposición al actual gobierno. El Municipio de Panamá no escapó de esta situación, por lo cual una acción de política central, definida a nivel del Ministerio, para favorecer una acción programática y de proyecto a escala local, pudiese ser un tema de dificultad relativa.

Una alternativa sugerida para viabilizar un proceso de concertación política podría ser controlado mediante la promoción de procesos y la aplicación de metodologías para la concertación social entre los actores. Esta modalidad fue la que solventó los conflictos políticos-territoriales en la pasada experiencia desarrollada para las áreas revertidas a través de la CAAR.

Otro camino que se identifica, es la presión que puede provocar ante el Ejecutivo, las gestiones para concretar la cooperación técnica del BID para el Municipio en materia de mejoramiento barrial, y propiciar una discusión que conduzca a una salida viable a esta situación. En este esquema habría que potenciar una instancia de coordinación



de acciones, que bien pudiera ofrecer el Consejo Nacional de Urbanismo (CONAUR).

El MIVI figura como figura central en todas las instancias y mecanismos de coordinación identificados y existentes en materia de desarrollo urbano. Los espacios de coordinación que han sido identificados, y los cuales fueron documentados en el cuerpo del informe funcionan bajo la égida del MIVI. Los únicos que se encuentran funcionando son Ventanilla Única y la Comisión Interinstitucional para la aprobación de urbanizaciones y lotificaciones. El Consejo Nacional de Urbanismo, como se dijo con anterioridad solamente fue instalado en el año 2000 y no ha vuelto a sesionar.

Todas estas instancias han sido creadas al nivel de Decreto Ejecutivo o Decreto Ministerial y todas reconocen la necesidad de coordinar acciones para hacer más efectivo y eficaz el proceso de planificación y ejecución de acciones en el ámbito del desarrollo urbano.

A juicio nuestro existen actualmente las instancias de coordinación interinstitucional suficientemente representadas por todos los actores del gobierno central, para abordar de manera integral los aspectos del desarrollo urbano, desde la perspectiva del mejoramiento barrial. Consideremos que existe una falta de liderazgo por parte de la instancia que coordina las acciones (Ministerio de Vivienda), quien ante la no priorización ni coordinación para la planificación y programación de acciones y recursos, no impacta de manera integral la calidad urbana de los barrios marginales en el área metropolitana. Muy posiblemente también existan limitaciones a nivel técnico, segmento que se ve afectado por las políticas inconsistentes de manejo de personal, las cuales varían y hacen rotar los cuadros técnicos cada vez que se culmina un período electoral.

El Consejo Nacional de Urbanismo CONAUR, creado en 1999, pero que actualmente se encuentra inactivo por falta de convocatoria y liderazgo del

Ministerio de Vivienda. El CONAUR se identifica como una instancia con potencial enorme, para producir la esperada coordinación interinstitucional. La Dirección General de Desarrollo Urbano funciona como Secretaría Técnica de dicha instancia, su inoperatividad como tal, puede encontrar razones en el ámbito de la limitada capacidad técnica y de gestión gerencial.

La CONAUR fue instalada en una sola sesión y no ha vuelto a ser convocada. Al momento de la redacción de este informe no se percibió la intención de preparar los reglamentos que regirán en funcionamiento de la CONAUR, mismos que deberán ser aprobados en la próxima sesión.

A partir de experiencias documentadas, y analizando la ejecutoria de la Comisión de Acción para Areas Revertidas, se recoge la impresión, de que parte de las limitaciones del Ministerio es la de abordar los temas relacionados con la participación y la concertación social para objetivos específicos de desarrollo. Esta limitación se explica en el temor y desconocimiento de gerenciar tales procesos (esta apreciación es recogida en las entrevistas hechas con funcionarios de cierta antigüedad en la Dirección General de Desarrollo Urbano). La experiencia exitosa de la CAAR no se repite, a juicio de los coordinadores, debido a un elemento central que se ubica en la legalización y tenencia de la tierra, elemento eje de conflicto político-social. Es probable que este aspecto tenga que ser documentado a profundidad para conocer las variables que lo determinan. Este aspecto unido al tema de la concertación social son claves para detonar los procesos esperados.

La experiencia de coordinación de Ventanilla Única se realiza con fluidez, en cuanto a que las etapas y los procesos a través de la cual discurre son meramente operativos. Recordemos que el propósito de la Ventanilla Única es el de agilizar trámites relacionados para la aprobación de permisos para zonificación y aspectos urbanísticos. Estos



pasos no implican etapas previas de planificación de acciones y la relación entre los actores es meramente mecánica, regida por criterios técnicos de zonificación y otros parámetros técnicos de diseño y capacidad de la infraestructura de servicios. En este proceso el Municipio otorga los permisos de construcción y cobra el correspondiente impuesto de obra.

En cuanto a los recursos disponibles para facilitar la coordinación interinstitucional estos no parecen ser cuantiosos en cuanto a monto, mas bien se identifica la necesidad en espacios físicos para realizar los encuentros de gabinete, apoyo logístico y material para las convocatorias y seguimientos de acuerdos y acciones.

El tema de capacitación y apoyo técnico para conducir los procesos de planificación participativa, tanto en el ámbito de las instituciones de gobierno, como en las bases comunitarias, se identifican como necesarios para viabilizar la coordinación interinstitu-

cional. Adicionalmente puede ser efectiva la asistencia directa en temas de reglamentación y funcionamiento operativo de las instancias de coordinación, como por ejemplo el CONAUR.

En cuanto a las empresas de provisión de servicios de energía y telefonía, estas han sido privatizadas, a excepción del agua. En el caso de las empresas, se hace necesario explicitar las posturas de estas en futuros proyectos de mejoramiento barrial. La experiencia actual es que dichas empresas identifican nichos de mercado para la provisión de sus servicios. Estas empresas serán las primeras interesadas en ampliar la cobertura de sus servicios a los barrios marginales de los principales centros urbanos del país.



5.2. El Municipio

Hemos decidido desarrollar este punto dentro del contexto general del informe diagnóstico dada la información recopilada en la Dirección de Planifica-

INSTANCIAS DE COORDINACIÓN INTER- INSTITUCIONAL RELACIONADOS CON DEL DESARROLLO URBANO

	MIVI	Ministerio de Obras Públicas	Municipio de Panamá	Autoridad de la Región Interoceánica	Ministerio de la Presidencia	Autoridad Nacional del Ambiente
<p>CONSEJO NACIONAL DE URBANISMO Organismo responsable de dictar y coordinar la ejecución de estrategias y las políticas de desarrollo urbano, del Gobierno Central y de las Entidades descentralizadas a nivel nacional.</p>	<p>Preside y coordina el Consejo a través del Ministro. Mantiene la Secretaría Técnica del Consejo, a través de la Dirección de Desarrollo Urbano.</p>	✓	✓	✓	✓	✓
<p>Ventanilla Única Agiliza y aprueba parcelaciones y urbanizaciones en etapas de aprobación y registro de planos de inscripción.</p>	✓	✓				✓
<p>Comisión de Acción para Areas Revertidas CAAR. Adicionalmente participa el Banco Hipotecario, Ministerio de Salud, Empresas de servicios, Ministerio de Gobierno y Justicia</p>	✓	✓	✓	✓		✓



ción del Municipio de Panamá y que tiene relación directa con el tema del mejoramiento barrial.

La competencia del Municipio de Panamá en temas de desarrollo urbano se diluye en el enunciado al nivel de la Constitución, la cual reconoce al Municipio como la entidad con competencia en el desarrollo de la comunidad. Este reconocimiento le dicta responsabilidades muy amplias, y en el caso Municipal, su desempeño choca con las funciones centralizadas al nivel del Ministerio de Vivienda.

En el contexto del actual Anteproyecto de Ley, Régimen Orgánico de las Provincias, Los Municipios y Descentralización del Estado (propuesta en discusión), se le reconoce al Municipio de Panamá la competencia de coordinar la política para el desarrollo urbano y rural del Distrito para el control, uso y aprovechamiento de los recursos, mejoramiento de vías públicas y transporte, promoción comunitaria, potestad para contrataciones de servicios públicos, aprobación de instrumentos de desarrollo urbano entre otras funciones.

En el desarrollo del diagnóstico se identificó al Municipio de Panamá, como ejecutor de un importante proyecto de mejoramiento barrial. La premisa principal sobre la cual se inserta la iniciativa municipal es el reconocimiento de su papel como facilitador para ampliar la participación social en los esfuerzos de planeamiento y administración urbana. La proximidad física del Municipio de Panamá con las comunidades de los 19 corregimientos del Distrito (incluso el corregimiento

histórico de San Felipe) lo coloca en una posición estratégica para operar las políticas de desarrollo urbano. Para que el proceso tenga éxito a partir de la iniciativa Municipal, se requerirá de una política, planes y reglas de juego definidas, un Municipio fortalecido y capacitado en el tema urbano.

En el caso documentado del Municipio de Panamá, este reconoce la potencialidad del Plan Metropolitano, adoptado recientemente como política oficial para el desarrollo urbano de la región metropolitana (Panamá, Colón y corredor transistmico), recursos en ejecución destinados al fortalecimiento institucional. Un solo tema que está por resolver es el de los mecanismos de coordinación interinstitucional que favorezcan los resultados esperados.

Por información de la misma fuente, se documenta que parte de los resultados del Plan de Operaciones que define la misión del Banco Interamericano de Desarrollo, es la identificación de una instancia de coordinación interinstitucional para apoyar la iniciativa. Se dijo anteriormente que es muy probable que frente al interés del Ejecutivo, en promover mejorías cualitativas en el ámbito del desarrollo urbano capitalino, y de proyectar una acción consistente con el discurso social, viabilice la propuesta técnica de coordinación.

5.3. Empresas de Servicio

En el tema de las empresas de provisión de servicios de comunicación (telefonía) y distribución y comercialización de energía, destaca que las mismas han sido privatizadas en el contexto de la

modernización del Estado y son hoy empresas privadas con participación minoritaria

del Estado. En el caso de la demanda de servicios, las empresas identifican espacios de participación de mercado para proveer servicios a quienes pueden pagar y lo necesitan.

El único servicio que mantiene el Estado es la provisión del servicio de agua potable y alcantarillado, los cuales no se

encuentran en perspectiva de ser privatizados.

5.4. Ministerio de Obras Públicas

Al Ministerio de Obras Públicas le corresponde el desarrollo de toda la infraestructura vial en el país. Actualmente no coordina ni programa sus inversiones en términos de las



prioridades que el MIVI pueda formular. Esta descoordinación es producto del vacío y falta de liderazgo del MIVI en los aspectos relacionados con el desarrollo urbano.

5.5. Autoridad Nacional del Ambiente

La Autoridad Nacional del Ambiente de

objetivos sociales y económicos, a efectos de lograr, cualitativamente mayores niveles de desarrollo humano.

Fuentes Consultadas

Las fuentes de información consultadas para el desarrollo del diagnóstico fueron entrevistas directas con personas de documento.

reciente creación se preocupa por establecer los principios básicos para la protección y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales. Además de ordenar la gestión ambiental y la integra a los

cargo directivo en todas las instituciones indagadas cuyo listado y referencia se muestran en Anexo. Adicionalmente se consultaron fuentes bibliográficas e información secundaria que apoyaron la estructura del





LA ALIANZA DE LAS CIUDADES – THE CITIES ALLIANCE

REUNIÓN CONSULTIVA SOBRE CENTROAMÉRICA, NEW YORK, 9 DE JUNIO DEL 2001

INFORME EJECUTIVO
Preparado por UN-HABITAT ROLAC

A) Antecedentes

La Alianza de las Ciudades (The Cities Alliance) aprobó en 1999 una iniciativa propuesta por la Oficina Regional para América Latina de UN-HABITAT dirigida a analizar los marcos políticos e institucionales existentes en los seis países centroamericanos con el fin de evaluar los alcances y limitaciones de los programas masivos de mejoramiento barrial. Esta evaluación implicó la revisión de las actuales normativas institucionales, legales y regulatorias de cada uno de los países, así como la identificación de las barreras y cuellos de botella que limitan la acción gubernamental y municipal en este campo.

Los estudios de caso nacionales fueron preparados entre Octubre del 2000 y Marzo del 2001 y la consultora internacional Joan MacDonald asesoró al equipo de consultores nacionales y preparó una síntesis que recogió el trabajo de una misión por los países del región. El proceso fue implementado en estrecha colaboración con funcionarios del Banco Mundial, responsables de la implementación paralela de tres estudios municipales específicos (Ciudad de Panamá, Tegucigalpa y San Salvador).

B) Desarrollo de la reunión

Después de la intervención introductoria por parte del Secretariado de la Alianza de las Ciudades, en la cual se puso en perspectiva el origen de la

Un documento regional consolidado fue preparado por la UN-HABITAT/ROLAC.

Una de las actividades previstas en el proyecto fue la realización de una reunión de consulta con las agencias de cooperación técnica y financiera que están activas en la región, con el propósito de:

- analizar las diversas experiencias de trabajo en la región
- identificar las principales limitaciones existentes en los marcos políticos nacionales (y como ellas afectan la asistencia externa)
- verificar los alcances que podrían tener futuras acciones conjuntas, y
- identificar las líneas estratégicas de acción que debe promover la Alianza de las Ciudades para el seguimiento.

La reunión contó con la participación de 17 representantes de: el Secretariado de la Alianza de las Ciudades, el Banco Mundial, UN-HABITAT (Oficina Regional, Programa de Gestión Urbana y Oficinas de Bruselas, New York y Ginebra), PNUD, BID, USAID, GTZ, SIDA, DFID, Italia y Francia.

iniciativa; las intervenciones de la Oficina Regional de UN-HABITAT y de Joan MacDonald sintetizaron, para abrir el debate, la situación que se presenta



en Centroamérica en términos de los principales factores que actualmente limitan de manera negativa el alcance de programas de mejoramiento barrial a gran escala:

- fragmentación institucional dentro del sector;
- enfoques de trabajo centrados casi exclusivamente en programas de construcción de viviendas normalmente desarticulados de estrategias más amplias de ordenamiento territorial y provisión de servicios;
- niveles excesivamente altos de irregularidad e ilegalidad en la tenencia, los cuales se agravan ante la debilidad de los instrumentos para la regularización;
- limitaciones a la autonomía municipal y existencia de mecanismos extremadamente complejos que involucran a los diferentes niveles de gobierno, complicando la aplicación de la legislación existente;
- vulnerabilidad ambiental estructural que afecta un porcentaje significativo de los asentamientos habitados por familias de bajos ingresos y que requieren de programas de reasentamiento;
- estrategias de desarrollo urbano desequilibradas que limitan el funcionamiento de mercados de tierra abiertos;
- seria descapitalización de los fondos de financiamiento para la vivienda social que sobreviven gracias a altos niveles de subsidios en muchos de los casos apoyados con recursos externos;
- baja capacidad de recuperación de costos;
- énfasis en programas de reconstrucción, luego de los recurrentes desastres, que no cumplen con estándares apropiados de sostenibilidad y replicabilidad;

Todos estos elementos que coexisten en mayor o menor grado dentro de los países de la región, producen una compleja situación que limita el potencial flujo de recursos del sector privado y de los propios usuarios hacia programas de mejoramiento barrial. La discontinuidad en las políticas

gubernamentales, la cual fue indicada casi unánimemente por los participantes de esta Consulta como el principal factor determinante del desempeño sectorial, es a su vez resultado de un círculo vicioso, merced al cual procesos de descentralización incompletos y la falta de instrumentos reglamentarios y crediticios eficaces, contribuye a empujar al gobierno hacia intervenciones dispersas y de pequeña escala que están acompañadas casi siempre por altos niveles de subsidio y un significativo apoyo externo. Este tipo de intervenciones tienen como propósito fundamental liberar periódicamente las presiones políticas que se van represando dada la gran demanda insatisfecha. De otro lado, la alta incidencia de situaciones de emergencia por desastres añade justificaciones a este tipo de acciones.

Del lado positivo, se enfatizaron varios aspectos tales como: la presencia de un número creciente de experiencias locales innovadoras, el buen desempeño que logran algunos gobiernos locales actuando incluso en el mismo contexto de dificultades políticas y normativa positivas, el posicionamiento positivo que viene ganando la agenda municipal dentro del debate político nacional y la emergencia de una cada vez más actuante sociedad civil organizada; todos estos factores que constituyen un potencial importante que debe ser fortalecido y capitalizado.

Una necesidad inmediata a ser abordada y que puede ser satisfecha a través de un esfuerzo concertado, es el intercambio, documentación y transferencia de experiencias positivas remarcando lecciones aprendidas de procesos de reformas políticas e institucionales. A la par de esto, la difusión de un grupo selecto de experiencias suramericanas, destacadas por la incorporación de metodologías participativas de planificación y gestión, puede ser útil para ilustrar mecanismos exitosos y eficientes. De igual manera, una valiosa iniciativa puede ser la promoción y el fortalecimiento de un debate político amplio dirigido a perfeccionar el papel de las autoridades municipales y el involucramiento de las redes de organizaciones de la sociedad civil. La coordinación entre las agencias de



cooperación internacional ha sido esporádica, pero ha comprobado su efectividad en los casos que se ha puesto en funcionamiento. Esto indica que deben hacerse esfuerzos por convertirla en una práctica más sistemática.

Se expresó un consenso sobre el hecho de que los ministerios e instituciones sectoriales (además de la fragmentación, poca integralidad y discontinuidad de sus programas) no siempre tienen, en los países de la región, el suficiente peso político como para pesar con fuerza en las decisiones acerca de la asignación de los recursos financieros que se requieren en razón de la importancia económica y social que deberían tener las inversiones en el sector. Esta condición de debilidad dentro de cada país se refleja también en el plano regional, con el irregular funcionamiento del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH). Su limitada capacidad de incidencia ha debilitado las posibilidades de negociación en espacios tales como los Grupos Consultivos de Donantes que se han desarrollado en los últimos años (Estocolmo y Madrid).

Temas como la descentralización han sido muy a menudo tratados de manera sectorial, y se puede constatar que mientras hay algunos avances relativamente importantes en sectores como el de la Salud y la Educación, en otros existen aún muchos limitantes. El proceso de descentralización, como parte de una reforma integral del Estado, tiene sentido en términos económicos cuando es asumida de manera integral por las instancias e interlocutores de mayor peso estratégico en la definición de las políticas nacionales de desarrollo económico y social.

de llevar la discusión sobre las futuras políticas e inversiones urbanas a los niveles

de decisión estratégica más adecuados.

C) Seguimiento

UN-HABITAT dispone aún de algunos recursos limitados (dentro de la presente iniciativa) para organizar una

Una posición cohesionada de las agencias donantes, alrededor de la Alianza de las Ciudades, puede servir tanto para impulsar el diálogo sobre las tan necesarias reformas políticas, como para captar la atención de los principales inversionistas en el sector (BM, BID) hacia la importancia central que tienen las intervenciones urbanas en la recuperación económica y la reducción de la pobreza.

¿Cuál debiera ser el nivel de acción preferencial para llevar a cabo las acciones de seguimiento en el marco de la Alianza de las Ciudades? Tal y como se ha expresado desde los inicios de la presente iniciativa, el impulso principal debe ser realizado en el ámbito nacional; de un lado, construyendo condiciones a nivel de ciudad que propicien la puesta en marcha de programas de mejoramiento barrial en una escala significativa (un primer ejemplo de ellos es la iniciativa que está ejecutándose en San Salvador con el concurso del Banco Mundial y UN-HABITAT); y del otro, impulsando diálogos políticos nacionales (dirigido hacia las reformas políticas) que acompañen las experiencias locales con la adopción de reformas institucionales y legales, en donde sea posible.

La dimensión regional debe ser considerada como un componente útil para la documentación y difusión de experiencias y la abogacía política; para tal efecto deben ser fortalecidos los espacios regionales gubernamentales, municipales y de la sociedad civil, así como mecanismos de interacción. Una tarea considerada crucial e urgente a este nivel, tanto en el futuro inmediato como en una perspectiva de largo plazo, es la articulación e incidencia en el Consejo Centroamericano de Ministros de Economía y Planificación, con el fin

reunión regional de consulta. La modalidad y momento de esta reunión deberá ser acordada con las instituciones regionales y las agencias de cooperación técnica y financiera interesadas.



El Banco Mundial y el BID liderarán, tan pronto como sea posible, gestiones para establecer un diálogo directo con los Ministros de Economía y Planificación y con su Consejo regional para informarlos sobre el alcance de las iniciativas de la Alianza de las Ciudades

y establecer el grado de interés en apoyar estos esfuerzos nacional y regionalmente.

Las agencias participantes en la reunión de New York serán informadas sobre los desarrollos de estas gestiones.

La Oficina Regional de UN-HABITAT continuará coordinando las acciones que se impulsen en el marco de esta iniciativa.



HACIA UNA ESTRATEGIA ASOCIATIVA REGIONAL PARA LA IMPLEMENTACION DE PROGRAMAS MASIVOS DE MEJORAMIENTO BARRIAL EN CENTROAMERICA

[San José, Costa Rica, 8-9 de agosto de 2002]

CONSIDERACIONES

- Reconociendo la relevancia y oportunidad de la iniciativa desarrollada por los países de Centroamérica en conjunto con Cities Alliance, para promover la implementación de programas masivos de mejoramiento de barrios en la región;
- Considerando el acuerdo expresado por los diversos participantes acerca del diagnóstico y las conclusiones del estudio realizado por Cities Alliance sobre las posibilidades y limitaciones existentes para fomentar dichos programas de mejoramiento barrial en Centroamérica;
- Tomando nota de las importantes iniciativas de mejoramiento barrial que se han desarrollado y están por iniciarse por los países, gobiernos, autoridades locales y grupos de la sociedad civil, con apoyo de los organismos de financiamiento internacional y la cooperación externa;
- Reconociendo la conveniencia expresada por los participantes, respecto de los impactos positivos que tienen las acciones de mejoramiento barrial sobre; i) el mejoramiento de condiciones habitacionales de los sectores de escasos recursos y en general, el desarrollo de la política habitacional; ii) las estrategias de lucha contra la pobreza; iii) el ordenado crecimiento y desarrollo de las ciudades; y iv) la promoción de los procesos de descentralización y participación;
- Considerando que no obstante la diversidad de condiciones existentes en los asentamientos humanos en esta región, así como de los tipos de respuesta que se requieren para reducir el déficit habitacional, resulta conveniente que nuestros países enfrentar de manera coordinada diversos aspectos del mejoramiento barrial;
- Tomando nota, en el contexto de las Metas de Desarrollo del Milenio asumidas por 150 jefes de Estado en el año 2000 para la reducción de la pobreza y del número de personas que habitan en asentamientos precarios, que 7.5 millones de centroamericanos habitan en asentamientos precarios de las ciudades de la Región.

ACUERDOS

- Colocar a la vivienda social como tema prioritario en las estrategias de desarrollo nacionales y centroamericana, particularmente en las agendas sociales respectivas, y movilizar los recursos internos y externos para responder a esa prioridad, dando la debida importancia a los programas de mejoramiento barrial.
- Realizar a través de las políticas sociales, urbanas y de vivienda, los esfuerzos necesarios para que al año 2020, al menos el 50% de los hogares urbanos que habitan en asentamientos precarios ido deteriorados, hayan mejorado de manera significativa su calidad de vida mediante acciones de mejoramiento barrial.
- Iniciar, a nivel de países, un proceso de formulación y puesta en marcha de



políticas nacionales y programas de mejoramiento de barrios, de modo que para el año 2005 todos los países cuenten con programas operacionalizados.

- Acordar, dentro de este año, un plan de acción regional en este respecto, el cual incluirá la definición de responsabilidades, estrategias de identificación de recursos, e instrumentos de seguimiento y promoción.
- Solicitar a la Presidencia de la Reunión transmitir estos acuerdos a la XIX Reunión del Consejo de Ministros de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH), a la Junta Directiva de FEMICA, así como a las reuniones del sector social centroamericano para incorporar el tema en la Agenda de la Cumbre Presidencial Centroamericana de Diciembre de 2002 .

ELEMENTOS RECOMENDADOS PARA LA ACCIÓN DE MEJORAMIENTO BARRIAL:

Ampliación de la agenda sectorial:

- a. Ampliar la agenda sectorial introduciendo dentro de la política de vivienda el componente de mejoramiento barrial. Se parte de la premisa de que este concepto no esta incorporado dentro de la política de vivienda de los países de la región.

Adecuación institucional y legal:

- b. Institucionalizar y fortalecer las entidad rectoras de la planificación y gestión del desarrollo urbano y la vivienda a nivel nacional como instrumentos para complementar las políticas de reducción de la pobreza.
- c. Aclarar, actualizar y formalizar la responsabilidad legal en el mejoramiento barrial con carácter intersectorial, a través de un mecanismo coordinador de estrategias, programas y recursos, bajo la coordinación del ente legalmente responsable.
- d. Formulación y o revisión del marco legal, reglamentario e institucional que permita la formulación y ejecución de proyectos de mejoramiento barrial.

Aseguramiento y profundización en la descentralización y la participación

- e. Crear y/o fortalecer instancias locales que atiendan y articulen la política y gestión en vivienda, mejoramiento barrial y el desarrollo de los asentamientos humanos y respondan adecuadamente a la estrategia de mejoramiento barrial.
- f. Activar instancias participativas para discutir y consensuar la intervención en vivienda y el desarrollo urbano y continuidad programática de las iniciativas de mejoramiento barrial.
- g. Recomendar el diseño conjunto de programas de mejoramiento barrial entre los ministerios y las municipalidades, con participación ciudadana.

Ordenamiento territorial y gestión urbana

- h. Estrategia de densificación y reducción/actualización de normas y regulaciones

Población meta:

- i. Direccionar los programas de mejoramiento barrial hacia una población urbana de bajos ingresos y de estratos heterogéneos, en barrios centrales deteriorados, invasiones y espacios generados por el mercado informal de tierras urbanas.

Responsabilidades y articulaciones multisectoriales:

- j. Promover la amplia participación del sector privado y el sector de la construcción como una estrategia adecuada para generar empleo y consolidar la calidad de



las obras urbanas.

- k. Promover las instancias mas adecuadas para el manejo de los servicios públicos y generar los reglamentos para asegurar la mejor prestación de estos.

Modalidades de intervención en el mejoramiento barrial:

- l. Enfocar el mejoramiento barrial hacia intervenciones sobre infraestructura de servicios, bienes y espacios públicos.
- m. Estrategias y mecanismos para la legalización de la tenencia de la tierra.
- n. Diseño y ejecución de proyectos pilotos que permitan capitalizar experiencia, crear capacidades, articular relaciones institucionales que faciliten avanzar hacia iniciativas de mayor escala.
- o. Los programas de mejoramiento barrial deberán considerar componentes de desarrollo social con el propósito de generar cohesión social, pertenencia y sentido territorial.
- p. Los programas de mejoramiento barrial deberán promover los procesos de participación comunitaria para fortalecer y facilitar los procesos de desarrollo social.
- q. Los programas de mejoramiento barrial orientados hacia la población urbana de bajos ingresos y tiene que estar articulados con los otros programas de la política de vivienda y desarrollo urbano, de manera que se generen opciones para los diferentes estratos. Esto es esencial para evitar la captura por parte de los estratos medios de los subsidios destinados a los estratos bajos.

ELEMENTOS PARA ESTRUCTURAR UN PLAN DE RESPUESTA Y FORMAS DE SEGUIMIENTO.

- La disponibilidad de recursos internacionales de asistencia técnica no reembolsable para la preparación, formulación y seguimiento de los proyectos de mejoramiento barrial.
- Instar la gestión nacional para la consecución de recursos (internos y externos) financieros y técnicos para la ejecución de los proyectos de mejoramiento barrial. Generar nuevos instrumentos locales para financiar el mejoramiento barrial y fortalecer la confianza y la seguridad para la inversión pública y privada en los municipios.
- Dar continuidad a los mecanismos de intercambios de experiencia, de manera que los proyectos pilotos exitosos puedan ser referencia de aprendizaje para aquellos países que aun no ejecuten proyectos de mejoramiento barrial.
- Actualizar un diagnóstico sobre el estado de los asentamientos humanos, particularmente los más deteriorados, y asegurar una capacidad de seguimiento, evaluación y retroalimentación de acciones de mejoramiento de barrios, mediante un sistema de información y de evaluación basado en indicadores. Complementar lo anterior mediante informes públicos regulares sobre el estado de estos indicadores.
- Orientar recursos para documentar las experiencias de los programas de mejoramiento barrial.
- Los organismos internacionales de financiamiento deberían apoyar y fomentar la coordinación y articulación entre los distintos niveles del Estado, a través de sus iniciativas en vivienda, desarrollo urbano, incluyendo mejoramiento barrial. De manera de evitar competencia entre los distintos niveles, y sí favorecer la complementariedad y la coordinación del sector.



