



INFORME DE LA COMISION DE ASENTAMIENTOS HUMANOS SOBRE LA LABOR
REALIZADA EN SU 11° PERIODO DE SESIONES

Adición

Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1	3
II. OBJETIVOS, RAZON DE SER Y PRINCIPIOS GENERALES	2 - 30	3
A. Objetivos	2 - 6	3
B. Una estrategia mundial de vivienda hasta el año 2000: su razón de ser	7 - 12	7
C. La Estrategia Mundial de Vivienda: principios básicos	13 - 22	10
D. Traducción de la Estrategia en acción: nuevas ideas	23 - 30	15
III. DIRECTRICES PARA LAS ACTIVIDADES NACIONALES	31 - 110	18
A. Criterios generales	31 - 38	18
B. Definición de los objetivos de la estrategia nacional	39 - 43	22
C. Reorganización del sector de la vivienda	44 - 72	24
D. Movilización y asignación de recursos financieros	73 - 88	36
E. Producción y mejoramiento de la vivienda	89 - 110	44

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
IV. ACTIVIDADES INTERNACIONALES	111 - 132	52
A. Principios generales	111 - 119	52
B. El papel de los gobiernos	120 - 122	56
C. El papel de las organizaciones internacionales	123 - 125	57
D. El papel del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)	126 - 132	58
V. CONCLUSION Y PLAN DE ACCION	133 - 144	60
A. Conclusión	133 - 134	60
B. Plan de Acción	135 - 143	61
C. Calendario	144	65
<u>Anexo.</u> ESTRUCTURA NACIONAL PARA LA FORMULACION DE UNA ESTRATEGIA DE VIVIENDA		71

I. INTRODUCCION

1. El presente documento se divide en tres partes. La primera parte - sección II - tiene por objetivo ilustrar la razón de ser de esta empresa (por qué tiene que haber una Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000); resumir los principios fundamentales que deberían guiar la formulación, aplicación y vigilancia de la Estrategia; y describir las nuevas ideas necesarias para situar las iniciativas nacionales e internacionales en la perspectiva correcta. La sección III contiene directrices para las iniciativas nacionales, e ilustra los criterios generales que deberían guiar a los gobiernos en la formulación, aplicación y vigilancia del elemento básico de la Estrategia - las iniciativas nacionales - y contiene directrices detalladas relativas a tres esferas: la reorganización del sector de la vivienda; la movilización y asignación de recursos; y la producción y mejoramiento de viviendas. La sección IV del informe contiene proyectos de directrices para las iniciativas internacionales. Este conjunto de directrices, introducidas por principios generales, ilustra los papeles y responsabilidades que incumben a los gobiernos nacionales, a los organismos internacionales y a las organizaciones no gubernamentales, así como al Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) en su calidad de organismo coordinador de la Estrategia. El texto concluye con un plan de acción y un calendario para la aplicación de la primera etapa de la Estrategia.

II. OBJETIVOS, RAZON DE SER Y PRINCIPIOS GENERALES

A. Objetivos

A pesar de los esfuerzos de los gobiernos y de las organizaciones internacionales, más de 1.000 millones de personas tienen viviendas inadecuadas para la habitación humana y este número aumentará espectacularmente si no se toman de modo inmediato determinadas medidas.

2. Nunca hasta ahora los países en desarrollo se han enfrentado con una combinación tan formidable de desafíos y tensiones. Factores como una urgancización sin precedentes, una economía internacional desfavorable, el estancamiento del producto nacional bruto (PNB) por habitante, una inflación desbocada, aumentos extraordinarios de población, un desempleo ascendente, graves limitaciones financieras y niveles muy elevados de deuda externa han tenido efectos desoladores en los programas y estrategias de desarrollo y en la estabilidad política y social de muchos países. Un problema especial que afecta a los países en desarrollo es el gran número de personas sin hogar y de personas que viven en viviendas de muy baja calidad y en barrios insalubres, tanto si se trata de barrios de tugurios y barrios precarios urbanos como de zonas rurales pobres. Se calcula que si bien estas personas constituyen una cuarta parte de toda la humanidad, sólo una pequeña fracción de ellas vive en los países industrializados. Por lo tanto, las personas sin hogar constituyen una tercera parte aproximadamente de la población de los países en desarrollo, donde, en algunas de las grandes ciudades, del 30% al 50% de la población vive en barrios de tugurios y asentamientos precarios. Durante el último decenio, el número de personas sin hogar y de personas que no disponen de viviendas y servicios dignos ha continuado aumentando, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos y de la comunidad internacional iniciados después de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos 1/, celebrada en Vancouver (Canadá) en 1976.

El Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar (1987) ha confirmado la necesidad de fortalecer las iniciativas nacionales e internacionales para producir, suministrar y mejorar viviendas para todos, pero prestando una atención especial a satisfacer las necesidades de los pobres y de los desfavorecidos.

3. El Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar, así como la correspondiente labor de preparación, han promovido y dado publicidad a un conjunto impresionante de nuevas leyes, proyectos e iniciativas nacionales e internacionales por parte de gobiernos centrales y administraciones locales, comunidades, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales. A causa precisamente de esto, y con el fin de acelerar el impulso generado por el Año, existe una clara necesidad de mejorar los mecanismos mundiales para supervisar los cambios, tendencias y evoluciones en esta esfera, analizar nuevas experiencias prometedoras, enriquecer nuestros conocimientos sobre enfoques y soluciones útiles y ampliar las iniciativas nacionales e internacionales en apoyo del principal grupo beneficiario del Año: los pobres urbanos y rurales de todos los países, cuya situación en materia de viviendas puede y debe mejorar.

Con el fin de intentar satisfacer estas necesidades, la Asamblea General ha aprobado la propuesta de la Comisión de Asentamientos Humanos de iniciar una estrategia mundial de vivienda hasta el año 2000.

4. Este enfoque del desarrollo futuro de los asentamientos humanos en general y de la producción de viviendas en particular se expuso de modo bastante detallado en el documento titulado "Nuevo Programa para los Asentamientos Humanos" (HS/C/10/2), presentado en el décimo período de sesiones de la Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas en abril de 1987. Temas concretos relativos a la estrategia en materia de vivienda se han tratado en el documento titulado "Vivienda y servicios para los pobres: un llamado a la acción" (HS/C/10/3), que fue examinado en el mismo período de sesiones de la Comisión. La Comisión, a la luz de estas deliberaciones, aprobó la resolución 10/1, de la cual se reproducen a continuación algunos extractos:

"La Comisión de Asentamientos Humanos,

...

Convencida de la necesidad de establecer una estrategia mundial de vivienda para todos en el año 2000 como complemento del Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar,

...

7. Recomienda a la Asamblea General que apruebe, en su cuadragésimo segundo período de sesiones, el siguiente proyecto de resolución sobre una Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000:

'La Asamblea General,

...

Reconociendo que la vivienda adecuada y segura constituye un derecho humano básico y es esencial para la realización de las aspiraciones humanas,

Reconociendo además que un medio habitacional miserable es una amenaza constante a la salud y a la propia vida y que por lo tanto acarrea un desperdicio de recursos humanos, que son el atributo más valioso de una nación,

Advirtiendo que esta lamentable situación puede afectar adversamente a la estabilidad social y política de los países,

Profundamente preocupada por la actual situación alarmante en que, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos a nivel nacional y local y de las organizaciones internacionales, más de 1.000 millones de personas carecen totalmente de vivienda o residen en viviendas inadecuadas para la habitación humana, y por el hecho de que, debido a las actuales tendencias demográficas, los problemas, ya tremendos, aumentarán en los años venideros a menos que se tomen inmediatamente medidas concertadas y resueltas,

Plenamente consciente del carácter multidimensional del problema de la vivienda, que está arraigado principalmente en la pobreza y que en muchos países se agrava por la escasez de recursos, las insuficiencias de la capacidad institucional y la falta de una estructura jurídica financiera para aliviar el problema,

Comprendiendo que el problema se manifiesta en los barrios de tugurios y de viviendas improvisadas, que carecen de servicios sociales y técnicos adecuados, y en un empeoramiento general del medio habitacional en los asentamientos rurales,

Consciente de la importancia capital que revisten los esfuerzos de los propios pobres por procurarse vivienda y los efectos multiplicadores de la construcción de viviendas, basados en la cabal movilización de los recursos locales, y de su importancia para el desarrollo económico de cada país, así como las oportunidades para el desarrollo que se pierden por el descuido del sector de la vivienda,

Convencida de que los esfuerzos continuos, coordinados y de amplia base de todos los correspondientes organismos, órganos, organizaciones y personas, si los orienta una estrategia adecuada, invertirán las alarmantes tendencias y posibilitarán mejoras claras y visibles de las viviendas y vecindarios de los pobres y desfavorecidos para el año 2000,

Alentada por las medidas que ya han adoptado muchos países para preparar estrategias nacionales de vivienda y poner en marcha otras medidas que promoverán el logro del objetivo de vivienda para todos,

1. **Decide** que habrá una Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000, que incluirá un plan de acción para su aplicación, vigilancia y evaluación;
2. **Decide asimismo** que el objetivo de la Estrategia debe consistir en estimular la adopción de medidas orientadas a facilitar a todos una vivienda adecuada para el año 2000;
3. **Pide** al Director Ejecutivo del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) que prepare una propuesta relativa a una Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 y a su aplicación, incluidas las consecuencias financieras, para que sea examinada por la Comisión de Asentamientos Humanos en su 11° período de sesiones;
4. **Pide** a la Comisión de Asentamientos Humanos que formule una Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000, en el marco de los recursos disponibles, para que sea presentada, por conducto del Consejo Económico y Social, a la Asamblea General en su cuadragésimo tercer período de sesiones;
5. **Insta** a todos los gobiernos a que se obliguen a alcanzar los objetivos de la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 adoptando y aplicando estrategias de vivienda, de conformidad con las directrices contenidas en la sección I del anexo a la presente resolución, que permitan la movilización de todas las fuerzas y recursos de los países para el logro de los objetivos de la estrategia, y a que renueven ese compromiso anualmente, por ejemplo, anunciando en el Día Mundial del Hábitat las medidas concretas que deben tomar y las metas que deben lograrse en cada año sucesivo;
6. **Pide** a todos los órganos y organismos de las Naciones Unidas y a la comunidad internacional en su totalidad que apoyen la formulación y aplicación de la Estrategia Mundial según los términos definidos en la sección II del anexo a la presente resolución."

Esta resolución fue aprobada por la Asamblea General en su cuadragésimo segundo período de sesiones como resolución 42/191 de 11 de diciembre de 1987.

El objetivo principal de la Estrategia Mundial de Vivienda es facilitar a todos vivienda adecuada para el año 2000.

5. El concepto de "vivienda adecuada" es el mismo adoptado por la Comisión en el programa para el Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar. Una vivienda adecuada significa algo más que estar cobijado bajo un techo: significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. Las condiciones de suficiencia pueden variar de un país a otro y no se alcanzará este nivel de la noche a la mañana. Por ello la Estrategia sitúa su objetivo en el año 2000, y también por ello cada país dará una forma concreta a la Estrategia según sus parámetros y objetivos nacionales. Esta formulación de los objetivos de la Estrategia anticipa también

dos principios importantes que se formulan en el presente documento. El primer principio es que la Estrategia debe basarse en un enfoque "facilitador" que facilite las iniciativas de todos los participantes actuales y potenciales en el proceso de producción y mejoramiento de la vivienda. El segundo principio es que, aunque su interés principal se centra en los grupos de población de ingresos bajos la Estrategia no se limita a ningún grupo determinado de la sociedad sino que su objetivo es tener en cuenta debidamente a todos los sectores de la demanda.

Este documento presenta la razón de ser de una Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000; ilustra los principios básicos, los atributos y los componentes de la Estrategia, y esboza un plan para las iniciativas nacionales e internacionales.

6. Los objetivos del presente documento, "Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000, son los siguientes:

- a) Presentar la razón de ser de unas estrategias nacionales de vivienda conscientes, coherentes y bien entendidas en todos los países en los próximos 12 años;
- b) Centrar la atención en la naturaleza mundial del tema de la vivienda y en las características de las estrategias de vivienda comunes a todos los países;
- c) Definir los atributos y componentes específicos de estas estrategias de vivienda;
- d) Poner en marcha un conjunto de iniciativas nacionales e internacionales necesarias para el mejoramiento significativo de las estrategias nacionales de vivienda;
- e) Asegurar que estas iniciativas se sometan a una información, vigilancia y evaluación adecuadas.

**B. Una estrategia mundial de vivienda hasta el año 2000:
su razón de ser**

Hay tres justificaciones para una estrategia mundial de vivienda: en primer lugar, los problemas de la vivienda son universales y ningún país ha satisfecho completamente sus necesidades en materia de vivienda; en segundo lugar, los problemas de la vivienda constituyen una preocupación mundial para cuya solución se precisan los esfuerzos conjuntos de todas las naciones; en tercer lugar, la demanda de viviendas puede satisfacerse en cada uno de los países si se aplica un conjunto común de principios mundiales.

7. Uno de los requisitos previos de máxima importancia para el éxito de la Estrategia Mundial estriba en reconocer la naturaleza mundial de la cuestión de la vivienda y el vínculo de dicho programa con la solución de otros problemas mundiales como por ejemplo el mantenimiento de la paz, la preservación de un equilibrio ambiental, el crecimiento demográfico y otros problemas del desarrollo económico y social. Una estrategia para alcanzar el objetivo de una vivienda adecuada para todos es por definición mundial, en primer lugar, porque ningún país puede afirmar que ha alcanzado plenamente este objetivo; en segundo lugar,

porque las grandes diferencias constatadas entre países y los problemas extraordinariamente graves en materia de vivienda con que se enfrentan la mayoría de ellos exigen una responsabilidad mundial y un compromiso mundial; en tercer lugar, porque muchas de las experiencias individuales conseguidas son universalmente válidas, ya que el sector de la vivienda revela muchas tendencias comunes a diferentes contextos socioeconómicos y de desarrollo, de modo que existe un conjunto común de principios, criterios y enfoques aplicables a todos los contextos nacionales y subnacionales.

El éxito de la ejecución de la Estrategia Mundial dependerá también del establecimiento de condiciones mundiales favorables.

8. Los requisitos principales para la realización de la Estrategia Mundial son los siguientes:

a) La creación de un clima internacional favorable basado en la confianza y en el desarrollo de relaciones políticas y económicas equitativas entre los Estados;

b) La reasignación de las cantidades de dinero que se utilizan actualmente para la carrera de armamentos a fines de desarrollo social, incluida la solución del problema de la vivienda;

c) La creación de condiciones apropiadas en el plano nacional, lo que significa una situación política y social favorable, la presencia de las bases socioeconómicas necesarias, la disponibilidad de los recursos humanos y naturales, materiales y financieros requeridos, el establecimiento de instituciones estatales y públicas eficientes, y el mejoramiento de la legislación.

Ningún país puede afirmar que ha alcanzado el objetivo de proporcionar vivienda adecuada a todos los ciudadanos y, por lo tanto, ningún país puede afirmar que posee la receta para alcanzar este objetivo en todo el mundo. Cada país puede beneficiarse de las experiencias de los demás, y la difusión mundial de las experiencias nacionales para poner a prueba una aplicación potencial en todo el mundo puede ser un elemento básico para alcanzar el objetivo fijado para el año 2000.

9. Existe una valoración mundial de los temas de la vivienda y una preocupación por ellos que se basa en el hecho de que todos los países consideran que sus programas de vivienda presentan aspectos deficientes. En los países en desarrollo estas deficiencias son muy visibles, mientras que en los países desarrollados más opulentos las deficiencias pueden ser pequeñas y en teoría fáciles de superar, pero sin embargo persisten. Este conjunto compartido de problemas y el éxito parcial de las enseñanzas mutuas conseguidas en el pasado ha dado origen a la idea de que la combinación de los conocimientos mundiales puede ayudar a los gobiernos nacionales a formular programas prácticos y de que el apoyo mundial a las iniciativas nacionales es un factor fundamental para mejorar la situación de la vivienda en los países concretos, especialmente en los países en desarrollo. Se ha visto actualmente que los países en desarrollo que se enfrentan con problemas comparables pueden beneficiarse de los intercambios de experiencias, que los países pueden prestarse asistencia mutua con experiencias técnicas sobre la formulación de

estrategias nacionales de vivienda y que el sistema de las Naciones Unidas puede actuar en un papel de coordinación y de vigilancia para asegurar que todos los países dispongan de estrategias nacionales de vivienda eficaces y prácticas mucho antes del año 2000.

La satisfacción de las necesidades prácticas de todos en materia de vivienda es una responsabilidad mundial. Una vivienda inadecuada e insegura, esté donde esté, provocará inestabilidad social y política y obstaculizará el desarrollo económico.

10. Una vivienda inadecuada, esté donde éste, es un reflejo del funcionamiento del sistema socioeconómico mundial y de su capacidad para cuidar adecuadamente del planeta y de sus habitantes. Las personas, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, tanto en economías de mercado como en economías de planificación centralizada, ya no pueden aislarse de los sufrimientos de quienes no disponen de vivienda adecuada y viven en lejanos países. Los medios de comunicación, los viajes y la educación impiden ahora más que nunca que las personas puedan desentenderse de estos problemas. Tampoco pueden estas personas asegurar que sus sistemas de gobierno funcionan bien y que están asumiendo de modo adecuado sus responsabilidades mundiales, puesto que las deficiencias en materia de vivienda continúan siendo muy claras y evidentes. La persistencia y el crecimiento de condiciones inadecuadas de la vivienda, especialmente en las zonas urbanas en rápida expansión de los países en desarrollo, son un motivo de creciente preocupación para los gobiernos que desean mantener la estabilidad sociopolítica y un obstáculo para el desarrollo humano y económico. Por este motivo, todos los países tienen una obligación mundial mutua de asegurar que se eliminen lo más pronto posible las deficiencias mayores en el sector de la vivienda, estén donde estén.

La Estrategia Mundial se basa en algunos criterios, enfoques y principios fundamentales para el desarrollo y mejoramiento de la vivienda que son de validez universal para todas las naciones. Además, habrá que observar los siguientes criterios generales: a) carácter realista - para tener en cuenta las posibilidades, realidades y tendencias objetivas en todo momento del desarrollo; b) previsión - para elegir debidamente las prioridades y medidas de forma que se evite el empeoramiento de la situación y la aparición de nuevos problemas; c) carácter amplio - percepción completa de los diversos aspectos de la cuestión de la vivienda y de sus factores pertinentes; d) carácter gradual - establecimiento y ejecución por etapas de los objetivos fijados, en consonancia con las posibilidades reales; y e) flexibilidad - para ajustar y precisar debidamente la acción en respuesta a los cambios que se producirán en las circunstancias y en las necesidades.

11. La Estrategia Mundial es mundial en el sentido de que contiene un conjunto de principios, enfoques y criterios que son válidos para todos los contextos nacionales, con independencia de las diferencias bien conocidas y reconocidas existentes en función del desarrollo económico, de las experiencias históricas y culturales, y de los sistemas sociopolíticos. Es evidente que las directrices de la Estrategia exigirán una interpretación y adaptación nacional y local y que cada

país deberá traducirlas en términos legislativos e institucionales. Sin embargo, este carácter único de cada país no debería ser una excusa para la inactividad o para suponer que las experiencias de los demás no son válidas en el contexto nacional propio.

La fecha límite para alcanzar el objetivo mundial de facilitar a todos una vivienda adecuada para el año 2000 está a menos de 12 años de distancia. Esta fecha es lo bastante próxima para obligar a tomar medidas inmediatas. También está lo suficientemente lejana para que puedan introducirse los cambios y reformas cuyo diseño y aplicación exigen cierto tiempo.

12. Doce años es un período de tiempo muy breve. El año 1988 representará el punto medio entre Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en 1976, y el final de este siglo. Los años anteriores han presenciado un número notable de iniciativas, programas y proyectos. Sin embargo, la mayoría de estas experiencias, si no todas, se han caracterizado por no haber comprendido cabalmente que los asentamientos humanos, al igual que la vivienda, exigen un apoyo continuo, o un tratamiento estructural bien pensado, y posiblemente un enfoque radicalmente nuevo si se pretende que realicen sus plenas posibilidades para el bienestar social y el crecimiento económico. Se confía en que el objetivo a 12 años vista de la Estrategia Mundial de Vivienda permitirá iniciar ahora los profundos cambios estructurales, legislativos e institucionales necesarios para alcanzar el objetivo mundial de la Estrategia.

C. La Estrategia Mundial de Vivienda: principios básicos

El derecho a una vivienda adecuada se ha reconocido universalmente y constituye la base de las obligaciones nacionales para satisfacer las necesidades en materia de vivienda.

13. El derecho a una vivienda adecuada está reconocido universalmente por la comunidad de países. Lo ha reafirmado recientemente la resolución 42/146 de la Asamblea General, de 7 de diciembre de 1987, titulada "Realización del derecho a una vivienda adecuada". Todos los países, sin excepción, tienen algún tipo de obligación con respecto al sector de la vivienda, como lo demuestra la creación de ministerios u organismos de la vivienda, la asignación de fondos al sector de la vivienda y las correspondientes políticas, programas y proyectos. No hay duda que sociedades diferentes interpretan sus obligaciones de modo diferente. En algunos países, donde la vivienda es un derecho constitucional, proporcionar vivienda es uno de los deberes fundamentales del Estado. Otros países, donde este derecho no existe o donde los recursos resultan insuficientes, han tolerado viviendas provisionalmente inadecuadas como medio para satisfacer las necesidades en materia de vivienda que el Estado no puede cumplir. Cada país puede contribuir de una forma diferente a la obligación que tiene de proporcionar viviendas a su pueblo y unos pocos países pueden ofrecer ejemplos instructivos de los saltos cuantitativos y cualitativos en las condiciones de la vivienda conseguidos gracias a un compromiso serio para proporcionar vivienda adecuada. Sea lo que fuere, todos los ciudadanos de todos los Estados, por pobres que puedan ser, tienen derecho a esperar que sus gobiernos se preocupen de sus necesidades en materia de vivienda y que acepten una obligación fundamental de proteger y mejorar las casas y los barrios en lugar de perjudicarlos o destruirlos.

Para que los gobiernos cumplan con esta obligación deben introducir algunos cambios fundamentales en los actuales criterios sobre el problema de la vivienda.

14. Las experiencias acumuladas en el desarrollo de la vivienda desde Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en 1976 han producido un cambio gradual pero importante en la concepción del tema. Los países desarrollados y en desarrollo, las economías de planificación centralizada y las economías de mercado, han acabado comprendiendo la necesidad de disponer de estrategias nacionales de vivienda que, por un lado, estén integradas con la planificación económica nacional y que, por otro lado, presten una mayor atención a una organización descentralizada de base amplia y a menudo centrada en la comunidad para la producción de viviendas. La mayoría de los gobiernos han podido comprobar ya de modo penoso que existen limitaciones graves en la cantidad, aceptabilidad y carácter adecuado de las viviendas que pueden producir directamente a través de organismos especializados de vivienda. Al mismo tiempo es cada vez más claro que las políticas de los gobiernos nacionales que afectan la producción de viviendas precisan de una acción coordinada, en el plano nacional más alto, en relación con una gama de temas de una amplitud considerablemente mayor que la simple producción de viviendas públicas. Los gobiernos están comprendiendo la necesidad de reconocer y aprovechar una multiplicidad de actores distintos para producir y mejorar viviendas a la escala necesaria para satisfacer los objetivos de producción de viviendas. Estos dos conceptos complementarios exigen estrategias nacionales de vivienda revisadas. En los 12 años que faltan hasta el año 2000 los gobiernos nacionales, en cooperación con los demás actores del sector de la vivienda, necesitarán idear estrategias de vivienda coherentes y bien pensadas que permitan a todos los actores moverse de modo conjuntado, complementarse entre sí y asegurar que todos los temas críticos se resuelvan de modo adecuado.

El cambio de política más fundamental tendrá que ser la adopción de un enfoque "facilitador" con arreglo al cual se movilicen todos los recursos y posibilidades de todos los que intervengan en el proceso de producción y mejoramiento de viviendas; ahora bien, la decisión final en cuanto a la manera de alojarse cada uno debe seguir siendo del albedrío del propio individuo. A fin de cuentas, un "concepto facilitador" significa que las personas interesadas tendrán oportunidad de mejorar las condiciones de su vivienda según las necesidades y prioridades que ellas mismas definan.

"Hay signos de que muchos gobiernos se están aproximando a un concepto de 'estrategia facilitadora' para movilizar los recursos y aplicar los conocimientos empresariales a una mayor producción de viviendas e infraestructura, mediante la creación de marcos legislativos, institucionales y financieros que permitan a los sectores empresariales estructurados y no estructurados, a las organizaciones no gubernamentales y a los grupos comunitarios aportar contribuciones óptimas al desarrollo ... Un enfoque amplio del desarrollo de los asentamientos ... puede de este modo conseguir un ajuste económico con justicia social 2/."

15. El rasgo fundamental de la estrategia "facilitadora" de la vivienda es la fijación de incentivos por el sector público y la adopción de medidas de facilitación para que otros actores emprendan más iniciativas en la esfera de la vivienda. En general el papel del gobierno será de tipo "facilitador", movilizándolo

los recursos de otros factores y facilitando su despliegue para una producción eficiente de todo tipo de viviendas para todos los grupos beneficiarios. El enfoque facilitador significa también que la iniciativa pública, para poder ser efectiva y autónoma, tendrá que ser eficiente. En último término, un "concepto facilitador" significa que las personas interesadas deberán tener la oportunidad de mejorar las condiciones de su alojamiento según las necesidades y prioridades que ellas mismas hayan fijado.

Una estrategia facilitadora debe considerarse asimismo como componente esencial del proceso de desarrollo sostenido.

16. Una estrategia de vivienda basada en el enfoque facilitador lleva a la plena movilización de todos los recursos potenciales indígenas, y por lo tanto coadyuva sobremanera al desarrollo sostenido. A fin de mantener sus consecuencias a largo plazo, la gestión de dichos recursos tiene que ser apropiada en términos ecológicos. Esto se refiere, por ejemplo, a la orientación acerca de la utilización de la tierra de forma que los asentamientos crezcan de manera que los recursos naturales queden protegidos y conservados; que los asentamientos no se vean amenazados por inundaciones, erosión u otros desastres naturales; y que no se creen problemas específicos de contaminación. Además, la explotación de los recursos naturales para obtener energía o de los materiales básicos para la producción de materiales de construcción debe llevarse a cabo de manera que no perturbe el equilibrio natural.

Al mismo tiempo, la multiplicidad de actores que caracteriza al enfoque "facilitador" creará dificultades de ejecución que no se deben subestimar.

17. Las dificultades de ejecutar la "política facilitadora", tanto en el plano nacional como en el plano internacional, no se deben subestimar. Dicha ejecución parece plantear tantas dificultades porque, al fin de cuentas, se basa en intereses múltiples, es decir, en los intereses de todos los actores involucrados. Dichos intereses - económicos, sociales y políticos - pueden confluir en la misma finalidad, es decir en la Estrategia Mundial, pero también pueden ser contraproducentes entre sí en la fase de ejecución.

Una política de la vivienda para los grupos de bajos ingresos será necesariamente un componente explícito y central de la Estrategia Mundial de Vivienda.

18. Los programas de vivienda para albergar a los pobres sólo pueden actuar en el contexto de una política nacional de vivienda que tenga por objetivo proporcionar viviendas a todos los grupos de ingresos. Los programas específicos para prestar asistencia a grupos de bajos ingresos, especialmente a los que residen en barrios de tugurios y asentamientos precarios, sólo pueden tener éxito si se enmarcan en una estrategia amplia de vivienda que contenga prioridades, determine los enfoques posibles, permita la cabal asignación de recursos y elimine las contradicciones entre sus diversos componentes y programas sectoriales. Lo más normal es que el debate sobre las opciones de vivienda para los pobres coincida con un examen de la situación general de la vivienda y de las pertinentes políticas, programas e instituciones, y que dé por sentado que los grupos de ingresos más altos pueden

satisfacer sus necesidades en materia de vivienda dentro del mercado existente de la vivienda. Sin embargo, a menudo esto no es cierto: especialmente en muchos países en desarrollo, un número importante de familias y de personas de distintos grupos de ingresos ocupan viviendas de un nivel inferior al que podrían permitirse razonablemente. No pueden subir en la escala porque la política gubernamental existente no promueve o incluso obstaculiza de hecho la construcción de viviendas. Lo que se necesita, por lo tanto, son políticas que satisfagan la demanda efectiva latente y que aumenten al máximo la escala y las opciones de la construcción de viviendas. Al mismo tiempo, el apoyo directo del sector público sólo se debe utilizar para beneficio de los grupos más necesitados.

Hay que buscar un lugar importante dentro de la estrategia facilitadora no sólo para los actores que ya participan en el proceso de producción de viviendas, sino también para integrar la contribución de la mujer, cuyas posibilidades son grandes pero que hasta ahora se ha visto excluida en gran parte del proceso.

19. Las mujeres están sometidas a especiales limitaciones cuando intentan conseguir una casa adecuada y participar en los esfuerzos de desarrollo de los asentamientos humanos en todos los niveles. Algunas de estas limitaciones se deben a una discriminación sexual de jure o de facto, pero otras se deben a su grave pobreza, a su falta de educación y de capacitación, a su doble y triple carga como trabajadoras del hogar y trabajadoras de los sectores estructurado y no estructurado de la agricultura, la industria y el comercio. Eliminar estas limitaciones es importante no sólo porque la igualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo es un principio fundamental sino también porque un número creciente de familias se mantienen de modo exclusivo o prioritario gracias a las mujeres. Privar a las mujeres del acceso a la vivienda y a la infraestructura significa también privar al mismo tiempo a un gran número de familias. Hay implicaciones concretas e identificables para la mujer en todas las políticas, programas y proyectos relacionados con los asentamientos humanos y con la vivienda, implicaciones que pueden referirse a la tierra, a las finanzas, a los materiales de construcción, a las tecnologías de construcción o al diseño de la vivienda de la comunidad. Es preciso por lo tanto aumentar la participación de la mujer en la gestión de la vivienda y la infraestructura, en calidad de contribuidoras y beneficiarias, y prestar una atención especial a la integración de las actividades de la mujer en todas las actividades generales del desarrollo, en pie de igualdad con el hombre. También es preciso evaluar la demanda de bienes y servicios de vivienda por parte de la mujer y fomentar el diseño y ejecución de programas innovadores que promuevan la participación de la mujer en la gestión de la vivienda.

El enfoque "facilitador" es la premisa básica de la estrategia global de vivienda y, como tal, es válido tanto para gobiernos nacionales como para organizaciones internacionales.

20. El enfoque facilitador adoptado por la Estrategia deberá aplicarse también a la cooperación entre organismos internacionales y gobiernos nacionales. Esto no significa que sufran menoscabo los papeles de los organismos internacionales. Como en el caso de los gobiernos nacionales, las actividades internacionales tendrán que redirigirse y centrarse en la creación, evaluación y vigilancia de las estrategias nacionales de vivienda y en dar a conocer los resultados de este nuevo tipo de participación.

La Estrategia Mundial de Vivienda es una combinación de iniciativas internacionales y nacionales. Sin embargo, los objetivos de la vivienda sólo pueden alcanzarse mediante las iniciativas individuales de cada gobierno actuando en su propio contexto político, social y cultural.

21. Hay diferencias básicas entre países diferentes que impiden proponer una estrategia de la vivienda común a todos ellos. Hay países en los que sólo una pequeña minoría de la población sufre condiciones inadecuadas de vivienda y que poseen suficientes recursos públicos para intentar resolver los problemas de esta minoría; hay otros países en los que la mayoría de la población, o por lo menos la mayoría urbana, está alojada de modo inadecuado y donde los recursos públicos son insuficientes para dar vivienda adecuada a todo el mundo. En este último caso, habrá que distribuir los recursos de modo amplio y habrá que dejar en manos del pueblo gran parte de la responsabilidad para conseguir vivienda. Hay países en los que el organismo de la vivienda del gobierno central está muy desarrollado y dispone de ventajas considerables para producir viviendas o incluso la monopoliza; otros países quizá tengan una estructura gubernamental descentralizada para producir viviendas, con un gran número de empresas públicas que construyen viviendas para sus empleados. Algunos países pueden disponer de un sector privado fuerte y dinámico, capaz de producir con eficacia grandes cantidades de viviendas a un costo inferior al del sector público; también puede haber otros países con un sector privado estructurado débil o inexistente y un sector privado no estructurado o tradicional que trabaja activamente en la producción de viviendas. Algunos países tienen una sólida tradición cooperativa en el sector de la vivienda o una red desarrollada de inversión de los ahorros en la vivienda; en otros países estas tradiciones no han arraigado todavía. Finalmente, en muchos países estos actores diferentes aparecen en combinaciones distintas y compiten entre sí o se complementan mutuamente para satisfacer las necesidades en materia de vivienda. Es evidente que cualquier estrategia adecuada de vivienda en el plano nacional deberá tener en cuenta estas diferencias, deberá aprovechar los cambios positivos que han tenido lugar y deberá asegurar que las innovaciones se adapten a las condiciones existentes. Sin embargo, a pesar de estas pronunciadas variaciones, existe un impresionante conjunto de principios, criterios y nuevas ideas que son aplicables a todos los países. Estos elementos se analizan brevemente en las dos secciones siguientes de este documento y constituyen conjuntamente la plataforma común de un electorado mundial de la vivienda.

La Estrategia Mundial de Vivienda brinda el marco para un proceso continuo encaminado a la consecución del objetivo de facilitar vivienda adecuada a todos para el año 2000. Con objeto de poder evaluar los progresos efectuados, es preciso que las medidas adoptadas en el plano nacional y en el plano internacional sean objeto de vigilancia y evaluación a intervalos periódicos y que la Estrategia sea objeto de examen y revisión.

22. La Estrategia Mundial no es algo estático sino una estructura en evolución para las medidas dinámicas que se adopten en el plano nacional y en el plano internacional. Por lo tanto, las medidas que se adopten y sus consecuencias requieren examen y continua evaluación, y la Estrategia debe modificarse según los resultados de dicho examen y de dicha evaluación. Esta vigilancia debe efectuarse en el plano nacional y en el plano internacional, y debe basarse en normas

estrictas y en indicadores fáciles de medir, definidos con arreglo a las esferas de acción que se esbozan en el presente documento. Es evidente que la eficacia de una vigilancia mundial va a tener que depender de la vigilancia nacional, pero los asociados internacionales de la Estrategia, los organismos gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales tendrán que someterse a un proceso análogo a fin de demostrar hasta qué punto los principios de la Estrategia se han incorporado a sus programas y para dar a conocer el apoyo que están prestando al cumplimiento de la Estrategia.

D. Traducción de la Estrategia en acción: nuevas ideas

La creciente comprensión de que la vivienda y el desarrollo se apoyan mutuamente y dependen uno de otro será un acicate potente para la Estrategia Mundial de Vivienda.

23. En los últimos años y en casi todos los países ha aumentado la comprensión de los problemas y de las posibilidades del sector de la vivienda. Los problemas del sector son evidentes no sólo de modo visible, en forma de zonas cada vez mayores de viviendas de baja calidad y de entornos de vida poco sanos, especialmente en los países en desarrollo, sino también desde el punto de vista financiero, a medida que los gobiernos se han visto obligados a luchar contra obstáculos enormes para movilizar los recursos necesarios para satisfacer las necesidades del sector. Al mismo tiempo, sin embargo, se ha empezado a comprender cada vez más el papel potencial de los asentamientos humanos como contribuidores al desarrollo económico y social, y se ha comprendido que "el pueblo, el hábitat y el desarrollo forman parte de un todo indivisible" 3/.

Las personas encargadas de formular políticas deberán comprender las tendencias que influyen en el sector de la vivienda y las dependencias mutuas que vinculan este sector con el contexto económico y social general.

24. El objetivo fundamental de la estrategia de vivienda es asegurar que se realicen las plenas posibilidades humanas y económicas del sector de la vivienda. Esto significa algo más que centrarse de modo limitado en las "necesidades" del sector de la vivienda en sí. Por el contrario, hay que formular estrategias a la luz de los mejores conocimientos posibles sobre los vínculos de las realizaciones y procesos del sector con intereses amplios de tipo social y económico. Formular una estrategia sin disponer de información sobre los efectos de las políticas del sector de la vivienda en el resto de la economía no es más válido que formular estrategias económicas amplias sin disponer de información sobre los efectos de estas políticas en el sector de la vivienda. Es importante a la luz de estas consideraciones examinar los conocimientos relativos al contexto dentro del cual actúa el sector de la vivienda, las tendencias amplias fuera del sector que influyen en sus resultados y los vínculos entre el sector y la economía general que deben tenerse en cuenta en la formulación de estrategias para el sector. Hay dos tendencias y vínculos que tienen una importancia básica: los demográficos y los económicos.

Las tendencias de la población y la urbanización tienen una profunda influencia en el sector de la vivienda. Las personas encargadas de formular políticas deberán permitir que las sociedades se beneficien de estos cambios en lugar de ser penalizadas por ellos.

25. Las ciudades aportan contribuciones vitales al crecimiento económico. Un 60% del producto nacional bruto de los países en desarrollo se produce en zonas urbanas, a pesar de que las zonas urbanas contienen menos de una tercera parte de las poblaciones de los países en desarrollo. Además, se espera que entre ahora y el año 2000 un 80% aproximadamente del crecimiento del PNB de los países en desarrollo tenga su origen en zonas urbanas ^{4/}. Asegurar que las poblaciones urbanas estén alojadas adecuadamente, que dispongan de servicios urbanos de buena calidad y que puedan elegir entre todo un conjunto de lugares es un factor esencial para lograr una máxima eficiencia económica urbana y que los beneficios del crecimiento económico se distribuyan de modo equitativo. Las tendencias demográficas más fundamentales que gobiernan el sector de la vivienda son el crecimiento de la población y la urbanización. Las tendencias del crecimiento de la población y de la urbanización son muy diferentes de un país a otro, y hay pautas regionales claramente diferenciadas. La población mundial creció de 2.516 millones en 1950 a 4.450 millones en 1980, pero este crecimiento se concentró básicamente en los países en desarrollo, que originaron 1.629 millones o sea el 84,2% del crecimiento hasta 1980. En términos relativos, el crecimiento se ha producido y se espera que continúe con mayor rapidez en las regiones de África, América Latina y Asia y el Pacífico. En cambio, las tasas de crecimiento de la población en Europa y América del Norte han ido disminuyendo. De modo semejante, las tasas de urbanización varían mucho según las regiones. En general, las poblaciones urbanas se han estabilizado en relación con las poblaciones generales en las economías industriales más viejas de Europa y América del Norte, donde se espera que la población urbana comprenda el 74% de la población total hacia el año 2000. En cambio, se espera que se produzcan cambios espectaculares en los países en desarrollo. Se espera que la proporción de poblaciones de países en desarrollo que viven en zonas urbanas pase de un 17% constatado en 1950 y un 29,3% en 1980 hasta un 39,3% hacia el año 2000. El crecimiento y la distribución de la población implica un crecimiento de la demanda de viviendas e infraestructura conexas, y un crecimiento de los costos para la sociedad si no se satisfacen estas demandas. Cuanto más rápido sea el ritmo de crecimiento y de redistribución de la población, mayor será la responsabilidad que incumbe a los gobiernos de crear una estrategia sólida que permita a la sociedad beneficiarse de los cambios demográficos en lugar de ser penalizada por ellos. El informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (A/42/427, anexo) ha subrayado también, recientemente, el desafío urbano planteado en el contexto de un desarrollo sostenible.

Hay que crear políticas de la vivienda que tengan en cuenta los vínculos existentes entre el sector de la vivienda y la economía en general.

26. Hay que crear políticas de la vivienda que tengan en cuenta los vínculos existentes entre el sector de la vivienda y la economía en general. Si las políticas que afectan al sector de la vivienda son favorables, el sector contribuye al desarrollo económico, y las ganancias en función del desarrollo económico se traducen en mejoras sectoriales. Si se aplican políticas equivocadas, los vínculos fallarán y se verán perjudicados los objetivos tanto sectoriales como generales.

Hay que concebir las políticas de la vivienda no sólo como políticas tradicionales del sector, destinadas únicamente a influir en los resultados sectoriales, sino también como políticas tradicionales y políticas exteriores al sector, tales como las políticas fiscales, monetarias y comerciales que influyen en el sector de la vivienda. Los partidarios de mejorar la calidad y cantidad de la vivienda y de la infraestructura deberían compartir la mesa de los planificadores macroeconómicos, pero al mismo tiempo deberían también proporcionarles un lugar en su mesa propia.

Habrá que ampliar los programas de vivienda a una escala imposible de alcanzar con un enfoque tradicional de los proyectos. Las estrategias facilitadoras deberán superar el enfoque basado en proyectos piloto reproducibles.

27. Hasta ahora las ideas dominantes en la producci3n de viviendas para grupos de bajos ingresos en los países en desarrollo han tenido por objetivo la propiedad individual de la casa para cada familia pobre y han dado por supuesto que cada familia beneficiaria construir  su casa individualmente. Hay que ampliar el proceso de producci3n para fomentar la producci3n de viviendas para todos los consumidores mediante todos los medios posibles de producci3n. Centrar la atenci3n en los programas de lotes y servicios y de mejoramiento de los asentamientos precarios, como piedra angular de las estrategias de vivienda, ha contribuido en gran parte al actual callej3n sin salida. Estas actividades tienen su lugar en un programa de producci3n de viviendas, pero en pocas ocasiones este lugar puede ocupar una posici3n central. El concepto de planificaci3n y ejecuci3n de proyectos de vivienda en una localizaci3n concreta y con dimensiones definidas ha de substituirse por nuevos conceptos que permitan crear sistemas sostenibles de producci3n de viviendas, capaces de actuar a la necesaria escala nacional. A pesar de los esfuerzos realizados para que los proyectos sean "reproducibles", el enfoque basado en los proyectos confina demasiados recursos y esfuerzos institucionales en una sola localizaci3n, y no ha conseguido producir viviendas a la escala necesaria. No es probable que las estrategias basadas en la creaci3n de proyectos únicos y su posterior "reproducci3n" tengan una repercusi3n importante en la soluci3n de los problemas nacionales de la vivienda.

Los gobiernos deberán plantearse un enfoque equilibrado para el mejoramiento de viviendas y la construcci3n de nuevas viviendas.

28. La Estrategia Mundial de Vivienda centra su atenci3n en el entero patrimonio de la vivienda y no en la simple producci3n de nuevas viviendas. En general la construcci3n de viviendas en un año cualquiera constituye s3lo una proporci3n muy limitada del patrimonio total de viviendas (del orden del 1% al 5%). La gran masa del patrimonio de viviendas existe ya y debe realizarse un esfuerzo considerable para conservarlo y mejorarlo gradualmente. El patrimonio existente representa un valor de capital. Para muchas familias es su único capital, es la suma total de sus ahorros.

Deberá prestarse atención a las viviendas de alquiler.

29. Otra esfera que necesitará atención de los gobiernos, especialmente de cara al futuro es la vivienda de alquiler. El sector del alquiler en la mayoría de los países en desarrollo es grande y está creciendo; normalmente comprende por lo menos el 50% del patrimonio de viviendas 5/. Habida cuenta de la proporción de viviendas de alquiler en el patrimonio total de viviendas, especialmente en los asentamientos para grupos de bajos ingresos, los gobiernos deberán tomar alguna decisión para promover las viviendas de alquiler, como medio eficaz para ampliar las opciones en la producción de viviendas. Hasta ahora, tanto las investigaciones como las políticas han ignorado generalmente las opciones de las viviendas de alquiler, pero la evaluación de las opciones de alquiler exige llevar a cabo investigaciones detalladas sobre los mercados locales de la vivienda, sobre los efectos del control de los alquileres, particularmente en condiciones de inflación elevada, y sobre los métodos para promover la construcción de viviendas de alquiler, especialmente para grupos de bajos ingresos.

Durante muchos años, continuarán necesitándose estrategias innovadoras para los precaristas y los habitantes de los barrios de tugurios de los cascos urbanos.

30. No puede esperarse que el mercado privado sea capaz de resolver sin ayuda los problemas fundamentales de los precaristas y de otros ocupantes de viviendas no reglamentadas o ilegales. La superación de estos problemas depende totalmente de la introducción de nuevos trámites gubernamentales, que cuentan con pocos precedentes en los países desarrollados. Los intereses especiales de los habitantes de los barrios de tugurios de los cascos urbanos podrían exigir también medidas innovadoras por parte de los gobiernos para resolver los conflictos que se plantean a menudo entre este grupo de beneficiarios y el sector privado.

III. DIRECTRICES PARA LAS ACTIVIDADES NACIONALES

A. Criterios generales

La Estrategia Mundial de Vivienda tiene que basarse en las estrategias nacionales integradas de vivienda que deben elaborar todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. La pertinencia y ejecución de dichas Estrategias deben conseguirse haciendo que todos los actores que intervengan en la ejecución participen conjuntamente tan pronto como se empiece a formular la Estrategia.

31. La parte más esencial de las medidas relacionadas con la Estrategia Mundial es la responsabilidad nacional. El objetivo de la Estrategia es sumamente ambicioso y se podrá conseguir mediante el despliegue de todos los recursos e instrumentos posibles a nivel nacional. Con objeto de conseguir que todos los actores que participen en la Estrategia adopten enfoques apropiados y que sus actividades sean complementarias entre sí, es necesario que haya una estrategia integrada nacional. Los arreglos institucionales para establecer dicha estrategia nacional de vivienda tienen que obtener un compromiso político en el más alto nivel posible y la comprensión de dicha estrategia en el mayor número posible de círculos, así como contribuciones a ella. En el anexo al presente documento se menciona un ejemplo de estructura institucional nacional para la formulación de estrategias de vivienda.

Una estrategia es un plan de acción que define en términos específicos los objetivos de las medidas y la forma en que pueden alcanzarse. Una estrategia de vivienda define los objetivos para el desarrollo de condiciones de vivienda, determina los recursos disponibles para alcanzar dichos objetivos, y busca la forma más efectiva de utilizar dichos recursos, en función del costo, además de lo cual establece las responsabilidades y el calendario para la ejecución de las medidas necesarias.

32. La estrategia tiene que definir los objetivos y actividades sobre la base de un análisis completo de la escala y naturaleza de las necesidades y los recursos; también formulará los criterios para definir prioridades entre las actividades. Aunque hay que hacer frente a las dimensiones del problema, los objetivos cualitativos de la estrategia pueden reflejar el proceso de mejoramiento gradual de las condiciones. Las actividades que se pueden incluir directamente en la estrategia son las que se pueden llevar a cabo con los recursos públicos. En vista de la escasez de dichos recursos, conviene no utilizarlos más que para fines para los cuales no se puedan encontrar otros recursos, en particular para el apoyo de los grupos de bajos ingresos. Un enfoque facilitador en una estrategia significa también que el grueso de los recursos del sector público se orientarán hacia la supresión de los obstáculos que perjudiquen la utilización de recursos comunitarios y no gubernamentales, y hacia el estímulo de su plena movilización.

Hay diversos enfoques a la elaboración de medidas nacionales. Aunque el hecho de que el Estado desempeñe un papel director no impide la participación del sector privado, una estrategia "facilitadora" de vivienda no significa la reducción de la responsabilidad gubernamental en el sector de la vivienda sino más bien una reasignación de las actividades públicas y de los recursos humanos, físicos y financieros.

33. El concepto de estrategia "facilitadora" de la vivienda no supone ninguna disminución de la responsabilidad física en el proceso de producción y distribución de viviendas. Significa más bien una redistribución de los componentes de la producción, es decir que los sectores público y privado compartan funciones de modo más eficaz posible. En los países en desarrollo, el sector privado (estructurado y no estructurado) produce casi todas las viviendas, a pesar de los obstáculos explícitos e implícitos impuestos por la mayoría de gobiernos a través de restricciones financieras y de códigos y reglamentos contraproducentes. La base real de una estrategia eficaz de la vivienda es que los gobiernos revisen las leyes y reglamentos existentes y examinen sus efectos en la producción y mejoramiento de la vivienda, y que eliminen los que al parecer carecen de sentido y cuyo cumplimiento es generalmente imposible. Los gobiernos deberían desplegar sus propios recursos en esferas estratégicas, por ejemplo en el suministro de infraestructuras de carreteras, la urbanización de terrenos, la reglamentación de la construcción y la promoción de todo un conjunto de instituciones para financiar viviendas.

Las estrategias de la vivienda necesitarán un nuevo marco institucional para que resulten eficaces.

34. Las estrategias nacionales de la vivienda fundadas en el principio de "facilitación" necesitarán una sólida representación del sector de la vivienda en el gobierno central, así como organismos nacionales de coordinación encargados de asegurar que los ministerios básicos, cuyas actividades influyen de modo directo e indirecto en el sector de la vivienda, sigan líneas de acción que faciliten al máximo el desarrollo del sector y su contribución al desarrollo nacional. Eso exige un marco institucional amplio, que supere considerablemente el modelo de organismos, ministerios, y corporaciones de la vivienda que tradicionalmente prestan una atención especial a políticas limitadas exclusivamente a la producción de viviendas, y descuidan en general los efectos de las políticas gubernamentales en los demás actores del sector de la vivienda. Además, las nuevas disposiciones institucionales deberán reconocer el papel cada vez más importante que desempeñan los organismos de las administraciones locales, el sector privado (estructurado y no estructurado), las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria en la gestión del suelo y en la producción de viviendas, y deberán asignar a todos estos actores no gubernamentales un papel específico en la formulación, aplicación y examen de las estrategias nacionales de la vivienda.

Habrá que introducir en la estrategia algunos componentes a largo plazo a fin de que todos los componentes estén en funcionamiento mucho antes del año 2000.

35. Tal como se ha dicho anteriormente, el objetivo de la Estrategia Mundial es facilitar vivienda adecuada en todos los países para el año 2000. Este objetivo no se alcanzará con medidas de tipo específico y de corto plazo. Se prevé que deberán introducirse gradualmente durante los próximos 12 años un cierto número de componentes de la Estrategia esenciales para su funcionamiento a largo plazo, por ejemplo reformas legales, reorganizaciones institucionales y sistemas de vigilancia. Muchos de estos componentes no podrían haberse introducido antes de ahora, porque las organizaciones nacionales o internacionales se interesan por medidas de corto plazo destinadas a satisfacer necesidades urgentes. Dentro del espíritu del Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar, la ejecución de estrategias nacionales de vivienda debería considerarse como un proceso incremental, de paso a paso, tendente a lograr toda una serie de pequeñas mejoras inmediatas para las mayorías desfavorecidas, de modo que se consiga introducir gradualmente un sistema completo de producción y distribución de viviendas para el conjunto de la población. Por lo tanto, aunque cada estrategia nacional de vivienda debe formularse de modo amplio, debería estructurarse también de modo que el gobierno pudiera aplicar un elemento a la vez, según fuera las prioridades y capacidades nacionales. Sin embargo, el objetivo es tener instalado el sistema completo en todos los países mucho antes del año 2000.

El objetivo último de la Estrategia Mundial tiene que ser "vivienda para todos"; por lo tanto, no puede haber un calendario común para alcanzar este objetivo en todos los países, ya que las posibilidades y necesidades relacionadas con la consecución de este importante objetivo varían según los países. El calendario requerido para llevar a cabo cada uno de los componentes de las medidas que se adopten y el orden en que cada medida deberá llevarse a la práctica tendrán que reflejarse en el concepto global de cada estrategia nacional.

36. Los objetivos de la Estrategia Mundial y los plazos límite para conseguirlos tienen que definirse con realismo y tienen que quedar plasmados en estrategias de vivienda nacionales. En la estrategia final de la vivienda aprobada para su aplicación por los gobiernos nacionales en cooperación con toda la multiplicidad de actores del sector, se asignará a cada actor una responsabilidad para la ejecución del programa y una fecha límite para conseguir su participación en la estructura total. Algunas actividades son tan fundamentales que un programa no puede funcionar en absoluto sin ellas, y es evidente que deberán asignarse a estas actividades las fechas límites más tempranas. Otras actividades pueden iniciarse de modo gradual, si el programa puede funcionar (aunque no sea al nivel óptimo) mientras se perfeccionan. Algunas actividades serán mucho más difíciles de realizar que otras, y el diseño de la estrategia debería reconocer este hecho dentro de lo posible, asignando los períodos más largos de ejecución a las actividades más complicadas, siempre que el programa pudiera empezar a funcionar en el período intermedio con medidas parciales o temporales.

Las actividades concretas en materia de vivienda deberán basarse en una comprensión total de la estrategia general de vivienda.

37. Una estrategia integrada de vivienda obliga a conocer con claridad los objetivos de la política, comprender la situación de la vivienda y los mercados de la vivienda en los planos nacional y local, estar enterado de las relaciones mutuas de los componentes del programa de la vivienda, prever los efectos que tendrán las deficiencias de un componente en los resultados generales y poder movilizar recursos de modo que estén disponibles cuando se necesiten. Las actividades concretas en el sector de la vivienda, en todos los planos del gobierno y de las organizaciones internacionales que proporcionan asistencia al sector de la vivienda, deberán adaptarse a las estrategias nacionales de vivienda aprobadas y deberán contribuir al logro de sus objetivos.

Las estrategias nacionales de vivienda deberán contener cuatro partes complementarias: a) una definición de objetivos claros y mensurables; b) una reorganización gradual del sector de la vivienda; c) una movilización y distribución racionales de los recursos financieros del sector, y d) una atención equitativa a la producción de viviendas y al mejoramiento de la gestión del suelo, el suministro de infraestructura, y la promoción de la industria de la construcción.

38. En general, las estrategias nacionales tendrán en común cierto número de componentes básicos, aunque cada estrategia particular pueda escoger acciones diferentes para las actividades relativas a un componente particular, según sean las circunstancias nacionales y locales. Sin embargo, todas las estrategias

deberán organizarse alrededor de cuatro esferas amplias de actividad. En primer lugar habrá que formular objetivos claros y mensurables. En segundo lugar, el sector de la vivienda en su conjunto deberá revisarse y reorganizarse. En tercer lugar, deberán activarse y distribuirse los recursos. En cuarto lugar, deberán adoptarse medidas para invertir estos recursos en la producción y mejoramiento en gran escala de viviendas. La primera esfera de acción consistirá en una evaluación preliminar de recursos y necesidades, y en el establecimiento subsiguiente de objetivos cuantitativos y cualitativos realistas para la producción y mejoramiento de viviendas, que lleven a la institución gradual de sistemas nacionales de información en materia de vivienda. Los componentes básicos de la parte de la estrategia que se ocupa de la organización del sector de la construcción son: a) integrar el sector de la construcción en la toma de decisiones macroeconómicas; b) organizar la producción de viviendas; c) reformar el marco legal y de reglamentos para la producción de viviendas; y d) crear un marco de investigación y análisis de las políticas y estrategias necesario para vigilar, evaluar y mejorar las estrategias nacionales de vivienda. Los componentes que se refieren a la movilización y distribución de los recursos son: a) mejorar los medios de financiación de la infraestructura pública; b) mejorar los sistemas de financiación de la vivienda; y c) asignar con eficacia programas y subvenciones para los grupos de bajos ingresos. Finalmente la parte que se refiere a la producción y mejoramiento de viviendas deberá centrar su atención en: a) el suministro de infraestructura; b) la dirección del futuro desarrollo urbano; c) la formulación de políticas y programas para la distribución y gestión del suelo; y d) actividades necesarias para eliminar los estrangulamientos de la producción.

B. Definición de los objetivos de la estrategia nacional

1. Evaluación de necesidades y recursos

El principal objetivo de una estrategia nacional debe ser el mejoramiento de la situación en materia de vivienda para aquellos cuyo alojamiento sea inferior al promedio nacional y, en particular, para aquellos que tienen mayor necesidad de alojamiento.

39. En la mayor parte de los países los recursos para mejorar la situación de la vivienda serán escasos. Por tanto será importante concentrar dichos recursos en el mejoramiento de la situación de los que más lo necesitan. Esto se aplicará tanto a los recursos físicos (tierras, materiales, mano de obra) como a los recursos administrativos y financieros. Se aplicará muy particularmente a los recursos públicos, pero también debe ser una orientación acerca de la forma como las autoridades públicas deben procurar influir en la utilización de los recursos privados, o deben colocar recursos privados bajo la influencia o la decisión de las autoridades públicas.

La planificación de una estrategia nacional de vivienda hasta el año 2000 debe basarse en un cálculo de la dimensión y composición de la población nacional durante dicho período, así como de su distribución espacial.

40. La población estimada durante el período de la Estrategia proporciona la base para calcular el número de viviendas necesarias para dicha población y para compararlo a continuación con el número de viviendas de que se dispone. Esto constituirá la base del incremento del número de viviendas que se necesiten. Dicho incremento, junto con la construcción de viviendas para sustituir a las que vayan a desaparecer o estén quedando inutilizables, así como la labor necesaria de reparación y mejoramiento, proporcionará la cantidad total de recursos que necesitará el sector durante el período a que se refiera el plan. Estas necesidades de recursos deben volverse a calcular periódicamente sobre la base de las nuevas informaciones que se obtengan.

Una comparación del total estimado de necesidades de recursos para el período del plan con los recursos estimados totales que se podrían movilizar para el sector durante dicho período debe determinar la dimensión, la calidad y el costo de los proyectos y programas de vivienda.

41. Los programas encaminados a establecer una norma de vivienda que supere claramente al promedio nacional corriente acapararán recursos, de forma que los hogares necesitados quizá no consigan ver mejorar su situación en materia de vivienda. Por lo tanto, el promedio nacional corriente debe ser la base que inspire las políticas referentes tanto a la construcción de viviendas como a su mejoramiento, así como las normas en materia de infraestructura y facilidades.

2. Vinculación de los objetivos a las políticas de asentamiento

La vivienda es parte integrante del desarrollo de los asentamientos. Por lo tanto, un aspecto importante de toda estrategia de vivienda será la planificación y gestión de los asentamientos urbanos y rurales.

42. La Comisión de Asentamientos Humanos, en su décimo período de sesiones 6/ examinó un informe del Director Ejecutivo del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) titulado "Un nuevo programa para los asentamientos humanos" (HS/C/10/2 y Corr.2 y 4), que identificaba prioridades para las actividades en materia de asentamientos humanos de los gobiernos nacionales, la comunidad internacional y el sistema de las Naciones Unidas. Una de las recomendaciones del informe hacía hincapié en la posibilidad de gestionar el desarrollo de los asentamientos mediante la preplanificación, en lugar de hacerlo mediante reacciones expeditivas a crisis reincidentes. Al parecer los gobiernos limitan actualmente sus opciones políticas a responder post facto a los problemas, cuando éstos han hecho ya su aparición, sin fijarse ningún objetivo aparente, a parte del de impedir que las ciudades se deterioren hasta un nivel "irrecuperable". De acuerdo con cualquier criterio racional, es infinitamente mejor que los gobiernos prevean y traten de resolver las necesidades futuras de los asentamientos (aunque esta satisfacción de las necesidades tenga que ser mínima dentro de las limitaciones de los recursos existentes), en lugar de esperar los acontecimientos y luego intentar remediar las peores deficiencias cuyo agravamiento se permitió de entrada.

Todos los gobiernos necesitan utilizar los instrumentos de que dispongan para perfeccionar el componente espacial de la demanda de viviendas, dirigiendo para ello las pautas nacionales y regionales de los asentamientos o ejerciendo influencia en estas pautas, especialmente en los procesos de urbanización. Hay que prestar especial atención a las posibilidades de los asentamientos pequeños e intermedios.

43. Las políticas de desarrollo que dieran prioridad a las ciudades pequeñas e intermedias en la gestión de las migraciones del campo a la ciudad beneficiarían de diversos modos a los programas de producción de viviendas. Estos beneficios se basan en los siguientes factores:

- a) Podrían reducirse las presiones de la migración a las ciudades mayores, lo que permitiría a las autoridades municipales planificar y gestionar su crecimiento;
- b) Los pobres que se asientan en ciudades pequeñas e intermedias no pagarían precios tan elevados por la vivienda y los servicios como en las metrópolis, debido a una demanda limitada y a un acceso fácil al suelo;
- c) El crecimiento de las ciudades pequeñas proporcionaría un bienestar mayor a las zonas rurales, porque proporcionaría acceso a los servicios, a la asistencia sanitaria, a la educación y a oportunidades de empleo;
- d) Soluciones de pequeña escala y de bajo costo para servicios, transporte, abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos sólidos a menudo son más fáciles de introducir en ciudades pequeñas e intermedias que en las ciudades mayores.

C. Reorganización del sector de la vivienda

1. Las estrategias macroeconómicas y el sector de la vivienda

La clave de unas estrategias nacionales de vivienda efectivas son las políticas macroeconómicas que vinculan el sector de la vivienda con la economía en su conjunto.

44. Hasta ahora las iniciativas para formular estrategias de vivienda no han tenido en cuenta generalmente las dependencias mutuas del sector de la vivienda y de la economía general. A consecuencia de ello, las estrategias de la vivienda han sido a menudo excesivamente locales, han hecho hincapié en conceptos restringidos sobre los intereses y potencialidades del sector, y no han tenido en cuenta los costos para el resto de la sociedad de escoger mecanismos inapropiados o incluso contraproducentes para alcanzar los objetivos de la estrategia. Por ello, las estrategias de muchos países han resultado ineficaces o incluso perjudiciales si se consideran en el contexto más amplio de los objetivos sociales y económicos. Para que las estrategias futuras sean eficaces, han de cambiar, tanto dentro como fuera del sector, los conceptos relativos a las dependencias mutuas entre el sector y la economía general y los conceptos relativos a los efectos de estas dependencias mutuas sobre las políticas adecuadas, las prioridades que deberían fomentarse y los mecanismos que deberían escogerse para alcanzar los objetivos estratégicos.

Las políticas macroeconómicas adoptadas por muchos países en respuesta a las recientes tendencias económicas mundiales han tenido un efecto perjudicial en el sector de la vivienda y han puesto en peligro la capacidad del sector para contribuir a la solución de los problemas económicos nacionales e internacionales.

45. Las tendencias de la economía mundial durante el último decenio que más han repercutido en el sector de la vivienda son las altas tasas de inflación que caracterizaron al decenio de 1970, las tasas de interés elevadas y variables, el empeoramiento de la relación de intercambio, el aumento del endeudamiento y el estancamiento de los ingresos de muchos países en desarrollo. Entre la mitad del decenio de 1970 y principios del decenio de 1980 se produjo en todo el mundo una tendencia descendente en la relación histórica secular entre las inversiones en materia de vivienda y el PNB. El efecto consiguiente fue que, para un nivel dado de desarrollo económico, la fracción del PNB invertida en la vivienda descendió entre el 11% y el 24% en relación con las tasas históricas. En muchos países no han sido sólo las políticas adoptadas en respuesta a las tendencias macroeconómicas sino también las mismas tendencias las que han producido descensos importantes en las inversiones en vivienda y han contribuido a un empeoramiento de la situación de la vivienda y la infraestructura. Entre estas políticas hay que citar el mantenimiento de tipos de cambio excesivos, las limitaciones a la importación y la imposición de tarifas a las aportaciones al sector de la vivienda, las reducciones y reasignaciones de las inversiones públicas, y las políticas de crédito para bienes comerciales y para industrias supuestamente "productivas". Los efectos de estas políticas han superado en mucho su repercusión directa en el mismo sector de la vivienda. No sólo se ha perdido el valor directo e indirecto de la producción del sector sino que las distorsiones inducidas en el resto de la economía han tenido un alto costo económico debido a las pérdidas de productividad, la reducción de los ahorros y de la formación de capital, las perturbaciones en los mercados laborales y el aumento de las presiones inflacionistas.

Los gastos públicos en el sector de la vivienda a menudo constituyen una parte importante de las inversiones públicas totales. Por lo tanto, la vivienda es un componente importante de la política económica general.

46. Si bien los gastos públicos presupuestarios para la vivienda y los servicios comunitarios suelen ser una pequeña fracción de los presupuestos nacionales (en promedio sólo el 2% durante los primeros años del decenio de 1980), estos gastos pueden ser bastante grandes en algunos países y a menudo constituyen una parte importante de los gastos locales. Por ejemplo, en un país, las subvenciones directas a la vivienda constituyen un 30% de las subvenciones totales, un 13% del presupuesto nacional y del 3% al 4% del PNB. Además de los gastos presupuestarios, en algunos países hay gastos importantes extrapresupuestarios destinados a la vivienda y a la infraestructura, a menudo con costos importantes para la economía. En algunos casos, las subvenciones extrapresupuestarias (que a menudo pasan por el sistema financiero en forma de tasas subvencionadas de interés) han frenado el desarrollo del sector financiero, contribuido al hundimiento de instituciones financieras, agravado las tendencias inflacionistas en la economía y creado incentivos para una asignación ineficaz de los recursos.

Políticas del sector de la vivienda bien escogidas en el plano nacional, seguidas por una aplicación eficaz por parte de un amplio grupo de actores en el plano nacional y subnacional, no sólo pueden resolver problemas económicos de corto plazo en muchos países sino que también pueden sentar las bases para un vínculo productivo permanente entre el sector de la vivienda y la macroeconomía.

47. La clave para el éxito de las estrategias nacionales de vivienda será una combinación de políticas eficaces macroeconómicas en el plan nacional y un amplio conjunto de actividades de múltiples actores en todos los planos del gobierno - en el sector no estructurado, en organizaciones no gubernamentales y de base comunitaria y en el sector no estructurado de la vivienda - para aumentar la producción de la vivienda y para mejorar la vivienda existente. Hay que prestar especial atención a la producción de muchas viviendas que satisfagan las necesidades básicas - tierra, vivienda básica y servicios mínimos - y al mejoramiento gradual de las viviendas existentes para la mayoría, en lugar de producir viviendas nuevas de gran calidad para pocas personas. Los gobiernos nacionales, para aumentar la producción y para mejorar el patrimonio actual de viviendas, gran parte del cual es de una calidad muy baja, necesitarán ser conscientes de las limitaciones de las estrategias de vivienda, tanto implícitas como explícitas, que aplicaron en el pasado y deberán actuar de modo decisivo para mejorarlas durante los próximos 12 años. Se necesitarán mejoras estratégicas fundamentales en la organización de la producción de viviendas, en la movilización y asignación de los recursos, y en la producción de viviendas.

La coordinación deberá basarse en una comprensión de las importantes relaciones existentes entre el sector de la vivienda y otros sectores de la economía.

48. El sector de la vivienda y la economía en general están vinculados a través de tres vías: a) principalmente vínculos de renta y vínculos de ingresos y de empleo; b) el aspecto financiero de la economía, con vínculos que actúan a través de los ahorros familiares, y el papel de la vivienda como valor de capital y fuente primaria de riqueza para la familia; y c) el aspecto fiscal de la economía, con gastos públicos para vivienda e infraestructuras conexas. Estos vínculos tienen efectos básicos en las medidas de coordinación política y en el éxito de cualquier estrategia de vivienda.

Las personas encargadas de formular políticas deberán comprender que las inversiones en viviendas son productivas y representan una fuente importante de ingresos y empleo.

49. Las inversiones en vivienda suelen comprender del 2% al 8% del PNB y del 10% al 30% de la formación de capital fijo. Cada una de estas tasas ha crecido históricamente a medida que se ha desarrollado la economía, lo que refleja las pautas subyacentes de los gastos familiares. Además, a medida que avanza el desarrollo económico, la fracción de los ingresos familiares que debe dedicarse a gastos alimentarios disminuye de modo pronunciado, y la primera esfera en la que la familia aumenta sus gastos es la de la vivienda y servicios conexas. Este aumento de la demanda se traduce directamente en un clima favorable a las inversiones en vivienda, y el sector de la vivienda puede atraer con éxito recursos en el escenario competitivo del desarrollo económico. Las inversiones resultantes

contribuyen directa e indirectamente a aumentar la renta nacional. Los ingresos y el empleo creados por la construcción de viviendas se amplifican gracias a los vínculos anteriores y posteriores con otros sectores de la economía. Estudios pertinentes han demostrado que estos vínculos no sólo pueden crear beneficios en materia de ingresos y de empleo equivalentes por lo menos a los de otros tipos de inversiones en capital, sino que a menudo actúan en períodos temporales considerablemente inferiores a las de otras inversiones, a contar entre el inicio de la inversión y la realización de sus efectos plenos. Por este último motivo, a menudo se considera al sector de la vivienda como un sector atractivo para estimular la economía y conseguir recuperarse de períodos de recesión económica. Además, en el actual clima económico, las inversiones en el sector de la vivienda son atractivas porque sus necesidades de importación generalmente bajas tienen el efecto de que las inversiones incrementales crean un multiplicador doméstico más elevado que las inversiones con gran dependencia de las importaciones.

Las personas encargadas de formular políticas deberán comprender también que las inversiones en viviendas e infraestructura son inversiones productivas desde el punto económico y desde el social.

50. Análisis económicos de la vivienda y de proyectos conexos de infraestructura llevados a cabo por instituciones internacionales de desarrollo como el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y las organizaciones de asistencia bilateral, demuestran en general que los rendimientos económicos pueden competir con los de otros tipos de inversiones de capital y a menudo (especialmente en el caso de las inversiones en infraestructura urbana) superan con mucho la norma. Estos datos contradicen directamente la opinión de muchos planificadores macroeconómicos según la cual las inversiones en el sector de la vivienda no son productivas debido a una "relación elevada entre capital y producción", idea ésta que no tiene absolutamente en cuenta la larga vida de las inversiones en el sector de la vivienda y otros aspectos deseables de las inversiones en el sector.

Las personas encargadas de formular políticas deberán comprender que la vivienda representa una parte importante de la riqueza nacional y que por lo tanto no sólo es una medida del bienestar de una sociedad sino también una motivación importante para ahorrar e invertir.

51. La riqueza material de los países se mide en función de bienes no reproducibles, tales como tierras de cultivo, bosques y recursos naturales, y en función de bienes reproducibles, tales como plantas industriales, maquinaria, fincas comerciales, infraestructura y transportes y comunicaciones, existencias de bienes, valores financieros e infraestructura de viviendas y residencial. La producción y distribución de riqueza, especialmente de riqueza reproducible, es un tema de preocupación social y económica en todos los países. Esto se debe no solamente a que la propiedad de los bienes es un elemento importante para medir el bienestar individual y social sino también a que los incentivos y costos relacionados con la acumulación de bienes puede tener un efecto importante en muchos otros resultados económicos, tales como las tasas de ahorro e inversión, los niveles de esfuerzo laboral e incluso la voluntad de migrar de una zona a otra. La vivienda es especialmente importante a este respecto, debido al sorprendente lugar que ocupa entre los bienes de los países: la vivienda suele constituir la mayor fuente de riqueza reproducible en la mayoría de países, y a menudo representa del 30% al 50% de todos los bienes reproducibles. El valor

agregado de la vivienda suele ser igual a una o dos veces el valor del PNB y el valor anual del flujo de rentas explícitas o implícitas procedente de este patrimonio de bienes (lo cual se refleja claramente en los estados convencionales de la renta en las cuentas nacionales) comprende del 10% al 20% del PNR, aparte de la contribución correspondiente a las inversiones en vivienda. Es evidente que los incentivos relativos al ahorro destinado a la vivienda desempeñan un papel final importante en el proceso de acumulación de capital de la mayoría de países. Los incentivos para ahorrar en viviendas están bajo la influencia de políticas sobre derechos de propiedad o de uso, tales como la seguridad de la tenencia o la capacidad de transferencia de los derechos, la existencia de una infraestructura pública complementaria, y la disponibilidad y precio de financiación de la vivienda.

2. Organización de la producción de viviendas

Las estrategias de vivienda deberán situarse en un contexto nacional de toma de decisiones. Deberá garantizarse una representación adecuada a todos los actores del proceso de producción de viviendas.

52. Los gobiernos nacionales deberán crear estrategias nacionales en el plano nacional que continuarán elaborando luego diferentes organismos gubernamentales, administraciones locales, el sector privado, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base comunitaria. Cuando se elabore la estrategia nacional de la vivienda será necesario incorporar en los comités o juntas de alto nivel los ministerios básicos y los organismos de planificación central, cuyas decisiones repercuten de modo directo e indirecto en la producción de suelo, infraestructura y vivienda, a fin de que el sector de la vivienda contribuya al desarrollo de modo óptimo y de que las decisiones sobre desarrollo contribuyan también de modo óptimo al crecimiento del sector de la vivienda. Al mismo tiempo será necesario que los representantes de los intereses del sector de la vivienda estén presentes en los órganos claves cuyos poderes de decisión afectan de modo profundo al sector. De manera semejante, todos los que participan en la ejecución de la estrategia nacional de la vivienda tienen que estar incorporados de manera apropiada en los mecanismos de coordinación. En el anexo se describe una posible asignación de funciones entre los distintos ministerios y organismos cuyas actividades repercuten en el sector de la vivienda.

El marco general de leyes y reglamentos para el sector de la vivienda tiene un efecto importante en sus resultados. Por lo tanto su revisión es esencial para la reorganización del sector de la vivienda.

53. Entre las leyes y reglamentos más importantes que afectan al sector hay que citar los que se refieren a los controles de precios (controles de alquileres, controles de los precios de edificios y suelos y controles de las tasas de interés y de los precios de los servicios financieros), derechos de propiedad (seguridad de la tenencia, restricciones de la propiedad privada o de la transferibilidad de la propiedad, derechos de inquilinos y propietarios y reglamentos que afectan al cumplimiento de las obligaciones relativas a la vivienda como garantía), y reglamentos sobre utilización del suelo y sobre edificación. Las leyes y los reglamentos afectan al sector porque alteran los incentivos y alteran los costos. En muchos casos las autoridades públicas no han conseguido comprender los efectos de las leyes y los reglamentos sobre los incentivos y los costos, con lo que ha

acabado aumentando el costo de la vivienda, ha disminuido la productividad del sector, se han sesgado de modo no equitativo los beneficios del sector de la vivienda y se han producido efectos perjudiciales sobre el rendimiento económico general. Un ejemplo extremo de los costos macroeconómicos de reglamentos poco adecuados se da cuando la reglamentación pública de la urbanización privada de terrenos para vivienda frena tanto la producción de viviendas en respuesta a una demanda en rápido crecimiento que los costos de la vivienda suben rápidamente siguiendo una espiral especuladora. En muchos casos la burbuja especuladora resultante tiene el efecto de desviar recursos de otros sectores de la economía sin que se obtengan beneficios reales por un aumento de la producción de viviendas.

Habrá que redefinir y concretar los papeles del Gobierno en el sector de la vivienda a fin de prestar el apoyo necesario a las funciones básicas de los actores no gubernamentales en la producción, mejoramiento y conservación de la vivienda.

54. Uno de los aspectos básicos de la reorganización del sector de la vivienda será la coordinación de las iniciativas del sector privado y del sector público. En la mayoría de los casos, la aplicación de una estrategia de vivienda exigirá redefinir y redistribuir responsabilidades entre toda una variedad de actores, desde las familias individuales pasando por los grupos de cooperativas y los productores privados estructurados y no estructurados hasta los organismos y ministerios del Gobierno. Aunque el sector privado es eficiente para producir y distribuir viviendas, no puede funcionar sin un marco coordinado de "facilitación" proporcionado por el sector público. Elementos importantes de la política total de la vivienda, tales como carreteras, servicios básicos y transporte, exigen por su misma naturaleza una conservación, propiedad o reglamentación públicas. Además, puede necesitarse en muchos casos la intervención gubernamental para eliminar o desplazar imperfecciones del mercado y en algunos casos específicos puede justificarse una política destinada a satisfacer las necesidades de bienestar social de las personas muy pobres e indigentes.

Se necesitará coordinación entre todos los planos del Gobierno.

55. Se está reconociendo ya la dimensión de la vivienda en el plano nacional de formulación de políticas. En muchos casos, sin embargo, este reconocimiento apenas se traduce en otra cosa que en la creación de instituciones y programas especiales para resolver los problemas de la vivienda. Cuando se aplica un enfoque amplio a la vivienda aparecen problemas de coordinación entre los departamentos gubernamentales, los organismos de ejecución y de prestación de servicios y las administraciones locales. La planificación de la vivienda tiene que integrarse plenamente en las estrategias nacionales de desarrollo, en los procesos de toma de decisión y en los procesos de asignación de recursos. Los planes de la vivienda deben convertirse en decisiones políticas respaldadas por documentos técnicos y asignaciones presupuestarias. Por lo tanto, deben redistribuirse urgentemente las responsabilidades y los recursos entre los diferentes planos del Gobierno. En general puede apreciarse una tendencia a la descentralización hacia los planos locales, pero casi siempre lo que no se transfiere son los recursos financieros y humanos que permitirían a las administraciones locales asumir nuevas responsabilidades. Sin embargo, el proceso de descentralización ha de descender hasta el nivel de la prestación eficiente de servicios, ejecución de proyectos y participación comunitaria.

El enfoque "facilitador" de la producción de viviendas quizá no exija nuevas instituciones, pero sin duda requerirá nuevas disposiciones institucionales.

56. Cada vez hay más conciencia de la necesidad de fortalecer las instituciones de administración de la vivienda para garantizar el éxito de los programas de vivienda y el funcionamiento de los asentamientos humanos. Sin embargo, no solamente no existe un modelo universal de disposiciones institucionales para las estrategias de vivienda, sino que las disposiciones adoptadas en un determinado país cambian a lo largo del tiempo. Los modelos concretos responden a estructuras y objetivos políticos concretos y a necesidades y oportunidades específicas. El sector público, al mismo tiempo que revisa su papel de constructor de unidades de vivienda, debe multiplicar sus inversiones para suministrar terrenos con servicios, para movilizar la financiación de la vivienda y para facilitar la tarea de los sectores privados estructurados y no estructurados mediante la aprobación de normas, marcos legales y trámites adecuados. Los sectores estructurado y no estructurado deben desempeñar una función creciente en la producción de viviendas para todos los grupos de ingresos.

Como primer paso para definir los nuevos papeles en el sector de la vivienda, deberá elaborarse un inventario de los organismos gubernamentales a quienes corresponde tomar decisiones importantes sobre la vivienda.

57. La reorganización del sector nacional de la vivienda afectará a muchos organismos gubernamentales, puesto que en una estructura gubernamental típica, la responsabilidad de los distintos componentes de la estrategia está fragmentada entre todo un conjunto de ministerios, organismos y administraciones. Puesto que cada gobierno organiza sus funciones de un modo peculiar, no es posible vincular los elementos sustantivos de una estrategia de vivienda con una lista normalizada de ministerios pertinentes. Por lo tanto, el primer paso al preparar una estrategia será identificar todos los instrumentos que tienen intereses en un componente sectorial, empezando con las instituciones del Gobierno que desempeñan un papel clave en las decisiones generales relativas al desarrollo nacional y a las inversiones y en las políticas económicas y fiscales.

La aplicación de la estrategia exigirá un programa de capacitación de base amplia.

58. La movilización de los recursos humanos tiene distintos aspectos. Es evidente, en primer lugar, que debe haber un número suficiente de personas capacitadas y especializadas para llevar a cabo todas las tareas de un programa de gestión de la vivienda. Esto significa no solamente los expertos profesionales y administrativos de la más alta categoría que elaboren y quíen el programa sino también empresarios, artesanos, trabajadores en procesos concretos y otros que producirán y conservarán o manejarán los resultados físicos de la vivienda y de la infraestructura, y también los miembros de la comunidad general que participarán en los procesos de toma de decisiones y de ejecución. En general, los programas de capacitación ganarán en eficiencia cuando adquieran continuidad, y si se responsabiliza de ellos a instituciones pertinentes. Esto obliga a un esfuerzo de capacitación de base muy amplia que se realizará a través de todo un conjunto de instituciones y utilizando para ello muchos métodos diferentes, incluido el mayor

apoyo posible de las instituciones de capacitación locales. Un estudio de la escala del problema y de la base de recursos también contribuirá a determinar las prioridades y los enfoques que conviene dar a los programas de capacitación.

Hay que poner al día los programas educativos y hay que asignar programas de capacitación nuevos y mejorados y cursos breves en beneficio de actores concretos que participan de modo importante en la producción y mejoramiento de la vivienda.

59. Hay que poner al día los programas de educación profesional y técnica y hay que adaptarlos a las necesidades cambiantes de cada país. La promoción de los vínculos entre las universidades, los organismos públicos y privados de la vivienda, las organizaciones no gubernamentales y los grupos comunitarios puede ayudar a mantener al día los programas. Las necesidades de capacitación en el servicio de los administradores y profesionales del sector público pueden satisfacerse mediante cursos breves, cursos prácticos y la delegación temporal en instituciones y organismos eficaces. Los cursos breves y los cursos prácticos son un medio eficaz en función de los costos de proporcionar una capacitación continua al personal para que mejore sus conocimientos. Entre los principales grupos beneficiarios debería incluirse a los funcionarios de los organismos encargados de la vivienda, de la administración local y de instituciones de financiación. También se necesitan tipos especiales de capacitación en el servicio para quienes imparten cursos de divulgación en los sectores de la agricultura y de la salud, a fin de ampliar el ámbito de sus tareas mediante la inclusión de infraestructuras y servicios relacionados con la vivienda.

Se precisarán programas de capacitación para constructores del sector privado y para grupos comunitarios que participan en la construcción y el mejoramiento de viviendas.

60. Los constructores locales de pequeña escala, los abastecedores de materiales de construcción y otros empresarios relacionados con la vivienda necesitan capacitación y asistencia técnica en materia de contabilidad, presupuestos, control de inventarios y otros conocimientos básicos. Esta asistencia técnica a la capacitación podría combinarse útilmente con programas de concesión de préstamos a través de asociaciones profesionales. La capacitación podría ampliarse también a grupos comunitarios que desempeñan un papel en el diseño y la ejecución de programas de vivienda.

No pueden esperarse iniciativas muy motivadas en el sector de la vivienda sin incentivos adecuados tanto en el sector público como en el privado.

61. La capacitación de los participantes en un programa de vivienda es una condición necesaria, pero no suficiente, para ampliar la producción de viviendas y para administrar un sistema de distribución de viviendas. Los participantes tienen que estar motivados para que el programa pueda funcionar, o en caso contrario la estrategia se mantendrá únicamente en el plano teórico. En el caso del sector privado, puede producirse una cierta reordenación de los perfiles de los salarios, las estructuras impositivas o los tipos de subvenciones. En el caso del sector público, deberán tomarse iniciativas para retener al personal con experiencia mediante ascensos profesionales y el mejoramiento de la situación profesional.

Las medidas encaminadas a dar facilidades en el plano local deberían tener por objeto movilizar el crédito y el suministro de materiales de construcción, garantizar los derechos de ocupación y ampliar las redes de infraestructura.

62. El objetivo de las medidas locales es aumentar el acceso a los recursos básicos para la ejecución de programas fijados y gestionados localmente. Las medidas para dar facilidades consistirán generalmente en cambios en la asignación y utilización de los fondos, en la creación y el desembolso de los créditos y sobre todo en la manera de tomar decisiones y de ejercer la responsabilidad. Se trata de cambios que sólo pueden autorizar los gobiernos. Tendrán especial importancia las medidas relativas a la tenencia, los servicios, el crédito y los materiales de construcción. En todas estas esferas hay un número considerable de experiencias positivas y queda un amplio margen para la experimentación.

Deberá mejorarse la estructura institucional para el suministro de servicios urbanos.

63. El problema de suministrar, utilizar y conservar las instalaciones de infraestructura en los países en desarrollo ha ido creciendo a lo largo de los años hasta superar las capacidades de la mayoría de gobiernos. La debilidad institucional se ha convertido en una limitación grave del proceso de suministro de infraestructuras, debido principalmente a la multiplicidad de organismos ineficaces, cuyas jurisdicciones a veces se solapan, cuyos intereses compiten entre sí y cuyos mandatos en ocasiones son tan amplios que no tienen efectos eficaces. Esta debilidad se debe también a que falta un marco adecuado que estimule y apoye la participación comunitaria y a que faltan motivaciones para proporcionar servicios eficaces y orientados hacia el rendimiento. Las estrategias para superar estos problemas incluyen lo siguiente:

a) Mejorar las instituciones de la administración local y fortalecer su capacidad de organización para suministrar servicios urbanos. Los gobiernos deberán revisar y redefinir las responsabilidades institucionales, crear dependencias especializadas para planear y gestionar el suministro de servicios a sectores pobres de la población y promover la coordinación entre sectores y entre organismos.

b) Introducir reformas en las estructuras y los mandatos organizativos para fomentar la participación comunitaria. Los gobiernos deberán introducir reformas en las estructuras y los mandatos organizativos que transformen las instituciones autoritarias en instituciones capaces de fomentar la participación comunitaria y deberán emprender actividades autosuficientes y autosostenidas a fin de promover las capacidades comunitarias para planificar, utilizar y conservar la infraestructura.

c) Aumentar la eficiencia organizativa. Una medida posible es utilizar acuerdos de cumplimiento que permitan a las empresas privadas suministrar algunos servicios bajo vigilancia gubernamental de las cantidades y calidades especificadas. Los gobiernos pueden promover una utilización del mayor de subcontratistas de pequeña escala con reducidos márgenes de gastos y pueden aprovechar la participación del sector no estructurado en el suministro de servicios. Los gobiernos pueden fomentar también prácticas administrativas y disposiciones organizativas que permitan a organizaciones voluntarias y no gubernamentales participar en el mejoramiento de los servicios de barriadas pobres.

Sólo la plena participación de las comunidades en la toma de decisiones que afectan a sus viviendas garantizará la movilización de los recursos de base comunitaria.

64. Finalmente, el programa debe ser aceptado por la comunidad en su conjunto y debe contar con el apoyo de la participación pública directa en todos los planos. Es muy probable que en la mayoría de los países en desarrollo, todos los recursos financieros movilizados del sector público y de las empresas privadas sean insuficientes para satisfacer todas las demandas del programa. Los recursos constituidos por las aportaciones comunitarias pueden utilizarse para salvar este déficit, pero únicamente si la comunidad se compromete con el programa y se siente responsable de él. Por lo tanto, la comunidad debe participar plenamente en la toma de decisiones relativas a la dirección y las prioridades del programa y se le debe asignar la responsabilidad de las tareas cuando existe una relación clara entre los esfuerzos aportados y los beneficios conseguidos. La identificación del papel más eficaz de la comunidad depende de cada estrategia nacional, pero esta decisión debe considerarse como una parte integrante de la movilización de los recursos.

Deberá determinarse mediante procesos de negociación el nivel adecuado de participación comunitaria.

65. Pueden distinguirse tres modelos básicos para la participación comunitaria. El primer modelo (que se observa normalmente en situaciones en las que las políticas del gobierno estimulan de modo explícito las iniciativas comunitarias independientes) sitúa la planificación y la toma de decisiones finales en el plano de los asentamientos y asigna papeles de asesoramiento y regulación al personal técnico y de los organismos. El segundo modelo sitúa las principales iniciativas de planificación en manos de los organismos, y la participación comunitaria se limita a simples consultas sobre la planificación. El principio pragmático en que se basa este modelo es que si la comunidad acepta los planes no obstaculizará su ejecución, y la comunidad puede cooperar desempeñando algún papel en la ejecución y consiguiente conservación de las obras de desarrollo. El tercer modelo, que es todavía el más seguido, se basa en el criterio de "igualdad de esfuerzo". Este enfoque limita la participación comunitaria a contribuciones de trabajo por parte de individuos o de grupos para construir casas, instalar infraestructura o preparar servicios como la recogida de basura o la limpieza de drenajes. No debería suponerse que la participación comunitaria está en un nivel óptimo cuando ha alcanzado proporciones máximas. En algunos países las comunidades quizás agradezcan que su participación en las decisiones sobre el desarrollo de los asentamientos sea limitada y quizás prefieran que los representantes elegidos o los funcionarios se encarguen del resto; en otros, donde las comunidades están muy motivadas y muy politizadas, quizá deseen estas comunidades participar en una gama casi ilimitada de actividades y responsabilidades. Los programas y proyectos de base comunitaria que intentan actuar contra sentimientos muy sólidos pueden debilitar en lugar de fortalecer la capacidad de participación comunitaria. El nivel adecuado de participación comunitaria no puede imponerse: sólo puede determinarse mediante el diálogo con la comunidad en el plano local.

3. Marco jurídico y regulador para la construcción de viviendas

Hay un cierto número de opciones legislativas que conducen a leyes, reglamentos adecuados en el sector de la vivienda.

66. La política de la vivienda ha evitado en el pasado emprender esfuerzos sistemáticos para revisar las leyes y reglamentos que rigen los trabajos del sector. Las nuevas estrategias de vivienda, formuladas con el objetivo de aplicarlas para el año 2000 harán necesario examinar posibles actividades de reforma jurídica. Las reformas jurídicas en este sector exigirán revisar la legislación sobre tierras en un marco comparativo, y si es preciso adoptar leyes innovadoras de otros países. Habrá que estudiar cuidadosamente la repercusión económica de las leyes, reglamentos y códigos. Deberá considerarse la posibilidad de crear códigos y normas especiales para la vivienda y para la infraestructura en asentamientos populares que con el tiempo puedan mejorarse. Será preciso que cooperen en estas iniciativas consejeros jurídicos, expertos jurídicos nacionales, funcionarios que participan en la aplicación de las leyes y legisladores. Sin embargo, hay que subrayar que no es probable que estas reformas se produzcan sin campañas públicas activas, organizadas y promovidas por quienes tienen un interés directo en crear un ambiente reglamentado que les permita construir viviendas con eficiencia y eficacia.

La revisión de los códigos y reglamentos de construcción y de infraestructura es una cuestión de la mayor prioridad.

67. Los instrumentos de reglamentación para la construcción no sólo garantizan la seguridad y la salud en el entorno edificado sino que pueden promover tecnologías que respondan a los recursos y necesidades de los países en desarrollo. Sin embargo, los instrumentos actuales de regulación a menudo imponen obstáculos a la construcción de viviendas e infraestructura. Generalmente no ofrecen directrices adecuadas a los artesanos y profesionales sobre cómo desempeñar su trabajo, incluyen técnicas de construcción, materiales de edificación y tecnologías de infraestructura que no son asequibles, a veces impiden utilizar materiales y técnicas tradicionales y no contienen disposiciones para recurrir a tecnologías innovadoras viables a medida que estas tecnologías aparecen. Existen numerosas directrices y criterios técnicos basados en principios sólidos y en experiencias positivas, y debería hacerse uso de ellos.

Deberían reconocerse y legalizarse de modo gradual las contribuciones no oficiales al sector de la construcción que actualmente están fuera del ámbito de las leyes y los reglamentos existentes.

68. Las políticas de los gobiernos deberán tener por objeto fomentar la participación de todos los agentes, oficiales y officiosos que participan en la construcción de viviendas. Las políticas deberían aprovechar también los trámites establecidos que rigen actualmente la producción de viviendas, con independencia de que estos trámites respondan a los objetivos burocráticos o a las restricciones legales actuales. En este sentido es positivo comprobar que en algunos países en desarrollo los gobiernos están estudiando o han adoptado realmente medidas para fomentar la construcción del sector no estructurado y han regularizado prácticas como la parcelación "ilícita" de las tierras, porque han reconocido sus potencialidades para la producción de viviendas.

4. Bases de datos para la toma de decisiones estratégicas

Es necesaria una mayor comprensión de los mecanismos del suministro de tierras y viviendas para poder formular y aplicar una estrategia eficaz.

69. Las decisiones estratégicas no pueden ser mejores que los datos y la información en que se basan. Hasta ahora las autoridades públicas no han dispuesto de conocimientos suficientes sobre el funcionamiento de los mercados de la vivienda y sobre los conocimientos y experiencias necesarios para solucionar sus imperfecciones y fallos de funcionamiento y para poder intervenir con eficacia en el sistema de producción de viviendas. A menudo es la misma política gubernamental la responsable de los fallos en el sector de la vivienda, tal como se ha señalado anteriormente. Por desgracia en los últimos 20 años no se ha podido acumular un sistema de información organizado y sistemático sobre tierras, viviendas, construcción y otras cuestiones pertinentes que ayude directamente a las personas encargadas de formular políticas. Los datos estadísticos en el sector de la vivienda no son de fiar y a menudo carecen de interés y son anticuados. Para poder aplicar estrategias de la vivienda hay unas necesidades básicas de información que deben estar de modo constante al alcance de las personas encargadas de tomar decisiones.

La elaboración de bases de datos sobre variables básicas que afectan el rendimiento del sector de la vivienda deberá ser un componente crítico de las estrategias nacionales de vivienda.

70. Hay que vigilar de modo regular las actuaciones del sector de la vivienda para que las políticas puedan ajustarse de modo que respondan a deficiencias de funcionamiento y a posibles retrocesos, y de modo que puedan comprobarse los efectos de los cambios en las políticas y en la situación económica. Las evaluaciones de las necesidades totales en materia de vivienda son prácticamente inútiles si se ve con claridad que estas necesidades probablemente no se satisfarán en un plazo previsible. Sin embargo, otras medidas son de importancia básica. Sin ellas será imposible saber si las condiciones de la vivienda están mejorando o empeorando, ni saber si el objetivo básico de la Estrategia Mundial de Vivienda - una vivienda adecuada para todos hacia el año 2000 - se ha alcanzado. Deberá reunirse información sobre variables básicas a intervalos frecuentes, utilizando para ello preferentemente técnicas de muestreo estadístico eficaces en función de los costos en lugar de estudios amplios de tipo censal. La metodología de muestreo puede elaborarse en coordinación con los sistemas de registro de tierras o información sobre tierras. Estas variables básicas pueden incluir cambios en el número de unidades de los diferentes componentes del patrimonio de la vivienda, cambios en la demanda de la vivienda debidos al aumento de la población, a la migración y al desarrollo económico, cambios en los precios de la vivienda, en los precios de la tierra y en los alquileres en distintos sectores del mercado, cambios en la localización de la vivienda y de los centros de empleo, cambios en los gastos de transporte, cambios en las inversiones en viviendas y en sus alquileres, cambios en la disponibilidad de distribución del crédito, cambios en los orígenes de la vivienda, cantidad de tierra que se convierte en suelo residencial, desocupación y velocidad de destrucción del patrimonio existente debido a lanzamientos y ruina, cambios en los ingresos y en la asequibilidad, cambios en los fondos públicos disponibles para la construcción y conservación de infraestructuras así como para la concesión de subvenciones a grupos de beneficiarios, cambios en la estructura del sector de la vivienda y en el comportamiento de diferentes actores, y cambios

seleccionados en el entorno político, social y cultural que pueden afectar al rendimiento del sector. Si se cuenta con organización, capacitación e instalaciones básicas adecuadas de computadoras, esta base de datos podría crearse en un plazo relativamente corto.

Se necesitará la cooperación técnica para crear una base de datos útil para las estrategias nacionales de la vivienda.

71. Algunos países han acumulado ya experiencias sobre la creación de bases de datos sencillas y eficaces que ayudan a supervisar el sector de la vivienda de modo regular y a extraer conclusiones importantes para la toma de decisiones estratégicas en el sector de la vivienda. Habrá que compartir estas experiencias a través de la asistencia técnica prestada por países con experiencia, a través de la cooperación técnica entre países que intentan crear bases de datos semejantes y a través de reuniones nacionales e internacionales que intentarán descubrir medios comunes para formular y utilizar de modo eficaz la información para la toma de decisiones en este sector. El CNUAH (Hábitat) deberá desempeñar también un papel básico en esta actividad, a fin de garantizar que los datos nacionales puedan integrarse en una base de datos mundial necesaria para supervisar los progresos y mejoramientos en la situación de la vivienda en todo el mundo.

Es indispensable la comunicación y el intercambio de experiencias a escala mundial entre los participantes en el sector de la vivienda.

72. Sin embargo, con la simple reunión de datos básicos para formular políticas no se conseguirán los cambios necesarios de política y estrategia. Para el éxito de cualquier estrategia de vivienda es indispensable que las personas encargadas de formular políticas en el plano nacional muestren una capacidad de compromiso, de iniciativa y de aceptación de las innovaciones. Para ello es esencial que se celebren reuniones internacionales para intercambiar experiencias sobre enfoques, políticas y programas especialmente válidos, y reuniones internacionales para asegurar la comprensión y la cooperación entre los organismos encargados de la estrategia de la vivienda (tales como organismos de planificación económica nacional, de vivienda y de desarrollo urbano), la industria de la construcción, la administración local, instituciones financieras privadas y organizaciones no gubernamentales importantes.

D. Movilización y asignación de recursos financieros

Los objetivos básicos de la movilización y asignación de recursos financieros son la producción, el mejoramiento y la conservación de la infraestructura y de la vivienda.

73. Para que el sector de la vivienda pueda funcionar de modo óptimo se necesitará canalizar un nivel adecuado de recursos hacia este sector, de acuerdo con una comprensión amplia de su papel en el desarrollo de la economía nacional. Habrá que movilizar recursos básicos en tres esferas importantes: el funcionamiento y la conservación de las inversiones y la infraestructura pública; la financiación de la vivienda, en forma de recursos para la producción de viviendas y de subvenciones para beneficiarios concretos, a fin de que las familias necesitadas puedan satisfacer las necesidades básicas en materia de vivienda.

Debe examinarse la prestación de apoyo financiero a grupos especialmente desfavorecidos que no pueden participar en el mercado general de la vivienda sin una intervención gubernamental.

74. A pesar de los incrementos importantes en la producción y el mejoramiento de viviendas posibilitados por la movilización de corrientes adicionales de financiación para la vivienda y la infraestructura, una proporción importante de las familias, especialmente en los países en desarrollo, no tendrán acceso a una vivienda digna producida por el sector privado, estructurado o no. Los gobiernos deberán estudiar y preparar medidas especiales a este respecto, tanto indirectas, estimulando la producción de viviendas cuyos costos estén al alcance de personas de bajos ingresos, como directas, creando programas hipotecarios adecuados a sus circunstancias y a sus pautas de ingresos.

1. Financiación de la infraestructura

La financiación de la infraestructura continuará siendo una responsabilidad pública importante para satisfacer las necesidades en materia de vivienda.

75. Las redes de infraestructura pública - carreteras, sistemas de abastecimiento de agua, redes de drenaje y de alcantarillado, eliminación de desechos, instalaciones de electricidad y comunicaciones - son utilizadas por todo el mundo y no pueden venderse y comprarse como otros servicios. El suministro de estas redes, debido a su posición especial, correrá a cargo de organismos públicos, empresas públicas o empresas privadas a las que se acuerden ciertas responsabilidades públicas. Estas redes deberán financiarse adecuadamente, pero, en el pasado, la escasez de fondos impidió satisfacer las necesidades en materia de estructura, lo que ha desembocado en la práctica de llevar carreteras y servicios a zonas que ya están edificadas plenamente. Esto sólo puede superarse si se asegura la base financiera de los organismos infraestructurales. La infraestructura de caminos troncales deberá preceder el desarrollo urbano, y deberá reservarse el derecho de paso para la infraestructura en todos los niveles antes de emprender las actividades de construcción de viviendas. Para que los organismos de infraestructura puedan planificar con tiempo, deberán garantizarse con años de anticipación sus fuentes de financiación.

En las economías de planificación centralizada, las inversiones adecuadas en redes de infraestructura serán un elemento básico para satisfacer las necesidades en materia de vivienda.

76. La producción de viviendas por administraciones centrales y locales, empresas públicas y cooperativas en las economías de planificación centralizada a menudo se ve obstaculizada por la falta de redes adecuadas de infraestructura, lo que a su vez, limita la cantidad de terrenos dotados de servicios disponibles para la producción de viviendas. Esta escasez artificial de suelos, que en teoría están disponibles y planificados para la construcción de viviendas, deberá superarse mediante un programa planificado de inversiones en infraestructura.

En las economías de mercado deberán recaudarse las cantidades destinadas a infraestructura principalmente entre los usuarios y entre quienes se beneficien del aumento del valor de la tierra como resultado de los mejoramientos de la infraestructura.

77. Los mejoramientos de la infraestructura crean valor. Mejoran el acceso y aumentan el nivel de servicios de las personas que se sirven de ellas. Su rentabilidad económica, si se compara con otras inversiones públicas, es de las más elevadas. Sin embargo, estos rendimientos a menudo quedan en poder de los beneficiarios, y a consecuencia de eso los costos de las instalaciones no pueden recuperarse. La manera más lógica de recuperar estos costos es la imposición de tarifas a los usuarios, si esto es posible, o de impuestos directos e indirectos a los beneficiarios, si es imposible cobrar las tarifas. Todo esto deberá formar parte integrante de una estrategia coordinada de la vivienda. Los organismos encargados de las infraestructuras deberán estar autorizados para fijar de modo directo tarifas o impuestos a fin de reducir la necesidad de transferir fondos de los presupuestos centrales para financiar la construcción de infraestructura pública. Los organismos encargados de la infraestructura pueden escoger entre varias opciones, que se estudian a continuación.

Las administraciones locales deberán redoblar sus esfuerzos para cobrar las tarifas de los usuarios y los impuestos sobre la propiedad, como medio para financiar y conservar los sistemas de infraestructura.

78. Una forma importante de recuperación de los costos, probablemente la más corriente, son los impuestos a las propiedades absolutas y las contribuciones de los arrendamientos a largo plazo. El mejoramiento de la infraestructura y de los servicios tiene una repercusión en el valor de la tierra, que puede reflejarse para fines fiscales en el valor catastral. Este enfoque exige fortalecer la capacidad de la administración local para recaudar los derechos, y puede verse favorecido mediante el mejoramiento de los sistemas de registros de tierras e información sobre éstos.

La administración local deberá explorar nuevas medidas para recuperar los costos de la infraestructura pública.

79. Uno de los motivos del bajo rendimiento de las administraciones locales en la mayoría de los países, y por lo tanto de su poca eficacia para satisfacer las necesidades en materia de vivienda, es su incapacidad por recuperar las inversiones de capital y los costos de funcionamiento de la infraestructura que crean. Estas inversiones y estos costos de funcionamiento son siempre considerables, pero pueden recuperarse mediante un conjunto de sistemas, entre ellos recargos especiales sobre la plusvalía de la propiedad creada por el desarrollo de la infraestructura y pagos regulares mediante impuestos equitativos de la propiedad. Los recargos fiscales y las tarifas para los usuarios sólo pueden ser eficaces si son razonables y sencillas. Entre las medidas adecuadas podrían figurar las siguientes:

a) Contribuciones por mejoras. Las contribuciones por mejoras se citan a menudo, dentro de los mecanismos de autofinanciación, como medio para recuperar rápidamente los costos de desarrollo de la infraestructura. El principio en que se basa una contribución por mejoras es la revalorización por plusvalía de los valores de capital de las propiedades servidas por la nueva infraestructura. Por lo tanto

el organismo encargado de la infraestructura puede recuperar por lo menos una parte de esta plusvalía en forma de contribución única. La dificultad de calcular el importe equitativo de esta contribución limitó en el pasado la utilización de las contribuciones de mejoras en la mayoría de los países.

b) Programas de reajuste de tierras. En los programas de reajuste de tierras, las zonas no urbanizadas (normalmente en la periferia de las ciudades) pueden destinarse a "mejoras", lo que incluye la redistribución de los lotes, la nivelación del suelo, la construcción de carreteras y el suministro de infraestructura. Los terratenientes, en lugar de pagar una contribución por mejoras, pagan las mejoras entregando parte de sus tierras a la administración local. La administración local puede luego revender estos terrenos para recuperar los costos de las mejoras.

Los programas de urbanización de terrenos públicos pueden aumentar el suministro de suelo y recuperar el costo del mejoramiento de la infraestructura.

80. Muchos organismos encargados de la infraestructura se dedicaron en el pasado a desarrollar redes independientemente, aplicando un criterio unidimensional que prestaba una atención excesiva a las mismas redes e ignoraba la tierra de su alrededor. Estos organismos ignoraron así los efectos acumulativos de estas redes en las tierras y estructuras adyacentes, que se beneficiaron en gran medida. Si los distintos organismos encargados de la infraestructura, especialmente los que se ocupan de carreteras, pueden en el futuro coordinar sus esfuerzos y prestar una atención especial a la urbanización de terrenos más que al suministro de redes lineales, el sector público podrá recuperar los costos de infraestructura mediante la adquisición de tierras, su urbanización y distribución.

Es necesario explorar las posibilidades de financiación y utilización de los sistemas de infraestructura por el sector público o por organizaciones comunitarias.

81. Se ha estudiado poco la financiación de la infraestructura como una empresa privada o como una actividad a cargo de comunidades o cooperativas. Sin embargo, si se toma prestado dinero para un inversión empresarial o comunitaria, es evidente que existe un gran incentivo para fijar tarifas realistas a los usuarios, para cobrar las rentas y para utilizar y conservar la instalación del modo más eficiente posible. Existen probablemente considerables posibilidades para la instalación y el uso de redes de infraestructura de pequeña escala por organismos no gubernamentales adecuadamente reglamentados.

2. Financiación de la vivienda

La reforma de la financiación de la vivienda deberá considerarse como parte de un amplio esfuerzo para desarrollar y reformar el sector financiero.

82. Un componente básico de la estrategia de la vivienda se sitúa en la esfera de la financiación de la vivienda, donde es evidente que los gobiernos tienen la obligación de crear un ambiente adecuado para los fondos que deben movilizarse. El desarrollo o la reforma de instituciones encargadas de financiar la vivienda

debería formar parte de una iniciativa general para fortalecer y desarrollar el sistema financiero de cada país. Los objetivos de este esfuerzo son promover y movilizar los ahorros, reducir los costos y mejorar la eficiencia de los intermediarios financieros y promover el libre movimiento de capital por toda la economía nacional.

El desarrollo de la vivienda exigirá una corriente continua de financiación a largo plazo.

83. Las estrategias para financiar las inversiones en viviendas deberán resolver el problema central de movilizar una corriente continua de financiación a largo plazo. La vivienda exige un plazo más largo que otros tipos de inversiones, porque los costos de la vivienda suelen ser un múltiplo grande de los ingresos familiares, lo que exige la amortización de los préstamos a largo plazo. Deberán estudiarse distintas fuentes de financiación, incluidos no sólo los ahorros de las familias e instituciones financieras sino también los fondos procedentes de la venta de bonos de vivienda (que pueden estar garantizados por hipotecas) y fondos acumulados en programas obligatorios de ahorros, tales como fondos de previsión o de pensiones, seguros de vida y otros sistemas de seguridad social. El grado de disponibilidad de estas fuentes depende en parte de la situación económica general y en parte de la capacidad de los gobiernos por modificar los incentivos o los costos de la oferta de fondos para la financiación de viviendas.

Las políticas fiscales y crediticias de los gobiernos deberían procurar que el sector de la vivienda pudiera competir de modo justo para conseguir financiación y que los costos de los intermediarios financieros fueran mínimos.

84. Las políticas de los gobiernos en relación con las prioridades de inversión y con la disponibilidad y precios de los créditos pueden tener una considerable repercusión en la capacidad de cualquier sector de la economía por competir para conseguir recursos de inversión. En los últimos años, los gobiernos a menudo han dificultado al sector de la vivienda que compita para conseguir fondos, porque han formulado políticas que han dirigido el crédito hacia sectores de la economía considerados más productivos que la vivienda o han limitado los tipos de interés de los depósitos o los intereses crediticios de las instituciones de financiación de la vivienda, con la consecuencia de que estas instituciones han resultado financieramente inviables, han sido incapaces de competir para conseguir fondos y no han podido conceder más préstamos. Las estrategias de vivienda deben examinar de cerca la razón de ser de estas políticas y, si así procede, deben eliminar o estructurar los trámites gubernamentales de asignación de créditos, deben fijar las tasas de depósito de las instituciones de financiación de la vivienda que movilizan ahorros adicionales, deben fijar los intereses de los préstamos de modo que garanticen la viabilidad financiera y deben aprobar nuevos instrumentos hipotecarios, tales como hipotecas de reintegro ajustable o graduado, que permitan a las instituciones de financiación de la vivienda responder de modo flexible a las cambiantes situaciones macroeconómicas. Los gobiernos deben evitar utilizar las instituciones de financiación de la vivienda como vehículos para subvencionar la vivienda, puesto que casi siempre se dispone de mecanismos de subvención más equitativos y eficientes que no amenazan la integridad financiera de las instituciones crediticias. Un objetivo de todos los países debería ser reducir el costo de la financiación de la vivienda hasta el mínimo nivel posible compatible con los principios sancs de las finanzas y de la economía. Esto exige vigilar de

cerca la influencia que los reglamentos del gobierno tienen en los múltiples componentes de la financiación de la vivienda. Entre los componentes que intervienen en el costo de financiación para el usuario final están la tasa de depósitos o el costo de fondos sustitutivos, los costos de conceder préstamos y servir estos préstamos y todo un conjunto de costos relacionados con los riesgos, tales como los riesgos de incumplimiento de pago, los riesgos de cambios futuros en los tipos de interés y los riesgos de liquidez y prepago. Los niveles de estos costos y riesgos a menudo están influidos directamente por los reglamentos gubernamentales, que deben estudiarse detalladamente para identificar las modificaciones que podrían reducir los riesgos, reducir los costos y en último extremo reducir el costo de la financiación para los usuarios finales.

Habida cuenta de la demanda importante y creciente de viviendas de alquiler especialmente en los asentamientos urbanos de crecimiento rápido de los países en desarrollo, deberá mobilizarse la financiación y destinarla a la producción de viviendas de alquiler para todos los grupos de ingresos.

85. En todos los países las viviendas de alquiler constituyen una proporción importante del patrimonio existente de viviendas urbanas. En las economías de planificación centralizada, la construcción de la gran mayoría del patrimonio urbano de viviendas corre a cargo de empresas del estado y se alquila a precios muy bajos. En las economías de mercado la creciente demanda de viviendas de alquiler afecta a todos los grupos de ingresos y está determinada por los procesos de modernización que tienen lugar en estas sociedades. Muchas familias, con independencia de su nivel de ingresos, no están interesadas necesariamente en la compra de una casa. Hay muchos motivos que explican eso: una movilidad esperada, la negativa a invertir una proporción excesiva de los ingresos o de los recursos en un valor fijo, o simplemente la falta de asequibilidad. Los grupos de bajos ingresos en los países en desarrollo a menudo están interesados en alquilar alojamientos dignos y asequibles cercanos al lugar donde se desenvuelven sus actividades de creación de ingresos. La producción de nuevas unidades de vivienda para alquiler se ve obstaculizada a menudo por los resultados imprevistos de leyes sociales destinadas a ayudar a los grupos débiles de la sociedad, por ejemplo, los controles de los alquileres del patrimonio de viviendas urbanas, que a menudo cristalizan con el tiempo y se convierten en privilegios injustos para inquilinos antiguos, con la consiguiente exclusión de familias merecedoras. Deberá llevarse a cabo en todos los países una revisión de las leyes de control de alquileres, de acuerdo con los principios generales de la estrategia sobre la política de subvenciones: compasión, igualdad y eficiencia. En las economías de planificación centralizada los gobiernos pueden estar interesados en que las disposiciones en materia de alquiler tengan una mayor eficacia que la actual. Otros países deberán explorar medios para promover el suministro de viviendas mediante la producción de viviendas de alquiler por el sector privado, estructurado y no estructurado. Un canal de financiación potencialmente muy importante serán los pequeños préstamos a propietarios ocupantes que están dispuestos a construir viviendas de alquiler baratas mediante la ampliación de sus viviendas.

Los préstamos concedidos para hipotecas de viviendas individuales no pueden mantenerse sin mejoras importantes en la recuperación de los préstamos y la reducción de los casos de falta de pago.

86. Muchas disposiciones para la concesión de préstamos para viviendas, por instituciones financieras, organismos gubernamentales y cooperativas de crédito de base comunitaria y otras cooperativas a menudo se ven afectadas por una proporción elevada de incumplimientos de pago. Los beneficiarios de estos préstamos son prestatarios de una sola ocasión, que no pueden sentirse suficientemente amenazados si reniegan de sus compromisos. Lanzarlos de sus casas por falta de pago contradice de modo directo los esfuerzos llevados a cabo para alojarlos de modo adecuado y en muchos casos hacerlo es difícil, por no decir imposible. Deberá trabajarse para la recuperación de los préstamos en el plano comunitario, en períodos regulares, diarios, semanales o bisemanales y a cargo de personas que vivan cerca de los prestatarios. Deberán crearse sistemas de cobro que reduzcan el riesgo que supone conceder préstamos a los pobres, y posiblemente deberán complementarse con fondos especiales de la asistencia social que ayuden a pagar en épocas de calamidad, incluido un sistema de garantías financieras colectivas. También se mejorará la financiación de viviendas para grupos de bajos ingresos, con medidas encaminadas a facilitar la seguridad de los títulos de propiedad y la tenencia de tierras.

3. Subvenciones para beneficiarios especiales

El crecimiento económico y la creación de mercados eficientes de suelos y de viviendas no siempre bastan para garantizar que las condiciones de la vivienda sean adecuadas para familias especialmente desfavorecidas.

87. Se ha descubierto en general que el desarrollo económico produce mejoras en el nivel de la vivienda de toda la sociedad, medido por todo un conjunto de indicadores sobre la calidad de la vivienda, el espacio y el acceso a la infraestructura. En promedio, incluso los miembros más pobres de la sociedad sacan beneficio del crecimiento económico y de mercados de funcionamiento correcto. Sin embargo, a veces las condiciones de la vivienda y de la estructura continúan siendo inaceptables para sectores importantes de la población, a pesar de ganancias generales en los niveles de vida. Las sociedades, para resolver este problema, han creado toda una variedad de políticas y programas de subvenciones. Las subvenciones pueden reflejarse explícitamente en los presupuestos de los gobiernos o pueden ser implícitas o no atestadas; pueden ser subvenciones únicas o continuas. Pueden estar vinculadas con componentes específicos de los programas de vivienda (por ejemplo, el suelo, la vivienda, la financiación o la infraestructura) o participar en el conjunto de los programas; pueden consistir en transferencias del conjunto de la sociedad a grupos específicos (por ejemplo, cuando se financian a partir de los ingresos públicos generales) o pueden representar transferencias de un grupo limitado de la sociedad a otro grupo (por ejemplo, en el caso de subvenciones cruzadas dentro de proyectos o de subvenciones que actúan a través de controles del alquiler). También hay que evaluar atentamente el volumen de los subsidios en relación con las necesidades y los recursos financieros disponibles.

Los sistemas de subvenciones deberían ser compasivos, equitativos y eficientes, y deberán revisarse teniendo en cuenta estos principios.

88. Los sistemas de subvenciones bien pensados son compasivos, equitativos y eficientes. Para cumplir estos objetivos, algunos principios generales deberían reflejarse en el diseño de cualquier programa de subvenciones. Un principio básico es que todo sistema de subvenciones a la vivienda debe considerarse como parte de una estrategia general para satisfacer las necesidades de los pobres y los desfavorecidos, y esto exige equilibrar los objetivos de la vivienda con otros aspectos del bienestar social como la educación, la salud y el apoyo general a los ingresos. Si se sigue un concepto amplio de este tipo, a veces deberá acordarse al cumplimiento de los objetivos de la vivienda una prioridad inferior a la de otros objetivos sociales. A continuación deben considerarse dos principios de equidad: el primer lugar, que las subvenciones proporcionen el mayor beneficio a los que más las necesitan, y en segundo lugar que quienes tienen necesidades iguales sean tratados de modo igual. Estas cuestiones se refieren a los "beneficiarios" y a la estructuración de los beneficios. Para asegurar en parte que estos principios se cumplan, las subvenciones deberían diseñarse de modo que fueran transparentes y medibles. Todos deberían poder saber quién está incluido en un programa de subvenciones, para poder juzgar si el programa es justo. Finalmente los programas de subvenciones deberían ser eficientes en dos sentidos: en primer lugar, proporcionar los mayores beneficios posibles a sus beneficiarios deseados, con los costos administrativos más bajos posibles; y en segundo lugar, no imponer costos sociales o económicos inaceptables a personas o instituciones distintas de los beneficiarios directos. El cumplimiento de este último principio es especialmente importante si se tienen en cuenta las experiencias de muchos programas de subvenciones del mundo real, especialmente las que han subvencionado costos de infraestructura o proporcionado financiación para la vivienda a familias de bajos ingresos de modo que han puesto en peligro la integridad financiera de las organizaciones que conceden subvenciones o en muchos casos han provocado su hundimiento financiero. Hay que revisar las subvenciones para la vivienda, tanto las destinadas a viviendas estrictas como a infraestructura, puesto que en muchos países se tienen pocos conocimientos sobre la magnitud, distribución o repercusión de estas subvenciones. El diseño de las políticas de concesión de subvenciones a la vivienda en muchos países parece conculcar casi todos los principios antes descritos, pues no se tiene muy en cuenta su papel en un enfoque general de la seguridad social para los pobres, los beneficios van a parar a miembros de la sociedad de ingresos elevados y se limitan a un número pequeño y no grande de beneficiarios potenciales con igualdad de merecimientos, sus costos administrativos son elevados y las consecuencias para quienes no son beneficiados son penosas e imprevistas. Superar estos problemas obligará a los gobiernos a reunir datos y a llevar a cabo estudios, sin los cuales las políticas y los programas de subvenciones corren el riesgo de no demostrar compasión, de distribuir los beneficios de modo injusto y de imponer a la sociedad costos inaceptables en relación con los resultados.

E. Producción y mejoramiento de la vivienda

Los aumentos en la producción de viviendas urbanas deberían relacionarse con mejoramientos de los procesos integrados de desarrollo urbano y con la racionalización de la gestión de la infraestructura.

89. Se ha señalado anteriormente que la parte principal de la demanda de nuevas viviendas, entre el momento actual y el fin del siglo, se situará en los asentamientos urbanos de los países en desarrollo. Aparte de eso, estas ciudades necesitarán administrar la regulación y mejoramiento de grandes asentamientos construidos extraoficialmente. Esto supone un enorme desafío y al mismo tiempo una tremenda oportunidad. Los procesos serán dirigidos en gran parte por la política de desarrollo de la infraestructura urbana y de los transportes, que debe gozar de la mayor prioridad en el programa de los administradores urbanos.

Los programas de desarrollo rural integrado deberían incorporar la vivienda como un componente fundamental.

90. El desarrollo rural integrado se introdujo a mediados del decenio de 1960 para acelerar un desarrollo socioeconómico equilibrado, autosuficiente y sostenido y para institucionalizar una asignación equitativa de sus beneficios. Esta estrategia reconoce la necesidad de complementar los enfoques del desarrollo rural con objetivos adicionales, tales como la reforma administrativa, la motivación comunitaria, y la planificación participatoria. Para que este enfoque resulte efectivo deberá prestarse atención a otros componentes del desarrollo rural, aparte de la agricultura. Un aspecto básico es el componente del "hábitat" y los asentamientos rurales, que abarca la vivienda, la infraestructura y los servicios destinados a satisfacer las necesidades de poblaciones rurales crecientes. Esto permitirá:

- a) Ampliar las oportunidades económicas y mejorar los niveles de vida;
- b) Centrar los esfuerzos de desarrollo en las necesidades sociales locales y en las iniciativas locales;
- c) Asignar recursos a inversiones de bajo costo, planificadas y ejecutadas en los planos locales;
- d) Liberar las plenas posibilidades de los recursos humanos y físicos locales;
- e) Equilibrar las inversiones entre los sectores a fin de mejorar la eficiencia social del crecimiento económico.

Si la producción de las nuevas unidades de vivienda está restringida por recursos limitados, deberá prestarse especial atención al mejoramiento de las unidades existentes de vivienda.

91. Todos los componentes de las estrategias nacionales de la vivienda deben dirigirse a la producción y mejoramiento de grandes cantidades de unidades de vivienda para satisfacer las necesidades crecientes. Habida cuenta de las limitaciones de los recursos de la mayoría de países, consideraciones de tipo económico deben asignar una gran prioridad al mejoramiento de las unidades existentes, especialmente cuando el suelo está ya ocupado por comunidades establecidas.

La tierra, la infraestructura y los materiales de construcción son los recursos físicos básicos para la producción y el mejoramiento de viviendas.

92. El recurso físico básico para un programa de vivienda es la tierra: la tenencia segura de la tierra es una condición sine qua non para las inversiones destinadas a la construcción de viviendas. Sin embargo, la tierra en sí sólo se convierte en algo utilizable cuando dispone de los servicios de infraestructura básica, por lo que la tierra y la infraestructura pueden considerarse como un recurso físico casi indivisible. Finalmente hay que movilizar en cantidades suficientes los materiales para construir viviendas e infraestructura a fin de satisfacer los objetivos fijados. La escasez en el suministro de cualquiera de estos tres recursos físicos ocasionará normalmente estrangulamientos en la producción de la vivienda. Por lo tanto el suministro adecuado de tierra, de servicios de infraestructura pública y de materiales de construcción, mediante la eliminación de los estrangulamientos que afectan a su producción, es un elemento fundamental para el éxito de las estrategias nacionales de vivienda. Sin embargo, igualmente importante es el modo en que se utilizan esos servicios, así como la aplicación de enfoques efectivos en cuanto a costos y realistas y de normas viables. Estos tres elementos básicos se estudian detalladamente a continuación.

1. Gestión de la tierra

Los gobiernos deberán estimular una corriente suficiente de tierra para satisfacer las necesidades en materia de vivienda.

93. En los países donde la tierra es propiedad del gobierno o está controlada por él, la producción y distribución de terrenos con servicios puede llevarse a cabo mediante procedimientos administrativos y judiciales. En su mayor parte, la tierra se asigna de acuerdo con criterios técnicos y se tienen en cuenta la calidad y el valor de las tierras. El suministro de terrenos con servicios será normalmente suficiente para satisfacer las necesidades, siempre que se asignen suficientes recursos. La mayoría de países en desarrollo funciona con sistemas de tierra de propiedad privada o comunal y es una tarea compleja gestionar las corrientes de recursos de tierras desde quienes las poseen a quienes las necesitan para construir viviendas. Probablemente el fallo mayor de los gobiernos en el sector de vivienda ha sido su incapacidad por estimular un suministro de terrenos con servicios asequibles y reconocido oficialmente a fin de satisfacer las necesidades de las viviendas populares. El resultado ha sido en la mayoría de países la proliferación de viviendas sobre suelos ocupados a precario y de suelos parcelados extraoficialmente con servicios de infraestructura inadecuados.

Los gobiernos deberán reconocer la importancia práctica del mercado no estructurado del suelo y eliminar sus rasgos indeseables.

94. El sistema de distribución de tierras para viviendas populares ha sido en gran parte una actividad no estructurada e ilegal de mercados privados, y las intervenciones de los gobiernos en el mercado de la vivienda han sido ineficaces o contraproducentes. Por lo tanto, los gobiernos deberán reconocer y fortalecer los rasgos prácticos del mercado no estructurado del suelo, y proporcionar al mismo tiempo mecanismos de apoyo administrativo que eliminen los rasgos indeseables, por ejemplo, aplicando medidas simples de registro de los títulos de propiedad.

Los gobiernos deberán crear alternativas a los procesos extraoficiales de suministro de tierra, que en el pasado ayudaron a muchas familias de bajos ingresos, pero que quizá no puedan suministrar tierra suficiente para satisfacer las necesidades futuras.

95. Los procesos extraoficiales de urbanización de terrenos desempeñan actualmente un papel básico en el suministro de tierras a grupos de bajos ingresos y grupos desfavorecidos, especialmente si se tiene en cuenta la rápida urbanización de los países en desarrollo. El elevado costo que supone para los urbanizadores y para cada familia adquirir tierras para su vivienda a través del sector estructurado, así como las normas exigentes para preparar estas tierras han dificultado mucho, por no decir han imposibilitado, que los pobres, las personas sin hogar y los desfavorecidos puedan conseguir acceder a una vivienda legal o a un terreno adquirido legalmente. Sin embargo, existen considerables dudas sobre la posibilidad de que los procesos extraoficiales usuales continúen satisfaciendo las necesidades (suponiendo que fuera deseable continuar considerando el suministro extraoficial como una política permanente de facto de los gobiernos). Por lo tanto puede ser necesario algún tipo de intervención por parte de los gobiernos.

Si los gobiernos no controlan directamente el mercado de tierras, habrá todo un conjunto de opciones para suministrar suelo a fin de satisfacer las necesidades residenciales.

96. El tipo de intervención de un gobierno en el mercado de tierras dependerá de la forma de la organización política de cada país y de un conjunto de factores en el proceso de construcción de viviendas. Si la tierra es propiedad del Estado, la asignación del suelo es una cuestión sencilla: se trata únicamente de distribuir adecuadamente el suelo a los constructores de viviendas. Si la tierra es de propiedad privada, los gobiernos deberán considerar todo un conjunto de medidas, desde guiar las tierras de propiedad privada al mercado libre, en un extremo, hasta la reserva de suelos en gran escala y la oferta pública al mercado, en el otro extremo. Entre estas dos situaciones extremas, hay todo un conjunto de posibilidades mixtas, según que los grupos beneficiarios sean constructores comerciales en gran escala, cooperativas de construcción de viviendas, contratistas extraoficiales en pequeña escala, propietarios o constructores individuales de casa u otros participantes en el proceso de producción.

La selección cuidadosa de incentivos y las sanciones son medidas realistas de intervención gubernamental en los mercados del suelo para incrementar el suministro de suelo residencial.

97. En la mayoría de los casos, cuando gran parte de la tierra es de propiedad privada y se necesita la intervención del gobierno para garantizar la distribución de una cantidad suficiente de tierra, será preciso aumentar las capacidades administrativas de registro de títulos de propiedad y de transacciones de tierras, sin las cuales es prácticamente imposible una distribución eficiente y económica de la tierra. En la mayoría de los casos la adquisición de tierras y su distribución por los gobiernos es un procedimiento engorroso y caro, y es muy improbable que la mayoría de los países en desarrollo puedan aplicar este sistema a una escala que repercuta de modo eficaz en el sistema de distribución de tierras. Es más probable que un sistema de incentivos y sanciones financieras administrativas, destinado a promover la circulación de suelos dentro del mercado privado, sirva mejor a los objetivos planteados. Sin embargo, los gobiernos deberían siempre contar con la opción final de convertirse en suministradores directos de suelos si resulta necesaria una medida así para estabilizar los precios del suelo y para mantener un equilibrio entre la oferta y la demanda. Es preciso también encontrar instrumentos adecuados de gestión a fin de orientar la utilización de la tierra, incluida su eficiencia, y el crecimiento de los asentamientos.

Habrá que mejorar la gestión del suelo mediante, entre otras cosas, la introducción de sistemas asequibles de registro de la propiedad y de programas de regulación de la tenencia del suelo.

98. Otra esfera prioritaria de las actividades en materia de política nacional será la creación de sistemas eficaces de registro de propiedades y de información sobre el suelo en el plano municipal, y la introducción de medidas administrativas y de reformas legales para promover la eficiencia de los mercados del suelo. En general, los sistemas ineficaces del suelo aumentan su costo y por lo tanto el costo de la vivienda. Las autoridades públicas, en coordinación con los cambios en los procedimientos de registro del suelo, deberían considerar medidas locales para reformar los sistemas de tenencia de la tierra, con el fin de mejorar las inversiones privadas en la vivienda. Gran parte de las viviendas en las ciudades de los países en desarrollo se construye dentro del sector extraoficial en tierras que a menudo son de tenencia insegura, pero en muchos casos cuando se ha regulado la tenencia de la tierra se han conseguido mejoramientos en la vivienda y en la construcción de nuevas viviendas.

El mejoramiento de la vivienda exigirá la conservación de suelos utilizados para viviendas populares.

99. En muchos casos, especialmente en las comunidades urbanas de los países en desarrollo, las viviendas existentes construidas extraoficialmente representan un valor de derechos de tenencia acumulados gracias a una estancia prolongada. El mejoramiento gradual de la vivienda, especialmente en el caso de familias de bajos ingresos, contribuye por lo tanto a mantener cantidades importantes de suelo en la esfera de utilización de las viviendas populares. Incluso unidades de vivienda que son actualmente de poca calidad y están debajo de las normas mínimas ocupan a menudo suelos bien situados y por lo tanto tienen un valor económico que aumenta considerablemente cuando estas viviendas se mejoran gradualmente.

La sustitución de estas unidades por viviendas nuevas situadas más lejos puede constituir una carga en términos financieros y de transporte para las familias reasentadas, y por lo tanto puede acabar empobreciéndolas. Es esencial, por lo tanto, que al formular estrategias de vivienda se considere cuidadosamente el papel que debe desempeñar el mejoramiento gradual de la vivienda en comparación con las nuevas construcciones. No puede suponerse a priori que un sistema sea preferible al otro.

Los futuros asentamientos precarios pueden controlarse si se crea un sistema eficaz de gestión del suelo, pero los precaristas que han acumulado derechos de tenencia gracias a una estancia prolongada han de reconocer se y legalizarse.

100. Una preocupación especial al plantear el tema de la tenencia del suelo es la situación de un gran número de familias de bajos ingresos que ocupan lotes residenciales de modo ilegal o extraoficial. Su gran número los convierte en una fuerza política, porque han invertido fondos en sus casas que ahora constituyen un bien nacional de capital y porque la justicia natural exige que reciban alguna consideración especial; por lo tanto, no es realista suponer que se les pueda ignorar o que puedan quedar fuera de la estrategia nacional de vivienda. Hay que diseñar la estrategia para que ofrezca alternativas viables a los asentamientos precarios, pero los precaristas que ya ocupan un lugar deben integrarse en la corriente principal del proceso de la vivienda mediante programas provisionales de tenencia del suelo que regulen de modo rápido su posición y la sitúen en plan de igualdad con otros participantes. Sin embargo, en este proceso las autoridades deben tener en cuenta el sistema de tenencia imperante en los asentamientos de precaristas a fin de evitar medidas contraproducentes.

Los inquilinos de barrios de tugurios de los cascos urbanos, que tienen derechos acumulados de tenencia gracias a una estancia prolongada, necesitan que su ocupación esté garantizada a fin de que continúen con casa y de que puedan mejorar, conservar y renovar sus viviendas.

101. Otro grupo que exige en algunos casos una atención especial son los residentes de los barrios de tugurios de los cascos urbanos, cuya situación y relación con la tenencia a menudo es precaria y cuyas condiciones de vida están radicalmente afectadas por la incertidumbre de su relación con los propietarios o caseros. Si se considera el caso de estos residentes aplicando los mismos principios que a los precaristas, está justificada la intervención gubernamental para proteger su tenencia y fomentar el mantenimiento y renovación de los edificios que ocupan. En tal caso quizá sean adecuados los títulos individuales, pero probablemente podría diseñarse alguna forma de tenencia cooperativa o de condominio que satisfaga las necesidades del caso.

2. Infraestructura

El suministro de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en cantidades adecuadas será una aportación básica a la producción y mejoramiento de viviendas.

102. En primer lugar, las actividades de las autoridades públicas deben prestar una atención especial al suministro de infraestructura para satisfacer las necesidades crecientes en materia de terrenos con servicios y de viviendas, en especial, y de otras actividades productivas, en general. Para satisfacer las grandes necesidades cuantitativas de los próximos 12 años hay que prestar atención especial a la cantidad en el suministro de terrenos con servicios. Para conseguir las cantidades necesarias de terrenos dotados de servicios, deberá instalarse infraestructura que responda a normas asequibles. La infraestructura relacionada con la vivienda es una preocupación natural de la política pública de la mayoría de países desarrollados y en desarrollo, y los beneficios de las inversiones en infraestructuras son considerables, puesto que los rendimientos son elevados, a menudo se estimulan los gastos de las familias en viviendas y se crea una seguridad de la tenencia de facto para muchas familias en asentamientos extraoficiales gracias al suministro público de infraestructura básica. El suministro de infraestructura, especialmente para los asentamientos extraoficiales para grupos de bajos ingresos, puede también mejorar los niveles generales de salud, y reducir de este modo, o por lo menos estabilizar, los gastos públicos en salud.

Habrá que reducir los costos por habitante de la infraestructura para garantizar una extensión adecuada de ella.

103. Es evidente que la reducción de los costos por habitante (unitarios) de la construcción de infraestructura básica es un medio eficaz para aumentar el valor real de los recursos disponibles para ampliar la infraestructura, siempre, desde luego, que los sistemas cumplan con normas aceptables de rendimiento y seguridad. Los costos pueden reducirse de muchas maneras. Una de ellas, consistente en aplicar tecnologías económicas y de conservación de recursos y utilizar materiales y componentes de producción local, permite concebir las mayores esperanzas. Hay que conceder un lugar adecuado a las tecnologías de bajo costo como estrategia fundamental para incrementar la extensión de la infraestructura en la mayoría de los países en desarrollo.

Existen tecnologías de infraestructura adecuadas y pertinentes que no se aplican porque los profesionales no saben hacerlo de modo eficaz.

104. Existe una amplia gama de tecnologías de bajo costo adecuadas para diferentes situaciones físicas, sociales y económicas de los países en desarrollo. Puede considerarse apropiada una tecnología que suministra un nivel de servicios aceptables desde el punto de vista social y ambiental y que da todos los beneficios previstos, con el menor costo económico. No todas estas tecnologías son conocidas fácilmente por los profesionales superiores y personas encargadas de tomar decisiones, y debe llevarse a cabo un esfuerzo concertado para que conozcan las tecnologías adecuadas y para integrar los correspondientes procedimientos de diseño y ejecución en sus programas oficiales de estudio.

Hay que tener en cuenta al escoger las tecnologías apropiadas los costos de funcionamiento y conservación de la infraestructura.

105. El funcionamiento y la conservación son factores estrechamente relacionados con la eficacia en función de los costos y con la calidad del servicio, y de hecho son factores determinantes de ambos elementos. Los organismos están empezando a comprender la necesidad de incluir presupuestos para la conservación de los sistemas, a fin de impedir que dejen de funcionar, dejen de usarse y exijan inversiones prematuras de sustitución. Sin un funcionamiento y una conservación adecuadas, los beneficios previstos de los gastos de capital se reducen o desaparecen. Los sistemas de infraestructura diseñados sobre la base de la simplicidad conceptual y de la facilidad de instalación, funcionamiento y conservación ofrecen las mejores perspectivas de servicio duradero. Hay que prestar una atención especial a las estrategias que promueven la inclusión de la utilización y la conservación como componentes integrantes de la planificación de los proyectos.

3. Materiales y tecnologías de la construcción

Deberán emprenderse actividades especiales de apoyo a la producción local y a la utilización de materiales autóctonos.

106. La primera prioridad en relación con los recursos de la construcción es la utilización de materiales y métodos autóctonos. Esto puede exigir políticas que apoyen las inversiones gubernamentales en estudios y evaluaciones de los recursos de materias primas, en estudios de viabilidad sobre la explotación de recursos prometedores, en la investigación técnica y el desarrollo para evaluar, ensayar y mejorar materiales y productos autóctonos, en la promoción de los productos en el mercado y en estudios de reglamentos y métodos contractuales para identificar las limitaciones que impiden la aceptación y utilización de materiales autóctonos. Deberán adoptarse medidas adecuadas para promover los factores locales de producción destinados a la construcción, en especial, materiales de construcción, mano de obra de la construcción y herramientas básicas. Esto puede exigir formular políticas o ajustar políticas en diversas esferas y puede obligar a crear nuevas instituciones o a aumentar las instituciones existentes, y por lo tanto a asignar recursos adicionales a estas esferas. La formulación de políticas exige un enfoque amplio, que tenga en cuenta los siguientes elementos: a) crear o fortalecer instituciones que se ocupen de la formulación de normas y especificaciones para los materiales de construcción local; b) crear laboratorios o centros de ensayo; c) proporcionar capacitación en determinados aspectos del control de calidad a productores de materiales de construcción, especialmente productores de pequeña escala y tradicionales; d) convertir las materias primas, especialmente las de origen geológico, en materias fácilmente accesibles a los productores; e) facilitar la corriente de crédito y de capital a los productores de materiales de construcción, especialmente para nuevos inversionistas que intentan comercializar innovaciones; y f) aprobar ajustes fiscales y medidas conexas para los materiales de construcción importados, como medio de que la producción local sea competitiva con los materiales de base importada. También en esto, el tipo de producción favorecido y los incentivos y otras formas de apoyo prestado dependerán de los recursos disponibles para tal fin y del nivel de vivienda definido en los objetivos. Las consecuencias ecológicas del mayor recurso a recursos indígenas tales como la energía o las materias primas para producir materiales de construcción también deben evaluarse.

La tecnología adecuada para la vivienda y la infraestructura en los países en desarrollo puede situarse entre la moderna tecnología importada y la tecnología tradicional. Deberán revisarse errores anteriores en las selecciones tecnológicas, a fin de mejorar la producción y utilización de los materiales de construcción.

107. Actualmente, la producción de viviendas y de infraestructura se basa en tecnologías tradicionales, que son rudimentarias y deficientes, o en tecnologías modernas que se importan a un costo excesivo y que a menudo no son adecuadas. Los criterios para seleccionar las mejores tecnologías deberían incluir lo siguiente: a) un costo inicial bajo de la tecnología; b) la capacidad de que la mano de obra local maneje y sostenga la tecnología; y c) un programa para la adaptación de tecnologías importadas y su eventual reproducción. Sin embargo, en gran medida, los problemas con que se enfrenta el sector de los materiales de la construcción en los países en desarrollo puede atribuirse al tema de la aplicación de la tecnología. En algunos casos se han elegido tecnologías equivocadas, y en otros casos la elección de la tecnología ha sido adecuada, pero la tecnología se ha aplicado o transferido de modo equivocado. Estos problemas desembocan en un elevado costo de la producción, en una capacidad de producción insuficiente, en una baja calidad de los productos y en perspectivas menores de inversión. Por lo tanto, en último extremo, debería centrarse la atención en el desarrollo de innovaciones locales y no en una transferencia continua de tecnologías extranjeras.

Deberán promoverse los productores de pequeña escala de materiales de construcción local, y deberá revisarse la producción de materiales de construcción de pequeña escala para superar las deficiencias, aumentar las inversiones e introducir innovaciones.

108. Puede conseguirse una expansión rápida del suministro de materiales de construcción básica a costos bajos mediante la promoción del sector de pequeña escala. La adopción de innovaciones tecnológicas recientes permite desarrollar toda una industria de materiales de construcción basada exclusivamente en unidades de producción de pequeña escala. Por lo tanto, la promoción de la producción de pequeña escala de materiales de construcción es un enfoque práctico para desarrollar una industria de materiales de construcción autosuficiente. En la mayoría de los países en desarrollo, la selección de la tecnología, una aplicación equivocada de la tecnología y la imposibilidad de acceder a tecnologías comprobadas son temas comunes a toda la industria de los materiales de la construcción, pero el sector de pequeña escala es especialmente vulnerable. Esto se debe a que las unidades de producción de pequeña escala se caracterizan por una mano de obra no especializada, por una elevada tasa de analfabetismo, por falta de acceso al crédito (especialmente a las divisas), por falta de acceso a la información sobre innovaciones tecnológicas y sobre todo por falta de un apoyo institucional adecuado para la elección tecnológica. Una estrategia de aplicación de tecnologías adecuadas al sector de pequeña escala debería tener en cuenta tres temas: en primer lugar, las deficiencias de rendimiento de las tecnologías ya utilizadas en la producción; en segundo lugar, las nuevas inversiones en tecnología para superar estas limitaciones; y finalmente, la identificación de las innovaciones que todavía se han de transferir o bien a partir de fuentes locales en laboratorios e instituciones de investigación o bien a partir de fuentes internacionales. En el sector de pequeña escala los primeros dos temas especialmente el primero, merece una atención prioritaria.

Deberá mejorar la capacidad de la industria de la construcción para aceptar y adaptar nuevas tecnologías mediante la asistencia técnica y mediante incentivos para la innovación.

109. Debería facilitarse y sostenerse el proceso de transferencia tecnológica mediante la promoción de la capacidad tecnológica local, es decir la capacidad de recibir tecnologías y adaptar tecnologías de modo eficaz, de reproducir tecnologías improvisadas y finalmente de elaborar tecnologías innovadoras. Para el sector de la producción de materiales de construcción de pequeña escala el mejoramiento de la capacidad tecnológica local exigirá: a) datos sobre yacimientos pequeños de materias primas geológicas y sobre residuos de productos agrícolas e industriales utilizables en la producción de materiales de construcción a fin de guiar las decisiones en materia de inversiones y proporcionar directrices sobre características de la producción básica; b) documentación sobre normas, especificaciones y procedimientos de control de la calidad; c) asesoramiento sobre el funcionamiento y fabricación de máquinas, esencial para los trabajos de conservación y reparación de maquinaria sencilla importada y la reproducción del equipo y las herramientas con correspondientes innovaciones locales; d) incentivos para la innovación tecnológica aprovechando soluciones improvisadas que a menudo constituyen sistemas perfectamente adecuados para el sector; y e) subsidios en apoyo a las tecnologías de construcción basadas en la valoración de los materiales de construcción disponibles a nivel local.

El desarrollo de la industria de la construcción local deberá ser eficiente, de acuerdo con los objetivos del crecimiento económico y según sea la dotación de recursos naturales de cada país.

110. La tarea de ampliar la capacidad del sector de los materiales de construcción y de la construcción debería emprenderse con el objetivo de conseguir los máximos beneficios económicos. El objetivo evidente del sector es suministrar vivienda, infraestructura y resultados semejantes. Sin embargo, este objetivo puede llevar en sí las semillas del fracaso si se cumple de modo no económico, como está sucediendo actualmente. La tarea se reduce a escoger las tecnologías correctas que responden a la dotación de recursos del país y que pueden defenderse desde el punto de vista económico y ecológico. En el sector de los materiales de la construcción, la mayoría de tecnologías de pequeña escala pueden actuar con los recursos de la mayoría de países en desarrollo, especialmente si el objetivo es producir suministros abundantes de materiales de bajo costo.

IV. ACTIVIDADES INTERNACIONALES

A. Principios generales

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha pedido ya el apoyo internacional para la Estrategia Mundial de Vivienda.

111. En el anexo de su resolución 42/191, titulada "Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000", la Asamblea General de las Naciones Unidas pidió que:

"Todos los órganos, organismos especializados e instituciones de las Naciones Unidas deben apoyar, según proceda a la Comisión de Asentamientos Humanos y al Director Ejecutivo del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) en la formulación y aplicación de la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 y velar por que las actividades pertinentes que lleven a cabo en cada país apoyen las estrategias nacionales de vivienda y se coordinen con ellas."

Las experiencias con iniciativas semejantes pueden proporcionar lecciones útiles.

112. Es útil saber que se han adoptado con anterioridad iniciativas parecidas a la Estrategia Mundial de Vivienda. El sistema de las Naciones Unidas está iniciando ahora la formulación de su Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Organización Mundial de la Salud (OMS) después del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental ha iniciado también una Estrategia Mundial de Salud para Todos en el Año 2000, apoyada por un plan mundial de acción y por procedimientos detallados de vigilancia. Se tendrán que establecer contactos estrechos con ésta y con otras organizaciones, a fin de conseguir indicaciones útiles sobre sus éxitos y sus fallos y de coordinar los procedimientos de ejecución y supervisión.

Las actividades internacionales son un elemento básico para el éxito de de la Estrategia Mundial de Vivienda, pero se precisan ciertas condiciones para que estas actividades sean eficaces.

113. El cumplimiento del objetivo de la Estrategia - vivienda adecuada para todos en el año 2000 - depende principalmente de las iniciativas nacionales. Sin embargo, su éxito se medirá por el número de personas cuyas condiciones de vivienda hayan mejorado y por el número de países que hayan sido capaces de cumplir este objetivo. En general, los países donde los problemas de vivienda son graves y extensos son los países que disponen de menos recursos y conocimientos. Es evidente, por lo tanto, que la Estrategia fracasará si no se presta asistencia adecuada a estos países. Las actividades internacionales tendrán una importancia básica también por otro motivo. Puesto que las políticas de los organismos internacionales influyen en la actitud tanto del donante como de los países receptores, la adopción de la Estrategia Mundial de Vivienda por parte de los organismos internacionales y de las organizaciones no gubernamentales tendrá importantes efectos multiplicadores. Sin embargo, al igual que en los contextos nacionales, las actividades internacionales tendrán una mayor eficacia si se cumplen ciertas condiciones: algunas de estas condiciones se ilustran a continuación.

Debe comprenderse en primer lugar que el apoyo internacional dependerá de un conocimiento pleno de las consecuencias beneficiosas de la Estrategia para el desarrollo nacional, regional y mundial, así como para la cooperación internacional.

114. Los asentamientos humanos y la vivienda no son las únicas preocupaciones de la comunidad del desarrollo mundial o del sistema de las Naciones Unidas. Para algunas organizaciones internacionales y organismos bilaterales, los asentamientos humanos y la vivienda son una preocupación muy marginal. Todavía persiste en

muchas partes la actitud anticuada de considerar el desarrollo de los asentamientos y de la vivienda como un gasto social de poca prioridad, que desvía recursos del crecimiento económico o de necesidades sociales urgentes. Afortunadamente se han realizado progresos considerables para demostrar que la vivienda es una parte integrante del desarrollo y que puede fortalecer las iniciativas hacia el autodesarrollo, la igualdad y un crecimiento económico significativo. Habrá que mantener e intensificar los esfuerzos en esta dirección en la escena internacional, especialmente para que los objetivos y los principios de la Estrategia se conozcan ampliamente y para llegar a las personas decisivas que formulan políticas en los planos nacional e internacional.

En segundo lugar las consecuencias operacionales de la Estrategia deberán reflejarse en futuras declaraciones de política sobre la cooperación para el desarrollo, empezando con la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

115. Se espera que el resultado inicial de las iniciativas mencionadas sea un debate a fondo de la Estrategia por parte de todas las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, especialmente de las que trabajan en la cooperación para el desarrollo con los países en desarrollo y entre ellos. En muchos casos, este examen producirá cambios básicos de política que debían haberse realizado desde hace tiempo. En otros casos, puede que esto no suceda. Incluso en esos últimos casos, el consiguiente debate y circulación de nuevas ideas tendrá un efecto y depositará las semillas para apoyar la Estrategia en una etapa posterior y participar en ella.

En tercer lugar, las actividades internacionales tendrán una importancia decisiva, especialmente en la formulación de estrategias nacionales de vivienda, de acuerdo con las recomendaciones generales formuladas para las actividades nacionales.

116. Uno de los resultados de las actividades esbozadas anteriormente es la integración por los organismos y organizaciones internacionales de los objetivos de la Estrategia Mundial en su propio programa de trabajo. Los organismos que se ocupan de aspectos sectoriales del desarrollo que no están relacionados directamente con la vivienda pondrán un acento especial en los vínculos entre sus esferas de actuación y el sector de la vivienda, y estudiarán las repercusiones de sus actividades actuales en los objetivos de la Estrategia. Sin embargo, las actividades más importantes serán las que se emprendan en apoyo de las iniciativas de la estrategia nacional de vivienda durante el período de aplicación inicial, el más importante. Este apoyo deberá basarse en el principio de que la aplicación de una estrategia de vivienda en cualquier país no será el producto de la labor de algún organismo internacional en el país en cuestión, es decir que no se "administrará" como una desagregación nacional de un programa de trabajo mundial o regional. El término "estrategia nacional de vivienda" equivaldrá a "la estrategia de vivienda aplicada en cada Estado miembro".

En cuarto lugar, los países receptores deben tener expectativas realistas sobre lo que puede o quiere hacer la asistencia externa. El objetivo final de la asistencia externa debe ser mejorar y apoyar la capacidad nacional para la elaboración y aplicación de los componentes de las actividades nacionales de la Estrategia Mundial de Vivienda.

117. Una condición más para que las actividades internacionales sean eficaces es que las organizaciones internacionales y nacionales tengan conocimiento de las modalidades que hacen más eficaces estas actividades. Es imposible, por ejemplo, que los objetivos nacionales de la Estrategia puedan financiarse mediante préstamos externos. Estos objetivos pueden cumplirse y deben cumplirse de modo primario mediante la movilización de los recursos humanos y financieros internos. Este principio es también válido para la misma estrategia nacional de vivienda, que debería activar el gobierno de cada país y deberían diseñar los mismos actores que dirigen ya el proceso de producción y consolidación nacional de vivienda. El papel de los organismos internacionales será, como en otros aspectos de la Estrategia un papel facilitador.

Deben seguir estimándose, en una serie de evaluaciones cada vez más exactas, las consecuencias financieras generales de la Estrategia Mundial de Vivienda, a pesar de las dificultades del cálculo debidas a diferencias en los recursos, las necesidades y los enfoques.

118. Es evidentemente necesario tener una estimación al menos grosera de las inversiones que tendrán que hacerse para aplicar la Estrategia Mundial de Vivienda y de las consecuencias financieras conexas. Sin embargo, la realización de este cálculo es sumamente difícil, particularmente desde el punto de vista mundial. La magnitud del déficit de viviendas varía entre países, y la pauta de las inversiones depende de la forma de la estrategia que se aplique en cada uno. En algunos casos los países no tendrán que invertir mucho más de lo que invierten actualmente, porque sus problemas son en gran parte institucionales. En otros, quizás se necesiten aumentos masivos de las inversiones públicas y privadas (con fondos eventualmente obtenidos con la liberación, mediante nuevos mecanismos de movilización financiera, de recursos inmobilizados). Con todo podrá ser posible iniciar una muy grosera estimación preliminar basada principalmente en evaluaciones nacionales y regionales, que se mejoraría y ampliaría con el transcurso del tiempo. Se da por entendido que todo cálculo de componentes de recursos financieros provenientes de las Naciones Unidas deberán excluir aumentos reales del presupuesto.

Deberán examinarse en mayor detalle las limitaciones que, en numerosos países en desarrollo, impone la situación de su deuda externa sobre la posibilidad de realizar actividades de financiación de la vivienda, con miras a suprimirlas o, por lo menos, reducirlas.

119. Cuando la deuda externa neta es elevada y se pagan altos cargos en concepto de servicios, se necesita una política interna de financiación y crédito restrictiva que, en otras cosas, podrá contribuir a que los tipos de interés sean elevados. Esta situación, que existe en numerosos países en desarrollo, impone considerables limitaciones a la posibilidad de crear condiciones financieras

adecuadas para poner al alcance de los grupos de menores ingresos viviendas financiadas con préstamos. La cuestión del alivio de la carga de la deuda externa de los países en desarrollo se está debatiendo en los órganos internacionales pertinentes. La Comisión de Asentamientos Humanos, en los nuevos trabajos que realice sobre la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000, contribuirá a la labor de dichos órganos examinando la relación entre la situación de la deuda y la financiación de la vivienda. La Comisión realizará el primer examen de la cuestión en su 12° período de sesiones, como se lo ha pedido la propia Comisión en su resolución 10/16, sobre la base del informe que preparará el Director Ejecutivo del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat).

B. El papel de los gobiernos

La Estrategia Mundial de Vivienda se fortalecerá mediante iniciativas de los países en desarrollo para aumentar su cooperación técnica mutua.

120. La experiencia del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y de otros organismos internacionales en los últimos 10 años en las esferas de la investigación y de la cooperación técnica ha demostrado ampliamente la gran riqueza y variedad de las experiencias para el desarrollo de la vivienda en todos los países, especialmente en los países en desarrollo. A menudo la difusión de las experiencias de los países en desarrollo se ha visto obstaculizada por un exceso de confianza en la aplicabilidad de ejemplos de los países desarrollados y por una confianza excesiva en las iniciativas de las organizaciones internacionales. Los intercambios mundiales de experiencia se han visto limitados también por barreras idiomáticas y culturales y por límites impuestos espontáneamente a los intercambios subregionales o regionales, debidos a una idea exagerada de las diferencias nacionales. Tanto los países en desarrollo como los desarrollados deberán reconocer este factor y prestar apoyo a los estudios de la vivienda y a los análisis políticos a nivel nacional en los países en desarrollo, así como a los programas y proyectos de cooperación técnica entre países en desarrollo y países desarrollados a una escala mundial.

Las estrategias nacionales de la vivienda sacarán provecho de un examen de la naturaleza y tipos de asistencia externa requeridos para complementar su aplicación.

121. La asistencia externa al sector de la vivienda, al igual que a otras esferas del desarrollo, se está realizando de un modo específico, con poca correlación y a menudo dentro de un aislamiento total en relación con los planes y programas oficiales de desarrollo. Esta es la antítesis misma de los principios de la Estrategia. El hecho de que este tipo de asistencia tenga un valor muy limitado para los objetivos de la Estrategia debe animar a los gobiernos nacionales, tanto si son donantes como receptores, a reformular los términos de la cuestión de la asistencia externa. En especial, los gobiernos receptores deberán exigir que la asistencia externa fortalezca sus estrategias de vivienda en el plano nacional. Deberán también asumir la responsabilidad de formular parámetros precisos para la asistencia externa. Esto exigirá un examen de la asistencia externa pasada y presente al sector de la vivienda y de las repercusiones en el sector de la asistencia prestada a otras esferas de desarrollo.

Los gobiernos que prestan asistencia externa deberían examinar sus programas generales de cooperación para el desarrollo a la luz de la Estrategia Mundial y de sus recomendaciones para las actividades nacionales.

122. La recomendación anterior es también válida para los gobiernos que prestan asistencia externa, por lo menos en dos aspectos. En primer lugar, estos gobiernos influyen en la política de todas las organizaciones internacionales, especialmente de los organismos de financiación y ejecución. En segundo lugar, un porcentaje grande y creciente de la ayuda para la vivienda se presta directamente por los países sobre una base bilateral. Por lo tanto, la repercusión de las políticas de ayuda a la vivienda de países individuales tendrá un efecto decisivo sobre el éxito de la Estrategia. Es por lo tanto esencial que estos países examinen sus políticas generales de asistencia externa, mediante la aplicación de los principios generales de la Estrategia, la evaluación de sus repercusiones generales en el conjunto del sector de la vivienda y el examen de la importancia relativa y los efectos de la ayuda a la vivienda. Muchos gobiernos han prestado ya apoyo a proyectos mundiales de vivienda. Este apoyo ha consistido, por ejemplo, en la financiación de un programa de capacitación sobre participación comunitaria, en la elaboración de directrices para la preparación de estrategias nacionales de vivienda y en la prestación de asistencia a los países en desarrollo para formular estrategias nacionales de vivienda. Es evidente que este tipo de apoyo deberá ampliarse mucho en el futuro. Será igualmente importante el examen de las políticas, tanto en el plano intergubernamental como en el plano de cada país. Tendrá también un especial interés el examen de las políticas de asistencia externa de grupos de países con el fin de avanzar y mejorar la asistencia al sector de la vivienda.

C. El papel de las organizaciones internacionales

La coordinación entre los organismos internacionales deberá basarse en un compromiso explícito de respetar los objetivos de la Estrategia Mundial.

123. Como se ha dicho ya, el compromiso internacional será un elemento básico para el éxito de la Estrategia. La coordinación es también necesaria para evitar las superposiciones y el derroche de recursos. También el principio básico de la coordinación debería extraerse de la misma Estrategia: el éxito estará asegurado si todos los actores que participan directa o indirectamente en el sector de la vivienda colaboran conjuntamente y hacen lo que mejor pueda hacerse. No debería excluirse a ningún organismo ni ningún organismo debería pensar que puede hacerlo solo. La aprobación de la Estrategia significará, por encima de todo, aceptar este principio.

Las organizaciones internacionales, incluidas las comisiones regionales, deberían elaborar y aplicar sus propias estrategias de vivienda de modo coherente con la Estrategia Mundial general de vivienda. En especial, deberían examinar sus programas y políticas en otros sectores y estar dispuestos a revisar sus estructuras institucionales para que reflejen los nuevos conceptos de las interacciones basadas en la Estrategia.

124. La Estrategia Mundial de Vivienda se basa en las iniciativas combinadas de instituciones nacionales e internacionales. Todas tendrán un papel que desempeñar, todas se beneficiarán porque avanzarán hacia un objetivo prioritario - vivienda

adecuada para todos para el año 2000 - y todas contribuirán a los objetivos generales del desarrollo. Esto significa también que la tarea de examinar la eficacia de los enfoques existentes en el sector de la vivienda y las repercusiones sobre este sector no se limitará a cada país por separado. La credibilidad del apoyo de las organizaciones internacionales a la Estrategia dependerá de su grado de preparación para examinar sus políticas y actuaciones actuales a la luz de su contribución potencial a la Estrategia. Esto deberá hacerse con independencia del carácter específico del mandato de cualquier organismo dentro del sector de la vivienda.

La vigilancia y la evaluación deben aplicarse tanto a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, como a las nacionales.

125. Las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales internacionales deberán desempeñar un papel triple en la vigilancia y evaluación de la Estrategia. En primer lugar, desempeñarán un papel de asistencia a las iniciativas de vigilancia y evaluación en el plano nacional de cada país; en segundo lugar, desempeñarán un papel para consolidar estas actividades en un programa mundial de vigilancia y evaluación; en tercer lugar, desempeñarán un papel porque proporcionarán a otros organismos y a Estados miembros los resultados de la evaluación de sus propias iniciativas en apoyo de la Estrategia. Esta última tarea tendrá importancia básica para demostrar su participación y su compromiso.

D. El papel del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)

El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) actuará como organismo de coordinación de la aplicación de la Estrategia Mundial de Vivienda.

126. La resolución 42/191 de la Asamblea General asigna de modo claro este papel al Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat). Se prevé, que al igual que en el Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar, esta nueva tarea no supondrá nuevas disposiciones institucionales y que las actividades de coordinación se integrarán dentro del mandato y la estructura organizacional existentes del Centro.

La vigilancia mundial será un elemento esencial que prestará apoyo y credibilidad a la Estrategia Mundial de Vivienda. Este proceso deberá ser continuo y basarse en indicadores mundiales rigurosos.

127. Los progresos de la Estrategia Mundial de la Vivienda deberán estudiarse y documentarse de modo regular. Un mecanismo eficaz de vigilancia y evaluación deberá ser un factor esencial para juzgar si las actividades nacionales e internacionales van en la dirección correcta, para aprovechar las lecciones viejas y nuevas y para transmitir ideas e indicaciones de política. Los períodos de sesiones bienales de la Comisión de Asentamientos Humanos constituirán un foro regular en el cual los gobiernos y los organismos informarán sobre sus progresos e

intercambiarán los resultados de sus trabajos. La misma Estrategia proporcionará la plataforma básica para esta presentación de informes, en el sentido de que todos los Estados miembros necesitarán informar sobre las actividades emprendidas de acuerdo con las recomendaciones de las actividades nacionales e internacionales. Sin embargo, deberán crearse mecanismos adicionales para prestar apoyo a este proceso. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), por ejemplo, necesitará reunir de modo regular los datos de los organismos nacionales y de las organizaciones internacionales en cumplimiento de las tareas esbozadas por la Estrategia, especialmente los relativos a la organización del sector de la vivienda. Esto permitirá un intercambio inmediato de datos estratégicos entre los participantes en la Estrategia, gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales.

El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) en su calidad de organismo coordinador de la Estrategia Mundial de Vivienda deberá fomentar las actividades internacionales y nacionales incorporando la Estrategia en sus futuros planes de mediano plazo y en sus programas bienales de trabajo

128. La incorporación de la Estrategia en los futuros programas de trabajo del Centro es una tarea relativamente fácil, puesto que los principios de la Estrategia se concilian con los del Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar que, a su vez, han inspirado los últimos dos programas de trabajo del Centro y el proyecto de su plan de mediano plazo para 1990-1995.

Se necesitará un acuerdo de trabajo entre organismos que permita una coordinación continua de la Estrategia Mundial de Vivienda.

129. Si bien la Comisión de Asentamientos Humanos continuará siendo el foro principal de coordinación, vigilancia y evaluación, deberán establecerse otros arreglos para apoyar y fortalecer el papel de la Comisión. Uno de estos arreglos será el propuesto grupo especial de trabajo sobre asentamientos humanos del Comité Administrativo de Coordinación que podría actuar como un mecanismo entre organismos para la coordinación de las actividades de las Naciones Unidas.

El Centro preparará un formato de presentación de informes que facilite la vigilancia por la Comisión de Asentamientos Humanos de los progresos realizados.

130. Cuando la Comisión haya formulado su Estrategia Mundial de Vivienda, los resultados se pondrán en circulación entre todos los gobiernos para la programación de las actividades complementarias. Al mismo tiempo, el Centro debería preparar un proyecto de formato de presentación de informes que puedan usar todos los gobiernos cuando aporten sus contribuciones bienales a la Comisión. Este formato definiría las esferas de acción que se tendrían que incluir y propondría el tipo de los indicadores que deberían presentar los gobiernos como base de la vigilancia de la Estrategia. El formato de presentación de informes podría presentarse a la Comisión en su 12° período de sesiones de modo que los informes bienales pudieran presentarse a partir del 13° período de sesiones.

La aplicación de la Estrategia Mundial de Vivienda no exigirá recursos de los presupuestos ordinarios. Sin embargo, se necesitarán importantes contribuciones financieras voluntarias para apoyar la formulación de la Estrategia por los gobiernos, despertar el interés y lograr el apoyo de la comunidad internacional y disponer la coordinación y la vigilancia generales.

131. No se prevé que la ejecución de la Estrategia Mundial exija recursos financieros adicionales con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Sin embargo, por este mismo motivo, se necesitarán considerables contribuciones extrapresupuestarias para asegurar la aplicación, la vigilancia y la evaluación de la Estrategia. Estas contribuciones permitirán al Centro desempeñar funciones de apoyo y de coordinación y el papel de catalizador para la ejecución del Plan de Acción. Como se hizo con el programa del Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar, estas contribuciones voluntarias se aportarían a una cuenta específica de la Estrategia Mundial de Vivienda dentro de la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos. Sin ese apoyo es difícil imaginar que la Estrategia pueda aplicarse de modo eficaz.

Será necesario coordinar la formulación y la ejecución de la Estrategia en los niveles mundial, regional y nacional.

132. La ejecución de la Estrategia Mundial de Vivienda depende también totalmente del modo en que ésta se formule y se desarrolle. El desarrollo de la Estrategia debe ser tarea permanente y tener en cuenta el cambio constante de las condiciones y los factores económicos y políticos. La formulación detallada de los programas de ejecución deberá hacerse cada dos años y la Estrategia perfeccionarse a la luz de la situación política y económica internacional corriente. Para asegurar que se tengan en cuenta las características y las necesidades específicas de regiones y de países deberá considerarse la posibilidad de establecer, bajo los auspicios de cada dirección regional, un grupo de trabajo de expertos que examine los problemas regionales que se incluirán en los programas bienales de ejecución. La ejecución de la Estrategia Mundial de Vivienda requiere que las Naciones Unidas elaboren programas de acción bienales detallados, que incluyan programas regionales. Las estrategias nacionales de vivienda deberán coordinarse con la Estrategia Mundial y ejecutarse mediante programas nacionales de acción adecuados.

V. CONCLUSION Y PLAN DE ACCION

A. Conclusión

133. La actual situación mundial de la vivienda, en proceso de empeoramiento y que no satisface la necesidad humana básica de disponer de vivienda adecuada de una parte grande y creciente de la humanidad, se ha convertido en una fuente de profundas preocupaciones para gobiernos, organizaciones y personas en todo el mundo. Se expresa preocupación no sólo por los efectos en la actual población del déficit de viviendas sino, lo que es más grave, por las consecuencias futuras para la sociedad de la continua tendencia desfavorable de la oferta, que contrasta con la creciente demanda. De hecho, un resultado importante (aunque paradójico) de la celebración con éxito del Año Internacional de la Vivienda para la Personas sin Hogar, 1987, fue delinear con mayor claridad la magnitud del problema mundial de la vivienda y al mismo tiempo destacar la magnitud de la tarea que hay que llevar a cabo para que la humanidad se acerque un poco más a su objetivo final de ofrecer vivienda de adecuada para todos.

134. Facilitar este movimiento hacia una vivienda adecuada para todos es el objetivo explícito de la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000, según se señala en la resolución 10/1 de la Comisión de Asentamientos Humanos y en la resolución 42/191 de la Asamblea General. Por lo tanto, la aprobación de la Estrategia Mundial se basa en una doble premisa: no sólo hay que procurar ofrecer viviendas adecuadas para todos como un objetivo deseable de la sociedad humana sino, lo que es más importante, este objetivo puede alcanzarse también como un objetivo concreto con un calendario concreto, siempre que exista la suficiente voluntad política. El objetivo del presente informe ha sido exponer y explorar algunos de los pasos esenciales que deberán darse, especialmente en el plano nacional, para poder cumplir el objetivo de la Estrategia. Se ha señalado ya que deberá prestarse una atención especial a las actividades en las siguientes esferas específicas:

- a) La política macroeconómica;
- b) La coordinación institucional;
- c) La legislación y los reglamentos;
- d) La reunión y análisis de datos;
- e) Los recursos y mecanismos financieros para la vivienda y la infraestructura;
- f) La tierra;
- g) La vivienda;
- h) El desarrollo de la infraestructura;
- i) Los materiales y la tecnología de la construcción.

Se ha propuesto también que estas actividades se lleven a cabo en el marco del Plan de Acción y según el calendario expuesto a continuación.

B. Plan de Acción

135. El Plan de Acción será ejecutado por los Estados Miembros de las Naciones Unidas individualmente y mediante cooperación intergubernamental, por la Comisión de Asentamientos Humanos y por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat). La aplicación de la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 por medio del Plan de Acción será vigilada y examinada por la Comisión de Asentamientos Humanos durante sus períodos de sesiones, a partir del 12° período de sesiones, que se celebrará en 1989. La Comisión y, si es preciso, la Asamblea General actualizarán y perfeccionarán progresivamente el Plan de Acción durante el período que finaliza en el año 2000.

136. El programa de acción que se ejecute dentro del marco de las Naciones Unidas deberá tener por fin:

a) Mejorar las funciones de las Naciones Unidas, la Comisión de Asentamientos Humanos y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), y de otras organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, en la coordinación y el fortalecimiento de la cooperación internacional en la ejecución de la Estrategia Mundial;

b) Desarrollar y mejorar la cooperación técnica y proporcionar asistencia técnica para resolver el problema de la vivienda;

c) Desarrollar y mejorar la asistencia financiera internacional, incluida la que se preste en la esfera de la vivienda empleando fondos liberados de la esfera de los armamentos.

137. Los programas de acción regionales deben tener por fin:

a) Formular recomendaciones sobre estrategias regionales y nacionales y mejorar la legislación y las normas;

b) Realizar investigaciones y proyectos regionales y subregionales;

c) Difundir información científica y técnica;

d) Cotejar e intercambiar información sobre la experiencia regional y subregional en la solución del problema de la vivienda;

e) Coordinar la capacitación y la recapitación del personal especializado que se necesita para la ejecución de las estrategias y programas de vivienda;

f) Elaborar proyectos modelo adaptados a las condiciones de las regiones y subregiones deseadas;

g) Desarrollar técnicas y tecnologías de construcción para la manufactura de materiales de construcción que tengan en cuenta las materias primas, las condiciones y las capacidades locales.

138. Los Estados Miembros, al aplicar la Estrategia Mundial deberán:

a) Revisar sus políticas de vivienda, si todavía no lo han hecho, a la luz de las directrices de la Estrategia;

b) Formular estrategias nacionales para facilitar vivienda a todos, si no lo han hecho todavía, o poner al día las estrategias nacionales que ya fueron preparadas;

c) Decidir objetivos concretos de conformidad con las esferas de actividad indicadas en la Estrategia;

d) Elaborar planes de acción para aplicar sus estrategias, e informar a la Comisión de Asentamientos Humanos sobre los progresos realizados en el mejoramiento de las condiciones nacionales de la vivienda.

139. La Comisión de Asentamientos Humanos, al aplicar la Estrategia Mundial deberá:

- a) Revisar y examinar el Plan de Acción preliminar y poner al día y ampliar progresivamente el Plan de Acción durante todo el período de ejecución;
- b) Analizar y aprobar, en caso necesario, directrices mundiales adicionales o directrices mundiales más perfeccionadas que las contenidas en la primera versión de la Estrategia basándose para ello en los objetivos nacionales mencionados;
- c) Vigilar la marcha de las actividades relativas a la Estrategia Mundial de Vivienda y evaluar los efectos del Plan de Acción;
- d) Preparar planes de mediano plazo que comiencen en 1992 y para el período de 1996-2001, de modo que presten apoyo a la Estrategia Mundial y las estrategias nacionales;
- e) Asegurar que los programas de trabajo bienales del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) reflejen de modo adecuado las directrices de la Estrategia Mundial y presten apoyo a las exigencias del Plan de Acción;

140. La Asamblea General al aplicar la Estrategia Mundial deberá:

- a) Examinar y aprobar la Estrategia en su cuadragésimo tercer período de sesiones;
- b) Examinar toda recomendación de la Comisión de Asentamientos Humanos relativa a la aprobación de directrices mundiales adicionales sobre objetivos mundiales;
- c) Asegurar que los planes de mediano plazo que comiencen en 1992 y para el período de 1996-2001 reflejen las directrices de la Estrategia;
- d) Asegurar que la estrategia mundial del desarrollo para el cuarto decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo tenga en cuenta los principios de la Estrategia;
- e) Asegurar que los programas bienales de trabajo de las Naciones Unidas, hasta el año 2000, presten apoyo a las exigencias del Plan de Acción.

141. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) al ejecutar la Estrategia Mundial deberá:

- a) Asegurar el apoyo de secretaría a los Estados Miembros en la preparación y aplicación de las estrategias nacionales;
- b) Difundir ampliamente publicaciones y otros materiales de información de interés para la Estrategia;
- c) Preparar propuestas detalladas para la vigilancia del Plan de Acción y presentar estas propuestas a la Comisión de Asentamientos Humanos en su 12° período de sesiones, que se celebrará en 1989;
- d) Ayudar a los Estados Miembros a obtener asistencia técnica para la preparación y aplicación de las estrategias nacionales;

e) Ayudar a los Estados Miembros en la capacitación de los recursos humanos necesarios para apoyar sus esfuerzos en la aplicación de la Estrategia;

f) Promover estudios sobre los medios de eliminar los obstáculos económicos, sociales, educativos y administrativos que se oponen a la aplicación de la Estrategia;

g) Estimular la colaboración intersectorial, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas en la ejecución del Plan de Acción;

h) Promover la cooperación interregional entre los gobiernos miembros en la aplicación de las estrategias nacionales de vivienda.

142. Los organismos internacionales, las comisiones regionales y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, al aplicar la Estrategia deberán:

a) Examinar sus programas actuales e incorporar los objetivos de la vivienda, de conformidad con las directrices de la Estrategia;

b) Asegurar que los planes de mediano plazo y los programas de trabajo futuros reflejen un interés adecuado por los elementos de la vivienda, tal como están definidos en la Estrategia;

c) Informar a la Comisión de Asentamientos Humanos sobre las contribuciones realizadas para alcanzar los objetivos de la Estrategia;

d) Cooperar en el intercambio de información sobre aspectos técnicos de la programación, financiación, producción y conservación de la vivienda;

e) Cooperar en la investigación de los temas de política relacionados con los papeles económicos y sociales de las inversiones en viviendas;

f) Aportar contribuciones para la creación de una base de datos sobre las condiciones mundiales de la vivienda.

143. Los Estados miembros que estén en condiciones de hacerlo, al aplicar la Estrategia Mundial deberán:

a) Facilitar la cooperación técnica y de otro tipo, incluida la cooperación técnica entre países en desarrollo, según la soliciten los gobiernos, para apoyar la elaboración de sus estrategias nacionales de vivienda;

b) Cooperar en el intercambio de información sobre la formulación y aplicación de estrategias nacionales de vivienda mediante publicaciones, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y el patrocinio de reuniones;

c) Prestar apoyo a la investigación y elaboración de sistemas de vivienda;

d) Colaborar en la preparación y difusión de materiales de capacitación sobre políticas y procedimientos para el mejoramiento de las condiciones de la vivienda de los grupos de personas pobres y desfavorecidas;

e) Colaborar en la organización de cursos de capacitación para mejorar los conocimientos sobre la gestión de la vivienda;

f) Prestar apoyo financiero al Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), a través de un programa especial de la fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos, a fin de promover, vigilar y evaluar la Estrategia Mundial.

C. Calendario

144. El siguiente calendario, que abarca el período hasta 1990, se ha preparado de modo que concuerde con el calendario fijado para la comisión de Asentamientos Humanos, según el cual el plan de mediano plazo para 1992-1995 se examinará en su 12° período de sesiones, que se celebrará en 1989; el programa de trabajo para 1992-1993 se examinará en su 13° período de sesiones que se celebrará en 1991; y el plan de mediano plazo para el período de 1996-2001, que se examinará en su 14° período de sesiones, que se celebraría en 1993. Si bien la Estrategia Mundial de Vivienda no será aprobada por la Asamblea General hasta fines de 1988, muchas de las actividades complementarias emprendidas por los gobiernos y por las organizaciones interesadas como inmediatamente después del Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar, tienen interés para la Estrategia Mundial de Vivienda y pueden considerarse como parte de ella. Por lo tanto, los países que ya están ejecutando programas nacionales de vivienda, como consecuencia del Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar, presentarán informes sobre la marcha de las actividades a la Comisión de Asentamientos Humanos en su 11° período de sesiones, que se celebrará en abril de 1988, y estos informes se considerarán como los primeros de la serie de informes antes citada.

Calendario de acción propuesto para la ejecución del Plan de Acción (1988-1990)

Organizaciones y organismos internacionales (intergubernamentales) y no gubernamentales

Comisión de Asentamientos Humanos/Consejo Económico y Social/Asamblea General

Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)

1988

Fecha Estados Miembros

6 a 12 de abril	Informe sobre programas nacionales de vivienda en el contexto del Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar	Presentación de la propuesta sobre la Estrategia Mundial	Discusión y formulación de la Estrategia Mundial en el 11.º período de sesiones de la Comisión de Asentamientos Humanos y de las recomendaciones para la Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social	Participación en el 11.º período de sesiones de la Comisión de Asentamientos Humanos
15 de abril y más adelante	Inicio del examen y preparación de las estrategias nacionales de vivienda	Difusión de información sobre la Estrategia Mundial Preparación de un plan detallado de vigilancia y evaluación	Informes de las delegaciones a sus gobiernos	Informes de los representantes a sus sedes Examen de los programas existentes y encuadre del futuro plan de mediano plazo a la luz de la Estrategia Mundial
Julio	Exámenes de las políticas de cooperación para el desarrollo en apoyo de la Estrategia Mundial Presentación de información de las delegaciones nacionales al Consejo Económico y Social sobre las políticas de cooperación para el desarrollo en apoyo de la Estrategia Mundial Participación en el debate de la Estrategia Mundial dentro del Consejo Económico y Social	Consultas con comisiones regionales, organizaciones y organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales para preparar programas y proyectos de la Estrategia Mundial Presentación de la Estrategia Mundial ante el Consejo Económico y Social Incorporación de la Estrategia Mundial en el programa de trabajo para 1990-1991 y en el plan de mediano plazo 1992-1995 Preparación de la presentación de la Estrategia Mundial ante la Asamblea General	Informes de las delegaciones a sus gobiernos	Participación en las actuaciones del Consejo Económico y Social Primera reunión entre organismos sobre la Estrategia Mundial

Fecha	Estados Miembros	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)	Comisión de Asentamientos Humanos/Consejo Económico y Social/Asamblea General	Organizaciones y organismos internacionales (intergubernamentales y no gubernamentales)
3 de octubre	Día Mundial del Hábitat 1988: informe sobre las iniciativas nacionales	Promoción del Día Mundial del Hábitat 1988 en todo el mundo		Día Mundial del Hábitat 1988: informes sobre la marcha de los programas de vivienda
Noviembre	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Promesas de Contribución: contribuciones voluntarias al plan de acción de la Estrategia Mundial			
Diciembre	Debate para la aprobación de la Estrategia Mundial y apoyo consiguiente	Apoyo sustantivo al cuádragesimo tercer período de sesiones de la Asamblea General	Asamblea General: aprobación oficial de la Estrategia Mundial	Participación en las sesiones de la Asamblea General
Enero-abril	Preparación de informes nacionales sobre la aplicación de la Estrategia Mundial basada en las directrices y el plan de acción	Complementos y coordinación de los informes nacionales sobre la Estrategia Mundial		Preparación de los primeros informes sobre la marcha de los trabajos de la Estrategia Mundial
Mayo	12.º período de sesiones de la Comisión de Asentamientos Humanos	Presentación del primer informe consolidado sobre la marcha de las actividades de la Estrategia Mundial	12.º período de sesiones de la Comisión de Asentamientos Humanos: Examen de las actividades de la Estrategia Mundial; examen del informe sobre la marcha de los trabajos del Hábitat y de los informes nacionales; informe sobre la marcha de los trabajos de las comisiones regionales	Informes sobre la marcha de los trabajos de la Estrategia Mundial; ilustración de los planes de mediano plazo y los programas de trabajo y su relación con la Estrategia Mundial

1989

Fecha	Estados Miembros	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)	Comisión de Asentamientos Humanos/Consejo Económico y Social/Asamblea General	Organizaciones y organismos internacionales (intergubernamentales) y no gubernamentales
	Preparación de la segunda ronda de informes sobre la marcha de las actividades de ejecución de la Estrategia Mundial basados en las directrices y el plan de acción	Continuación de la elaboración de programas y proyectos en previsión de los informes que se deberán presentar en 1991 a la Comisión de Asentamientos Humanos en su 13.º período de sesiones		Continuación de la preparación de programas y proyectos en previsión de los informes que se deberán presentar en 1991 a la Comisión de Asentamientos Humanos en su 13.º período de sesiones
Julio	Día Mundial del Hábitat 1990: informes sobre las actividades nacionales	Preparación del segundo informe consolidado sobre la marcha de los trabajos de la Estrategia Mundial que se presentará en 1991 a la Comisión de Asentamientos Humanos en su 13.º período de sesiones	Período de sesiones de julio del Consejo Económico y Social (actividades por definir)	Reunión entre organismos sobre la Estrategia Mundial
1.º de octubre	Día Mundial del Hábitat 1990: informes sobre las actividades nacionales	Promoción de las actividades del Día Mundial del Hábitat 1990 en todo el mundo		Día Mundial del Hábitat 1990: informe sobre la marcha de los programas de vivienda
Noviembre	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Promesas de Contribuciones voluntarias al plan de acción de la Estrategia Mundial			

Notas

- 1/ Para el informe de la Conferencia, consúltese Informe de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Vancouver, 31 de mayo a 11 de junio de 1976 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.76.IV.7 y corrección).
- 2/ Informe del Equipo de Tarea del Comité Administrativo de Coordinación sobre Objetivos del Desarrollo a Largo Plazo sobre la labor de su 15° período de sesiones, celebrado en Nueva York del 8 al 10 de septiembre de 1987 (ACC/1987/14), párr. 42.
- 3/ Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), Global Report on Human Settlements (Oxford University Press, 1987), pág. 6.
- 4/ Véase Banco Mundial, "Urbanization in developing countries: issues and priorities", monografía presentada al Comité de Asistencia para el Desarrollo en la reunión sobre desarrollo urbano que celebró en París, del 7 al 8 de octubre de 1986.
- 5/ S. Mayo, S. Malpezzi y D. Gross, "Shelter Strategies for the Urban Poor in Developing Countries", Research Observer, vol. I, No. 2 (julio de 1986).
- 6/ Para el informe de la Comisión de Asentamientos Humanos sobre la labor de su décimo período de sesiones, véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 8 (A/42/8 y Corr.1).

A. Estructura nacional para la formulación de una estrategia de vivienda

1. Corresponde a muchos ministerios y organismos gubernamentales desempeñar papeles esenciales en la construcción de viviendas, pero estas instituciones no establecen la relación necesaria entre sus responsabilidades y los elementos que forman las políticas y programas de vivienda. Una vez formulado el objetivo de una vivienda adecuada para todos, el problema consiste en aproximarse hacia el objetivo de modo coordinado. Esto exige determinar a) los obstáculos que se oponen a la construcción y distribución de viviendas en cada sector; b) los actores responsables de eliminar los obstáculos; y c) las medidas que deben tomarse para eliminar los obstáculos. La coordinación institucional de esta actividad debe tener lugar en el nivel más alto, y el objetivo debe ser diseñar un programa de acción práctico.

2. Una complicación práctica es evidentemente la dependencia mutua de las actividades que deben emprender diferentes organismos. No tiene mucho sentido, por ejemplo, aumentar los recursos de financiación para las viviendas si no se dispone de suficientes materiales de construcción para incrementar la producción de viviendas o si no hay suficientes especialistas de la construcción que puedan dar respuesta a un aumento en la demanda de construcción.

3. Otro problema que se plantea al relacionar entre sí las actividades y los elementos de una estrategia de viviendas es que algunos pasos son más difíciles que otros y algunos pasos se incluyen en un marco temporal más largo que otros. Sin embargo, hay un camino esencial en cada situación nacional y el objetivo de una estrategia nacional de vivienda es descubrirlo.

4. Puesto que cada gobierno organiza su estructura administrativa de modo único, no puede darse una descripción normalizada de los organismos y de sus papeles en el proceso de producción de viviendas. Sin embargo, pueden identificarse algunos elementos generales comunes en las organizaciones gubernamentales. La descripción que sigue no es válida necesariamente para un país concreto pero, mutatis mutandis, puede ser válida para un gran número de países en desarrollo que se enfrentan con la necesidad de formular y aplicar una política de vivienda.

5. Una lista típica de participantes y responsabilidades, además del Ministerio de Vivienda, podría ser la siguiente:

- a) Departamento del Primer Ministro o Ministerio de Desarrollo Nacional
 - i) Coordinación general de la preparación de la estrategia;
 - ii) Vigilancia de la realización de las actividades;
 - iii) Evaluación de los efectos de la estrategia;
 - iv) Examen, puesta al día y enmienda de elementos de la estrategia;

b) Ministerio de Tierras

- i) Introducción de sistemas de títulos de propiedad;
- ii) Introducción de sistemas de registro de las transacciones;
- iii) Preparación de leyes sobre adquisición de tierras y trámites para la adquisición de tierras;
- iv) Aplicación de medidas relativas a impuestos sobre la tierra (en coordinación con el Ministerio de Administración Local y con el Ministerio de Finanzas) a/;

c) Ministerio de Obras Públicas

- i) Instalación, operación y conservación de centrales de abastecimiento de agua y sistemas troncales de distribución;
- ii) Instalación, operación y conservación de obras de tratamiento de aguas cloacales y de sistemas troncales de captación;
- iii) Instalación, operación y mantenimiento de sistemas centrales de escurrimiento y grandes obras de protección contra inundaciones;
- iv) Instalación, operación y mantenimiento de centrales eléctricas y sistemas maestros de redes (o Ministerio de Energía si la energía constituye una responsabilidad separada);
- v) Construcción y conservación de carreteras principales (o Ministerio de Carreteras si las carreteras principales constituyen una responsabilidad separada);
- vi) Financiación de la infraestructura y recuperación de los costos (en coordinación con el Ministerio de Finanzas);

d) Ministerio de Transportes

- i) Operación y concesión de licencias de sistemas de transporte público;
- ii) Gestión del tráfico;

e) Ministerio de Salud

- i) Construcción y operación de dispensarios comunitarios;
- ii) Gestión de programas vecinales de salud y protección ambiental;

a/ La imposición de gravámenes sobre la tierra debería considerarse una medida de ordenación de las tierras y no una medida de recaudación fiscal; por lo tanto, debería estar bajo la responsabilidad del Ministerio de Tierras o el Ministerio de Gobiernos Comunales y no del Ministerio de Finanzas o de Tesoro.

f) Ministerio de Educación

Elaboración de programas de estudio, materiales y métodos didácticos para la capacitación de profesionales, técnicos y artesanos en el sector de la vivienda (en coordinación con el Ministerio del Trabajo o del Empleo);

g) Ministerio de Industria

- i) Desarrollo de materiales de construcción autóctonos (en coordinación con el Ministerio de Recursos Naturales);
- ii) Aprobación de reglamentos racionalizados de construcción (en coordinación con el Ministerio de Administración Local);
- iii) Promoción de la industria nacional de la construcción;
- iv) Gestión de programas de préstamos de pequeña escala para empresarios del sector no estructurado de la vivienda (en coordinación con el Ministerio de Finanzas);

h) Ministerio del Empleo o del Servicio Nacional (si está separado del Ministerio de Industria)

- i) Evaluaciones de la mano de obra en el sector de la vivienda;
- ii) Formulación de programas de capacitación en el trabajo, programas de capacitación de aprendices, etc. (en coordinación con el Ministerio de Educación);

i) Ministerio de Finanzas

- i) Asignación de recursos para los componentes públicos y privados del sector de la vivienda;
- ii) Promoción y reglamentación de los intermediarios financieros del sector privado;
- iii) Diseño de estructuras impositivas para apoyar la política nacional de vivienda;
- iv) Diseño de sistemas de subvenciones para grupos que necesitan apoyo financiero (en coordinación con el Ministerio de Bienestar Social);

j) Ministerio de Gobiernos Comunales

- i) Integración de los programas de vivienda en la gestión general de los asentamientos humanos;
- ii) Programas en pequeña escala de regularización de títulos y urbanización de tierras;
- iii) Instalación, operación y conservación de la infraestructura vecinal;
- iv) Provisión de instalaciones de recreo;

- v) Proyecto y operación de los mecanismos locales de recaudación fiscal, por ejemplo, sistemas de tasación de la propiedad, cobro de facturas a los usuarios de los servicios públicos, métodos para el mejoramiento de la recaudación;
- vi) Promoción de la participación comunitaria;
- vii) Promoción de pequeños programas de autoayuda y de proyectos de mejoramiento a corto plazo de los asentamientos precarios.

Podrá ser también necesario recabar la participación del Ministerio de Desarrollo Rural, si se desea que la vivienda sea componente de programas rurales integrados; del Ministerio de Desarrollo Social, si los funcionarios de desarrollo comunitario dependen de este Ministerio y no del Ministerio de Gobiernos Comunales; y del Ministerio de Cooperativas, si se pretende que el desarrollo cooperativo sea componente importante de la política gubernamental.

6. Además de recurrir a los representantes del Gobierno, todo órgano de coordinación encargado de formular una estrategia de vivienda tendrá que apelar a la contribución de los expertos del sector privado. Tendrían que participar, entre otros, miembros de la industria bancaria y de la industria de la construcción, de la comunidad académica y de los sindicatos, así como portavoces de las organizaciones no gubernamentales con actividad en este sector.

7. Tiene importancia decisiva que el órgano de convocación y coordinación se encuentre en el más alto nivel de autoridad. Lo ideal sería que la estrategia nacional de vivienda dependiera directamente del jefe de gobierno, por ejemplo, del Primer Ministro, pero en el peor de los casos la responsabilidad no debe recaer sobre funcionarios de menor categoría que el Ministro de Desarrollo Nacional o el de Planificación Económica. Si así no fuera, es muy poco probable que toda la serie de órganos mencionados participen con suficiente diligencia en esta actividad, si es que participan en absoluto. La participación diligente y en alto nivel no garantiza por sí que la formulación de políticas y los esfuerzos de ejecución se realicen con felicidad, pero su falta reducirá ciertamente las posibilidades de lograrlo.
