

---

## seminarios y conferencias

# **L**as campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe

Actas de los paneles sobre tenencia segura y gobernabilidad urbana realizados en la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria del período extraordinario de sesiones para realizar un examen y una evaluación generales de la aplicación del Programa Hábitat.

Santiago de Chile, 25 al 27 de octubre de 2000.



Santiago de Chile, octubre de 2001

Este documento fue compilado por Daniela Simioni, Oficial de Asuntos Ambientales de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL. El Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA (USA), institución educacional activa en los estudios y formación sobre políticas del suelo y tasación, apoyó la realización del panel sobre tenencia segura.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las Organizaciones que auspiciaron y apoyaron la realización del evento.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1616-P

ISBN: 92-1-321918-0

ISSN: 1680-9033

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2001. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.01.II.G.156

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales puede reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Primera Parte</b>	
<b>La campaña de seguridad en la tenencia de la vivienda</b> ....	11
<b>I. Hipótesis de trabajo para una estrategia regional de la campaña mundial de seguridad en la tenencia de la vivienda</b> .....	13
1. Antecedentes y justificación de la campaña mundial de seguridad en la tenencia de la vivienda.....	13
2. Propósitos y principios de la campaña mundial.....	14
3. Ejes principales de la campaña a nivel mundial .....	15
4. Necesidad de definir las prioridades y modalidades regionales de la campaña .....	16
5. Dimensión actual de la problemática de vivienda y tenencia residencial en América Latina y el Caribe .....	16
6. El rostro latinoamericano de la inseguridad en la tenencia residencial.....	17
7. Posibles características de la campaña en la región.....	19
8. La articulación entre las dos campañas.....	20
9. La estructura institucional para la operación regional de la campaña.....	21
<b>II. La puesta en práctica de la campaña de seguridad en la tenencia de la vivienda en América Latina y el Caribe</b>	
<i>Catalina Hinchey Trujillo</i> .....	25

<b>III. Urban illegality and security of tenure</b>	
<i>Edesio Fernandes</i> .....	29
1. The legal dimension of the urbanization process .....	30
2. Urban illegality.....	30
3. Questioning the legal system.....	30
4. Recognizing security of tenure.....	32
5. Urban reform and law reform.....	33
6. Conclusion.....	33
<b>IV. Desde la perspectiva de los derechos humanos</b>	
<i>Camilo Castellanos</i> .....	35
<b>V. Suelo urbano: políticas y desafíos para lograr la tenencia segura para los menos favorecidos</b>	
<i>Camilo Escalante Estrada</i> .....	39
<b>VI. Security of tenure – a caribbean perspective</b>	
<i>Jacqueline daCosta</i> .....	43
1. Introduction .....	43
2. Policy formulation.....	44
3. The role of information technology in security of tenure .....	44
4. Constraints to secure tenure .....	45
5. Present situation .....	46
6. New directions.....	48
<b>VII. La perspectiva de los pobladores de la campaña sobre la tenencia segura</b>	
<i>Evaniza Rodrigues</i> .....	51
<b>VIII. La sostenibilidad de la campaña sobre tenencia segura</b>	
<i>Gustavo Riofrío</i> .....	55
<b>Segunda Parte</b>	
<b>La campaña por una mejor gobernabilidad urbana</b> .....	59
<b>I. Campaña mundial por una mejor gobernabilidad urbana</b> .....	61
1. ¿Por qué una campaña por una mejor gobernabilidad urbana?.....	62
2. Principios y objetivos de la campaña por una mejor gobernabilidad urbana.....	63
3. Tendencias urbanas en América Latina y el Caribe.....	65
4. Los principales desafíos en cuanto a mejorar la gobernabilidad en las ciudades de la región .....	70
5. Avances regionales en la construcción de gobernabilidad democrática .....	73
6. Componentes, socios y estrategia operativa de la campaña en la región.....	73
<b>Bibliografía</b> .....	77
<b>II. La campaña por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe</b>	
<i>Alberto M. Da-Rocha-Paranhos</i> .....	79
<b>III. La perspectiva de los municipios en la campaña para la gobernabilidad urbana</b>	
<i>Gonzalo Duarte</i> .....	83
<b>IV. Good governance and the role of the caribbean local governments in this process</b>	
<i>Mulchan Lewis</i> .....	87
1. Features of good governance .....	88
2. The role of the Caribbean Association of Local Government Authority (C.A.L.G.A.) for this process.....	89
3. Local Agenda 21 and the role of local authority .....	91

4. Other key aspects of good governance.....	91
5. Conclusion.....	93
<b>V. Municipios y participación política de las mujeres</b>	
<i>Rosario Utreras</i> .....	95
1. Mujeres autoridades locales .....	96
2. Mujeres ciudadanas.....	97
<b>VI. Campaña mundial de gobernabilidad urbana</b>	
<i>Lydia Mabel Martínez de Jiménez</i> .....	99
<b>VII. La importancia de la transparencia y responsabilidad en la gobernabilidad democrática municipal</b>	
<i>Rafael Rueda Bedoya</i> .....	105
1. Preámbulo.....	105
2. Énfasis conceptual de esta presentación .....	106
3. Tres conceptos básicos asociados a la buena gobernabilidad urbana: eficacia/eficiencia, legitimidad y estabilidad .....	107
<b>VIII. Buen gobierno urbano: una cuestión de incentivos</b>	
<i>Eduardo Rojas</i> .....	109
1. Desafíos del gobierno urbano.....	109
2. Relaciones intergubernamentales.....	111
3. Integridad de las intervenciones requeridas para mejorar en gobierno urbano.....	114
<b>Serie seminarios y conferencias: Números publicados</b> .....	115

## Índice de cuadros

Cuadro 1: Condiciones personales y posibles líneas de acción para cada eje mundial de la campaña de seguridad en la tenencia de la vivienda.....	22
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----



---

## Resumen

---

Este volumen recoge la versión revisada de las ponencias que fueron presentada en los dos paneles sobre las campañas mundiales del Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat): la campaña sobre la tenencia de la vivienda y la campaña sobre gobernabilidad urbana.

Los dos paneles se realizaron en Santiago de Chile, en el marco de la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria del periodo extraordinario de sesiones para realizar un examen y una evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat que tuvo lugar en la Sede de la CEPAL, del 25 al 27 de octubre de 2000.

El CNUAH/Hábitat lanzó estas campañas mundiales sobre la tenencia de la vivienda y sobre gobernabilidad urbana, como principales ejes de implementación de la Agenda Hábitat, para buscar una aplicación más eficaz de su mandato a través de la movilización de asociaciones y organizaciones latinoamericanas y caribeñas y del fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y cooperación existentes.

La coordinación del panel sobre tenencia de la vivienda estuvo a cargo de Carolina Barco de Botero, Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital de la Municipalidad de Bogotá e integrante del Directorio del Lincoln Institute of Land Policy.

El objetivo principal de esta campaña es lograr, a través de la regularización de la tenencia de la vivienda, la integración de los ciudadanos más pobres al desarrollo de las ciudades y el pleno ejercicio de sus derechos.

El primer texto presentado en la primera parte de este volumen “Hipótesis de trabajo para una estrategia regional de la campaña mundial de seguridad en la tenencia de la vivienda”, preparado por la Oficina Regional del CNUAH/Hábitat para América Latina y el Caribe, expone la estrategia a nivel regional de la campaña global, identificando los ejes conceptuales y operativos, las prioridades y modalidades regionales de la campaña, así como la estructura institucional para su operatividad.

Catalina Hinchey Trujillo, Oficial de Asentamientos Humanos de Hábitat-LAC, presenta los principios de justicia social y equidad alrededor de los cuales se estructura la campaña, el objetivo de la Campaña que es el de ofrecer un mejor futuro a los habitantes de las áreas urbanas de la región, en especial a quienes carecen de vivienda o habitan en viviendas precarias, para permitir un ejercicio más pleno de la ciudadanía.

Edesio Fernandes, Coordinador del Grupo internacional de Investigación sobre legislación y espacio urbano (IRGLUS), aborda el tema de la legislación y el marco regulatorio de la tenencia de la tierra, sus diferencias y similitudes en los países de la región, la forma en que estos esquemas se reflejan en las perspectivas y demandas de los actores sociales, y los procesos nacionales en marcha, cuyas particularidades deberían articularse con las propuestas de la campaña.

Camilo Castellanos, de la Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, enfoca el tema de la vivienda y la tenencia segura desde el punto de vista de los derechos humanos, y por lo tanto, la necesidad de forjar amplios consensos para armonizar el derecho urbanístico con los derechos humanos, diseñar una estrategia de legitimación de las normas y persuadir a la opinión pública de que es posible y necesario solucionar el grave problema de privación de un derecho.

Carlos Escalante Estrada, de la Red HIC-Suelo, hace referencia a la Asamblea Mundial de Pobladores, realizada en el mes de octubre de 2000 en México, presenta la situación de la tenencia de la tierra en distintos países y como estas situaciones distintas se han reflejado en el tipo de perspectivas y demandas que plantean los actores sociales, en particular las organizaciones de base.

También Evaniza Rodrigues, representando a la Coalición Internacional Hábitat (HIC-LAC), se refiere a esta Asamblea Mundial de Pobladores, trayendo la perspectiva de ellos para la campaña sobre la tenencia de la vivienda, y enfatiza el criterio de que el ideal colectivo no es sólo el derecho a la vivienda, sino el derecho a una ciudad democrática, incluyente, habitable, educativa, productiva, saludable y segura y a suelos urbanos que sean patrimonio de todos.

Jacqueline daCosta, Directora General del Ministerio de Suelos y Medio Ambiente de Jamaica, en una detallada exposición sobre la tenencia segura en los países del Caribe, insiste en los problemas específicos que esta subregión está enfrentando, como la limitada disponibilidad de tierras y la competencia por su uso; la inequitativa distribución de los suelos, herencia del pasado colonial; los frecuentes desastres naturales; la escasez de recursos financieros; la insuficiencia de los programas de tenencia segura y el alto porcentaje de asentamientos ilegales. Para enfrentar esta situación se necesitan políticas amplias sobre uso del suelo, mercados de tierras acordes con las características culturales de la subregión e información adecuada, así como información y enfoques y procesos nuevos y realistas, de los cuales ya existen alentadores ejemplos.

Finalmente, Gustavo Riofrío, de la ONG DESCO del Perú, toma en consideración una serie de factores que acentúan la complejidad de la tenencia segura, entre otros la modificación de la estructura por edades de los habitantes de las ciudades, la existencia de ciudades paralelas o espontáneas, en las que vive un alto porcentaje de la población, lo que se vincula con la seguridad de la tenencia como medio de estructuración de auténticas ciudades, no ciudades dormitorio o centros urbanos incapaces de desarrollarse.



El panel dedicado a la campaña sobre gobernabilidad urbana fue coordinado por Joan Mac Donald, Coordinadora del área de asentamientos humanos de la Corporación de Promoción Universitaria de Chile. El objetivo de esta campaña es lo de contribuir a construir una ciudad integradora y participativa, definida como un lugar donde todas las personas, independientemente de su posición económica, sexo, edad, raza o religión puedan participar productivamente en las oportunidades que la ciudad ofrece.

El texto de la Oficina Regional del CNUAH/Hábitat para América Latina y el Caribe, “Campaña mundial por una mejor gobernabilidad urbana. Implementando la Agenda Hábitat: Hacia una Ciudad Integradora y Participativa” aborda los temas esenciales de la campaña para la región latinoamericana y caribeña, sus principios y objetivos, los principales desafíos en cuanto a mejorar la gobernabilidad en las ciudades de la región, para terminar describiendo la estrategia operativa de la campaña en la región, haciendo hincapié en sus componentes y en los socios estratégicos para su implementación.

Alberto Paranhos, Asesor en Asentamientos Humanos de la Oficina Regional de Hábitat para América Latina y el Caribe, explica cómo los siete siguientes principios básicos para la gobernabilidad urbana pueden ser traducidos en instrumentos de gestión urbana: sostenibilidad, descentralización, equidad, eficiencia, transparencia y responsabilidad, participación cívica y ciudadanía y seguridad.

Gonzalo Duarte, a nombre de las autoridades locales agrupadas a la Federación Latinoamericana de Autoridades, Municipios y Asociaciones, nos trae algunas reflexiones sobre gobernabilidad desde la perspectiva de los municipios que pueden iluminar las decisiones de los gobiernos nacionales. Desde su punto de vista el tema de la gobernabilidad es otra forma de llamar a los viejos desafíos de construcción de la justicia, de defensa de la libertad y de consolidación de la democracia en los países en América Latina. Los ciudadanos proponen y buscan métodos de articulación que les permitan encontrar y participar en la construcción de soluciones a sus problemas, porque están convencidos de que es posible influir desde su realidad cotidiana en los acontecimientos y en la calidad de vida de sus ciudades.

Mulchan Lewis, Representante de la Asociación Caribeña de Gobiernos Locales (CALGA), nos describe las características de la gobernabilidad desde el punto de vista de los países menos desarrollados, los aspectos claves de la gobernabilidad, tales como: la importancia de la educación, la participación, el liderazgo, el involucramiento de la comunidad y la democracia representativa.

Rosario Utreras, de la Federación de Mujeres Municipalistas, enfoca en dos temas: los municipios como espacios de gobierno más cercanos a la comunidad, y la participación política de las mujeres en esos mismos espacios. En particular precisa el rol que en esta gobernabilidad urbana tienen las mujeres, como se puede incorporar la perspectiva de género en las políticas municipales a través del acceso efectivo de la mujer al poder y de los cambios que son necesarios en las actitudes y comportamientos culturales que mantienen los esquemas tradicionales y las condiciones de marginación en contra de la mujer.

Lidia Mabel Martínez de Jiménez, Directora Nacional de Políticas Habitacionales del Ministerio de Infraestructura y Vivienda de Argentina, destaca nuevamente los siete principios básicos de la campaña, y en un positivo balance regional reconoce los avances logrados con respecto a estos siete criterios. Se reconoce un rol indelegable a los gobiernos nacionales directamente relacionado con su responsabilidad de lograr la integración armónica del territorio, garantizando equidad en las condiciones de vida de su población.

Rafael Rueda Bedoya, de la Red de ONG FORHUM, hace referencia a tres conceptos básicos asociados a la buena gobernabilidad urbana para mejorar los actuales niveles de responsabilidad y transparencia de los gobiernos locales y de las sociedades locales en la búsqueda

de una gestión urbana transparente y una ciudadanía vigilante de sus derecho. Estos son: eficacia/eficiencia, legitimidad y estabilidad.

Finalmente Eduardo Rojas, Especialista Principal en Desarrollo Urbano del Banco Interamericano de Desarrollo, destaca el hecho que todos los gobiernos enfrentan el desafío de resolver un conjunto crecientemente complejo de problemas, entre los que destacan: la promoción del desarrollo económico; la necesidad de proveer mejores servicios a las actividades económicas y los hogares; la promoción de la integración social; la contaminación ambiental; la congestión y costos crecientes de provisión de servicios urbanos. Para satisfacer las necesidades de la mayoría de la población, un buen gobierno local requiere definir un sistema de reglas e incentivos bien diseñados para inducir a quienes los administran a hacer un uso eficiente y probo de los recursos.

**Primera Parte**  
**La campaña de seguridad en la**  
**tenencia de la vivienda**

---



# **I. Hipótesis de trabajo para una estrategia regional de la campaña mundial de seguridad en la tenencia de la vivienda<sup>1</sup>**

---

## **1. Antecedentes y justificación de la campaña mundial de seguridad en la tenencia de la vivienda**

A pesar de los compromisos adoptados por los gobiernos en la Conferencia Hábitat II (Estambul, 1996), la falta de vivienda adecuada y el ciclo de la pobreza urbana que afecta a miles de millones de personas no han tenido mejoras significativas en los últimos cuatro años. La tercera parte de la humanidad (más de 2,000 millones) vive actualmente en asentamientos precarios, sin tener acceso a viviendas y servicios sociales adecuados. El círculo vicioso de la pobreza los aleja sistemáticamente de las oportunidades para acceder al disfrute básico de sus derechos como seres humanos.

Las resoluciones de la Comisión de Asentamientos Humanos, aprobadas en sus períodos 16o. y 17o. y la nueva visión estratégica del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, CNUAH (Hábitat), insisten en la urgencia de poner en marcha iniciativas que hagan frente a estas críticas condiciones. El nuevo

---

<sup>1</sup> Este trabajo, preparado por la Oficina Regional del CNUAH/Hábitat para América Latina y el Caribe, fue publicado y distribuido en su primera versión como documento de referencia N° DDR/3 durante la Conferencia Regional Preparatoria para Hábitat+5.

Programa Mundial de Trabajo prioriza los asuntos derivados de la urbanización creciente y su impacto en los más pobres, proyecta un tipo de actividades más orientadas a la abogacía y a la promoción de principios normativos internacionales, enfatiza como espacio de acción, los niveles locales y, fortalece el enfoque asociativo a través de alianzas estratégicas y operativas. Dando inicio a la implementación de estos nuevos enfoques, Hábitat está organizando su labor en torno a dos Campañas Mundiales: la Campaña de *Seguridad en la Tenencia de la Vivienda* y la Campaña por *la Gobernabilidad Urbana*.

La seguridad en la tenencia es un componente fundamental dentro del derecho humano a la vivienda y constituye un requisito básico para promover la integración progresiva de los pobres urbanos al desarrollo de las ciudades y al ejercicio pleno de la ciudadanía. Garantizar la tenencia segura es una parte importante de un enfoque integral hacia la ampliación de oportunidades para los pobres urbanos, no sólo en materia del acceso a vivienda y servicios básicos, sino también a las oportunidades de empleo formal e informal, así como a la representación política directa. Otorgar la tenencia segura, reconocerla y protegerla, beneficia no sólo a las personas para quienes se garantiza la tenencia, sino que conlleva toda una gama de beneficios positivos tanto en términos de regularización de los asentamientos, como para el desarrollo urbano en general.

## **2. Propósitos y principios de la campaña mundial**

La Campaña mundial de seguridad en la tenencia de la vivienda debe considerarse como una iniciativa a largo plazo, que contribuirá al objetivo fijado en el Programa de Hábitat de «lograr, hacia el año 2015, un progreso evidente hacia la vivienda adecuada para todas las personas, con seguridad en la tenencia y acceso a los servicios básicos y comunitarios». Al abordar los diversos problemas relacionados con el acceso al suelo urbano y a la vivienda, la Campaña, siguiendo la guía de la Carta de las Naciones Unidas y los principios de la justicia social y la equidad, fundamentará sus acciones en un enfoque basado en los derechos humanos. De allí que ocupe un importante lugar la promoción y preparación de directrices y normas mundiales para lograr la seguridad en la tenencia de la vivienda.

La Campaña mundial de seguridad en la tenencia de la vivienda ofrece una excelente oportunidad para movilizar a los gobiernos y organizaciones de la sociedad civil a fin de que adopten medidas conjuntas y adecuadas. Para ello, establecerá un marco de trabajo asociativo en el cual se garantice la expresión y participación activa de los pobres urbanos y de las organizaciones que los representan. De otro lado, proporcionará apoyo a los gobiernos nacionales y locales para el desarrollo de programas viables, política y financieramente. La Campaña, en la medida que logre el éxito, conllevará mejoras en las políticas de vivienda para los pobres urbanos y contribuirá a la buena gobernabilidad urbana.

La Campaña, además, constituirá un excelente vehículo para promover el papel de la mujer, con el fin de asegurar un mayor éxito en las políticas de vivienda y reducción de la pobreza. Hábitat y sus socios estarán abogando por una concepción de la tenencia segura que beneficie a las mujeres y los hombres por igual, lo que obligará a cambios sustanciales en las normas y leyes relacionadas con las mujeres, especialmente en cuanto a sus derechos a la propiedad y la herencia.

Los elementos centrales que han sido definidos para la Campaña mundial están fundamentados en las siguientes consideraciones principales:

- Contar con la seguridad en la tenencia es un elemento esencial en la promoción de los derechos a la vivienda, con arreglo a los cuales hombres, mujeres y niños, tendrán la oportunidad de lograr el acceso a una vivienda adecuada sobre la base de principios de dignidad, seguridad y de derecho a la intimidad.

- La articulación de las necesidades en materia de vivienda con el conjunto de aspiraciones de los pobres urbanos, a través de redes sociales bien organizadas, aumenta considerablemente las posibilidades para formular e implementar estrategias de vivienda sostenibles.
- Contar con seguridad en la tenencia es un requisito previo fundamental para un mejor ordenamiento y gestión de las áreas urbanas, especialmente en la medida en que se reconozca el derecho de los pobres a una ciudadanía urbana plena, así como el derecho a participar efectivamente en la elaboración y definición de las políticas que afectan sus condiciones de vida.

### **3. Ejes principales de la campaña a nivel mundial**

Los ejes principales de trabajo que se están proponiendo mundialmente para el desarrollo de principios normativos y de acciones son los siguientes:

- Promover el desarrollo de programas masivos de regularización y/o mejoramiento de asentamientos precarios;
- Fomentar la adopción de marcos legislativos apropiados y el funcionamiento efectivo y eficiente de las instituciones nacional y locales competentes;
- Garantizar la igualdad de género y la prevención de todas las formas de discriminación en materia del derecho a una vivienda y a la seguridad en la tenencia;
- Prevenir los desalojos forzosos y establecer normas para tratar adecuadamente los desalojos que se realicen por razones de interés público y obras de desarrollo;
- Estimular la adopción de marcos reguladores que faciliten el funcionamiento de los mercados de tierra, mediante sistemas de catastro funcionales y transparentes, y un acceso amplio del público a la información;
- Complementar las medidas en el campo de la seguridad de tenencia con programas orientados a ampliar el acceso a los servicios básicos y al financiamiento;
- Promover la adopción, a un mediano plazo, de un convenio internacional que consolide, amplíe y estructure una normativa internacional en materia de los derechos a la vivienda.

#### **¿Que es la seguridad de la tenencia?**

La seguridad de la tenencia es un acuerdo individual o grupal sobre el derecho a la tierra y a la propiedad residencial, el cual se rige y reglamenta por un marco jurídico y administrativo. La seguridad deriva del hecho de que el acceso al uso de la tierra y a su propiedad se basa en una serie conocida de normas, y que este derecho puede ser objeto de acciones jurídicas.

Puede decirse que una persona o familia tiene seguridad en la tenencia cuando está protegida contra el desalojo involuntario de su tierra o residencia, salvo en circunstancias excepcionales, y en este caso sólo mediante un procedimiento jurídico conocido y convenido, que debe ser en sí mismo objetivo, aplicable para todos los casos similares, discutible e independiente. Estas circunstancias excepcionales pueden incluir razones de interés público, situaciones en las que la propia seguridad física de la persona y la propiedad estén amenazadas, o cuando las personas que han de ser desalojadas han ocupado la propiedad por la fuerza o intimidación.

#### **4. Necesidad de definir las prioridades y modalidades regionales de la campaña**

Al menos un tercio de la población de América Latina y el Caribe carece de vivienda o vive en viviendas inadecuadas. De la mano de la urbanización acelerada (64% de población urbana en 1980 y 80% en el 2000) en todos los países de la región se han acrecentado los problemas de acceso al suelo y a una solución habitacional. En razón de la relevancia que tiene esta problemática, CNUAH (Hábitat) está estructurando un Programa regional de apoyo a la Campaña mundial, el cual tendrá a su cargo la promoción y coordinación regional.

A partir del reconocimiento a las particularidades que tiene la problemática de la vivienda y de la tenencia residencial en cada región, se ha planteado la necesidad de desarrollar un esfuerzo que permita definir la relevancia y las modalidades específicas que tendrían en cada una de ellas los diferentes elementos que se están proponiendo mundialmente para la Campaña. La efectividad de la Campaña estará definida en gran medida por la capacidad para saber identificar y potenciar tanto lo común (mundial) como lo específico (regional) que hay en esta temática y propiciar, a partir de allí, el aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada nivel de acción: mundial, regional, nacional y local.

A continuación se proponen algunas reflexiones iniciales sobre el contexto y características regionales de América Latina y el Caribe, en materia de la problemática de tenencia residencial, las cuales se presentan a manera de tesis y/o hipótesis de trabajo para propiciar una discusión entre los socios potenciales de la Campaña a nivel regional. Con ellas se espera generar un proceso de intercambio y retroalimentación, que permita luego construir una estrategia mancomunada para el impulso a la Campaña en América Latina y el Caribe.

#### **5. Dimensión actual de la problemática de vivienda y tenencia residencial en América Latina y el Caribe**

##### **La pobreza es diferencial**

Según las cifras de la CEPAL,<sup>2</sup> «En el último bienio un grupo de países de América Latina y el Caribe lograron disminuir sus niveles de pobreza, en tanto que en varios otros se interrumpió la tendencia positiva mostrada en los primeros ocho años de la década de 1990. (...) tomada la región en su conjunto, la tasa de variación del PIB por habitante pasó de 3.7% en 1997 a 0.4% en 1998 y a -1.6% en 1999, lo que hace prever un incremento de la población pobre».

El desempleo urbano en América Latina aumentó de 7.3% en 1997 a 8.7% de la población activa entre 1997 y 1999, con incrementos superiores a dos puntos porcentuales en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela. En atención al panorama descrito, lo más probable entonces es que hacia fines de los años noventa se haya producido en la región un deterioro en la tendencia favorable que mostraron los indicadores de pobreza en los primeros ocho años de la década. Como se recordará, en ese período la incidencia de la pobreza se redujo en cinco puntos porcentuales, al pasar de 41% en 1990 a 38% en 1994 y 36% en 1997 (cifras que expresadas en términos de la proporción de la población en situación de pobreza representaban el 48%, 46% y 44%, respectivamente), conteniéndose así el aumento en el volumen de población pobre, estimado en cerca de 200 millones de personas. A su vez, esta positiva evolución fue acentuada tanto en las zonas urbanas: de 35% de los hogares en 1990 a 30% en 1997, como en las rurales: de 58% a 54% entre esos mismos años.

---

<sup>2</sup> CEPAL (2000), Panorama Social de América Latina, 1999-2000 (LC/G.2068-P), Santiago de Chile, pp. 37 y 38.



## **La pobreza es más urbana, la indigencia rural**

“(…) También en ese período hubo avances con respecto a los índices de indigencia o de extrema pobreza, que disminuyeron para el conjunto de la región del 18% al 15% de los hogares, con diferencias entre las áreas urbanas y rurales similares a las anteriormente señaladas”.<sup>3</sup>

## **El gasto social en vivienda, agua y saneamiento creció moderadamente**

Comparando 15 países de la región, el gasto social en cuanto a vivienda, agua y saneamiento creció moderadamente entre 1990 y 1997. Mientras en el período 1990-1991 significó 37 dólares per cápita, en 1996-1997 alcanzó 44 dólares, lo que representó un crecimiento del 19.3%. Vale anotar que el gasto social en otros sectores creció más significativamente en el mismo período: 39.5% en educación, 31.7% en salud y 40.8% en seguridad social.<sup>4</sup>

Todos estos datos señalan una situación que si bien dista mucho de ser buena, no está expresándose en convulsiones sociales fuertes. Por supuesto que, dada la vulnerabilidad y fragilidad de las economías de la región, estas tendencias positivas pueden revertirse ocasionando situaciones explosivas en las áreas urbanas más empobrecidas.

## **6. El rostro latinoamericano de la inseguridad en la tenencia residencial**

### **Ciudades informalizadas y semi-legalizadas**

Si bien existe creciente información sobre indicadores sociales urbanos y sobre fenómenos como la informalidad urbana, no ocurre lo mismo con las cifras consolidadas y actualizadas en materia de la tenencia residencial. Sin embargo, los estudios realizados en algunas de las principales ciudades de la región (Kingston, Lima, Managua, San Pedro Sula, Sao Paulo) dan cuenta de una realidad contundente: cerca de la mitad de sus habitantes están afectados por algún tipo de inseguridad en la tenencia: asentamientos precarios sin ninguna regulación, asentamientos consolidados pero sin formalización legal, asentamientos ubicados en zonas de alto riesgo, sistemas informales de arriendo y subarriendo, propietarios amenazados de desahucio por incapacidad de pago de préstamos hipotecarios.

### **El costo de la inseguridad en la tenencia**

Esta inseguridad en la tenencia residencial significa grandes costos sociales para los diferentes actores urbanos:

- para los pobres representa precariedad y altos costos en el acceso a servicios, cobros abusivos de cuotas por parte de «urbanizadores piratas» y abogados tramitadores, hacinamiento y condiciones insalubres de habitabilidad;
- para los gobiernos locales y nacionales representa limitaciones y sobrecostos para la prestación de servicios, estrechez de la base impositiva y una fuente permanente de conflictividades sociales y políticas;
- para el sector privado significa estrechez de los mercados financieros, de viviendas y de los materiales de construcción;

<sup>3</sup> Op.cit., nota N° 3, p. 38.

<sup>4</sup> CEPAL (1998), Panorama Social de América Latina, 1997 (LC/G.1982-P), Santiago de Chile.

- para el resto de habitantes de la ciudad significa un sobrecosto en los servicios urbanos y una desvalorización de sus propiedades.

### **Las expresiones de la problemática de la tenencia residencial han cambiado drásticamente a lo largo de las últimas décadas**

Los años '70 y '80 se caracterizaron en América Latina y el Caribe por un ascenso generalizado de las luchas populares por la vivienda. La acelerada expansión urbana generada por las migraciones campo-ciudad y las sucesivas crisis económicas trajeron consigo una encarnizada lucha por el suelo urbano que se reflejó en oleadas de invasiones, unas espontaneas y otras organizadas, que fueron moldeando la fisonomía y la cultura política y social de la mayoría de las urbes en la región.

En casi todos los países estos fenómenos estuvieron acompañados de la estructuración de movimientos sociales urbanos, entre los cuales se destacaron los frentes o federaciones nacionales de lucha por la vivienda (los viviendistas). Así mismo, las reivindicaciones de la vivienda y la tenencia residencial ocuparon un lugar importante en la agenda de las organizaciones políticas. Al calor de estas movilizaciones sociales se adoptaron nuevas leyes urbanas y de vivienda.

Muchas veces, como resultado de las agudas contradicciones entre los intereses de los ocupantes con los grandes propietarios urbanos y dada la característica autoritaria de muchos de los gobiernos, estas ocupaciones fueron fuertemente reprimidas y fueron muy frecuentes y masivos los desalojos forzosos. Pero, de otro lado, fruto de la presión popular y de manejos clientelistas por parte de las autoridades, se fue generalizando en muchas zonas urbanas una situación de congelamiento de conflictos que permitió el reconocimiento tácito de la posesión, e incluso la prestación de servicios, pero sin su plena formalización legal.

Otro fenómeno que se convirtió en una práctica extendida dentro de las principales ciudades de la región, fue el de las lotificaciones ilegales, promovidas por los llamados «urbanizadores piratas» o «invasores profesionales» quienes, valiéndose casi siempre de conexiones con autoridades o políticos locales, han manipulado y continúan manipulando las aspiraciones de las familias más pobres por tener una vivienda. Por supuesto que además de los créditos políticos que obtienen sus protectores, estas operaciones significan siempre un negocio con jugosas ganancias para sus promotores. Después, son siempre los pobladores quienes tienen que soportar sobre sus hombros la larga lucha por la provisión de servicios y la legalización.

Al arribar la década de los noventa, la amplitud y profundidad de las movilizaciones sociales urbanas disminuyeron en casi toda la región. Varios factores pueden explicar esta tendencia: en primer lugar, la disminución en el ritmo del crecimiento urbano (ya no es tan masivo ni acelerado); en segundo lugar, la menor disponibilidad de terrenos ejidales o con títulos de propiedad en litigio (los cuales significaron un alto porcentaje de los lotes invadidos); en tercer lugar, la democratización política, que posibilitó la tramitación menos polarizada de este tipo de conflictos; en cuarto lugar, la crisis generalizada de los movimientos sociales de tipo contestatario y el tránsito de muchos de ellos hacia organizaciones de autogestión o de impulso a proyectos habitacionales basados en la producción social de vivienda.

Junto a este decrecimiento de las expresiones colectivas de lucha por la vivienda, fue notoria la mayor preponderancia de las reivindicaciones comunales por otro tipo de servicios urbanos (agua, vías, transporte, infraestructura educativa y de salud, disposición de desechos), así como las demandas ciudadanas por mayor participación en la toma de decisiones a nivel municipal.

## **Un equilibrio inestable, con consecuencias negativas**

En la actualidad, a pesar del alto nivel de inseguridad en la tenencia residencial que caracteriza la mayoría de las ciudades latinoamericanas y caribeñas, no asistimos a movilizaciones sociales masivas que estén asociadas a esta problemática. En casi todos los centros urbanos de la región se dan dos fenómenos paralelos: de un lado, la estabilización o crecimiento moderado de las zonas de precarios (con excepción de algunos países que atraviesan situaciones especialmente conflictivas), y de otro, la consolidación progresiva de grandes zonas semi-legales (barrios que no están legalizados pero en donde nadie cuestiona la posesión por parte de sus actuales habitantes).

En este contexto, las situaciones que desembocan en desalojos forzosos son pocas y normalmente afectan pequeños núcleos de familias, casi siempre localizadas en zonas de retiro de vías o espacios destinados para otros usos comunitarios. Esta especie de tregua en la resolución de los conflictos por la tierra, que experimentan muchas zonas urbanas, se traduce en la mayoría de los casos en un desentendimiento de las autoridades y en falta de acción organizada de los pobladores; con la consecuencia adicional de que inmensas zonas de la ciudad quedan estancadas, sin posibilidad de atraer inversiones o obras de desarrollo urbano.

Una problemática especial la constituye la situación de los arrendatarios de bajos ingresos en las áreas metropolitanas, los cuales subarriendan, bien sea en zonas altamente deterioradas de los centros históricos (cuarterías, conventillos o inquilinatos en condiciones de alta precariedad y hacinamiento) o en zonas de precarios organizados por urbanizadores «piratas». Esta es tal vez una de las expresiones más extremas de la problemática de tenencia residencial, por cuanto es poco visibilizada, a pesar de ser los sitios donde se producen mayores violaciones y atropellos, los cuales afectan principalmente a la población infantil y las mujeres jefas de hogar.

El hecho de que no se estén expresando en la actualidad enfrentamientos sociales agudos, no significa que el problema no tenga características críticas y que no deba ser abordado de manera urgente. Niveles de inseguridad en la tenencia residencial tan extendidos, no sólo son una bomba de tiempo social, sino que constituyen una traba para la planificación racional y el desarrollo sostenible de las ciudades.

## **Cambios en los escenarios y en los protagonistas**

Estas particularidades de la problemática de la tenencia residencial en América Latina y el Caribe, plantean una serie de preguntas sobre los escenarios de actuación y el papel que están llamados a jugar ciertos actores: ¿Qué tipo de organizaciones sociales y/o comunitarias es la llamada a articular estas reivindicaciones ante la ausencia de plataformas nacionales fuertes y representativas? ¿Serán más las redes o coaliciones locales de organizaciones sociales y ONGs? ¿Qué papel deben jugar en este campo los gobiernos locales? ¿Cuáles son las nuevas funciones que deben desempeñar en este campo los gobiernos nacionales?

Responder a esas preguntas, con base en los aprendizajes extraídos de experiencias exitosas en la región, permitirá precisar los niveles de actuación y el papel de los diferentes socios que se piensa involucrar en la Campaña.

## **7. Posibles características de la campaña en la región**

Si son válidas estas consideraciones acerca del contexto regional de la Campaña, aparecen algunas pistas sobre las modalidades en las que se deberá estructurar una estrategia de impulso:

- Un elemento central para lograr el arranque de la Campaña deberá ser el «descongelamiento» de esta temática a nivel regional y de cada uno de los países:

visibilizar su existencia y hacer conciencia sobre los costos y consecuencias que tiene para el desarrollo sostenible de las ciudades. El problema de la tenencia residencial no se resuelve simplemente dejando a los pobres «estar allí», ellos tienen el derecho de ejercer efectivamente su ciudadanía, empezando por asegurar el status de su tenencia y por lograr el acceso equitativo a los bienes y servicios urbanos.

- Para poder producir esta ruptura del «status-quo» urbano se requiere lograr el compromiso activo de los actores claves de la gestión urbana: los gobiernos locales y nacionales, las organizaciones de pobladores y los organismos no-gubernamentales deben ser convencidos sobre la importancia de demostrar todo lo que puede ganar la ciudad y los diferentes actores urbanos con acciones positivas en este campo: integración social, mejoramiento de la calidad de vida para los sectores de menores ingresos, dinamización económica, gobernabilidad, etc.
- Partiendo de las diferencias entre países y ciudades, para el inicio de las acciones de Campaña deberán priorizarse aquellos en que se combine la expresión aguda de la problemática de inseguridad en la tenencia, con el interés y la voluntad de trabajo por parte de un conjunto relevante de actores urbanos.
- **El nivel local:** El escenario principal de la Campaña deberá estar en los niveles locales. Es a partir del impulso y/o consolidación de experiencias municipales demostrativas, desarrolladas en ciudades de importancia poblacional y política, que se podrá ir generando la masa crítica necesaria para la adopción y aplicación sistemática de normas y políticas nacionales que garanticen una transformación significativa de la situación. En consonancia con esta definición estratégica, deberán promoverse coaliciones locales entre las redes sociales y los gobiernos locales que idealmente deberán suscribir actas o protocolos locales para trabajar conjuntamente en la resolución de la problemática de la tenencia residencial.
- **El nivel nacional:** Así el énfasis esté centrado en los niveles locales, será fundamental lograr comprometer a las autoridades nacionales y los parlamentos en el impulso de la Campaña. Exitos locales no bastan ni son sostenibles, si no están acompañados y reforzados por normas, medidas y recursos del orden nacional. El perfeccionamiento de los marcos legales y la modernización de las instituciones nacionales que están involucradas en el tema, deberán hacer parte integral de las acciones a impulsar nacionalmente. De igual manera, el nivel nacional debe cumplir un papel articulador y dinamizador de las experiencias que se vayan realizando a nivel local.
- **Lo normativo:** En cuanto al componente normativo, este deberá ir trabajándose en paralelo al desarrollo de acciones locales y nacionales, pero no puede ser un ejercicio de expertos, sino que deberá estar alimentado por las experiencias que vayan desarrollándose en el terreno. Papel clave en esta retroalimentación entre lo normativo y lo práctico deberán jugar las redes regionales y subregionales.

## 8. La articulación entre las dos campañas

Como ya fue mencionado, junto con la Campaña de seguridad en la tenencia de la vivienda, Hábitat está impulsando la Campaña por la gobernabilidad urbana. El objetivo de esta Campaña es aumentar la capacidad de gestión de los gobiernos locales y demás actores urbanos para hacer realidad la construcción de ciudades más incluyentes e integradas.

Tanto en sus contenidos como en su operación, estas dos Campañas están estrechamente vinculadas. Avanzar en la seguridad de la tenencia contribuye a hacer más gobernables las ciudades y ciudades mejor gobernadas (con amplia y efectiva participación popular) estarán en mejores condiciones para resolver los problemas de la vivienda y la tenencia residencial. De igual manera, hay convergencias en cuanto a los actores claves a movilizar para el impulso de ambas Campañas.

Esta articulación programática y operativa de las dos Campañas deberá reflejarse también en su estructura operativa regional. De allí que se esté proponiendo tanto la complementación de recursos y la coordinación de agendas (con lo cual se evita la saturación y duplicación de tareas), como la conformación de un Comité de Apoyo Regional integrada por una combinación de representantes de las instituciones representativas de los socios estratégicos de Hábitat, con personas y organizaciones de reconocida trayectoria regional en el campo de la vivienda y el desarrollo urbano.

## **9. La estructura institucional para la operación regional de la campaña**

Para el impulso específico de la Campaña de seguridad en la tenencia de la vivienda se integrará una estructura regional (Comité de acción), que tendrá en sus manos la coordinación y promoción de la Campaña. La sugerencia es que este Comité sea integrado por IULA/FLACMA, FEMICA y CALGA - a nombre de los gobiernos locales y por HIC/LAC (representados por la Red HIC/Suelo, la Coordinación Continental de FCOC y la Red Mujer y Hábitat-Caribe) a nombre de las organizaciones de la sociedad civil. El compromiso de las organizaciones regionales (tanto del Comité de apoyo como del Comité de acción) y las líneas de acción que se priorizen regionalmente deberán expresarse en un Acuerdo Fundacional.

Para facilitar el intercambio y la coordinación entre las experiencias locales que se impulsen en el marco de la Campaña se propiciará la conformación de una red de ciudades demostrativas.

Cuadro 1

**CONDICIONES REGIONALES Y POSIBLES LÍNEAS DE ACCIÓN PARA CADA EJE MUNDIAL DE LA CAMPAÑA DE SEGURIDAD EN LA TENENCIA DE LA VIVIENDA**

<b>Ejes de trabajo mundial</b>	<b>Condiciones regionales</b>	<b>Posibles acciones</b>
<p><b>a) Promover el desarrollo de programas masivos de regularización y/o mejoramiento de asentamientos precarios.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunos países han adoptado normas que permiten el desarrollo de programas de titulación de predios en asentamientos precarios y espontáneos, pero su aplicación depende de la voluntad política de las autoridades nacionales y municipales.</li> <li>• Algunos municipios grandes han emprendido programas de mejoramiento barrial, casi siempre con empréstitos de la banca internacional.</li> <li>• En otros países, los gobiernos se inclinan más por la práctica de la reubicación de precaristas en nuevos desarrollos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la aplicación más extensiva de las normas que permiten la regularización de asentamientos precarios.</li> <li>• Promover el desarrollo de políticas y programas integrales de mejoramiento barrial que estén sustentados principalmente en la movilización de recursos financieros internos.</li> <li>• Propiciar una mayor participación de las organizaciones de precaristas en los programas de reubicación.</li> </ul>
<p><b>b) Fomentar la adopción de marcos legislativos apropiados y el funcionamiento efectivo y eficiente de las instituciones nacional y locales competentes.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la mayoría de países existen legislaciones nacionales en materia de vivienda que contemplan normas sobre la regularización legal y física de asentamientos. El problema está más en su efectiva aplicación.</li> <li>• Uno de los principales cuellos de botella legales e institucionales es la sobreposición o falta de definición en cuanto a las competencias de gobiernos locales y nacionales en materia de ordenamiento territorial y regularización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudio comparado de legislación en materia de vivienda y tenencia residencial, y compilación de buenas prácticas en materia de normas y procedimientos jurídicos.</li> <li>• Apoyo a la armonización de competencias entre los diferentes niveles de gobierno.</li> <li>• Apoyo a procesos de formación de capacidades humanas e institucionales en las entidades locales y nacionales que trabajan en este campo.</li> </ul>
<p><b>c) Garantizar la igualdad de género y prevenir todas las formas de discriminación en materia del derecho a una vivienda y a la seguridad en la tenencia.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la mayoría de los países se han dado avances en cuanto a los marcos legales que reconocen el derecho a la propiedad y la herencia a las mujeres, pero todavía persisten prácticas y mecanismos que limitan su efectiva aplicación.</li> <li>• Las condiciones de alta vulnerabilidad que afectan a las mujeres y jóvenes más pobres, así como a las poblaciones indígenas, afroamericanas y migrantes, limita seriamente el acceso de estos grupos a la vivienda y la seguridad en la tenencia residencial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentación de casos nacionales en donde persista discriminación en el acceso a la vivienda y a la seguridad de la tenencia residencial, por razones de sexo, edad, nacionalidad, etnia o credo.</li> <li>• Promoción de acciones afirmativas que defiendan y garanticen el derecho de los grupos poblacionales más vulnerables.</li> <li>• Establecimiento de sistemas de monitoreo y de seguimiento de indicadores que hagan énfasis especial en estos grupos poblacionales.</li> </ul>
<p><b>d) Prevención de los desalojos forzados y establecimiento de normas para tratar los desalojos por razones de interés público, riesgos y obras de desarrollo.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los desalojos forzados no son actualmente un fenómeno masivo y de ocurrencia cotidiana en la región. En algunos países hay expresiones coyunturales asociadas principalmente a ciclos electorales.</li> <li>• Los casos más importantes están relacionados con invasiones promovidas en época electoral, obras de infraestructura y renovación urbana, regiones afectadas por conflictos armados, desastres, lanzamientos arbitrarios de inquilinos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoreo y documentación de los casos más relevantes en cada país, colocando especial atención en el análisis de las respuestas por parte de los actores gubernamentales y los medios de comunicación.</li> <li>• Desarrollo de procedimientos y mecanismos para la mediación cívica y el tratamiento adecuado de los desalojos que se produzcan por razones de interés público u obras de desarrollo.</li> </ul>

Cuadro 1 (Conclusión)

Ejes de trabajo mundial	Condiciones regionales	Posibles acciones
<p><b>e) Estimular la adopción de marcos reguladores que faciliten el mercado del suelo urbano, mediante sistemas de catastro funcionales y transparentes, y acceso público a la información.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El mayor interés y mayor nivel de conciencia por parte de las autoridades municipales por trabajar en la planificación del uso del suelo y la modernización de catastros, junto con el desarrollo de tecnologías más amigables y menos costosas, están propiciando experiencias novedosas en la región.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyo a la modernización de los sistemas de catastro, a través de un esfuerzo conjunto de los municipios con los organismos nacionales competentes.</li> <li>Impulso a la estructuración de sistemas públicos de información sobre regulaciones urbanas y mercado de tierras.</li> </ul>
<p><b>f) Complementar las medidas en el campo de la seguridad de tenencia con programas orientados a ampliar el acceso a los servicios básicos y al financiamiento.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pocos países trabajan consistentemente en programas integrales de mejoramiento urbano y habitacional. La mayor parte de los recursos y esfuerzos se dedican a programas «viviendistas», centrados en la provisión de lote y techo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyo al diseño y ejecución de programas integrales de mejoramiento urbano y habitacional, que contemplen la provisión adecuada de servicios, el acceso a financiamiento no oneroso y la utilización de tecnologías apropiadas.</li> </ul>
<p><b>g) Promover la adopción, a un mediano plazo de un convenio internacional que consolide, amplíe y estructure una normativa internacional en materia de los derechos a la vivienda.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe una Convención Interamericana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y una institucionalidad regional en el campo de la protección de derechos humanos.</li> <li>Algunas organizaciones regionales (HIC y redes de derechos humanos) tienen tradición e interés en el trabajo normativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulso a foros nacionales, subregionales y regionales sobre el derecho humano a la vivienda y la necesidad de avanzar en la adopción de una normativa internacional en este campo.</li> </ul>





## II. La puesta en práctica de la campaña de seguridad en la tenencia de la vivienda en América Latina y el Caribe

---

*Catalina Hinchey Trujillo*<sup>5</sup>

Existen datos que arrojan que entre el 40 y el 50% de la población de América Latina y el Caribe vive en una situación de ilegalidad: Bogotá 59% , Buenos Aires 10%, Caracas 50%, Lima 40%, México 40%, Quito 50%, Recife 46%.

¿Cuáles son las implicaciones de esta situación en el tema de la seguridad en la tenencia de la vivienda? Falta de inversión pública, privada y también individual; bajos índices de salud pública, de educación y de empleo; falta de recaudación municipal; segregación social, criminalidad y violencia.

En el Programa de Hábitat-Capítulo IV que los gobiernos firmaron en Estambul en el año 1996, se comprometieron a “facilitar a todas las personas, incluidas las mujeres y las personas que viven en la pobreza, seguridad jurídica en cuanto a la tenencia e igualdad de acceso a las tierras (...)”.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Catalina Hinchey Trujillo es Oficial de Asentamientos Humanos y punto focal para el género en la Oficina Regional del CNUAH/Hábitat para América Latina y el Caribe.

<sup>6</sup> Programa de Hábitat (Documento HS/C/PC.1/CRP.1 del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)).

El CNUAH (Hábitat) en ocasión de esta Reunión Regional Preparatoria para Estambul+5, lanza en América Latina y el Caribe, la Campaña mundial de seguridad en la tenencia de la vivienda, guiada por la Carta Magna de Naciones Unidas y los principios de justicia social y de equidad.

¿A cuál tenencia nos referimos? Hay muchas formas diferentes de tenencia, cada una con sus especificidades y su historia. La campaña no aboga por una forma única, es la seguridad en la tenencia lo que es de mayor importancia. La Campaña está basada en los elementos de las estrategias de vivienda sostenibles: proteger y promover los derechos a la vivienda para todas y todos, tenencia segura, equidad de género, trabajo en asociación, reubicación negociada, mercados de suelo abiertos y disponibilidad de suelos.

¿Cuál es la meta primordial de la Campaña? Demostrar un progreso hacia una vivienda adecuada para todos y todas, tenencia segura y acceso a los servicios esenciales para el año 2015.

¿Qué significa esto para América Latina y el Caribe? No podemos seguir aceptando la realidad de una ciudad paralela. Todos sus habitantes tienen el derecho de ejercer plenamente su ciudadanía, y esto pasa por asegurar el status de su tenencia y por lograr el acceso equitativo a los bienes y servicios urbanos. Para alcanzar esta meta hay que conseguir el compromiso activo de todos los actores claves de la gestión urbana, potenciando lo que ya existe en la región y aunando esfuerzos y sinergias.

Una de las formas para empezar a lograr esta sinergia es a través de la creación de asociaciones entre organizaciones populares, gobiernos nacionales, ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil, autoridades locales, sector privado, las Naciones Unidas y las otras agencias de desarrollo. A través de esto la ciudad gana en integración social, en mejoramiento de la calidad de vida, en la dinamización económica y en una mejor gobernabilidad.

La Oficina Regional de Hábitat para América Latina y el Caribe propone crear un Comité regional de acción para la Campaña de seguridad en la tenencia de la vivienda, así como para la Campaña de gobernabilidad urbana. Este grupo será el coordinador de las campañas dentro de la región.

También se creará un Comité regional de apoyo que tendrá como objetivo primordial dar apoyo político y sustantivo a las dos campañas, acompañado por una masa importante de consultores y consultoras regionales que nos aconsejen sobre los diferentes elementos de las campañas.

### **¿Cuáles podrían ser las prioridades regionales?**

A nivel local:

- impulsar y/o consolidar las experiencias municipales demostrativas;
- elaborar protocolos municipales y promover el desarrollo de programas de regularización y mejoramiento participativo de los asentamientos precarios.

A nivel nacional:

- presentar marcos legales, normas y reglas innovadoras;
- demostrar los esfuerzos conjuntos de los municipios con las organizaciones nacionales relevantes;
- monitorear y documentar los casos exitosos en cada país.

A nivel subregional Caribe, América Central, Región Andina, Mercosur:

- apoyar el diseño y la puesta en práctica de programas subregionales de vivienda urbana y financiación, como un apoyo para la capacitación del recurso humano y también la consolidación de las entidades locales y nacionales.

A nivel regional:

- demostrar la puesta en práctica dentro de la región de las normas y los principios internacionales y crear un Foro regional sobre el derecho humano a la vivienda y a la ciudad;
- desarrollar un estudio comparativo sobre la legislación existente en cuanto a reglas legales y procedimientos; y
- compilar buenas prácticas en cuanto a reglas legales y procedimientos.

La Campaña regional de América Latina y el Caribe para la seguridad en la tenencia de la vivienda asegurará un futuro urbano mejor para todos sus habitantes; sobre todo para las personas sin vivienda o que se encuentran en condiciones de vivienda precaria. El éxito de la Campaña dependerá de los esfuerzos conjuntos y las asociaciones entre las entidades gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil representantes de las personas quienes carecen de vivienda, como única forma sostenible de asegurar que podamos ayudar a reducir por la mitad el número de personas sin vivienda o que viven en situaciones inadecuadas para el año 2015.



### III. Urban illegality and security of tenure

---

*Edesio Fernandes<sup>7</sup>*

The phenomenon of intensive urban growth in developing countries throughout this century has been extensively studied from several viewpoints. Much is already known about the general spatial-economic nature and socio-political dynamics of the process of urbanization, and as a result there is a great deal of knowledge on the drastic territorial, cultural and environmental changes it has brought about. Among urban researchers, policy-makers and administrators alike, there is an increasing understanding of the roles played by the different socio-political agents and of the main institutional factors involved in shaping the patterns of urbanization. A great deal of research has already been undertaken on the dynamics of processes of socio-economic segregation and political exclusion which have characterized the intensive urbanization. As a result, urban research has enormously contributed to support the action of policymakers, public administrators and other socio-political agents involved in reforming the conditions of urban management at all levels.

---

<sup>7</sup> Dr. Edesio Fernandes, lawyer and urban planner, is currently a Lecturer at Development Planning Unit at University College London. He is the Co-ordinator of the International Research Group on Law and Urban Space (IRGLUS), and has worked together with the UNCHS (Habitat) and with the Lincoln Institute of Land Policy.

## **1. The legal dimension of the urbanization process**

However, on the whole, there is still very little discussion on the nature, role and implications of the legal dimension of the urbanization process. In fact, most urban studies have reduced law –including legal provisions, judicial decisions and the overall legal culture– to its instrumental dimension. Law is dismissed by some, as if it were just a political instrument of social discrimination and political exclusion. It has been taken for granted by others, as if it were merely a technical, unproblematic instrument which can provide immediate solutions to the escalating urban and social problems.

Not much is known, for example, about the wide implications of the growing utilization of urban legal instruments such as zoning laws and building codes. By the same token, among urban scholars and professionals alike, there is little understanding of the reasons for the growing illegal practices identified in urban areas, particularly those concerning the use and development of land.

## **2. Urban illegality**

Although the phenomenon of urban illegality has been noticed for some time, few studies have asked why it has happened, why it matters, and what can be done about it. The great divide between the “legal” and the “illegal” cities has been compared by some to an invisible wall, but in fact it is closer to being an intricate web in which there are intimate, though contradictory, relationships between the official and the informal rules, and between the formal and the informal urban land markets. Both the legal and the illegal cities have to be understood as the two faces of the same process of economic concentration, socio-spatial segregation, and political exclusion.

Illegality in urban areas usually takes many distinct forms, ranging from the vast informal economy and innovative survival strategies to the increasingly “sophisticated” mechanisms of popular justice which have been identified in many cities. Of particular importance are the growing practices of illegal access to urban land and housing, as existing data suggests that a large number of people are living illegally in urban areas in developing countries: indeed, if both the conditions of access to land and construction patterns are taken into account, between 40% and 70% of the population in the main cities are somehow disobeying the prevailing legal provisions.

The fact is that the combination between the lack of an efficient official housing policy in most countries and the action of largely uncontrolled market forces does not provide adequate housing solutions for the vast majority of the urban population, who lack security of tenure.

It should be stressed that urban illegality is not restricted to the urban poor; on the contrary, illegal practices involving land use are increasingly taking place among the more privileged social groups. However, given its grave consequences, illegality among the urban poor needs to be urgently addressed, and confronted, especially regarding the central issue of security of land tenure. Many studies have already discussed the serious political, social, economic and environmental consequences of the lack of security of tenure, the combination of which results in an unacceptable low quality of living in many cities.

## **3. Questioning the legal system**

Invasions, irregular land subdivisions and all other forms of precarious occupation, as well as the widespread practice of illegal construction, are but a reflection of the powerful combination between land markets and political systems, but they are also the result of the nature of the legal

system in most developing countries, which is often elitist and exclusionary. Both the adoption of legal requirements which do not reflect the existing social realities determining the conditions of access of urban land and housing, and the lack of proper regulation, have had a perverse role in aggravating, if not determining, the process of socio-spatial segregation.

### **The question of property rights**

One of the most significant problems affecting urban management in this context concerns the fact that, despite the existence of rhetorical provisions in national and international laws and treaties, urban environmental policies frequently lack legal support in the basic provisions of the legal system in force, especially those of a constitutional nature. The central issue to be addressed is certainly that of property rights, specifically concerning urban real property. Indeed, in many countries, the progressive, socially oriented assumptions of urban policies, implying as they do a broad scope for state action, are frequently at odds with the constitutional definition of property rights.

### **Definitions of property rights**

An apparent paradox exists these days in several developing countries between a more progressive definition of property rights and current trends toward privatization.

On the one hand, most proposals and programs of urban management have required the adoption of a socially oriented approach to property rights, which guarantees broader scope for state intervention in controlling the process of land use and development. Political re-democratization and economic restructuring have had several implications on land policy, including the approval of urban and fiscal measures aiming at addressing, to some extent at least, the need to provide affordable and secure access to land and housing for the urban population.

This is particularly the case with land regularization programs. In fact, a fundamental change of orientation of the public policies regarding illegal urban settlements has become evident in many developing countries: after decades evicting the communities living in illegal settlements, the state has increasingly come to tolerate them in different manners and to different degrees, eventually - albeit in a reluctant and incipient way - proposing the legal and technical regularization of such areas and communities.

On the other hand, the widespread adoption of liberalization policies and privatization schemes has reinforced a traditional, individualistic approach to property rights, thus undermining progressive attempts to discipline the use and development of urban property. Are these trends mutually exclusive or can they be reconciled to some extent?

Several studies have already discussed how the traditional approach to individual property rights prevailing in many developing countries, typical of classical liberalism, has long favored economic exchange values to the total detriment of the principle of social function of property. Many significant attempts at promoting land use planning and control, including the legal protection of the environment and historical-cultural heritage, have been undermined by a dominant judicial interpretation which significantly reduces the scope for state intervention in the domain of individual property rights.

Attempts to promote land regularization have also been frequently opposed to by both landowners and conservative courts, even in situations where the land occupation has been consolidated for a long time. Whereas the excessive, speculative hoarding of privately owned urban land has been tacitly encouraged, the effective implementation of a long-claimed social housing policy has been rendered more difficult due to the need to compensate the owners of vacant land at full market prices. In many countries, the individual property rights system inherited as a result of

colonial rule often fails to take into account traditional customary values in the definition of property rights. Since these are countries that have largely failed to reform the foundations of legal-political liberalism, the discussion of so-called neo-liberalism is a false question in this context.

#### **4. Recognizing security of tenure**

Regularization policies have an inherent remedial nature and should not be dissociated from much needed comprehensive public policies based on direct state intervention and investment in urban areas –such as large-scale rehabilitation projects, social housing and urban renewal programmes– aimed to transform the nature and dynamics of urban development so that it can revert to the benefit of the whole community. Nevertheless, the recognition of some form of land tenure rights to the population already living in illegal and precarious conditions is of utmost importance.

Special emphasis needs to be placed on the discussion of the legal-political conditions for the recognition of security of tenure. Agents as diverse as social movements, NGOs and international finance organizations have increasingly made use of different, though complementary, humanitarian, ethical, socio-political and, more recently, economic arguments to justify the need for the adoption of public policies on this matter. It is about time that legal arguments were also adopted, including long-standing provisions of international law and the fundamental principles of the rule of law concerning housing and human rights, so that a new, socially oriented and environmentally friendly approach to property rights is recognized.

Much of the recent discussion on the subject has focused on whether security of tenure can only and/or necessarily be achieved through the recognition of individual property rights. In fact, the analysis of several experiences suggests that the mere attribution of property rights does not entail, per se, the achievement of the main goal of most regularization programs, that is to say, the full integration of illegal areas and communities into the broader urban structure and society.

Formal legalization, especially through the recognition of full freehold rights, does not necessarily imply in security of tenure; however, a set of other political, social and institutional circumstances may, even without the context of formal legalization, result in creating the perception of security of tenure as well as effectively encouraging investment in urban dwellings and in the overall urban economy. Before making the decision about the type of legal formula to be used to promote regularization, it is fundamental to inquire the reasons for the production of illegality in the first place.

The fact is that there is a wide range of legal-political options to be considered apart from the transfer of individual ownership. Indeed, there are many different intermediate tenure systems to be considered, ranging from varied forms of leasehold and/or rent control to more innovative forms, still unexplored, of collective ownership or occupation, with varying degrees of state control.

##### **Security of tenure and urban legislation**

It is fundamental that the recognition of urban and tenure rights takes place within the broader, integrated and multi-sectoral scope of city (and land use) planning, and not as an isolated policy, to prevent distortions in the land market and thus minimize the risk of eviction of the traditional occupiers. There must be a proper integration between the laws supporting regularization programs and the overall urban legislation in force in a given context.

Moreover, several examples from case studies in many countries such as South Africa, Brazil and India have shown that, whatever the legal solution adopted in a particular case, it will only



work properly if it is the result of a democratic and transparent decision-making process that effectively incorporates the affected communities.

## 5. Urban reform and law reform

Above all, the redefinition of property rights, and therefore the recognition of security of tenure, needs to be promoted within a broader context in which urban reform and law reform are reconciled. Law reform is a direct function of urban governance. It requires new strategies of urban management based upon new relations between the state (especially at the local level) and society; renewed intergovernmental relations; and the adoption of new forms of partnership between the public and the private sectors within a clearly defined legal-political framework.

Law reform fundamentally requires the renovation of the overall decision-making process, so that traditional mechanisms of representative democracy and new forms of direct participation are combined. Indeed, many municipalities in several countries have recently introduced new mechanisms to allow the participation of urban dwellers in several stages of the decision-making process affecting urban management, be it at the executive level (through the creation of committees, commissions, etc.) or be it at the legislative level (through the elaboration of popular referendums or by recognizing individual and/or collective initiatives in the law-making process, as well as the formulation of popular amendments to proposed bills). A most promising experience is that of the “participatory budgeting” adopted in several Brazilian cities, in which a significant scope has been increasingly opened for the participation of community based organizations in the formulation of the local investment budgets.

Finally, the need to promote a comprehensive legal reform and judicial review can no longer be neglected, especially in order to promote the recognition of collective rights and to broaden collective access to courts to guarantee law enforcement. India and Brazil, for instance, have already incorporated the notion of collective rights in their legal systems to some extent, thus enabling the judicial defense of so-called “diffuse interests” in environmental and urban matters by both individuals and NGOs.

## 6. Conclusion

Put briefly, urban reform and the recognition of security of tenure are not to be attained merely through law, but through a political process that supports the recognition of the long-claimed “right to the city” not only as a political notion, but as a legal one, too.

There is a fundamental role to be played in this process by lawyers, judges and prosecutors for the government. However, the collective action of NGOs, social movements, national and international organizations, and individuals within and without the state apparatus is of utmost importance to guarantee both the enactment of socially oriented laws and, more importantly, their enforcement.

If these are truly democratic times, the age of rights has to be also the age of the enforcement of rights, and especially of collective rights. It is only through a participatory process that law can become an important political arena to promote spatial integration, social justice and sustainable development.



## IV. Desde la perspectiva de los derechos humanos

---

*Camilo Castellanos<sup>8</sup>*

Los derechos humanos son la base política de la convivencia en nuestra época. Otros dicen que son el mínimo ético exigible y también otros que “son la única utopía sobreviviente”. Para considerar el tema de la vivienda conviene asumir la perspectiva de los derechos humanos, con todas sus fortalezas y debilidades.

### **La vivienda como derecho humano**

El Pacto Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) incluye el derecho a la vivienda adecuada dentro de la categoría del derecho a un nivel de vida adecuado. Hay quienes señalan el carácter indefinido de estos conceptos. Sin embargo, son conocidos los esfuerzos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otras instancias de Naciones Unidas para acotar y concretar estos conceptos.

La Declaración de Vancouver (1976) califica la vivienda como un derecho humano básico. Tal carácter tendría que ver con la interdependencia propia de los derechos humanos: es el ámbito para la necesaria realización de otros derechos, a la vez que condición imprescindible para el cabal disfrute de otros.

---

<sup>8</sup> Camilo Castellanos es Director Ejecutivo del Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA).

La dignidad inherente a la persona humana, de la cual se derivan los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), es la noción que puede contribuir a precisar el contenido de este derecho, el cual no se realiza solo con la circunstancia de encontrar cobijo, sino que significa vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Decir vivienda adecuada, entonces, apunta a señalar las circunstancias acordes con la condición humana. De este modo, si bien la adecuación está determinada por un conjunto de factores económicos, sociales, ecológicos y culturales, el concepto remite de todos modos a la obtención de unos estándares físicos y culturales, sociales y jurídicos, que son el contenido de la atribución que llamamos derecho a la vivienda y que deberán precisarse conforme al contexto de que se trate.

Es obvio que en cuanto derecho humano, el de la vivienda es un derecho universal, aplicable a todas las personas y exigible por todos los seres humanos, sin discriminación alguna. Sin embargo, este derecho se realiza mediante el acceso a bienes mercantiles (suelo, vivienda, materiales de construcción, etc.) que son asignados de manera desigual según el lugar que se ocupe en la sociedad. El papel del Estado y del Derecho consistirá, precisamente, en neutralizar las consecuencias de estas circunstancias sociales, asegurando a pesar de ellas y mediante los recursos que le son propios, la dignidad humana como supremo valor del cual derivan su legitimidad y su sentido. Debemos afirmar, que la vivienda puede ser una mercancía, y generalmente lo es, pero es ante todo y por sobre todo un derecho.

## **La rebelión de los destechados**

Desde los tempranos tiempos de la Colonia, sobre todo en Iberoamérica, la construcción de la ciudad fue objeto de juiciosa reglamentación. Todo estaba previsto y para todo había una previsión legal. Más recientemente, se han integrado elementos normativos provenientes de otras fuentes sajonas y francesas. Hasta ahora, la regulación de los bienes referidos a la vivienda se ha formulado más en la perspectiva de proteger la propiedad y los intereses de los propietarios, que en función de asegurar a todas y todos su disfrute, asumido como un interés de la sociedad, y en consecuencia de orden público. La disputa sobre cuál sea el centro de gravedad, si la mercancía o el derecho, es el conflicto definitivo en materia de vivienda.

A partir de los años 50, como efecto de la llamada explosión demográfica y de los procesos de urbanización, los campesinos de nuestras sociedades se trasladaron a las ciudades sin que éstas estuvieran preparadas para acogerlos. La necesidad de vivienda resultó más fuerte que todas las normas: tomas de terrenos públicos y privados, asentamientos de espaldas a los preceptos de la planeación, contravención de los reglamentos sobre materiales de construcción, ocupación de áreas de alto riesgo o ambientalmente protegidas. Fue una empresa cotidiana y anónima, sin concepto, deliberación, ni concierto que negaba la legitimidad del orden jurídico y lo abrogaba en la práctica.

## **Vivienda y derecho**

Lo que para los gobernantes y para algunos científicos sociales era “el problema urbano”, objetivamente resultaba ser el comienzo del fin de un concepto caduco de la propiedad y la realización de la noción históricamente aplazada, de la función social de la propiedad que consagran todas nuestras constituciones. Pero era también la sanción, así fuera precaria, al antiguo debate sobre la naturaleza de los derechos sociales, sobre su exigibilidad o inexigibilidad, sobre si son apenas criterios rectores para la gestión de la administración pública.

La derivación de las lecciones jurídicas y políticas de este proceso es aún un deber por cumplir; empero, es claro que el reencuentro del derecho con la sociedad pasa por asumir con audacia e imaginación las consecuencias que se derivan de esta no conceptualizada desobediencia civil general.

Una primera implicación, es la urgencia de forjar un amplio consenso sobre la primacía de los derechos humanos, integralmente comprendidos, como el núcleo esencial de un cabal ejercicio de la ciudadanía. Un consenso que comprometa a las autoridades –administradores, jueces y legisladores– y a los particulares –mujeres y hombres, en todas las formas de asociación existentes y en todas las clases– y que les proponga convertir a las ciudades en escenarios para la justicia social. Sólo un proyecto de esta naturaleza puede dar paso a la imaginación y la creatividad necesarias para superar la exclusión y la segregación que caracterizan a nuestras aglomeraciones urbanas.

En segundo lugar, se requiere armonizar el derecho urbanístico con la primacía de los derechos humanos y su naturaleza de materia de orden público. No se puede asumir constitucionalmente el estado social de derecho y persistir en que la ciudad y la vivienda sean asuntos del ámbito privado. Como tampoco es consecuente asumir la figura de la usucapión urbana en el derecho sustantivo y dejar los aspectos procesales en la lógica privatista. El derecho urbanístico que se afirma como un campo independiente, debe consolidarse como una especie del derecho social, como rasgo que reclamara León Duguit para el derecho laboral, y que significa sobreponerse a las distinciones entre el derecho público y el privado.

### **Perspectiva de derechos**

Asumir la vivienda desde la perspectiva de derechos implica que el punto de partida no es la privación sino la dignidad humana, los desarrollos de la comunidad internacional en el campo de los derechos humanos –con los que se comprometen desde su autodeterminación nuestros Estados– casi siempre refrendados en los textos constitucionales. Sin duda una base de legitimidad “más amplia e incluyente”. Los movimientos sociales ganarán con esta perspectiva una apertura a nuevas alianzas, un horizonte claro para influir políticamente y la certeza de su empeño al propósito de alcanzar una humanidad liberada del temor y la miseria.

Acaso el problema sea cómo acercar efectivamente el esfuerzo de los movimientos sociales –nuevos y tradicionales– con la perspectiva de derechos.

### **El problema de la exigibilidad**

Es necesario precisar que en materia de DESC, por el diseño mismo del Pacto, y por la concepción de los derechos humanos aún predominante, no existen mecanismos apropiados, ni nacional ni internacionalmente, para reclamarlos en cuanto tales y procurar así su realización. Por ello el principal desafío de quienes trabajan por la plena vigencia de los derechos humanos, integralmente comprendidos, es construir estrategias de exigibilidad en materia de DESC. Un campo en el que nada definitivo está escrito y que por ello está abierto a la imaginación y la creatividad.

Cabe preguntarse, ¿quién puede ser el sujeto de una estrategia para la realización de los derechos humanos? Esta pregunta es clave en el momento de definir una política.

Creemos que nadie puede estar más interesado en un derecho que quien ha sido privado de él, de manera parcial o total.

Por la misma naturaleza de los DESC y por las características mismas de la exigibilidad, el sujeto de la estrategia es colectivo; esto es una pluralidad de personas que comparten una misma situación y están animados por intereses convergentes. Los sujetos de que hablamos no necesariamente están preconstituídos; en la lucha por sus derechos pueden constituirse o consolidarse en cuanto sujetos.

En este sentido, un primer aspecto de la estrategia de exigibilidad es asumir la constitución del sujeto en posibilidad de realizarla. Las ciencias sociales han reflexionado en el último tiempo con particular acierto sobre los movimientos sociales, sobre los elementos que los conforman y su dinámica. Estos desarrollos deben ser apropiados en la formulación de las estrategias de exigibilidad.

## **Opinión pública y conocimiento**

Pero la verdad es que no basta la legitimidad en las normas; se requiere que en la opinión pública exista la persuasión de estar ante una situación intolerable y que las soluciones que se proponen sean posibles y necesarias.

Hoy existen conceptualizaciones sobre la opinión pública y su proceso de formación. Aún más, hay experiencias exitosas en este campo. Estas conceptualizaciones y experiencias es preciso integrarlas en una estrategia, a través de acciones que permitan alcanzar una opinión pública favorable a la plena realización de los DESC.

Si la opinión pública es una compañía necesaria a las urgencias de los sujetos comprometidos en una estrategia de exigibilidad, ésta tiene una condición insustituible: el conocimiento que permitirá presentar la situación de manera comprensible y motivante y formular soluciones pertinentes y decidir los mejores caminos para alcanzar los resultados esperados.

Debe reconocerse que las personas privadas de los derechos tienen su propia percepción. Con todo puede serles útil el conocimiento producido en otras instancias de la sociedad, como la contribución de los investigadores de las universidades, los centros de investigación y las organizaciones no gubernamentales.

Los derechos humanos pueden aportar en la superación del síndrome de naufragio de nuestros días y en la reconstrucción de la solidaridad social. Acaso sirvan para restablecer el pacto entre las organizaciones sociales y la intelectualidad. Un pacto entre iguales, sin funciones auxiliares. Porque nadie puede constituirse en sujeto al precio de instrumentalizar a otros, o de seguir en el camino de reproducir la opresión.

## **El proceso jurídico político**

El Estado es quien asume la obligación –frente a la comunidad internacional y frente a sus ciudadanos– de asegurar la plena vigencia de los derechos humanos. Cuando decimos el Estado estamos hablando de todas las ramas del poder y de todas las instancias que son parte de él. No son compromisos exigibles únicamente ante los jueces ni solo por la negligencia de los administradores. El principio social vincula a todos los gobernantes, legisladores y jueces, en una palabra, a todo el Estado.

## **V. Suelo urbano: políticas y desafíos para lograr la tenencia segura para los menos favorecidos**

---

*Camilo Escalante Estrada<sup>9</sup>*

La Red de suelo de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC) de América Latina y el Caribe es un espacio de coordinación entre diversas instituciones interesadas y comprometidas en trabajar los temas referidos al Suelo Urbano y la Vivienda. En la primera semana del mes de octubre del 2000, se realizó en México la Asamblea Mundial de Pobladores. En este evento, varias organizaciones sociales y de apoyo dieron cuenta de sus procesos nacionales y expresaron las situaciones precarias por las que estaban pasando y conjuntamente con sus demandas, presentaron las diversas iniciativas y alternativas de solución por las que luchan cotidianamente.

En ese contexto, esta ponencia toma como base lo que en dicho evento se expresó, recogiendo no de manera abarcadora sino a modo de ejemplos ilustrativos algunas intervenciones sobre el tema que nos reúne.

Los procesos de ocupación y urbanización del suelo en la región contienen elementos comunes tales como la presencia de flujos migratorios del campo a las principales ciudades, procesos de acceso

---

<sup>9</sup> Camilo Escalante Estrada es Arquitecto, Presidente del Instituto de Desarrollo Urbano (CENCA).

al suelo a través de invasiones, compras irregulares de terrenos para emprender largos y penosos procesos de habilitación de terrenos y generación de valor proveyéndoles de servicios e infraestructuras, autoconstrucción paulatina de viviendas, etc.

Por otra parte, la situación de la tenencia de la tierra en la región presenta diferencias de país en país debido, fundamentalmente, a la existencia de políticas y marcos regulatorios bastante diferenciados.

Por ejemplo, en Perú y en México existen desde hace varios años mecanismos para regularizar la tenencia producto de invasiones de terrenos públicos y compras irregulares, que más allá de las limitaciones y deficiencias que presentan, difieren sustancialmente del marco regulatorio vigente en otros países de la región, entre ellos la República Dominicana, donde no existe la Prescripción Adquisitiva y por lo tanto se requiere de la voluntad expresa de los propietarios para otorgar los títulos a los ocupantes ilegales, a pesar de que éstos demuestren que han permanecido en los terrenos desde hace muchos años. Según la ley dominicana, además del hecho que el título de propiedad es imprescriptible, lo que se construye o las inversiones que se hagan en mejorar las tierras de otros propietarios pasan a poder de los dueños de los terrenos, produciendo una situación de inseguridad que afecta a miles de familias dominicanas.

Un caso intermedio podría ser el de Venezuela donde la situación de la tenencia de la tierra es confusa, dado que las alcaldías no tienen una documentación completa sobre la propiedad de la tierra o las diferentes formas de tenencia, y que esta falta se transforma en una de las limitaciones para el reconocimiento completo de los asentamientos. Ante esta situación de irregularidad legal y administrativa, la administración local aplicó una herramienta paliativa, concediendo un título complementario que reconozca la propiedad de cualquier mejora hecha o adquirida por los ocupantes de la tierra de la cual no son propietarios y por la cual no pueden contar con ninguna autorización de ocupación. Este documento permite la venta de las mejoras a la municipalidad, la obtención de certificados de residencia y poder solicitar la provisión de servicios urbanos tales como electricidad, agua y recolección de residuos. Sin embargo, esto sólo autoriza al ocupante al repago de las inversiones hechas si es que el propietario reclama su tierra o ésta es adquirida para un servicio público. Entonces los ocupantes están permanentemente expuestos al riesgo de ser desalojados de sus viviendas, aún con una cierta cantidad de indemnización.

En Guatemala, los problemas principales se ubican en el campo de la política de vivienda donde los criterios establecidos para el otorgamiento de créditos y subsidios del Fondo Guatemalteco de Vivienda, FOGUAVI, excluyen a la población de las áreas urbanas precarias. Cabe mencionar que existen aproximadamente 300 asentamientos en diversos municipios que no ofrecen ninguna seguridad a sus habitantes por estar ubicados en áreas de alto riesgo y carecer de servicios básicos. Igualmente las familias afectadas por el Huracán Mitch fueron trasladadas a terrenos rocosos o de montaña. Por otro lado, las organizaciones comunitarias de las áreas urbano-populares han estado ausentes de la definición de políticas públicas y de la toma de decisiones del Gobierno Municipal. La gestión Municipal se ha circunscrito a la ejecución de obras de infraestructura y a la prestación de servicios básicos, generando un distanciamiento entre Gobierno Municipal y pobladores que debe superarse para poder alcanzar mejores condiciones de vida, desarrollo y bienestar.

Esta situación diferenciada también repercute en el tipo de perspectivas y demandas que plantean los actores sociales, especialmente las organizaciones de base:

- En México, la Asamblea Nacional de Pobladores y Pobladoras, en base a una amplia experiencia de producción social de hábitat y un tejido organizativo vital y en proceso de rearticulación, plantea un frente común con capacidad de interlocución y una agenda



social que incluye la incorporación directa con organismos multinacionales para acordar mecanismos de apoyo a programas sociales, ambientales, productivos y culturales.

- En la República Dominicana, el Foro para la Participación Municipal manifiesta que más de 50 años de lucha por los títulos de propiedad de la tierra los han llevado al convencimiento de que tanto los propietarios como los ocupantes tienen derechos legítimos sobre las propiedades en disputa, unos por tener derecho legal y otros por tener el derecho que da el usufructo y el derecho a la vida, por lo que creen que es necesario crear mecanismos de concertación que permitan una negociación sistemática y conjunta entre propietarios y ocupantes.
- En Venezuela, el Foro 2000 –Foro Internacional de Habitantes y sus Aliados, Participación Urbana y Nuevas Solidaridades– incluyó como primer punto de sus conclusiones y recomendaciones que los habitantes de barrios en distintas situaciones de ocupación exigen que el Estado asuma la regularización de la tenencia de la tierra. Al respecto, apoyan la iniciativa del Consejo Nacional de la Vivienda de hacer una ley y piden que se tomen en cuenta las experiencias que se están llevando a cabo en varios estados del país.
- En Guatemala, la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales y de Base Comunitaria, plantea que se debe transitar hacia formas de hacer gobierno y generar un nuevo marco de relaciones entre sociedad civil y gobiernos municipales. Prioriza el espacio municipal por sus relaciones más cotidianas y permanentes entre la población y el gobierno. Desde esta perspectiva, propone que la municipalidad, en coordinación con el Estado de Guatemala, definan una política de vivienda replanteando el funcionamiento del Fondo Guatemalteco de Vivienda FOGUAVI. Asimismo, propone que las municipalidades, en coordinación con las organizaciones de base comunitaria, ONG's, lotificadoras, FOGUAVI, desarrollen programas de soluciones habitacionales dirigidas a familias en condiciones de pobreza.

Como hemos podido apreciar, las problemáticas contienen elementos diferenciados; las alternativas propuestas son de distintos niveles y responden a ópticas más bien propias. En estas circunstancias, resulta aconsejable poner atención a las particularidades de la situación de cada país poniendo el acento en las campañas nacionales que puedan dar base a una convergencia en el nivel regional.

Para el desarrollo de tales campañas nacionales, éstas deben articularse a los procesos nacionales de conformación de redes y reagrupamientos de fuerzas sociales. Para ello, deben fomentarse espacios para la discusión, negociación, concertación, coordinación y consenso entre los diversos agentes involucrados. Se debe conjugar grupos de iniciativa en cada país, los cuales deberían estar conformados por instituciones y personas pertenecientes a diversos campos que coordinen acciones e impulsen la campaña; se deberá elaborar la documentación necesaria sobre las situaciones más álgidas y acciones más importantes así como alternativas de solución sobre problemática urbana y se deberán establecer alianzas a nivel regional e internacional con instituciones involucradas en el tema de la seguridad de la tenencia y la vivienda.

En el nivel regional es importante que “las iniciativas de Naciones Unidas incluyan la voz y participación propositiva de las organizaciones sociales y las ONG a través de los distintos eventos que periódicamente realizan”.

Cabe mencionar que la Asamblea Mundial de Pobladores ha propuesto como eje fundamental de su accionar, la construcción de un ideal colectivo. Este ideal nace de concebir un nuevo humanismo que ponga a los seres humanos y a la naturaleza en el centro de nuestra ética y

nuestras estrategias transformadoras desplazando de esta ubicación central y estratégica a la economía y la lógica de la escasez.

Dentro de esta perspectiva, la Asamblea planteó que podemos avanzar hacia:

- Una sociedad sostenible y responsable que armonice los aspectos económicos y ecológicos en beneficio de todos, para hoy y para las futuras generaciones.
- Una sociedad incluyente que considere a todas las mujeres y hombres como miembros de pleno derecho de la comunidad; que se reconozcan, protejan y materialicen los derechos económicos, sociales, culturales y todo el conjunto de libertades humanas, sin discriminación de ningún tipo e independientemente del nivel de ingreso de las personas.
- Una sociedad soberana, organizada y participativa que fortalezca la autonomía y la corresponsabilidad a todos los niveles.
- Una ciudad democrática donde prevalezca el respeto a las personas y a los niveles de participación, donde los liderazgos sean fundamentalmente colectivos y las organizaciones sociales gocen de independencia y autonomía.
- Una ciudad habitable cuyo primer eslabón pasa inexorablemente por contar con un lugar donde construir, transitar y recrearse y que más allá de la vivienda exista la posibilidad de habitar una ciudad limpia, segura, sana, armónica y respetuosa de la naturaleza y de los ecosistemas.

Asimismo, la Asamblea dentro de su estrategia general, propuso globalizar la lucha social en contra de la exclusión, estableciendo redes territoriales con ideario, estrategias y plan de acción común que permita una gran alianza entre territorios como la base alternativa de una ciudad futura.

En resumen, se puede constatar que en la Región existen diversos procesos y circunstancias que responden a realidades nacionales y esfuerzos de articulación regional. En tal sentido, la campaña por la Seguridad de la Tenencia de la Vivienda constituye una oportunidad para mejorar situaciones concretas que afectan a millones de familias en el continente en la medida que recoja y fortalezca estos procesos.

## VI. Security of tenure – a caribbean perspective

---

*Jacqueline daCosta<sup>10</sup>*

### 1. Introduction

Security of Tenure is a right to property that is an enforceable claim. Rights to property however, require that supporting institutions are in place and that cultural practices are given recognition, which result in them being made into legal practices. A right to property has been in the past linked to the right to vote, to determine with government, the zoning of land for specific uses, etc. It is now seen as a key requisite to encouraging efficient management of natural resource and land. This includes practical and psychological commitments by owners, to sound practices for sustainable development. Security of tenure impinges on and affects the economy of a country, its environment, its public administration and rule of law, including areas such as dispute resolution and its land administration and management practices. It should, but does not always, speak to technical and social issues such as standards of living, development standards and methods of development.

---

<sup>10</sup> Jacqueline daCosta is Director General, Ministry of Land and Environment, Office of the Prime Minister of Jamaica.

## **2. Policy formulation**

### **Comprehensive land policies**

It is of supreme importance for land to be part of any country's policy and development agenda. The development of innovative, implementable and comprehensive land policies is important for the overall sustainable development of any country.

### **Land markets**

The policy to establish land markets within the broader market economy has been propounded as important by the developed world and their multilateral agencies. Many developing countries are forced to adopt these practices, without recognition by donors/lenders that there are different ways of solving problems, some of which are based on cultural practices. Changing these practices without study, can adversely affect the successful implementation of projects and programmes and the benefits that can be derived from these successes. Developing countries are required to accept imported practices that have supposedly succeeded in the developed world, often without any recognition being given to local heritage and cultural practices. This is necessary if they are to benefit from donor/lender inputs into their development process. The push by the developed world that only their practices are feasible and workable demonstrates that mainly lip-service is paid by many of them to examine other potential solutions to the problems of the developing world. Time and money is not spent on determining what has worked in these countries and should be maintained.

## **3. The role of information technology in security of tenure**

Many of the Caribbean island and other developing countries on the whole, do not have relevant information for proper decision making in matters related to security of tenure. It is therefore of critical importance that action be taken in a number of areas pertaining to information technology.

### **Information management**

In order to understand the issues, to develop strategies, to plan and make forecasts, to address and make correct decisions on the matter of security of tenure, the collection, analysis, management and sharing and exchange of information is critical. Information technology provides the medium by which data can be managed and should therefore, always be intricately entwined in addressing security of tenure issues.

### **Communication and dissemination of information on tenure**

New revolutionary technologies such as the Internet, communications protocols, high bank width mediums, for example optical fibre and integrated services digital network (ISDN), have made it feasible to send and deliver varying types of information, that is, images, maps, video, sound, etc. over long distances, at light speed, that is, instantaneously. These technologies should be employed to modernize communication practices and enable all stake holders – land owners, governments, the landless and the regulatory bodies to provide and deliver tenure related information on demand. Information is power and certain types of information relating to the areas outlined below should be easily available:

- how tenure can be obtained,
- the steps required to secure tenure,
- the relevant/responsible authorities,
- availability of land and related planning/legal restrictions,
- laws pertaining to tenure transactions.

It is important that such information is made readily accessible via computer terminals at public counters in the government agencies, the internet, public kiosks, on electronic billboards, etc. Citizens would then be given the opportunity and the means by which they can be empowered to become active players in the land market, thereby improving their chances of realizing secure tenure.

### **Re-engineering of existing procedures/processes of tenure**

Consideration should also be given to the modernization of existing procedures and processes of tenure registration/ownership. Modification of the processes should be followed by the creation of modern systems/databases that record, maintain, and deliver deeds/registration, i.e. proof of tenure to the public.

### **Database creation**

Digital databases must be designed and created to store and manage ownership, transfers, caveats and related tenure information. The days of dusty filing rooms which are not air-conditioned, large volumes of yellowed torn, and frayed pages and the employment of file clerks to search endlessly for documents should become history in our countries. Technology provides the means to efficiently manage tenure documents, let us begin to use it.

## **4. Constraints to secure tenure**

It is not proposed to re-examine most of the reasons for, and consequences of tenure insecurity, except in so far as they impinge on the main thrust of this presentation, i.e. to name some constraints as they relate to the Caribbean and the need for innovative approaches to deal with security of tenure issues.

Everyone here is familiar with these constraints which include:

- Limited land space which is the situation in island states and a number of other Caribbean territories. Unavailability and unaffordability of land by the majority of people have led to problems such as overcrowding, overdeveloped private plots by low income groups with the consent of the owners. The chronic problem of squatting, both on public and privately owned lands which are often unsuitable and/or subject to various hazards is high on the agenda of most states.
- Competing demands for this limited usable land is critical especially now when the local and international commitments by states, require the protection of diverse ecosystems, of the natural heritage that is rich with forests, mountains, low lying areas, sometimes comprising wetlands/mangroves, beaches and coral reefs that make so many of the visitors to the Caribbean feel that they are in paradise.
- Natural disasters are the cause of major problems in the Caribbean. Most islands are susceptible to flooding, land slips, earthquakes, tidal waves, volcanoes and or hurricanes. Many informal settlements are situated in the most vulnerable parts of the islands.

- The legacy of the colonial past has resulted in inequitable distribution of land resources. This colonial heritage included plantation economies with large land owners. Some were benevolent and allowed their workers to occupy parcels of land on their property. Today the generations of these occupiers are still insecure with respect to their rights to these lands.
- Financial constraints adversely affect the majority of citizens of small island states, some of whom are living below the poverty line. Low incomes, a lack of collateral, limited opportunity for obtaining mortgage finance and laws or practices, which are prejudicial to women accessing funds, are also among these constraints. Most Caribbean Governments also experience severe financial constraints and are unable to allocate adequate funds for settlement purposes including the provision of subsidies and incentives for this sector. The subsidies are mainly available through discount on lands that they own.
- Development programmes for tenure security are unrealistic and unsustainable. Most of the programmes undertaken by governments often with borrowed funds remain pilot projects, not replicable because they have to be subsidized from public funds. Unaffordability, by those for whom it is intended is also a major problem. Very few legal arrangements are being made for the development of lands with legally constituted groups of occupants or potential beneficiaries. They can be allowed to develop lands using minimum acceptable planning and infrastructure “starter” standards, with a programme for incremental development, over an agreed period of time. These developments by such groups must be done with professional guidance in accordance with approved plans.

## 5. Present situation

The Caribbean have generally made little meaningful progress to increase the varied and numerous land settlements, housing programmes and agrarian reform schemes required to ensure security of tenure for the majority of their citizens. Today over 50 per cent of all development taking place in most of the territories are still non conforming or illegal, a major part of which occurs in the informal sector. A large proportion of this development takes place on squatted lands that are owned by both government and the private sector. The majority of these people still have no security of tenure. This security relates not just to land for housing but for other uses, including economic, agriculture, industrial, commercial and for social and recreational activities.

The vicious cycle of poverty, illegal activity, haphazard development, fragile social stability, indifference, suspicion and scepticism will continue, unless members of the Caribbean community seriously and positively mobilize what can be regarded as the four main groups of players in the scenario. These are the politicians, the land owners, the professionals and the landless.

### **The politician**

Let us first examine the politicians who have a very critical role to play. The concern here is not with political ideology or with the personalities of current and past political leaders in the region. Of concern is what might appear to be an apparent absence or low level of the progressive political will, but which might in fact be a wariness of upsetting the status quo in small island states, in which the politician might be personally involved through family, friends or business connections. There also appears to be a critical inability to appreciate the seriousness of the situation as it relates to security of tenure, by a number of politicians and members of the bureaucracy, who are mostly from the middle or upper income echelons of the society. They often

feel that persons squatting are indisciplined, wicked and taking what is not rightfully theirs deliberately, when they could do other wise. Some squatters are in fact indisciplined and others are unscrupulous, but there is a tendency to brand everyone as the same.

Politicians and their bureaucracies need to recognize that insecurity of tenure is a critical problem and a concerted approach should be made to find implementable solutions, even if they are not perfect. The concern, time and efforts of the political directorate in dealing with economic and financial issues must be equally strong when they deal with land and environmental matters.

### **Land owners**

The right to security of tenure by the majority of people requires that, those with existing rights, give up these rights where transfers are to be made. Where land is owned by government and is suitable for a use proposed, it is easier to pass these rights, with whatever obligations, to those in need. When, however, government does not own or owns limited or unsuitable lands to make available for any tenure programme, then it must secure funds to purchase such lands. This is a major constraint since most Caribbean governments do not have funds that can be allocated to purchase lands for social programmes.

There still exist “laissez faire” attitude and an unwillingness or inability to interfere with the status quo, as it relates to private land ownership, on the part of several politicians. This is compounded with selective political patronage, ineffective planning and implementation of programmes to deal with tenure issues. The result is environmental degradation, increased migration to already congested urban centres, overcrowding, unemployment and continuing or increased insecurity of tenure.

If government does not own land or what they own is insufficient or unsuitable, then lands owned by others must be considered for use in these programmes. How then can governments encourage the private sector owners, companies and the churches, which are quite often large land owners, to become involved in programmes to benefit the mass of the people? This is a major problem and one that needs to be addressed if changes are to be made.

### **The professionals**

For the most part professionals in both the public and private sectors have not risen to the challenge of dealing with the landless. They persist in utilizing the philosophies, standards and practices of more developed cultures and environments. They have generally failed to recognize the need for the development of more realistic approaches than can utilize standards that can be seen as “minimum starter standards” in developments for the landless aimed at solving tenure issues. These standards for infrastructure and utilities can be improved over time using the financial inputs, sweat equity and other resources of beneficiaries to eventually deliver settlements that satisfy the standards and laws that exist. Many professionals and members of the bureaucracy view such approaches as condoning or participating in the establishment of squatter type areas, in which as professionals they do not wish to be involved. The process of obtaining secure land titles continues to be impossible for the average person who find the normal solutions unaffordable.

Many professionals and the bureaucracy continue to be unwilling to change existing development practices, albeit that these standards apply to the minority of the population, that is, those who can afford it. They continue to close their eyes to the fact that most of the development taking place is illegal or nonconforming. The people involved are “helping themselves” to land, putting in their own infrastructure with little or no input from professionals, often resulting in haphazard and environmentally unsound development. Professionals and the bureaucracy must become more realistic and innovative and work with the people through legal arrangements. They

should be willing to assist them to continue to help themselves by guiding their initiatives and for the proper use of their resources.

### **The landless**

In most Caribbean territories the incidence of squatting has intensified. The third group of players – the landless have done little to assist in solving the problems of insecurity of tenure. Many of them are unfamiliar with and cannot afford procedures, which will result in their obtaining legal tenure, even when they might have acquired land by prescriptive rights, or from land owners who may have “given” or sold them a piece of land, but who had not legalized the transaction.

It is becoming increasingly evident, as information obtained from field surveys are evaluated, that the majority of persons in many territories, who occupy lands without having proper titles are not preoccupied with the need for tenure regularization. Some observers suggest that because the masses are becoming increasingly aware of their political power, so too is their belief that nobody will dare to remove them from the lands which they occupy even when they are squatting. In some cases they were placed on government lands. In other cases they have lived on and/or farmed “family lands” and individual plots for generations and indeed feel secure even without titles. In a recent survey in a Jamaican parish that has been selected for a tenure regulation project, residents were asked to identify their most pressing problems. Although almost 70% of land parcels in that target have no registered titles, respondents did not mention security of tenure as being one of the top twenty problems.

It is quite clear however from dialogue and a number of initiatives taken in places like Jamaica, Trinidad and Tobago and a number of smaller islands that communities of persons living on captured lands want to have secure tenure. They are willing to assist with activities that will lead to security. This includes undertaking infrastructure development in their settlements so that their desires can be realized. They have much to offer. The question is, are the governments, politicians and bureaucrats as well as the private sector willing to let them get involved in helping to solve these major settlement issues.

## **6. New directions**

It must be noted that, from the 1990s more innovative and realistic approaches to settlement development have begun to surface in several of the Caribbean islands. A new political will is beginning to emerge fuelled by an awareness of the holistic nature of the region’s problems and the need for urgent remedial action. National land policies are being prepared and implemented in some territories and a number of initiatives which are innovative are being developed as more of the region’s political leaders coopt progressive professionals into the planning and implementation process.

The need for more affordable and pragmatic “starter standards” has been recognized. In some countries provisions are being made for their use, laws are being reviewed and user friendly manuals are being developed to assist marginalized citizens to become stakeholders in the development process.

In Jamaica, for example, its main tourist resort destination, Montego Bay, experienced unprecedented and mainly unplanned expansion in the 1970s and 1980s. This resulted in Montego Bay having by the early 1990s, eighteen large informal squatter communities perched on the hillsides surrounding the city, with little or no infrastructure support. This presented serious environmental and social problems, which began to threaten the sustainability of its tourism activities. In response to the city’s dilemma the public and private sector joined forces to prepare a



development plan with full community participation. Finalization of the planning process has encountered some problems, but the process has led to a new awareness of the need for cooperation, forward planning and for security of tenure.

In Jamaica the government with a loan from the Inter American Development Bank is embarking on a pilot tenure regularization programme in the parish of St. Catherine. Of the 30,000 land parcels for which a cadastral map is to be prepared, about 67% have no titles and are targeted for regularization. These parcels would most likely continue to be untitled if the programme had not been developed. The government recognized that this land titling exercise could fail, if it is not supported by an intensive public education and awareness campaign and by incentives to landowners to substantially reduce the costs of obtaining titles. Government officials, public and private sector professionals, the Parish Council and beneficiary community groups are all combining their resources and skills to enable targeted beneficiaries to become legal landowners.

Government has also taken a decision to issue titles with infrastructure “as is” for over 20,000 land settlement parcels and 20,000 housing solutions, developed by Government over the last several decades and for which no titles had been issued. The issue of titles, with less than adequate infrastructure has been criticized by a number of professionals and the local government authorities. The fact remains however, that these persons have been living with the infrastructure as is, for years. What government will do however is to develop a project, to improve some of this infrastructure, on a priority basis over a period of time.

Other islands are also taking action. Trinidad and Tobago has introduced legislation to deal with squatter regularization and low income settlements. They have also been undertaking over the past few years a variety of programmes aimed at low income persons acquiring security of tenure. St. Lucia has also introduced a programme called “PROUD”, to regularize a number of squatter settlements.

These examples show the types of new processes that are necessary if the vast majority of people in the Caribbean are to emerge from real and perceived marginalization to become landed stakeholders in the development of orderly, financially and environmentally sound societies.

Professionals in the region are sharing experiences on processes and programmes that have been developed and are being developed. They are learning from the experiences of each other. Much more of this type of exchange however needs to take place if the countries are to be successful in achieving sustainable development, without repeating the mistakes of their sister islands.

The retraining of professionals, to take more realistic and innovative approaches to solving problems must be undertaken. The training and motivating of beneficiaries to work together to deal with conflict resolution are necessary, as are the skills needed to improve their living conditions.

In a forum such as this, we speak to persons who are mostly the converted. Those of us who believe what we say and think about human rights as it relates to HABITAT must go out and proselytize. We must make our voices heard, be unpopular at times, but only because we are committed to achieve the objectives of the Habitat Agenda.



## VII. La perspectiva de los pobladores de la campaña sobre la tenencia segura

---

*Evaniza Rodrigues<sup>11</sup>*

Mi intervención en este panel me da la posibilidad de mostrar cual es la perspectiva de los pobladores para la Campaña sobre tenencia segura.

En la primera semana del mes de octubre del 2000, se realizó en México la Asamblea Mundial de Pobladores donde organizaciones sociales de distintos países, de distintas historias, estuvimos discutiendo cuál es la ciudad que queremos, cuál es la ciudad que soñamos, cuál es la ciudad que estamos construyendo todos los días a través de nuestras prácticas, de nuestros barrios, de nuestras acciones. Un ideal colectivo para una ciudad democrática incluyente, habitable, educativa, productiva y saludable.

Para nosotros es un grande logro que el tema del derecho a la vivienda esté consignado en las declaraciones y agregamos a este concepto el derecho a la ciudad, o sea a más que la casa urbana de cuatro paredes.

¿Qué quiere decir seguridad en la tenencia? O sea, ¿que quiere exactamente expresar tener seguridad para una persona que vive en un barrio?

---

<sup>11</sup> Evaniza Rodrigues, Coalición Internacional Hábitat (HIC) y representante regional de SERVIP, Brasil.

La primera cuestión es relativa al tiempo, no se trata simplemente de tener seguridad por ahora sino tener una perspectiva, un futuro adelante para construirlo. Seguridad es tener un lugar donde vivir. Por tanto estamos hablando de tierra urbana, de tierra urbanizada, con todo lo que la ciudad brinda de oportunidades al desarrollo de la gente.

Si la tierra urbana es un patrimonio construido colectivamente, en la mayoría por la inversión pública, tiene que ser apropiado por el colectivo de la ciudad y para justificar el tema de garantizar la seguridad de la tenencia hay que tener presente el concepto de función social de la tierra urbana, y la búsqueda de mecanismos para garantizar que lo que se ha invertido colectivamente sea disfrutado de manera colectiva.

Los que vivimos en Sao Paulo sabemos que no podemos vivir en los cerros porque son la última reserva ambiental de la ciudad; tampoco no podemos vivir al sur de la ciudad donde está la última reserva de manantiales; no podemos vivir en los barrios elegantes que cada vez ocupan más terreno porque de ahí nos expulsan. Pero lo que nunca nos han contestado es dónde podemos vivir. Donde es el lugar que la sociedad piensa ofrecer a sus trabajadores y a sus trabajadoras. Estamos constantemente sometidos a una desubicación constante, los gobiernos cierran los ojos cuando estamos ocupando áreas lejanas que no tienen servicios, pero en el momento en que se empieza una pelea por agua, por electricidad, por transporte, por escuela, por todo lo que es la ciudad, entonces no es tan fácil quedarse en aquel lugar.

Una de las razones que causan la inseguridad de la tenencia son las obras supuestamente de desarrollo para la ciudad, cuando por una parte se construye algo mejor para el colectivo y por otra parte un grupo pequeño tiene que ser trasladado y reubicado. Otra razón de otra índole es el tema de la violencia cuando tenemos que irnos, no por falta del título de propiedad del terreno, mas bien porque la violencia nos empuja, la marginalidad y el narcotráfico provocan desplazamientos cada vez más grandes y traumáticos a una familia o a un grupo. Combatir esta forma de violencia es garantizar las seguridad.

Otro factor que puede causar desplazamientos o desalojos es la forma de pago de una financiación gubernamental o privada para la vivienda sin tomar en cuenta la dinámica macroeconómica de un país. En Brasil hay personas que han comprado vivienda con financiación pública y hoy no tienen trabajo ó su trabajo actual no garantiza el anterior canal de ingreso para seguir pagando el financiamiento de su vivienda.

La falta de oportunidades es otro elemento que promueve desplazamientos. Nadie va a vivir en la ciudad porque va tras una vivienda; nadie busca una vivienda cuando piensa emigrar de una ciudad a otra –del medio rural para el urbano, del urbano para el urbano– pero sí se van buscando oportunidades de trabajo y desarrollo personal y familiar. Cuando una familia en un sitio agota sus posibilidades de desarrollo se va y entonces, la pregunta vuelve a ser, ¿porqué tenemos siempre que irnos, por qué no podemos traer las oportunidades a donde estamos ubicados?

Lo último sobre las causas de la inseguridad es el tema de la expulsión por el mercado. Yo vivía en un sitio ubicado en una vuelta de río y siempre, desde enero hasta marzo había un metro de agua en nuestras casas. Sucesivamente hubo inversiones públicas importantes y ahora no hay más inundaciones, por lo que los dueños de los terrenos que antes no los querían, que no les importaba que viviéramos ahí, ahora tienen interés y tuvimos todos que irnos y se construyeron edificios de 20-25 pisos para otra gente, gente con plata para vivir. Quiero agregar también que seguridad de la tenencia no significa condenar a los pobres a quedarse siempre parados en el mismo lugar porque la ciudad tiene dinámica, la economía tiene dinámica.

La participación es clave en el proceso de seguridad de la tenencia, que es donde podemos aportar las organizaciones sociales y las ONG's en la Coalición del Hábitat. Cuando la gente está organizada y consciente de sus derechos puede aportar la manera de permanecer, encontrar

maneras creativas de superar los problemas y contribuir para su solución. No solamente para defender el derecho a la vivienda sino para promoverlo. Muchas veces hacemos la cuenta de cuanto cuesta organizar un barrio, cuanto cuesta titular un barrio o construir una vivienda y nunca ponemos en cuenta cuanto cuesta a la gente participar, gastar su tiempo, sus energías, sus aspiraciones, sus sueños. La participación tiene valor y agrega valor a las inversiones públicas. Lo otro es cuantificar, tener en cuenta cuanto la gente individualmente ha aportado para la construcción de las ciudades.

Lo que me parece importante es el cómo usar la participación como una vacuna contra la corrupción, contra los procesos de legalización de las áreas como instrumento de vinculación política, de creación de dependencia de grupos. La participación en la organización tiene que ser una vacuna fuerte que impida esas relaciones que nacen muertas, para no florecer y para bajar la dignidad de la gente.

Hay también que pensar en buscar alternativas para el tipo de propiedad –como propiedad cooperativa o propiedad colectiva de la tierra y también para los equipamientos sociales que van a ser desarrollados por la gente.

Paralelamente no se debe olvidar que esta Campaña también tiene una función preventiva. Cuanto cuesta seguir siempre yendo por detrás de la precariedad. Siempre llegamos después, un día, un mes, un año después, donde la precariedad ya está instalada y nos cuesta más arreglar lo que está mal hecho. Pensar en ese proceso es pensar en acciones preventivas junto con la gente que pueda incidir sobre esto.

Esta Campaña puede ser una herramienta importante para construir de hecho la vivienda, una herramienta a nivel internacional para poner concreción en el derecho a la vivienda. La declaración final de la asamblea de pobladores en Ciudad de México dice que en los barrios, villas, favelas, conventillos, casas y tierras tomadas, *ghettos* de cualquier tipo de asentamiento, construimos todos los días la ciudad, la construimos con respeto a la vida, con la convivencia, y la colectividad de todos los habitantes para hacerla mejor desde abajo y entre todos. Queremos cuidarla, vestirla de fiesta y disfrutarla junto con los hijos y los abuelos. Los llamo a una ciudad viva, nuestra y de todos.



## VIII. La sostenibilidad de la campaña sobre tenencia segura

---

*Gustavo Riofrío<sup>12</sup>*

Por primera cosa quiero mencionar algunas dificultades para tener presentes en la campaña; luego presentaré una reflexión sobre las experiencias que hemos tenido hasta el momento.

Primera dificultad – Ha sido citada muchas veces en esta reunión la inmensa ciudad paralela e ilegal en que consiste parte de nuestras ciudades latinoamericanas. También ha sido mencionado que actualmente muchas de las grandes ciudades de América Latina y del Caribe no siguen en un proceso de expansión, más bien son en consolidación, y que estas distintas formas y particularidades tienen que estar contempladas al momento de hacer la campaña, porque siempre se presentan problemas nuevos que no son adecuadamente analizados.

En muchas ciudades hemos tenido 50 años de construcción de ciudad y lo que las familias de bajos ingresos saben muy bien hacer es construir. Lo que saben menos es como administrar lo construido; un problema que ha traído hasta crisis en las organizaciones vecinales que han producido parte de nuestras urbes.

---

<sup>12</sup> Gustavo Riofrío, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO) de Perú.

Otro cambio importante ha sido que las pirámides de edad han cambiado. No se trata solamente de un crecimiento más lento (teniendo en cuenta pero que crecimiento más lento de ciudades de 5 millones de habitantes sigue siendo un inmenso crecimiento), sino que actualmente la mayoría de la población no tiene de cero a cinco años, y sus demandas han cambiado. La ola demográfica en ciudades como Bogotá, Caracas, Lima, Quito, está entre los 15 y los 20 años. Ya no es la vacunación masiva lo que están solicitando, están demandándole a la ciudad nueva vivienda, empleo y educación superior.

El problema de la vivienda en nuestras ciudades se está diversificando y se hace más complejo. Existe mucha experiencia sobre el tema de cómo hacer para que se puedan adquirir viviendas con subsidio durante 20 años. Hay familias que alquilan departamentos. Hay venta de viviendas formalizadas en procesos de mejoramiento en los años recientes que introducen nuevas distorsiones en el mercado. Hay familias en barrios o ciudades informales que autoconstruyen departamentos en el segundo piso de su vivienda para atender una demanda de alojamiento que nadie más atiende. Por lo tanto no caben enfoques simplistas para atender a esta situación tan diversificada, incluso dentro de una misma ciudad o dentro de un mismo país.

Segunda dificultad – Hay proyectos existentes en que se entrega un título de propiedad sobre el terreno y no sobre la vivienda. En Perú hasta el año pasado no había formularios para inscribir la casa, tampoco para independizarla. En muchos procesos se hacen levantamientos para procesos de titulación que no significan seguridad, se hacen planos pero estos cumplen solamente una función: la de entregar el título – pero sin relieve topográfico, sin catastros, y hay casos en donde la entidad que maneja el proyecto no le entrega al gobierno local ese plano. En futuro será necesario hacer nuevos levantamientos porque no será posible utilizarlos como herramienta de gestión urbana para la ciudad paralela que seguirá creciendo. En otros casos, por ejemplo, se le otorga título de propiedad a familias que viven encima de un desagüe, a familias que son propietarias de un terreno que bloquea una vía ó a familias que viven una situación no solamente de riesgo sino de altísimo riesgo. Hay casos donde se puede decir que el proyecto cumplió la meta de entregar los papeles en el número que estaba previsto, pero que no se cumplió el objetivo de entregar seguridad y esto se transforma en un nuevo problema para la ciudad.

También hay casos de mejoramientos urbanos con un componente tan alto o tan mal manejado de subsidio que la familia de bajos ingresos beneficiarias han sucumbido ante la tentación de monetizar dicho subsidio. Lo que no es cierto es que se fueron a un lugar más adecuado a los ingresos que tenían, sino más bien que se fueron a un pésimo lugar que tendrá que ser regularizado después.

¿Cuál es la sostenibilidad de este proceso pensado en estos términos tan estrechos? La lección que se trajo es que la eficiencia en los procesos de formalización se hace a veces a costa de la eficacia de dichos procesos, se cumple la meta, no el objetivo.

Habrà que revisar en el futuro los términos de referencia de los proyectos o los programas, sus objetivos y sus metas. La intervención práctica olvida que de lo que se trata es de facilitar la construcción de ciudades decentes y no de entregar papeles.

Tercera dificultad – La seguridad que se debe otorgar, o en la que se debe trabajar de manera colaborativa, es la que sirve para producir ciudad y no ciudades dormitorio o ciudades que no se desarrollan. En muchos casos la entrega de suelo permitió el crecimiento actual – existía un proyecto pero no había financiamiento, por lo que se ocupó el suelo y así son El Huasmo, así son Ciudad Bolívar en Bogotá, así es Cantogrande en el Perú. Es lo que ha pasado con muchos planteamientos de reforma agraria en que la misma se agotó en la entrega de suelo y se olvidó de que la reforma agraria era para el desarrollo del agro. Debemos enfrentar esta Campaña sin olvidar en la entrega de la propiedad del suelo qué ciudad hay que producir.



No reduzcamos el derecho a la ciudad con la legalización del suelo. No reduzcamos el desarrollo de la ciudad con el mejoramiento de barrios donde vive hasta el 40%-50% de varias ciudades, sin conocer toda la diversidad que ahí ocurre. Esto me lleva a proponer que se le otorgue mucha importancia dentro de la campaña a procesos ambiciosos de formación y capacitación del personal operativo de nuestros países y de nosotros mismos.

Por último, aprendamos de otras experiencias. Dolorosamente, las autoridades de muchos países y agencias multilaterales, reconocen que tenía que prioritariamente haber el ajuste, la compensación y luego otras mejoras de reforma de segunda generación. Hoy día se reconoce que estos procesos hubieran debido ocurrir en paralelo y no en secuencia lineal. Aprendamos de la experiencia. Ya empieza a reconocerse en algunos casos latinoamericanos que la entrega o el apoyo a alguna seguridad de la tenencia no resuelve el asunto y que tienen que ser incluidos algunas componentes paralelas al momento de pensar el proceso. Esta es la propuesta en que nuestra campaña involucre estos elementos para buscar el futuro mejor para nuestras ciudades.



**Segunda Parte**  
**La campaña por una mejor**  
**governabilidad urbana**

---



## **I. Campaña mundial por una mejor gobernabilidad urbana**

---

### **Implementando la Agenda Hábitat: hacia una ciudad integradora y participativa<sup>13</sup>**

El presente texto tiene como objetivo presentar la Campaña Mundial por una Mejor Gobernabilidad Urbana en el contexto latinoamericano y del Caribe. Esta Campaña, promovida en forma simultánea con la Campaña Mundial por la Seguridad en la Tenencia de la Vivienda, es uno de los mecanismos concretos de operacionalización del Programa de Hábitat que impulsa a escala mundial el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Hábitat.

El objetivo central de la Campaña por una mejor gobernabilidad urbana es contribuir a la erradicación de la pobreza a través del mejoramiento de la gobernabilidad en las ciudades. Para ello, la Campaña se propone fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para avanzar, junto a los otros actores públicos y privados que actúan en las ciudades, en la construcción de mayores niveles de gobernabilidad urbana.

---

<sup>13</sup> Síntesis del documento conceptual y operativo para América Latina y el Caribe. Preparado por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, HABITAT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Este documento abordará los temas esenciales de la Campaña para la región latinoamericana y caribeña, como son: los antecedentes globales de la misma, los principios y objetivos específicos de la Campaña, los principales problemas, desafíos y aprendizajes que identifican las ciudades latinoamericanas y caribeñas en materia de gobernabilidad, las principales líneas de acción y componentes que se proponen para estructurar regionalmente la Campaña y su estrategia de implementación.

## **1. ¿Por qué una campaña por una mejor gobernabilidad urbana?**

Muchos centros urbanos a escala mundial se caracterizan por el crecimiento de la pobreza, por prácticas ambientales insostenibles y por graves manifestaciones de exclusión social. En muchas de estas ciudades, sus habitantes han prácticamente perdido la fe en la habilidad de los gobiernos locales para resolver los problemas que los aquejan. La corrupción de los gobiernos refuerza el control económico y político por parte de las elites y contribuye al desencanto y la marginalización de muchos residentes urbanos.

En un mundo que se urbaniza cada día más, el desarrollo sostenible de sus ciudades depende crecientemente de la capacidad de la gestión pública y de la activa participación de la ciudadanía. Es en este contexto que el CNUAH (Hábitat) ha lanzado la Campaña mundial por la gobernabilidad urbana, la cual está orientada a promover una gobernabilidad urbana más transparente y eficaz, que represente y beneficie a todos los sectores de la sociedad, especialmente a los pobres urbanos, y que apunte a la erradicación de todas las formas de exclusión. Democracia local y descentralización son los dos focos principales en los que esta Campaña buscará influir internacional y nacionalmente.

En América Latina y el Caribe esta temática tiene una especial validez, pues se trata de la región más urbanizada del mundo en desarrollo. En este contexto de una acentuada urbanización, complejizado ahora por las dinámicas resultantes del proceso de globalización, resulta indispensable reflexionar y actuar para que la calidad de vida en las ciudades sea cada vez mejor. La vida urbana en sí misma no garantiza que los ciudadanos vivan mejor, esto lo garantiza el buen uso de los recursos de las ciudades al servicio de todas las personas y grupos que las habitan; mujeres y hombres, niñas y niños de todas las edades, razas, etnias y grupo socioeconómicos.

De allí que resulta clave ampliar y fortalecer el proceso de descentralización de los estados centrales hacia los gobiernos locales, como una condición básica para avanzar en la construcción de procesos sostenibles de gobernabilidad en el ámbito local. De otro lado, la ecuación de la buena gobernabilidad urbana no está completa si no se garantizan las condiciones para un ejercicio efectivo de la ciudadanía, a través de la participación individual y organizada de los distintos sectores que integran la sociedad civil.

Un aspecto de especial importancia para la gobernabilidad en todo el continente es la pobreza urbana: es imposible pensar que la ciudad va a ser gobernable con la actual situación de exclusión social, insatisfacción de necesidades básicas, segregación territorial y carencia de servicios. Una política de gobernabilidad debe privilegiar a los pobres, en el sentido de asegurar su integración económica, social y política en el desarrollo urbano.

## 2. Principios y objetivos de la campaña por una mejor gobernabilidad urbana

A continuación se presentan los siete principios básicos en los cuales se ha estructurado la Campaña globalmente y con base en los cuales se está operacionalizando. En cada uno de ellos, a su vez, se ha avanzado en definir qué se propone lograr al respecto en las ciudades de la región, entendiendo que existen desafíos específicos, propios de las ciudades latinoamericanas y caribeñas que es necesario colocar como metas o *nortes* a los cuales hay que intentar arribar, de la manera lo más completa y pronto posible:

### a) **Sostenibilidad en todas las dimensiones del desarrollo urbano**

Ciudades en las cuales la satisfacción de las necesidades económicas y sociales de sus habitantes se desarrolla con base en recursos sanos, sin sacrificar el bienestar de las generaciones futuras y de una manera armónica con el entorno físico y ambiental.

#### **Objetivos específicos:**

- Sostenibilidad financiera: Ciudades generan y movilizan recursos en forma suficiente y sostenible como para atender adecuadamente las demandas de servicios de todos sus ciudadanos.
- Sostenibilidad ambiental: Ciudades que desarrollan una visión de futuro que asegura la sostenibilidad y la compatibilidad de las actividades humanas y del entorno construido con el medio ambiente natural.

### b) **Descentralización de la administración y los recursos**

Ciudades que cuentan con competencias y recursos suficientes para ejercer su autonomía y en donde la provisión de servicios se sustenta en el principio de subsidiariedad, es decir, asignando la responsabilidad al nivel más cercano a la población que sea posible, de acuerdo a una consistente relación de costos y eficiencia.

#### **Objetivos específicos:**

- Auto-gobierno local: ciudades que tienen consagrada institucionalmente su autonomía política, fiscal y legal, y pueden ejercerla plenamente.
- Gobierno coordinado de la ciudad: ciudades que cuentan con un gobierno propio o varios que funcionan coordinadamente entre ellos, los cuales trabajan mancomunadamente con el conjunto de actores públicos.

### c) **Equidad de acceso a los procesos de toma de decisiones y a las necesidades básicas de la vida urbana**

Ciudades en las cuales tod@s<sup>14</sup> sus habitantes están equitativamente representados en la toma de decisiones y tienen las mismas oportunidades para el acceso a los recursos y servicios, privilegiando las necesidades de los grupos más pobres y vulnerables, y dentro de ellos particularmente a las mujeres.

---

<sup>14</sup> Todos y todas, el CNUAH/Hábitat normalmente pone este símbolo para indicar una uniformidad de género.

### **Objetivos específicos:**

- Desarrollo urbano participativo: ciudades que cuentan con una política de desarrollo, planificación y ordenamiento urbano definida participativamente con criterios de largo plazo y privilegiando a los sectores más vulnerables.
- Inclusión social: ciudades que garantizan el acceso a las oportunidades humanas a los sectores tradicionalmente excluidos económica, social y políticamente.
- Eliminación de la pobreza urbana: ciudades que realizan esfuerzos sistemáticos por eliminar la pobreza urbana, especialmente en lo que hace relación con condiciones dignas de vivienda y urbanización.
- Desarrollo económico y empleo: ciudades cuyos gobiernos locales asumen el desarrollo económico como una actividad propia y prioritaria, de cara a generar mejores condiciones de productividad y empleo en la ciudad.
- Espacios públicos: ciudades que cuentan con espacios públicos adecuados a las necesidades de la población, distribuidos homogéneamente en todo el territorio urbano y satisfactoriamente mantenidos por la autoridad y la comunidad.

### **d) *Eficiencia* en la prestación de servicios públicos y en la promoción del desarrollo económico urbano**

Ciudades financieramente sólidas, en la relación de sus ingresos con los servicios que entregan a la ciudadanía, y que promueven un modelo de competitividad incluyente, de cuyos resultados participan y se benefician todos los sectores.

### **Objetivos específicos:**

- Modernización municipal: ciudades cuyos gobiernos locales se modernizan para adecuarse a las nuevas dinámicas internacionales (globalización, apertura económica) y adquieren mayor capacidad para gestionar en forma eficiente sus tareas urbanas.
- Transporte: ciudades que cuentan con un eficiente servicio de transporte público, en el cual se privilegia la integración multi-modal, la reducción del tiempo de desplazamiento y la calidad de los medios.
- Educación y salud: ciudades cuyos gobiernos locales se hacen cargo de la educación primaria y secundaria, y de los sistemas de salud primaria, asegurando tanto buenas condiciones de funcionamiento, como la participación comunitaria en la orientación de sus programas.

### **e) *Transparencia y responsabilidad* de las autoridades urbanas y de la ciudadanía**

Ciudades en las cuales la gestión urbana se desarrolla con métodos e instrumentos que garantizan la rendición de cuentas y la plena transparencia, lo cual se complementan con una ciudadanía con capacidad para fiscalizar, evaluar y sancionar (sí es del caso) el desempeño de los funcionarios electos o designados.

Rendición de cuentas: ciudades cuyos gobiernos locales implementan acciones de transparencia y rendición de cuentas que contribuyen a controlar efectivamente la corrupción en las ciudades.



Control ciudadano: ciudades en las cuales sus pobladores se responsabilizan de sus obligaciones ciudadanas, manteniendo una preocupación, vigilancia y fiscalización sobre el gobierno urbano.

### **f) *Compromiso cívico y ciudadanía***

Ciudades en las cuales las personas pueden participar activamente y efectivamente en la toma de decisiones, tanto al nivel de la gestión directa como a través de su representación democrática, en donde el capital cívico de los pobres es reconocido y valorado, y en donde la ética de los derechos y obligaciones cívicas es explícitamente fomentada.

Participación y organización ciudadana: ciudades en las cuales existe una activa participación de la ciudadanía en los asuntos urbanos y en donde se han ampliado y perfeccionado los mecanismos de representación popular y social.

Acceso a la información: ciudades en las cuales la ciudadanía está debida y oportunamente informada de las acciones del municipio y de lo que acontece en la ciudad.

Acceso a la justicia: ciudades en las cuales la ciudadanía tiene acceso a una justicia eficiente y expedita en el ámbito local.

### **g) *Seguridad del individuo y de su entorno***

Ciudades en las cuales se reconoce el derecho inalienable de todo individuo y colectividad a la libertad y la seguridad: en donde los conflictos propios de la diversidad de intereses que en ella confluyen se procesan por la vía del diálogo y la mediación y en donde la planificación y gestión de los recursos y del territorio se sustentan en un enfoque de prevención y mitigación de los riesgos físicos y antrópicos.

Ciudades pacíficas: ciudades cada vez más seguras para sus habitantes y en donde éstos se sienten con libertad y confianza para circular por ella y utilizar el espacio público.

Ciudades sin riesgo: ciudades en donde se previenen o mitigan al máximo las emergencias y desastres urbanos causados por fenómenos de origen natural o antrópico, y en donde se atiende con celeridad y eficacia a las poblaciones damnificadas en todo tipo de emergencias.

## **3. Tendencias urbanas en América Latina y el Caribe**

Para abordar las principales líneas de acción en las cuales se estructurará la Campaña y su estrategia de implementación, parece conveniente detenerse a evaluar sintéticamente el devenir de las ciudades de la región, la trayectoria de la sociedad civil urbana, la evolución de los gobiernos locales y desde allí fijar lo que hoy por hoy son los principales desafíos de las ciudades, a resolver a través de acciones de construcción y fortalecimiento de la buena gobernabilidad.

El tema de la gobernabilidad urbana y los ejes que ha definido la Campaña, son todos puntos relevantes de la agenda política en todos los países que conforman la región. Los profundos cambios políticos, económicos y sociales que esta ha experimentado en los últimos años, así como las nuevas condiciones internacionales, han motivado transformaciones importantes en el régimen político de prácticamente todos los países.

A caballo de las nuevas tendencias internacionales, la descentralización y la reducción del estado central se han convertido en los nuevos referentes para el funcionamiento del sistema político-administrativo. Tan generalizadas como las medidas económicas de signo aperturista, han sido las reformas de las estructuras institucionales del estado. Y en todas ellas, la redefinición de

papeles y competencias de los poderes locales ocupan un lugar central. En la actualidad, sin desconocer las diferencias nacionales en cuanto a ritmos y profundidad, en general existe un signo positivo en cuanto a la descentralización, lo cual cobra especial relevancia si consideramos la tradición centralista de la región.

Estos nuevos enfoques encuentran todavía un conjunto de condiciones adversas de muy diversa índole: resistencia de las esferas centrales de poder, debilidad institucional, estrechez de los marcos legales, limitaciones presupuestarias y culturas políticas jerárquicas y clientelistas. Todas estas son realidades que gravitan aún muy fuertemente en la realidad regional. A continuación se presenta un análisis sintético de las tendencias más recientes en materia de desarrollo urbano y de los principales desafíos que emergen de la actual situación, en materia de construcción de gobernabilidad democrática urbana.

### **Aspectos estructurales:**

- La región más urbanizada del mundo en desarrollo

América Latina es la región más urbanizada dentro del mundo en desarrollo (Naciones Unidas, 2000). Actualmente más del 75% de la población en la región vive en ciudades (380 millones), y se estima que este porcentaje llegará al 85% para el 2005. Cuarentinueve de sus ciudades alcanzan hoy más de un millón de habitantes y hay siete áreas metropolitanas que superan los 5 millones.

Vale la pena resaltar que esta dinámica general que caracteriza la región, presenta importantes diferencias subregionales y nacionales en cuanto a los momentos de su desarrollo y a su intensidad. Documentos recientes de la CEPAL (CEPAL/CELADE, 2000) clasifican a los países de la región en cuatro categorías según la velocidad y profundidad de sus procesos de transición urbana (avanzada, plena, moderada y rezagada).

Mientras la mayoría de los países vivió su mayor crecimiento urbano en la mitad del siglo XX, experimentando una desaceleración en el decenio de los noventa, una buena parte de los países centroamericanos, junto con Bolivia, Ecuador, Guyana y Paraguay en Sudamérica y Haití y República Dominicana en el Caribe, recién a finales de los ochenta y en los noventa conocieron los procesos de desruralización que el resto de la región había vivido durante los años sesenta y setenta. De igual manera, dentro de los países más extensos también se presentan diferencias marcadas en la transición urbana al interior de sus regiones y provincias.

- Momentos y ritmos de urbanización que implican rasgos diferenciados entre y al interior de las ciudades

Estas condiciones de urbanización han determinado diferencias sustanciales tanto en la morfología como en las características socio-económicas de los centros urbanos, según sea el período a que corresponda su mayor expansión. Los países y regiones de urbanización “tardía” tienen rasgos urbanos (económicos, sociales y físico-espaciales) muy diferenciados con respecto a otros países y regiones del continente.

Mientras para los países en transición urbana avanzada o plena, su urbanización estuvo asociada a un tipo de desarrollo económico basado en el modelo industrial sustitutivo, lo que se tradujo en el surgimiento de inmensas barriadas de trabajadores industriales que imprimieron una fisonomía característica a sus principales ciudades; en las áreas de urbanización reciente estamos ante una urbanización predominantemente terciaria e informalizada. Igualmente, en estos últimos países el fenómeno de las aglomeraciones urbanas (metropolización) es bastante reciente. Por ejemplo en Centroamérica, sus seis capitales promediaron el millón de habitantes apenas a la altura de 1995 (CNUAH/Hábitat/CERCA, 1998).

Esta diversidad y complejización del fenómeno urbano en la región implican importantes cambios en las maneras y mecanismos con que se gobiernan las ciudades, así como en los tipos y espacios de interacción entre los actores que en ellas actúan.

- Migraciones intra y extra-regionales: Migraciones económicas y desplazamientos por desastres y conflictos

El proceso de globalización a que asistimos y el crecimiento económico diferenciado entre y dentro de los países están incidiendo directamente en las corrientes migratorias de mano de obra calificada y no-calificada. Las diferencias entre las escalas salariales entre países vecinos es, en algunos casos, hasta de diez veces, lo que produce dinámicas poblacionales imparables, sean cuales sean los métodos que se utilicen para tratar de controlarlas. Tanto los pueblos pequeños como las ciudades más grandes están perdiendo buena parte de su mano de obra calificada, lo que plantea grandes retos para su desarrollo económico. La región experimenta actualmente una intensificación de dinámicas migratorias que combina flujos tanto al interior de los países y de la región, como intercambios poblacionales con otras regiones del mundo.

Elementos importantes dentro de ésta problemática, lo constituyen las transformaciones culturales y sociales que conllevan tanto en las comunidades de origen como de destino. La dimensión socio-territorial de esta dinámica transnacional es evidente en las transformaciones socio-culturales y en los nuevos perfiles demográficos que caracterizan la región. La creciente transculturalidad de las comunidades en uno y otro lado de los polos migratorios, es una dimensión de esta problemática, que comienza a ser estudiada.

También son relevantes sus efectos económicos. Las remesas de dineros constituyen un rubro en crecimiento y representan un porcentaje muy importante de los ingresos familiares y de las divisas en varios países de la región, entre los que se destacan Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana. En el caso de El Salvador, su monto se ha multiplicado 160 veces entre 1980 y el 2000, llegando a significar actualmente más de 1,500 millones de dólares anuales.

Los impactos de estas nuevas dinámicas migratorias son diversos y contradictorios. La gran contribución que significan, por ejemplo, estas remesas para el equilibrio de los presupuestos de muchas familias, tienen en muchos casos efectos inflacionarios en los precios de bienes de consumos y de inmuebles.

A las migraciones económicas se suman en algunos países, los desplazamientos forzados; bien sea por causa de los conflictos internos (Colombia y Sur de México) como por efecto de desastres naturales (El Salvador, Honduras, Nicaragua, Venezuela). En estos casos los desafíos en términos de atención a sectores vulnerables y de gobernabilidad local se acrecientan (Casasfranco, 2001).

- Multi-vulnerabilidad de los asentamientos humanos

Los fenómenos naturales que afectan regularmente a la región (huracanes, ciclones, terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones y sequías) tienen profundas implicaciones en la configuración de sus asentamientos humanos. La recurrencia de estos fenómenos, combinada con condiciones económicas e institucionales estructurales que limitan la capacidad de prevenir y mitigar sus consecuencias, han convertido a extensas regiones y a sus centros urbanos en zonas extremadamente vulnerables física y socialmente.

Los huracanes Mitch y Georges en Centroamérica y el Caribe, los terremotos en Colombia y El Salvador y las inundaciones en Argentina, Ecuador, México, Perú y Venezuela –todas acontecidas dentro de los últimos tres años- son testimonios dramáticos de una realidad que golpea año a año a la región, causando enormes pérdidas económicas y en vidas humanas.

De otro lado, las condiciones medioambientales urbanas se han deteriorado de manera ostensible en términos del impacto sobre ríos y mantos acuíferos, de la disposición y el tratamiento de desechos sólidos y efluentes líquidos, de la calidad del aire que se respira y de la disminución y el deterioro de las áreas verdes.

La confluencia de todos estos elementos configura una situación de vulnerabilidad urbana estructural que golpea especialmente a las comunidades de menores ingresos que se ven forzadas, por los patrones de urbanización predominantes, a ocupar las áreas con mayores riesgos físicos y ambientales. La incapacidad para reducir los factores de riesgo en las ciudades se ha convertido en un elemento reforzador de las dinámicas de exclusión que ya caracterizaban el sistema de asentamientos humanos en la región. De allí que dentro de las mejoras necesarias en la gobernabilidad urbana, el desafío de reducir la vulnerabilidad urbana es hoy por hoy un elemento clave (Patiño, 2000).

- Impacto de las nuevas tecnologías

Las nuevas tecnologías de información y servicios están teniendo impactos crecientes en el tejido físico, social y económico de todos los centros urbanos de la región y no sólo de sus ciudades más grandes. De nuevo aquí, sus impactos pueden ser negativos o positivos de acuerdo a cómo afecten o beneficien a los distintos sectores poblacionales. Un fenómeno constatable al respecto es la existencia de grandes brechas entre la capacidad que tienen los distintos países y sus ciudades para hacer uso masivo de estas nuevas tecnologías, bien sea por el sector privado, el sector público, las organizaciones sociales o la población en general.

En este campo, de nuevo la región asiste al dilema que marcó a sus sociedades en el período colonial, al debatirse entre modelos de desarrollo económico sustentados en unos pocos enclaves o en dinámicas económico-productivas con efectos más horizontales en el entorno nacional o regional. Este dilema puede ser ilustrado con el análisis de las agrupaciones de empresas (clusters) ligadas a las nuevas tecnologías y servicios que actualmente se comienzan a desarrollar en la región. De un lado, un número cada vez mayor de ciudades que representan un modelo de inserción basado en su transformación en nodos de la red global, tecnológicamente hiper-desarrollados, pero desprendidos de su entorno y rodeados de zonas y poblaciones disfuncionales para la lógica de la nueva economía, y del otro, muy pocos ejemplos de una inserción basada en nodos con una implantación más horizontal con su entorno y que propician un desarrollo humano más equilibrado (Patiño, 2000).

- Procesos de reconfiguración territorial y social

El conjunto de elementos estructurales descritos está produciendo complejos procesos de reconfiguración del territorio y de la dinámica social de los centros urbanos latinoamericanos y caribeños, entre los cuales pueden destacarse los siguientes:

### **En cuanto a la reconfiguración territorial**

Consolidación de las ciudades y territorios metropolitanos. Las ciudades de más de un millón de habitantes han elevado su peso relativo en la región, alojando el 43% de la población urbana y consolidado su posición privilegiada para la localización de las inversiones nacionales e internacionales. Algunas de las megaciudades latinoamericanas son consideradas hoy “ciudades globales” por su dimensión demográfica y el tipo de articulaciones que tienen con la economía internacional. De la mano de este proceso, se ha acentuado la tendencia a que estas grandes ciudades vertebran territorios cada vez más extendidos, integrando a otros núcleos urbanos contiguos. La gestión de estos territorios metropolitanos o ciudades-región se ha complejizado en un marco de carencias en cuanto a recursos e instrumentos para la planificación y gestión que sean adecuados para este tipo de conglomerados urbanos (CEPAL, 2000).

Crecimiento y diversificación de las ciudades intermedias. En la mayoría de los países las ciudades de tamaño medio han aumentado su participación en el sistema urbano. Estas ciudades están jugando en la región nuevos y más importantes roles de intermediación dentro de los sistemas urbanos, sobre los cuales hay muy poco estudio y menos intervención. Algunas de estos centros urbanos están creciendo a ritmos mucho mayores que los de las megaciudades. Aparentemente algunas de estas ciudades están ofreciendo ventajas comparativas dentro de las nuevas reglas y dinámicas que impone la globalización y están siendo más competitivas que las ciudades grandes, que en su mayoría arrastran pesadas herencias en sus estructuras económicas y urbanísticas (PGU-LAC, 2001a).

Ocupación de nuevos territorios. La ocupación de los espacios interiores poco poblados se ha reactivado en algunos países, provocando con frecuencia severos daños en los ecosistemas y en los entramados culturales de las poblaciones originarias, las cuales no logran competir exitosamente con los nuevos ocupantes (Necochea, 2000). Especialmente dinámico es el poblamiento de algunas zonas de frontera, las cuales han devenido en espacios bi-nacionales, en los que la complementación económica trae aparejada una intensa movilidad de la fuerza de trabajo (CEPAL, 2000).

### **En cuanto a la reconfiguración de actores sociales urbanos**

Nuevas estructuras etéreas. Varios cambios socio-demográficos han ocurrido en la región en el último período y ellos se manifiestan principalmente en las zonas urbanas. Por un lado, se ha producido un pronunciado descenso de la fecundidad (de 6 personas en promedio por familia en los años cincuenta, a 2.7 en la actualidad). De otro lado, se ha producido una disminución importante en los índices de mortalidad, haciendo que la esperanza de vida haya aumentado sensiblemente. Estas tendencias han contribuido a remodelar la estructura por edades de la población, propiciando una tendencia al envejecimiento y al crecimiento de la población en edad de trabajar. La estructura de los hogares también se ha transformado; sus núcleos son ahora más pequeños y diversos: aumentan los hogares unipersonales y monoparentales y aquellos encabezados por mujeres (CEPAL, 2000). Además de las implicaciones culturales y políticas que conlleva esta nueva composición etérea, ella plantea igualmente la inclusión de nuevos temas en las agendas de las entidades encargadas de los servicios urbanos.

Feminización de la pobreza. El porcentaje de hogares encabezados por mujeres en las áreas urbanas sobrepasa en la mayoría de países el 30% (CEPAL, 1999; OIT, 1999). En todos los países las mujeres han incrementado su inserción laboral en las ciudades, predominantemente en el sector servicios y especialmente en el segmento informal (58% de los empleos femeninos versus 51% de los masculinos). De igual manera, entre las poblaciones migrantes, son las mujeres las que se insertan en el medio urbano en condiciones de mayor precariedad (como trabajadoras domésticas o en el sector servicios), con ningún o muy limitado acceso a la seguridad social. Más grave es aún la situación de las mujeres en términos de su acceso al crédito y a la tenencia de vivienda. Esta es la base para la estructuración de importantes movimientos sociales que apuntan a la equidad de género.

Surgimiento de nuevos pobres. El contingente de los pobres estructurales que habita en las ciudades se ve actualmente ampliado con los nuevos pobres como expresión de nuevas formas de exclusión económica y social. Entre ellos se destacan los contingentes de nuevos desempleados, los cuales perdieron sus empleos formales y su seguridad social fruto de los ajustes económicos y los procesos de reducción del estado (Cabannes, 2000). Este fenómeno es especialmente relevante en los países del Cono Sur. Engrosan también este segmento los millones de desplazados internos y externos por la violencia en Colombia, quienes se han visto forzados a abandonar sus medios de subsistencia.

Nuevas agendas en la lucha de los movimientos urbanos. Una nueva tendencia que emerge entre las organizaciones comunitarias y los movimientos sociales urbanos es trascender a la lucha únicamente por la resolución de necesidades inmediatas (infraestructura urbana, servicios, vivienda, empleo, etc.) para reivindicar “su derecho a los derechos” y más particularmente al “derecho a la ciudad”. Se trata de un cambio de enfoque, de una visión de lucha contra la pobreza hacia una concepción de lucha contra la exclusión en sus múltiples manifestaciones: de clase social, de género, de raza, de generación, de creencias políticas o religiosas. “Pobreza para nosotros refiere al nivel de acceso a bienes y exclusión refiere al nivel de acceso a nuestros derechos...Y sabes qué es lo opuesto de exclusión.? No es inclusión, sino participación. La participación activa es lo que te hace ciudadano completo” (Martín Longoria, 2001).<sup>15</sup>

### **Aspectos coyunturales:**

- Un aumento de las tensiones y movilizaciones sociales

La región latinoamericana está experimentando un serio incremento de las tensiones y movilizaciones sociales, las cuales tienen efectos directos en los asuntos urbanos. La escalada de la violencia en Colombia afecta la vida de millones de personas, especialmente a la población que se ve forzada a desplazarse desde sus comunidades de origen, principalmente hacia los centros urbanos. Aunque en menor escala, los seculares conflictos étnicos y agrarios en el sur de México y en algunas regiones del Brasil, impactan la dinámica y la vida de muchos pueblos y ciudades.

La implementación del “Plan Colombia” comienza a mover el conflicto, hasta hace poco circunscrito al territorio colombiano, a través de las fronteras, especialmente hacia Ecuador, pero también hacia Brasil, Panamá y Venezuela. Desplazamientos poblacionales y alteración de las economías fronterizas son las principales manifestaciones de esta problemática.

- *Crisis de gobernabilidad por aumento del empobrecimiento y la corrupción.*

Varios países enfrentan actualmente serias crisis de gobernabilidad, fruto de una combinación explosiva de medidas de ajuste económico, desaceleración de las economías y el estallido frecuente de escándalos de corrupción que involucran a altas esferas gubernamentales.

En algunos países, la desaceleración económica está significando una reversión en la tendencia que se había experimentado durante la década de los noventa, hacia una mejoría en los indicadores de pobreza (atribuible en buena medida a un relativo aumento de los recursos públicos destinados al gasto social) que había significado una disminución de las brechas de cobertura de servicios básicos según grupos sociales (CEPAL, 2000).

De otro lado, la profusión de escándalos asociados al aprovechamiento indebido de la función pública para favorecer intereses particulares, o a malos manejos de los recursos públicos, está afectando la estabilidad democrática, luego de los innegables avances en la reinstalación de la democracia que experimentó la región durante los últimos años.

## **4. Los principales desafíos en cuanto a mejorar la gobernabilidad en las ciudades de la región**

Tomando como base los elementos de análisis que han sido presentados, en cuanto a las principales tendencias que caracterizan la gestión y el desarrollo urbano en Latinoamérica y el Caribe, se pueden definir los desafíos más importantes que enfrentan en la actualidad los actores urbanos de la región, para avanzar en la construcción de una buena gobernabilidad urbana.

---

<sup>15</sup> Citado por Cabannes (2000).

- Asumir la gestión de las diferencias como elemento vertebrador de la gestión urbana

Uno de los temas fundamentales en las ciudades actuales, que emerge de la complejización de su tejido social, es el tratamiento de la diversidad. Las ciudades se han convertido en espacios que concentran la pluralidad de las sociedades modernas (económica, social, cultural, étnica). En este sentido, el conjunto de actores urbanos debe plantearse el tema de la “gestión de las diferencias” (Touraine, 1997). No puede darse una participación efectiva si en la sociedad no se construye y fomenta una cultura de consensos, basada en la convivencia y la tolerancia, que propicie dinámicas sociales incluyentes.

Este tema está ligado a otro muy importante, como es la participación y la construcción de mecanismos formales e informales para la intermediación de intereses. Estos mecanismos no pueden ser concebidos como mecanismos episódicos (construidos para resolver la agudización coyuntural de conflictos), sino que deben funcionar de manera permanente, soportados en la dotación de adecuados recursos técnicos y financieros.

- Reforzar los enfoques multi-actorales y multi-temáticos en la planificación y gestión del territorio

Un principio clave de la buena gobernabilidad es la integración del conjunto de actores urbanos en las instancias de formulación y toma de decisiones. La planificación participativa ha estado tradicionalmente divorciada de los procesos de planificación territorial impulsados institucionalmente. Las experiencias de planificación local-territorial concertada son todavía un fenómeno incipiente en todos los países de la región, y se producen cuando se da la confluencia de administraciones municipales progresistas con una organización ciudadana activa. Las experiencias de instancias locales de concertación o de espacios municipales multisectoriales locales funcionan ad-hoc casi siempre sin ningún marco legal específicamente desarrollado.

Además de instituir los marcos legales necesarios, es fundamental desarrollar un esfuerzo sistemático para construir y reforzar la capacidad técnica y política en los actores locales para promover y darle sostenibilidad a estos procesos locales de planificación participativa del desarrollo.

- Trascender los límites de la institucionalidad formal

Otro aspecto importante es que la construcción de gobernabilidad democrática no puede restringirse a la creación de mecanismos de intermediación de intereses entre el Estado y la Sociedad Civil, ni limitarse a los procesos de negociación con el Estado para la atención de demandas sociales, pues esto puede implicar el riesgo de reducir el espectro de la participación a un nivel corporativo, es decir, a pactos específicos entre los gobiernos, partidos y actores sociales con capacidad de incidencia institucional. En este sentido, es fundamental tener en cuenta que la definición genuina de las necesidades sociales y aún más, su transformación en demandas para el conjunto de la sociedad es un proceso que requiere de condiciones políticas que favorezcan una más amplia participación y representatividad social. Así, la construcción de una gobernabilidad democrática debe concebirse como un proceso donde la inclusión de los(as) ciudadanos(as), como sujetos y protagonistas de su desarrollo, es una práctica cotidiana del ejercicio del poder a todos los niveles (Casasfranco, 2001).

- Adecuar las estructuras de los gobiernos locales y los mecanismos de gestión a los procesos de reestructuración del territorio

Es necesario mejorar la capacidad para entender y responder a las implicaciones que tienen la diversidad en tamaño y en funciones de las ciudades, así como los procesos de reconfiguración territorial que están en marcha. Estas diferencias corresponden en muchos casos con el

funcionamiento de tipos de gobiernos locales distintos (municipalidades, gobiernos de rango provincial, consorcios de municipalidades, distritos metropolitanos, etc.).

Una tendencia importante, que es necesario reforzar en la región, es la estructuración de iniciativas supra-municipales, en algunos casos transfronterizas, que apuntan a mejorar la capacidad para proveer servicios a la población, aprovechando economías de escala para la atención a problemáticas comunes.

Otro elemento que hay que trabajar en este campo, es la articulación estratégica entre las agendas de desarrollo locales con las nacionales. En todos los países, sean grandes o pequeños, hay una creciente necesidad de vincular estos dos niveles (así como los niveles intermedios) en función de encarar los retos de la gestión municipal de una manera más articulada y eficiente. En esta dirección, las asociaciones provinciales y nacionales de municipios, y las redes de sociedad civil tienen un papel clave.

- Calificar la gestión de las áreas o regiones metropolitanas

La gobernabilidad supra-municipal no está relacionada únicamente a municipios pequeños y medianos, es también una característica de las grandes áreas metropolitanas. Los retos de gestión que impone la metropolización son múltiples, no sólo en términos de escala, sino también por la ampliación y agregación de temáticas que allí se presenta. Son aún pocas o recientes las experiencias existentes en la región de conformación de estructuras supra-municipales para la gestión de las áreas metropolitanas.

Este es un campo de acción que necesita ser desarrollado legal y operativamente. Más aún en aquellos casos en que no se trata sólo de áreas metropolitanas compactas, sino de regiones metropolitanas que involucran un extenso territorio y un número muy grande de administraciones locales.

- Generalizar un enfoque de ordenamiento territorial preventivo

La prevención y mitigación de los riesgos físicos y ambientales debe ser incorporada de manera sistemática a los procesos e instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. Para tal efecto, es necesario desarrollar metodologías e instrumentos que permitan asumir este enfoque partiendo de las cuencas hidrográficas y/o las micro-regiones como unidades de planificación territorial. Esto por cuanto esta escala permita un tratamiento más integral de problemáticas que no pueden ser tratadas adecuadamente a un nivel nacional o meramente municipal.

- Estructurar sistemas locales para la construcción y utilización democrática de la información

La existencia de información urbana actualizada y consistente y su utilización adecuada y democrática son actualmente uno de los aspectos claves de la gestión de las ciudades. Las nuevas tecnologías de la información y comunicación ofrecen insospechadas oportunidades en este campo; pero existen inmensos peligros de ensanchamiento de las brechas sociales en el acceso y en la capacidad para utilizarlas. Agresivas políticas y programas deberán desarrollarse para estructurar sistemas y mecanismos para construir, analizar, divulgar y utilizar participativamente la información que produce la ciudad y sus actores.

En esta perspectiva, deberá dársele importancia a reflejar en la información que se construya y divulgue, los profundos cambios socio-demográficos que están experimentando las ciudades y que deberán ser incorporados más adecuadamente en los procesos de planificación local-territorial. Se requiere contar con perfiles actualizados de la ciudad, que sirvan de base para el diseño de las políticas de desarrollo, a partir de información confiable y desagregada por género, grupos etarios y poblaciones étnicas.



## 5. Avances regionales en la construcción de gobernabilidad democrática

En el área de gobernabilidad urbana se presentan importantes cambios con respecto a la situación registrada en los informes preparados para Estambul (Junio 1996). Los indicadores recolectados en 40 ciudades de la región para la reunión de Estambul+5 (PGU-LAC, 2001b), permiten identificar las principales áreas en donde se detectan mejorías y experiencias aleccionadoras:

- Existe una tendencia generalizada a favorecer *la descentralización y la autonomía* desde el gobierno central a los municipios, pero también existen casos de descentralización o desconcentración intra municipal. Los marcos legales e institucionales para la descentralización se encuentran en discusión o en vigencia en la mayoría de países de la región y éstos promueven a que los municipios asuman funciones de educación, salud, gestión de servicios públicos. Sin embargo, la aplicación de los mismos es limitada debido a la falta de mecanismos operativos y, sobre todo, a la falta de recursos financieros que posibiliten la construcción de verdaderas autonomías locales.
- Los *planes estratégicos, planes de desarrollo o planes de ordenamiento territorial* son cada vez más frecuentes en las ciudades de América Latina y el Caribe; la variación respecto de los antiguos planes reguladores de los años 70 es la incorporación de otros actores sociales a la discusión de las problemáticas urbanas y a la búsqueda de propuestas para su resolución. Un ejemplo de ello son los planes participativos de inversión municipal que incorporan a amplios grupos de interés en la priorización de obras y en la definición de la canalización de recursos a barrios, distritos o zonas.
- Se avanza también en un tipo de *participación más integral en la gestión municipal*, la cual se produce tanto por una mayor apertura de las administraciones municipales en la planificación de sus obras y en la rendición de cuentas, como por una creciente responsabilidad por parte de otros actores de la sociedad civil para evaluar los planes de trabajo y las inversiones realizadas. En este sentido, han surgido mecanismos concretos para la gestión municipal participativa como son los congresos y constituciones de la ciudad, los presupuestos participativos, los observatorios locales participativos, las audiencias públicas y los cabildos abiertos.

## 6. Componentes, socios y estrategia operativa de la campaña en la región

### Componentes

Para el impulso de la Campaña por buena gobernabilidad urbana en la región se ha diseñado una estrategia que se estructura en siete componentes, los cuales se detallan a continuación. Para el impulso de estos componentes se privilegiará el desarrollo de actividades asociativas, para las cuales se espera movilizar recursos de distintas fuentes. Estas actividades pueden tener distintas modalidades (acciones puntuales, nuevos proyectos, incorporación de componentes a proyectos existentes) y diversos radios de acción (locales, nacionales y regionales). Los componentes priorizados regionalmente son:

### **a) Promoción de una conciencia sobre la buena gobernabilidad urbana**

La Campaña promoverá y difundirá los principios que conducen hacia una ciudad integradora a través de la incidencia en las agendas de los distintos actores urbanos y la abogacía pública. Esto se realizará principalmente difundiendo los contenidos y estrategias de la Campaña en eventos regionales, subregionales, nacionales y municipales, y a través de los medios de comunicación.

### **b) Apoyo a diálogos nacionales y regionales sobre normas e indicadores**

Es necesario generar las condiciones políticas para arribar a normas e indicadores de gobernabilidad que sean objetivos, medibles y posibles de conquistar por parte de las comunidades urbanas. Para ello se apoyarán espacios de diálogo sobre aspectos normativos y se promoverá la amplia utilización, monitoreo y difusión de indicadores urbanos.

### **c) Desarrollo legislativo y construcción de capacidades institucionales**

Un aspecto fundamental para el éxito de los objetivos que se propone la Campaña es desarrollar un amplio consenso sobre las normas fundamentales de gobernabilidad urbana (Declaración de normas de buena gobernabilidad urbana), las cuales deberán servir de base para reformas legales y acuerdos políticos y sociales a nivel local y nacional.

### **d) Formación de grupos temáticos regionales**

Será clave desarrollar múltiples espacios de intercambio de experiencias y cooperación horizontal sobre temáticas y contenidos específicos de la gestión urbana. Estos pueden ser grupos de trabajo regionales, conformados por ciudades y organizaciones interesadas, los cuales abordarán aspectos claves de los principios y normas de gobernabilidad, diseñados a partir de la experiencia regional.

### **e) Sistematización y difusión de prácticas ilustrativas de buena gobernabilidad**

Actualmente, existen en la región varias ciudades ilustrativas con interesantes experiencias de gestión urbana democrática. Conocer y rescatar estas experiencias, así como ayudar a difundirlas y replicarlas, es una actividad central de la Campaña. Esta puesta en común debe hacerse aprovechando toda la información existente en fuentes de información regionales y nacionales y a través de seminarios especializados.

### **f) Desarrollo de instrumentos prácticos para la buena gobernabilidad urbana**

Se desarrollarán, a través de un proceso consultivo, instrumentos o herramientas muy específicas y concretas de gestión urbana para colocarlos al servicio de l@s actores urbanos. Se fomentará la aplicación de estos instrumentos en algunas ciudades de la región, como un paso intermedio hacia su divulgación más amplia.

## **g) Apoyo y fortalecimiento de las redes de asociados**

La Campaña se articulará con los diversos actores a través de las redes regionales y nacionales existentes en la región, tanto en el ámbito de la sociedad civil como de los diferentes niveles del Estado. Estas redes de asociados constituyen el soporte fundamental para la difusión y amplificación de los contenidos y objetivos de la Campaña.

### **Socios regionales**

La Campaña busca involucrar tanto al sector público como a la sociedad civil en su desarrollo. Dentro de los actores públicos, sin duda es de la mayor importancia contar con la participación protagónica y directa de los gobiernos locales o municipales. Al mismo tiempo, es indispensable también involucrar a los gobiernos subnacionales y nacionales.

Dentro de la sociedad civil, especial relevancia tiene la participación de las organizaciones que representan los actores directos, que son los ciudadanos y sus organizaciones comunitarias. También se promueve el involucramiento del sector privado y empresarial. Igualmente, resulta clave contar con la mirada crítica y reflexiva del mundo académico y de las organizaciones no gubernamentales.

Para operacionalizar en el ámbito regional este involucramiento multi-sectorial, se han conformado dos instancias regionales de apoyo e impulso a la Campaña: El Comité regional de apoyo y el Comité regional de acción.

### **Comité regional de apoyo a las campañas globales**

Para la orientación e impulso regional de la Campaña se cuenta con el Comité de Apoyo a la Campaña (el cual opera conjuntamente para las dos Campañas), integrado por representantes de las instituciones representativas de I@s socios estratégicos de Hábitat, con reconocida trayectoria en el campo del desarrollo urbano y de gobiernos locales. Este Comité, de carácter permanente, tiene como misión dar orientación sobre las metas y políticas generales de la Campaña, y también asesorar sobre actividades y estrategias para alcanzar los objetivos que se propone. Las organizaciones integrantes de este Comité son (en orden alfabético):

1. Caribbean Association of Local Government Authorities, CALGA.
2. Coalición Internacional del Hábitat (HIC), Coordinación LAC.
3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
4. Consejo Internacional para Iniciativas Locales de Medioambiente, LAC, ICLEI.
5. Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA.
6. Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones, FLACMA.
7. Frente Continental de Organizaciones Comunales, FCOC.
8. Grupo de Parlamentarios por el Hábitat (LAC).
9. Red FORHUM Latinoamérica.
10. Red Mujer y Hábitat, Centro de Referencia para América Latina / Comisión de Huairou.
11. Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe, MINURVI.
12. Transparencia Internacional, TI-LAC.
13. Unión Interamericana para la Vivienda, UNIAPRAVI.
14. Unión Internacional de Autoridades Locales, IULA-LAC.

### **Comité regional de acción**

Con el propósito de contar con una instancia más ejecutiva de coordinación de las actividades de la Campaña en la región, se ha constituido el Comité regional de acción, el cual está integrado por representantes institucionales de las siguientes organizaciones:

- Coalición Internacional del Hábitat (HIC), Coordinación LAC.
- Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA.
- Frente Continental de Organizaciones Comunes, FCOC.
- Unión Internacional de Autoridades Locales, IULA-LAC.
- Women and Shelter Network (HIC-WAS), Caribbean Focal Point.

### **Estrategia de implementación de la campaña**

Las Campañas globales son estrategias de largo plazo que son promovidas por Hábitat, como agencia de Naciones Unidas, pero que son implementadas por un conjunto de actores globales, nacionales y locales que intervienen en todos, varios o alguno de sus componentes temáticos.

Dada la amplitud temática que tiene la Campaña, y con el propósito de facilitar su operativización, se propone ir concentrando anualmente la atención y los esfuerzos principales de la Campaña en cada uno de sus siete ejes temáticos propuestos globalmente: sostenibilidad, descentralización, equidad, eficiencia, transparencia, compromiso cívico y seguridad.

Para cada uno de ellos se organizarán, dentro del Comité regional de apoyo, Comités de trabajo que preparan y coordinan las actividades relacionadas con cada una de los planes anuales.

Para cada eje temático, el plan de trabajo deberá contemplar al menos: la realización de un evento regional centrado en los aspectos normativos y de abogacía política, la puesta en marcha de al menos tres iniciativas nacionales que aborden aspectos de política pública y legislación, el apoyo a al menos cinco proyectos locales y la producción de un conjunto de medios de divulgación (folleto, boletín electrónico, CD-ROM, etc.). En lo posible, se buscará la conformación o fortalecimiento de un grupo de trabajo o red regional que deberá encargarse de dar seguimiento a las iniciativas promovidas durante el año.

## Bibliografía

---

- Cabannes, Yves (2000), Pobres o Excluidos?, Hábitat Debate - Volumen 6, N° 4, Diciembre.
- Casasfranco, María Virginia, “Estudio Comparativo Centroamérica-Colombia sobre dinámicas migratorias y gestión local-territorial”. Fundación Arias y Programa de Gestión Urbana - Hábitat, 2001, por aparecer.
- CEPAL (2001), “El espacio regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe”, (LC/G.2116/Rev.1-P), Santiago de Chile, Mayo.
- CEPAL (1999), Panorama social de América Latina, 1998 (LC/G.2050-P), Santiago de Chile.
- CEPAL/CELADE (2000), Crecimiento, estructura y distribución de la población. Informe Conciso (ST/ESA/SER.A./181), Nueva York, 2000. Publicación de Naciones Unidas.
- CNUAH/Hábitat/CERCA (1998), CERCA: Facilitando un proceso regional consultivo e incluyente, San José, Costa Rica, 1998.
- Naciones Unidas (2000), World Urbanization Prospects. The 1999 Revision (ST/ESA/P/WP.161), Nueva York.
- Necochea, Andrés (2000), Perspectivas regionales: medio ambiente urbano en la región de América Latina y el Caribe”, Documento docente, N° 4-2, Módulo Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos, Universidad de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, mayo.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1999), Panorama laboral, 1999, Informa, N° 6, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Patiño, Fernando (2000), Vulnerabilidades Urbanas, el duro aprendizaje de Centroamérica, CEHAP, Medellín-Colombia.
- PGU-LAC/Hábitat (2001a), Proyecto Ciudades Intermedias PGU-IREC (Documento de Trabajo, sin publicar), Quito, Ecuador.

PGU/Hábitat-LAC (2001b), Informe sobre Indicadores Urbanos en 40 ciudades de América Latina, Global Urban Observatory, (sin publicar), Quito, Ecuador.  
Touraine, Alain (1997), ¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes, PPC Editorial, Madrid, España.

## II. La campaña por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe

---

*Alberto M. Da-Rocha-Paranhos<sup>16</sup>*

La campaña mundial por la buena gobernabilidad urbana enfoca hacia una ciudad integradora, es decir, el lugar donde toda la ciudadanía, independientemente de los medios económicos, género, edad, raza o religión, está capacitada para participar productiva y positivamente en las oportunidades que la ciudad le ofrece.

¿Qué se entiende por gobernabilidad urbana? En un primer acercamiento al tema podríamos decir que es un proceso político, económico y administrativo mediante el cual todos los actores de la ciudad acuerdan y gestionan sus asuntos. Esto se hace por medio de mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales la ciudadanía también articula sus intereses.

¿Cuáles son los objetivos generales de la Campaña?

1. Contribuir a la erradicación de la pobreza a través del mejoramiento de la gobernabilidad urbana.
2. Apoyar los procesos de descentralización y aumentar la capacidad de los gobiernos locales y de otros actores públicos

---

<sup>16</sup> Alberto M. Da-Rocha-Paranhos es Asesor Principal del CNUAH/Hábitat-LAC.

y privados que actúan en las ciudades. Este concepto se relaciona estrechamente con el marco institucional de cada país.

3. Generar y facilitar un debate sobre principios y normas de gobernabilidad urbana, seguido obviamente de la traducción de dichos principios y normas en instrumentos de gestión urbana.

¿Cuales serán estos principios y normas? Se identifican 7 principios básicos:

- i) la sostenibilidad en todas las dimensiones del desarrollo urbano, y eso significa una ciudad en que se complementan las necesidades económicas y sociales en el presente y en el futuro, sin vulnerar el medio ambiente;
- ii) la descentralización de la administración y de los recursos, es decir, un sistema político y administrativo en que la responsabilidad de provisión de servicios se distribuye con base al principio de subsidiariedad, es decir, al nivel más bajo posible de acuerdo a una consistente relación de eficiencia de costos y servicios prestados;
- iii) la equidad en el acceso a los procesos de toma de decisiones y a las necesidades básicas de la vida urbana, Por equidad se entiende una ciudad en que tod@s están igualmente representados en la toma de decisiones y tienen las mismas oportunidades para el acceso a los recursos y servicios, privilegiando las necesidades de los grupos más pobres y vulnerables, y de las mujeres;
- iv) la eficiencia en la prestación de servicios públicos y en la promoción del desarrollo económico urbano, es decir, una ciudad financieramente sólida en la relación de sus ingresos con los servicios que entrega a la ciudadanía y que promueve la economía urbana hacia todos los sectores públicos, privados, formales e informales con especial atención al rol de la mujer;
- v) la transparencia y responsabilidad, uno de los focos más importantes dentro de los siete principios, tanto de las autoridades urbanas como de la misma ciudadanía, es decir, una gestión urbana transparente y abierta y una ciudadanía vigilante de sus derechos;
- vi) el compromiso cívico y ciudadanía, es decir, una ciudad en que las personas pueden participar activamente en las tomas de decisiones tanto al nivel de la gestión directa como a través de su representación democrática. No estamos proponiendo la sustitución de la democracia representativa por la democracia participativa asambleísta, sino la complementación de la representación democrática por la participación directa en determinados criterios;
- vii) la seguridad del individuo y de su entorno, una ciudad que reconoce el derecho a la libertad y la seguridad personal y donde se median y resuelven los conflictos y los asuntos de vulnerabilidad ambiental.

Para ello, ¿cómo se encuentran las tendencias antiguas y recientes de las ciudades de la región?

Anteriormente, las tendencias de las ciudades eran hacia el aut crec imiento y expansión, mientras ahora ya existe una consolidación urbana y están ocurriendo movimientos de transformación interna. Desde el punto de vista de los actores, las tendencias anteriores por parte de los gobiernos nacionales se reflejaban en grandes programas de macroplanificación sectorial; ahora ya se percibe la necesidad de incluir la dimensión espacial en los programas sociales. Por parte de los gobiernos locales, la situación o la tendencia anterior era de una limitada acción en la ciudad, mientras ahora se convierten más y más en los principales actores públicos urbanos. Por último, pero no menos importante, la sociedad civil en su conjunto estaba caracterizada por



movimientos sociales “viviendistas” mientras ahora ya existe una evolución hacia movimientos sociales urbanos, donde la vivienda es un elemento importante, pero no el único.

### **Componentes y productos de esta campaña**

Pensamos que la campaña tendrá que incluir 7 componentes y productos:

- i) la promoción de la conciencia de gobernabilidad urbana;
- ii) diálogos sobre normas e indicadores de buena gobernabilidad urbana;
- iii) el apoyo al desarrollo de marcos legislativos y de capacidad institucional de todos los actores que están involucrados en la campaña;
- iv) el apoyo a grupos temáticos urbanos, grupos que pueden tratar de discutir cada uno de aquellos principios mencionados anteriormente, u otros que pueden ser de interés específico para un país o una ciudad;
- v) buenas prácticas de gestión urbana en ciudades ilustrativas, es decir, conocerlas, diseminarlas, estudiarlas y hacer que haya una mayor cooperación horizontal entre países y ciudades de modo que aprendan los unos con los otros;
- vi) elaboración e intercambio de instrumentos de gobernabilidad urbana como un fortalecimiento de esta capacidad institucional; y, por último,
- vii) el fomento de la red existentes de asociados. En la región de América Latina y el Caribe ya existen suficientes redes de instituciones asociadas y la idea es potenciar dichas redes y trabajar con ellas en el sentido de promover y llegar a resultados concretos por medio de la campaña.

¿Quiénes serán los actores participantes?

En el sector público: los gobiernos nacionales, seguidamente los municipios, incluyendo a sus asociaciones municipales y otros niveles o esferas de gobierno subnacionales como son los estados o las provincias o los departamentos.

En la sociedad civil, obviamente las organizaciones comunitarias, pero también el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y el mundo académico, cuyas investigaciones y propuestas teóricas pueden ser transformadas en instrumentos prácticos.

Los nuevos instrumentos que pensamos utilizar serán:

Hábitat y un comité de apoyo, conformado por instituciones como por ejemplo FLACMA; la Coalición Internacional de Hábitat para la Coordinación de América Latina; la Asociación Caribeña de Autoridades Locales; CEPAL; ICLEI, incluyendo la coordinación de América Latina y el Caribe; FEMICA; el Grupo de Parlamentarios para el Hábitat; el Frente Continental de Asociaciones Comunales; la Red FORHUM de América Latina; la Red Mujer y Hábitat; el MINURVI, que es una figura muy particular de América Latina y el Caribe; el Grupo de Transparencia Internacional; la Unión Interamericana para la Vivienda, UNIAPRAVI; y no menos importante que todos los anteriores, IULA, por medio de su capítulo de América Latina y el Caribe.

De alguna forma, trataremos de construir alianzas para apoyos recíprocos entre todas esas instituciones, y quizás otras, y Hábitat, en el sentido de organizar un comité de orientación y apoyo para la implementación de la campaña en nuestra región. Esto se hará primero involucrando a los municipios y preparando folletos institucionales, que podrán venir también de los socios en el mundo académico.

Pretendemos utilizar la página web de Hábitat y aquellas de otros socios para diseminar noticias de los asociados y boletines informativos sobre los avances de la campaña. Trataremos de apoyar eventos ya programados, de modo de utilizarlos como potenciación de esta misma campaña, y crear el mínimo necesario de nuevos eventos específicos, para reforzar las alianzas.

Nosotros esperamos que, como resultado de este panel y del debate que le seguirá, podremos tener algunas luces más claras de cómo aterrizar esta campaña global en América Latina y el Caribe, darnos tareas, empezar a conversar con gobiernos nacionales y locales e identificar algunas tareas para nosotros y también para los gobiernos y demás socios, para que esa campaña, aquí, tenga la cara de América Latina y el Caribe. Recuerdo ayer el Sr. Delegado de México que comentó que lo importante sería traducir todo esto en instrumentos de gestión urbana y ese es el objetivo final que queremos: construir a la vez un instrumento para reducir la pobreza urbana y mejorar la gobernabilidad.

### **III. La perspectiva de los municipios en la campaña para la gobernabilidad urbana**

---

*Gonzalo Duarte*<sup>17</sup>

Quiero agradecer la oportunidad de participar con Ustedes en esta reunión y traerles a su vez el saludo de Jan Cloth, Alcalde de Barcelona y Presidente de CAMCAL, organización mundial que reúne a las organizaciones municipales del mundo.

He querido compartir hoy día algunas reflexiones desde la perspectiva de los municipios que espero puedan iluminar las decisiones de nuestros gobiernos nacionales. Hablar en estos días de gobernabilidad urbana es algo muy familiar, es quizás lo que escuchamos y compartimos en cada reunión, encuentro, asamblea, reunión que ocurre en los barrios, calles y plazas de mi ciudad, Santiago de Chile, en este actual periodo de elecciones municipales.

Desde mi punto de vista, el tema de la gobernabilidad es otra forma de llamar a los viejos desafíos de construcción de la justicia, de defensa de la libertad y de consolidación de la democracia en nuestros países en América Latina. Los temas que nos ocupan en esta Reunión Regional afectan fuertemente los hogares de nuestros países; son temas que se expresan en las demandas y en las aspiraciones de

---

<sup>17</sup> Gonzalo Duarte, en octubre de 2000, Alcalde de la Municipalidad de La Florida y Presidente de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA).

nuestros pueblos. En todas partes del mundo los ciudadanos proponen y buscan métodos de articulación que les permitan encontrar y participar en la construcción de soluciones a sus problemas, porque están convencidos de que es posible influir desde su realidad cotidiana en los acontecimientos y en la calidad de vida de sus ciudades, para una ciudad y una comunidad mejores.

Gobernabilidad y perfeccionamiento de la democracia son dos caras de una misma medalla que tiene por finalidad la búsqueda de la felicidad del hombre. Definir la gobernabilidad aplicada a la ciudad, significa encontrar las capacidades que les permite a quienes vivimos en ella, de conducirla y construirla según nuestros propios deseos y como aspiración conjunta de bien común. La gobernabilidad de la ciudad depende de la existencia de condiciones para mantener un nivel satisfactorio de estabilidad política, de progreso económico y de paz social.

En este recorrido, lo que debemos buscar y lograr es la legitimidad de las decisiones que se toman en torno a la ciudad; un cierto crecimiento armónico y sostenible y obviamente un predominio de las relaciones de cooperación por sobre la confrontación en el acontecer social de la metrópoli. La legitimidad que obtengan las decisiones que se toman y que afectan a la ciudad tiene directa relación con nuestro quehacer cotidiano como autoridades públicas. Están en juego por tanto aspectos tales como el respeto efectivo por la legalidad -norma conocida y aceptada por la enorme mayoría-, como el ejercicio efectivo de la autoridad -práctica que requiere legitimidad permanente y no sólo de origen-, y la capacidad de enfrentar los conflictos, construir soluciones y aplicarlas transformando la realidad. Lo que se juega con la mayor legitimidad es la calidad de la política, el sentido de servicio público, la austeridad, la honestidad y la transparencia de nuestras acciones.

Un crecimiento armónico y sostenible en las metrópolis se expresa en la mayor o menor capacidad de lograr un más equitativo acceso a bienes y servicios públicos disponibles por todos quienes las habitan. Cuando hablamos de paz social nos referimos a la capacidad de convocar, a la autonomía que asumimos y respetamos y a la relevancia que le otorgamos a los organismos de la sociedad civil que conviven, comparten y construyen el gobierno de la ciudad. Lo que tenemos que evaluar por tanto es la capacidad organizada con que cuenta una ciudad para colaborar en la obtención de una mejor calidad de vida y obviamente, dentro de ella, una mejor cobertura de los servicios públicos. Se trata de construir grandes y esenciales acuerdos, lo más ampliamente consensuados entre todos quienes vivimos en la ciudad.

¿Qué otra cosa es el ejercicio de la democracia lisa y llanamente sino esto?

El ejercicio de la democracia en la ciudad exige de la descentralización porque sólo a través del ejercicio cercano de la autoridad es posible construir niveles de consensos adecuados con el dinamismo y con la flexibilidad que requieren los cambios que ocurren en la ciudad.

En un texto de Claudio Serrano se dice que la descentralización del poder central del estado a las regiones y municipalidades es tanto un requisito como a la vez una expresión de la democracia y que esto debe traducirse en autonomía y fortalecimiento de las capacidades locales para que los municipios puedan ejecutar la política pública de manera más próxima a los ciudadanos y garantizar la participación de éstos en la gestión de sus políticas.

Hablar de democracia, de descentralización, es hablar del camino a través del cual los ciudadanos son capaces de construir sus propuestas políticas, hacerse parte de ellas, como reales actores, permanentes y presentes en la gestión. La democracia debe aportar a construir una red social que permita la expresión del ciudadano y ello se posibilita por excelencia en el nivel local. La descentralización del estado y el fortalecimiento de las municipalidades como agente intermedio de la acción del estado es consustancial a la profundización de la democracia. Cualquier marco de desarrollo de profundización democrática que consolide la democracia en nuestro continente requiere fortalecer los gobiernos locales, las relaciones de cooperación al interior del aparato

público, terminar con las sospechas, las dudas y con los resquemores de competencia entre los actores públicos que constituyen el aparato del estado.

No cabe duda que aún existen profundos obstáculos para la profundización de esta gobernabilidad de nuestra sociedad. Sabemos que existen obstáculos para la descentralización y la promoción de las autoridades locales. Por ejemplo en Chile, el proceso de descentralización del Estado ha sido lento en el traspaso progresivo de sesiones financieras y administrativas hacia los gobiernos regionales y locales, motivo de amplios debates y de una estéril discusión sobre la eficiencia y la eficacia de esta descentralización.

Justificaciones siempre existen para mantener el centralismo en las autoridades nacionales, siempre es más fácil manejar la macroeconomía centralizadamente que descentralizadamente pero es lícito preguntarse qué macroeconomía maneja el estado hoy en nuestros países. Una macroeconomía que sólo alcanza al 20% de los recursos que genera el país, porque el resto lo maneja una economía globalizada de carácter internacional sobre la cual los estados nacionales tienen poco control. Por lo tanto, ¿qué macroeconomía manejamos? La verdad es que el proceso de descentralización hoy día implica plantear temas tan relevantes como el concepto de estado que tenemos, cuál es el rol del aparato público, qué espacio tienen las políticas públicas en la construcción de equidad en nuestras sociedades, y eso implica discutir todo el marco institucional que nos rodea.

El no asumir la importancia del debate institucional de nuestros estados implica desconocer el desafío que tenemos de plantearnos sobre la sociedad efectiva que queremos en el futuro, plena de contradicciones y amenazante por lo que ignoramos, por ejemplo la sociedad informatizada, las relaciones en red. Establecer un adecuado apoyo a la participación de la sociedad civil implica también asumir cómo esta sociedad civil se incorpora a estos desafíos y a estos debates.

No cabe duda, es casi un lugar común: hay que fortalecer la sociedad civil. Hay que promover y desarrollar la participación de la ciudadanía como expresión política pero eso plantea algunas cuestiones claves: el para qué y el cómo hacerlo, porque, conjuntamente con tener este objetivo institucional, evidenciamos una transformación cultural profundamente individualista en la conducta de nuestros ciudadanos, una crisis efectiva y real en nuestras organizaciones que durante tantas décadas fueron orgullo latinoamericano. Empezamos a encontrarnos con que cada vez más la sospecha prima en las relaciones de nuestra sociedad y que nuestros ciudadanos se ven enfrentados a la inseguridad crónica de la soledad; en que esta sociedad en que nos vemos hacinados en pequeños espacios se ha transformado en una fuente de inseguridad.

Grandes tareas, grandes desafíos que en definitiva constituyen el gobierno de la sociedad.



## **IV. Good governance and the role of the caribbean local governments in this process**

---

*Mulchan Lewis*<sup>18</sup>

It has become increasingly clear in recent years that the ability of the Less Developed Countries (LDCs) to achieve their human development goals, depends or lies largely on the quality of their governance and the extent to which government interacts with commercial and civil organizations to accomplish these goals. Furthermore, there has been a growing international consensus that good governance and sustainable human development (SHD) are indivisible and that developing capacity for good governance can be and should be the primary means to the eradication of poverty. The challenge in the new millennium for all societies, therefore, is to create a system of governance that promotes, supports and sustains human development to realize the highest potentials of everyone and the well being of all, thus eliminating poverty and all other forms of exclusion.

Governance, according to the United Nations Development Programme (UNDP), in its 1997 Policy paper on governance for human development, is “the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a society’s affairs”. Whilst the economic, political and administrative aspects of governance have

---

<sup>18</sup> Mulchan Lewis is Executive Director of Caribbean Local Government Authorities.

often been the focus of the summits as well as international workshops and conferences over the last decade, they have also evidenced a growing recognition of the need for a more holistic concept. Governance comprises, therefore, mechanisms, processes and institutions through which collective decisions are made and implemented; citizens, groups and communities pursue their visions, articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences. Governance as defined in this manner emphasizes the nature and quality of interactions among social actors and between actors and the state.

There is no single definition of good governance, but the international gatherings, such as summits, conferences and workshops have put growing emphasis on a number of features that reflect values and principles, norms and practices that derive from putting people first and at the centre of development.

## **1. Features of good governance**

The core characteristics of governance and that derive putting people first and foremost for development are:

- Participation – all men and women have a voice in decision-making, either directly or through legitimate intermediate institutions that represent their interests. Such broad participation is built on freedom of associations and speech, as well as capacities to participate constructively.
- Rule of law – legal frameworks are fair and enforced impartially, particularly the laws on human rights; public security and safety are at high level.
- Transparency – transparency is built on the free flow of information, is directly accessible to those concerned, and enough information is provided to understand and monitor them.
- Responsiveness – institutions and processes serve all the stakeholders.
- Consensus orientation – different interests are mediated to reach broad consensus on what is the common goods, in the best interests of the organizations, community or country and, where possible, on policies and procedures.
- Equity – all men and women have opportunities to improve or maintain their well-being and vulnerable and excluded are targeted to provide security of well-being to all.
- Effectiveness and efficiency – processes and institutions produce results that meet needs while making the best use of resources.
- Accountability – decision-makers in government, private sector and civil society organizations are accountable to the public and specific constituency, as well as to institutional stakeholders.
- Strategic vision – leaders and the public share a broad and long term perspective on good society, good governance and human development along with a sense of what is needed for such development.
- Legitimacy – authority is legitimate in terms of establishing the legal and institutional framework and specific decisions and in terms of the accepted institutional criteria, processes and procedures.



- Resource prudence – resources are managed and used with a view to optimize the well being of people over several generations, in perpetuity, without mortgaging the future.
- Ecological soundness – the environment is protected and regenerated to ensure sustainable self-reliance.
- Empowering and enabling – all actors in a society are empowered to pursue legitimate goals and enabling environment created to optimize their success and realization of the well-being of all.
- Partnership – governance is seen as a whole system of responsibility that cannot be discharged effectively by government alone, but involve institutionalized mechanisms and processes for working in partnerships of public, private and civic actors in conducting the business of government at all levels.
- Spatially grounded communities – the multi level nature of human systems with the principle of self-determination and self-organizing embodied at each level is recognized as the basis for governance that puts people at the centre and empowers them to be self-reliant, self-organizing and self-managing, building on the autonomy of local communities.

These core characteristics of good governance are clearly interrelated, mutually reinforcing and cannot stand alone.

For example, accessible information means more transparency, broader participation and more effective decision-making. Broader participation contributes to both the exchange of information needed for effective decision-making and for the legitimacy of these decisions. Legitimacy, in turn, means effective implementation and encourages further participation. Responsive institutions must be transparent and function according to the rule of law if they are to be equitable.

What is not clear is what is the order of causal relationship among the core features of good governance. It could be hypothesized that those related to the broad participation of people on going basis in the business of governance are instrumental in bringing about other key elements. Thus, participation, partnership, empowering and enabling and community focus could be seen as fostering transparency, responsiveness, consensus orientation, accountability and equity.

It is believed that societies should, through broad-based consensus-building, develop their own visions and good governance and aim to define which of the core features are most important to them and what the best balance between the state, the market and the society is for them.

Sustainable human development is a vision and is defined as the enlargement of people's choice and capabilities through the formation of social capital so as to meet as equitably as possible the needs of current generations without compromising the needs of the future.

## **2. The role of the Caribbean Association of Local Government Authority (C.A.L.G.A.) for this process**

The C.A.L.G.A. attempt to make these core characteristics of good governance more meaningful and acceptable by the citizenry of the Caribbean. We have embarked on a system of local and regional workshops, in particular with the communities, non-governmental organizations, private sector and other organizations.

In April, 2000 in Belize City, Belize, we held a Workshop on participatory democracy and development, local and community governance in the Caribbean. This workshop was attended by councilors, town clerks, mayors/chairmen, non-governmental organizations and other groups.

The workshop participants have outlined a number of criterias and strategies for building community governance:

1. Meet with community and encourage the bottom up approach for decision making and project identification.
2. Identify existing groups such as scouts, non-governmental organizations, women and church groups, etc. to decide on need assessments and realization for the community.
3. Encourage decentralization.
4. Educate and inform the community on goals and objectives identified through the participatory process.
5. Develop a sense of belonging and responsibility by developing civic pride/programs/awareness, etc.
6. Utilize people in the community with experience in different fields of specialization such as taxation, agriculture, health, etc. to advice the local body.
7. Offer rewards/recognition, for example, a well kept yard, nice garden, etc.
8. Develop a needs assessment and realization committee to increase and promote awareness on issues affecting the community.

Strategies for building community governance:

1. Form a group or utilize an existing one and focus on sustaining the group. Get group to develop a needs assessment and realization program which will done in partnership with the community.
2. Get group to work on community projects and needs for the community; e.g. identifying the need for a basketball court and having the community provide the labour.
3. Develop unemployment relief program to train and educate disadvantageous groups such as women groups and get them to participate in different educational programs such as sewing, handicrafts, etc. so that they can earn an income.
4. Get multinational organizations to adopt communities, which will identify the needs of the community and ensure that needs are met, e.g. street lighting.
5. Local meetings taken outside the chambers and taken to the different communities and encourage schools, cruise leaders and different organizations in the community to get involved in needs, identification and assessment.
6. Community participation must be non-partisan.
7. Relationship must be established between government, local government an non-government organizations.
8. Local government must be deeply entrenched in the constitution and define on an instrument for a democratic participation of local communities in governance of their division, villages, districts.

9. Must build links in the region and internationally in strengthening community power.
10. Encourage and expand woman's role in governance.

### **3. Local Agenda 21 and the role of local authority**

Agenda 21 – Highlights the needs for people from all sections of the community and from every part of the world to take joint responsibility for development discussions. It also recognizes that sustainable development can't be achieved through policy imposed for above but that local action must be important and controlled in partnership with those people who know their own community best, the citizens themselves.

To achieve these changes, there must exist action by the individual and housewife, community organization and non-government organization, government (local and central), and international institutions.

### **4. Other key aspects of good governance**

#### **a) The importance of education**

People will have no incentive to change their lifestyles towards sustainable unless they are first made aware of the problems which exist, their own role in perpetuating these problems and their potential contribution to the solutions.

The education process helps individuals to:

- i) Acknowledge the existing environmental problems and recognize them;
- ii) Understand the links between their everyday action and the life of other people;
- iii) Identify positive action they can take.

The process of education helps people understand the interdependence of their life with others seeing the choices that they can make and generating a sense of responsibility for the consequences of their actions.

#### **b) Participation**

Participation in decision-making is not a new concept. It is recognized as the role that people themselves should play in contributing to their own development.

#### **The role of different groups**

Every community is made up of many different kinds of people and all the sectors of the community should have the opportunity to be represented in decision-making. In participation, incurred access to power structures is needed for those groups who have had little or no voice in the past: women, young people, indigenous people, non-governmental organizations, local authorities, workers and trade unions, business and industries, scientists, archeologists and farmers.

## **c) Leadership**

### **Vision and strategic plan**

Developing ambition for the local authority to benefit and reflect the interest of all sections of its communities, gaining endorsement for them and translating them into achievable programs of action.

### **Change management**

Facilitating and managing in the authority to achieve a unity of purpose and organizational structure and process which support this.

### **Motivation**

Generating commitment and enthusiasm for the future of the authority internally and externally and encouraging and empowering all to contribute to its success.

### **Innovation and creativity**

Able to think and operate “outside the box” challenging the status quo, and repositioning the authority to on at a late advantage of opportunities and anticipate problems.

### **Alliance building**

Recognize this need and find a way of bringing the organization together to develop a collective and collaborative capacity in order to initiate and implement policies and practice which benefit the whole community.

## **d) Democratic and community engagement**

### **Democratic representation**

An understanding of the relationships, which used to be built with the public and all sections of the community to ensure their interest are paramount.

### **Scrutiny**

Undertaking analysis and issuing dispassionate judgements on the authority performance and outcomes both on its own and where it interests and engages with other agencies, including the voluntary section and community groups for this purposes of enhanced effectiveness, quality assurance, continuous improvement, joined up government and to inform future policies and service development.

### **Customer and citizen focus**

An out word focus on the need of those who are the reason for the authority existence with political and management structures, presence allocation, system and process organized to the end.

### **Communication**

Listening, encouraging feedback and continuous dialogue with all sections of the community. Concerning and influencing using a value of media appropriately and sensitivity and building and maintaining the network there which to communicate.

### **Consultation and participation**

Creating specific and purposeful opportunities to listen to the views of users, the community participants as a means of learning how to improve the local authority. Performance in responding to their needs and interest and where appropriate then even none actively in discussion making service specification and redesign.

## **5. Conclusion**

In a rapidly globalizing world where transactional corporations on a global scale and where the imperative for sustainable development has never been so compelling, it is important to recognize the role of a mobilized citizenry. The local level government is where such mobilization can be truly meaningful and real. For it is only at this level that people can feel and believe that they are the real owners of not only their development process but also their environment resources.

Furthermore, it is being recognized that democracy, economic development and environmental protection are processes whose successes in a country are strongly influenced by the citizens' perception of their role and importance. Citizens' empowerment as a means of unleashing creative energies in a nation, is thus at the root of the growing importance being attached to democratic governance at the local level. The expectation is that through a system of realistic decentralization and a proactive programme of democratization such an empowerment may be achieved.



## V. Municipios y participación política de las mujeres

---

*Rosario Utreras<sup>19</sup>*

Este encuentro me da la oportunidad de hablar de dos temas en los que creo profundamente: los municipios como los espacios de gobierno más cercanos a la comunidad, y la participación política de las mujeres en esos mismos espacios, en una alianza estratégica que puede hacer realidad el sueño de una sociedad humana, justa e incluyente.

La “governabilidad” está estrechamente vinculada con la buena gestión pública desde los gobiernos locales, en el entendido de que buena gestión significa la habilidad para conducir apropiadamente la administración municipal para y con los habitantes de una circunscripción territorial, y que como “urbana” debe entenderse a la ciudad, pero una ciudad integradora, o lugar en el que todos y todas, sin importar su posición económica, sexo, edad, etnia, o religión pueden participar como beneficiarios y actores de las oportunidades que se ofrecen en ella.

Bien cabe precisar el rol que en esta gobernabilidad urbana tenemos las mujeres, como autoridades locales o como ciudadanas con derechos, criterios, aspiraciones y opiniones; por separado, pero también unidas en una alianza necesaria de dos caminos, desde y hacia los gobiernos locales (municipios). Nos corresponde la incorporación

---

<sup>19</sup> La señora Rosario Utreras es Presidenta de la Federación de Mujeres Municipalistas de América Latina y el Caribe (AMUNE).

de la perspectiva de género en las políticas municipales que es posible a través del acceso efectivo de la mujer al poder; del control de las políticas desde su gestión pública y del cambio en las actitudes y comportamientos culturales que son los que mantienen los esquemas tradicionales y por lo mismo, las condiciones de marginación en contra de la mujer.

## 1. Mujeres autoridades locales

Nuestra experiencia, como Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador, AMUNE, y como Federación de Mujeres Municipalistas de América Latina y el Caribe, nos demuestra lo difícil que ha sido el acceso equitativo de las mujeres a una verdadera participación política en todos nuestros países. Por ello, en la mayoría de los casos se ha recurrido a la Ley de Cuotas, como un mecanismo legal para ejercer un derecho.

Así en el Ecuador, mientras que en 1996 sólo el 8% de mujeres alcanzamos las Concejalías, hoy, luego de haber entrado en vigencia la Ley de Cuotas o ley de acción positiva, más del 30% del total nacional de autoridades locales, son mujeres.

Sin embargo, esta circunstancia no nos satisface, no solamente porque aún no estamos en el 50% al que aspiramos por capacidad y derecho, sino porque afrontamos otra debilidad: el hecho de ser mujeres no nos garantiza un compromiso de género en la gestión pública. Este compromiso es necesario para que se cumpla el marco normativo de lo que se define como buena gestión pública y que prevé sostenibilidad, descentralización, equidad, eficiencia, transparencia, responsabilidad, participación cívica, ciudadanía y seguridad.

Por ello, la decisión de organizarnos a nivel nacional, latinoamericano y caribeño, para fortalecernos y formar cuadros de mujeres *lideresas* que ocupen estos lugares de poder local e incorporen en ellos, en su planificación, en sus políticas, la perspectiva de género y con su trabajo faciliten el camino a la gobernabilidad.

Gobernabilidad que a su vez permita construir ciudades verdaderamente integradoras, objetivo fundamental del CNUAH/Hábitat, y por lo que demandamos el respaldo de los organismos internacionales a nuestras propuestas básicas de capacitación permanente, de actualización en temas de desarrollo local, de fortalecimiento institucional y de equidad entre los géneros.

Las organizaciones internacionales han vuelto sus ojos hacia los municipios y creemos que en todas las ciudades, los municipios son las instancias de gobierno que, por su proximidad a la comunidad, pueden dar respuesta a muchas interrogantes. Las mujeres autoridades locales queremos ser parte de esa respuesta, queremos marcar la diferencia, con un nuevo estilo de política.

Nosotras hemos cruzado la barrera de lo doméstico a lo público con dificultades, pero también con decisión y estamos aquí para exigir un reconocimiento, con la legitimidad que nos da la elección popular y el mandato de un sector de la población que a lo largo de la humanidad ha permanecido invisible y postergado.

Adicionalmente, el empoderamiento y la ciudadanía constituyen dos conceptos afines y complementarios: el primero implica que la mujer tenga acceso al poder y a la toma de decisiones e influya efectivamente en la sociedad y sea consciente de esas prerrogativas; el segundo, la ciudadanía no sólo se relaciona con el conocimiento teórico de sus derechos humanos, sino también con el ejercicio pleno de esos derechos en el ámbito público-político, y en el privado.



## 2. Mujeres ciudadanas

La mayoría de la población del mundo vive hoy en ciudades y la tendencia a la urbanización es inevitable y creciente; se ha comenzado a identificar al siglo XXI como el inicio del “milenio urbano”.

Siendo así, no podemos cruzarnos de brazos y debemos enfrentar esta situación construyendo juntos esas ciudades óptimas, donde la prioridad sea dotar a sus habitantes de mejor calidad de vida, no sólo en su entorno sino también en su interior; reducir la exclusión social, especialmente para los grupos más débiles como son los y las pobres, las mujeres, la niñez, las minorías religiosas, étnicas y hacer efectivo un desarrollo humano sostenible.

En el crecimiento de las ciudades la presencia de la mujer es tangible: llegan desde otras localidades o viven en ellas; suman a las tareas agrícolas, las domésticas, profesionales o técnicas y por supuesto productivas y, lamentablemente, en un alto porcentaje no tienen acceso a las oportunidades que la vida urbana, la ciudad integradora, puede ofrecer, cuando la administración local es eficiente.

Es aquí donde se produce la alianza necesaria: mujeres trabajando con y por mujeres. Nuestra creciente posibilidad de acceso al poder no puede ser estéril, tiene que rendir los frutos de una real participación femenina en el desarrollo y progreso de las ciudades, como actoras pero también como beneficiarias. Y, ¿cómo hacerlo?

- Incorporándolas en la toma de decisiones; en la ejecución de los proyectos; en la distribución de recursos y en definitiva en el beneficio de la gestión municipal, a través de su presencia activa en cabildos ampliados, asambleas ciudadanas y más instancias organizativas, en las que tengan voz y voto al igual que los varones;
- Apoyándolas a que asuman tareas de dirigencia; optimizando el liderazgo; elevando su nivel de autoestima que, por formación cultural, en todos los estratos económicos y sociales, aún suele ser muy bajo.

La cercanía cotidiana de las mujeres a los servicios básicos de agua, luz, alcantarillado, educación, salud, mayor que la de los varones, nos da la oportunidad de conocer mejor de su escasez o falta. Pero también las mujeres conocen las mejores soluciones para obtenerlos o mejorarlos, por lo que el gobierno local no solamente tiene que oírlos sino requerir sus opiniones.

Le contaré un hecho. María, una mujer joven, lavandera, madre de tres niños, jefa de familia, se acerca al Municipio y dice: “Yo soy muy ocupada, casi no me queda tiempo para nada, entre el cuidado a mis hijos, las tareas de la casa, el mercado y el lavado de ropa ajena se me van las horas sin sentir. Pero las reuniones del barrio, los sábados en la tarde, no me las pierdo, allí se habla de cosas buenas. En la última reunión el Presidente del barrio nos contó que había conseguido del Municipio dos escalinatas y dónde las iban a hacer, esa fue una buena noticia, pero me quedó una preocupación. Ninguna de las dos escalinatas nos resuelve un problema muy duro que tenemos en el barrio. No nos acercan a la lavandería pública a la que todos los días, al amanecer, vamos muchísimas mujeres, cargando los baldes de ropa y a nuestros hijos en la espalda y que para llegar tenemos que caminar como 10 minutos”. Ella golpeó la puerta correcta, la de otra mujer con poder de decisión que entendió el problema. Juntas lograron el cambio de la ubicación y con ello el beneficio para las mujeres del barrio, pero también para los niños y las niñas que a diario acompañaban a sus madres y para la comunidad en general, porque la nueva ubicación les acercaba también a la parada de buses. Evidentemente esta mujer no había sido consultada, ni por su dirigente ni por el Municipio. Pero supo ejercer a tiempo su derecho de ciudadanía.

Es nuestra obligación desde los espacios locales ser las interlocutoras de esas miles de mujeres a las que representamos, pero no sólo eso, sino ser ejecutoras de acciones concretas tendientes a conseguir una municipalidad más participativa, en la que las mujeres tengamos el espacio que nos corresponde, al igual que los y las pobres, los niños, las niñas, la juventud, la tercera edad o adultos mayores, las diferentes etnias, las religiones. En definitiva la diversidad, que por cierto es muy amplia y hay que conocerla, entenderla y respetarla.

Las mujeres que son autoridades locales y las que no lo son, nos necesitamos mutuamente, para juntas romper esos esquemas culturales que aún nos perjudican, como por ejemplo el desconocimiento del valor del trabajo doméstico, que no cuenta cuando se cuantifica a la población económicamente activa, o el uso diario de un lenguaje sexista que nos invisibiliza y debilita la identidad femenina.

Las personas son la principal riqueza de las ciudades y “vivir juntos no es un ejercicio pasivo”, se lee en uno de los documentos oficiales de Hábitat, y suena muy bien, pero yo añado cuán a menudo se olvidan estos pronunciamientos en el ejercicio mismo de la gestión pública, dejando por ello de ser no sólo buena sino humana.

Le quiero contar otra historia. Un municipio, o los funcionarios respectivos, decidieron reubicar los burdeles del Centro Histórico de la ciudad y para ello empezaron las negociaciones con los dueños de estos locales, con los moradores del sector hacia donde se iban a trasladar y con los del sector de donde iban a salir, con las autoridades de policía, de sanidad e inclusive con los medios de comunicación y estaban listos para dar la orden de reubicación. Pero de acuerdo a la Ordenanza Municipal correspondiente este tema debía pasar también por la Comisión de la Mujer y la Familia, presidida por una Concejala e integrada por dos más. Al llegar ahí surgió inevitablemente la pregunta que para otras autoridades municipales había pasado inadvertida: Qué dicen las trabajadoras sexuales?

Obviamente nadie les había preguntado nada, parecía como si hubieran sido parte del equipamiento de los locales de tolerancia. Y, por supuesto que tenían mucho que decir. Estaban organizadas y querían que en la nueva zona roja se le entregará un pedazo de terreno para su organización, pero sobre todo para una guardería que dé seguridad a sus hijos e hijas; apoyo para negociar con sus “jefes” los porcentajes de ganancia, los horarios, la ropa, las condiciones de trabajo, en definitiva querían dignificar su actividad. Pero, aparentemente, todo eso no era importante.

Este es sólo otro ejemplo de cómo la gestión pública, desde los gobiernos locales, para ser eficiente, debe incorporar en sus decisiones el criterio y opiniones de todos los actores y actrices involucrados, igual si son mujeres, minusválidos, indígenas, ateos, o lo que fueren.

La experiencia nos dice que la mujer puede cumplir en un rol muy importante, sin desvalorizar por ello la gestión pública de los hombres, con quienes lo que queremos es sumar esfuerzos y comprometernos juntos a entregar a América Latina y el Caribe gobiernos locales de calidad y con calidez.

## VI. Campaña mundial de gobernabilidad urbana

---

*Lydia Mabel Martínez de Jiménez*<sup>20</sup>

La Campaña de Gobernabilidad Urbana ha sido definida por el CNUAH/Hábitat como un instrumento necesario para alcanzar uno de los objetivos del Programa Hábitat: el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización; dado que la mayor parte de la humanidad vive ahora en ciudades y la tendencia a la urbanización parece irreversible. Por otra parte el Programa de Hábitat adoptado por los Estados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) señaló la importancia de promover la buena gobernabilidad urbana, entendiendo por tal una “gobernabilidad transparente, responsable, justa, eficaz y eficiente de las ciudades, centros urbanos y áreas metropolitanas”.

En el Proyecto de declaración sobre las normas de la buena gobernabilidad urbana se fijan una serie de normas, condiciones necesarias e interdependientes, para el logro de la buena gobernabilidad.

La región latinoamericana y caribeña presenta en su evolución reciente algunas características que permiten tener una visión optimista sobre el cumplimiento de algunas de estas condiciones de gobernabilidad.

---

<sup>20</sup> Lydia Mabel Martínez de Jiménez es Directora Nacional de Políticas Habitacionales de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Infraestructura y Vivienda de Argentina.

Se pueden destacar algunos tópicos:

- Sostenibilidad. Se verifica en todos los países de la Región una creciente conciencia de la importancia de conciliar la satisfacción de las necesidades de la población actual con la satisfacción de las generaciones futuras, lo que ha derivado en una actitud más cuidadosa con respecto al patrimonio natural de cada una de las sociedades. Si bien en algunos países la sostenibilidad ambiental no es aún tenida en cuenta como un elemento relevante en la toma de decisiones, la conciencia sobre los aspectos ambientales del desarrollo urbano y territorial se ha incorporado gradualmente a las políticas públicas, acompañada de la creación de instituciones, estrategias y programas para la promoción del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.
- En la última década se ha registrado un creciente proceso de descentralización de la autoridad y los recursos. La adopción de esta estrategia surge del convencimiento de que los gobiernos locales son quienes están más capacitados, por su cercanía con la realidad cotidiana, para evaluar y resolver y hacer más eficiente la prestación de servicios. Uno de los resultados más visibles de la adopción de esta orientación es que se otorga a las ciudades y a los gobiernos locales un rol y una significación que no habían tenido hasta el momento. De esta forma América Latina y el Caribe no ha permanecido al margen de la tendencia que empezó a experimentar Europa en los años 80, cual es la revalorización de la ciudad como entidad económico-productiva en un sistema económico en globalización, y como motor de las innovaciones y la cultura. La ciudad asume así un nuevo rol como espacio de articulación entre el Estado y la sociedad civil. Los procesos de descentralización varían en función de la organización institucional de cada nación. Una de las mayores diferencias estriba en la característica unitaria o federal de la organización institucional adoptada. En el primer caso, el proceso de descentralización desde el gobierno central llega directamente a los gobiernos locales; en el caso de los estados federales, implica un proceso intermedio de descentralización hacia los gobiernos estatales o provinciales, que no siempre completan el proceso hacia el nivel municipal.
- La equidad de acceso a los procesos de toma de decisiones es tal vez uno de los desafíos futuros para la Región pues implica resolver uno de los problemas crecientes: la pobreza por ingresos insuficientes asociada a la precarización de las condiciones laborales y el aumento en la inequidad en la distribución de ingresos. Si bien la pobreza estructural medida por la evolución de las necesidades básicas insatisfechas presenta una situación estable o decreciente, el aumento de los niveles de desocupación, la segmentación socioespacial y la segregación constituyen hoy una característica altamente negativa de las ciudades de la región: los grupos de altos ingresos se aíslan en barrios autosuficientes, los hogares pobres ocupan las zonas alejadas con alojamientos precarios y serias carencias de equipamiento e infraestructura de servicios.
- Eficiencia en la prestación de servicios públicos y en la promoción del desarrollo económico local. Con respecto a este principio la evolución ha sido heterogénea. Muchos países han privatizado la prestación de la mayoría de los servicios públicos. Si bien la privatización redundó en general en aumento en la eficiencia y un avance apreciable en los niveles de cobertura de la población, trajo aparejada algunas dificultades para los sectores de menores recursos, tanto por el encarecimiento de los niveles tarifarios, como por la menor rentabilidad para la cobertura de servicios en las zonas donde dicha población se localiza.
- La transparencia y responsabilidad de los encargados de tomar decisiones y la participación cívica y ciudadana. La década en la Región se caracterizó por el desarrollo

de un proceso de reinstalación de la democracia, registrándose fuertes avances en la estabilidad política, la participación ciudadana, equidad de género y mejoramiento de la justicia. En particular, las políticas urbanas y de vivienda han desarrollado múltiples programas donde se incorpora a la sociedad civil a fin de que pueda decidir y concretar acciones favoreciendo la organización. La adopción de este principio se basa en reconocer la importancia de las organizaciones sociales y vecinales para la programación de proyectos participativos, enfocados en las necesidades de la gente y dando lugar a nuevos métodos de planificación y renovadas formas de articulación entre grupos sociales, organizaciones e instituciones públicas. Constituye en muchos casos, un instrumento para la autosuperación de las necesidades básicas insatisfechas, fortaleciendo y/o desarrollando capacidades y habilidades de la población para la gestión, administración, ejecución y organización de recursos y tecnologías. Asimismo, la creciente consolidación de la democracia junto con el desarrollo de los medios masivos de comunicación ha generado una mayor visibilidad de los actos de gobierno lo que favorece la transparencia de la gestión.

- Seguridad del individuo y de su entorno de vida. Este principio junto con la inequidad, que supone el aumento de la pobreza y la regresividad en la distribución del ingreso, son los que presentan la evolución menos favorable. Puede afirmarse que la inequidad en la distribución del ingreso dificultó el desarrollo y la convivencia social, proyectándose este desequilibrio en el incremento de la tasa de delito y consecuentemente en la inseguridad urbana. Los crímenes han adquirido frecuencias y niveles de impunidad alarmantes, generando un clima de inseguridad generalizado, en muchos casos amplificado por el “sensacionalismo” de los medios de comunicación.

Ante esta realidad heterogénea e incluso a veces contradictoria, ¿qué rol les cabe a los gobiernos nacionales para promover el logro de los objetivos de la Campaña mundial sobre gobernabilidad urbana? En primer lugar, haber incorporado a su estilo de gestión los principios de Gobernabilidad. Difícilmente un gobierno nacional que no haya asumido que su gestión debe tender a la sostenibilidad, descentralización, equidad, eficiencia, transparencia, responsabilidad, participación, ciudadanía y seguridad, puede consustanciarse y comprometerse con esta campaña.

En segundo lugar, apoyar a los gobiernos locales para alcanzar la buena gobernabilidad, difundiendo las normas de la campaña y los principios operativos, realizando un monitoreo permanente de la situación económica, social y ambiental de las ciudades y adoptando las necesarias reformas políticas y jurídicas. En tal sentido, quisiera referirme brevemente a algunas acciones que el Gobierno central de mi país, Argentina, ha venido desarrollando durante los últimos años y que pueden ser experiencias válidas para la Campaña.

En 1999 atento al rol de los gobiernos locales en la gestión pública, el Gobierno Nacional dispuso la creación de la Subsecretaría de Asuntos Municipales en jurisdicción del Ministerio del Interior y se formuló el Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales. El objetivo general de este programa es poner en marcha un proceso de modernización del sector público municipal que propenda a eficientizar sus estructuras, dinamizar las economías locales y desarrollar mejores condiciones urbanísticas y sociales para la población.

Los objetivos particulares que se han fijado son los siguientes:

1. Lograr una fluida comunicación con todos los gobiernos municipales del país.
2. Elaborar y ejecutar la reforma política de las administraciones municipales, robusteciendo las autonomías locales y ejecutando políticas de descentralización.

3. Prestar asistencia técnica y financiamiento para la modernización de los sistemas administrativos locales y la construcción de obras de desarrollo.
4. Brindar información estratégica y promover la capacitación para mejorar la calidad de los recursos humanos y el fortalecimiento de los gobiernos municipales.
5. Fortalecer el desarrollo de las economías locales mediante el trabajo orgánico y conjunto de los diferentes niveles de gobierno con las áreas institucionales públicas y privadas.

Asimismo se encuentra en pleno desarrollo el Programa de financiamiento a municipios de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. El Programa se integra con dos componentes:

- a) Un componente de inversiones dentro del cual se financian proyectos de obras y adquisición de maquinarias y equipos para la prestación de los servicios municipales.
- b) Un componente de desarrollo institucional que financia proyectos conducentes a fortalecer la capacidad de gestión en términos de eficiencia asignativa y provisión de bienes públicos. Es decir, la incorporación de una visión gerencial de la administración municipal como empresa prestadora de servicios sociales.

Entre los más de 1,300 proyectos financiados en más de 800 municipios, han sido ejecutadas obras de mejoramiento vial, servicios básicos como agua, cloacas, alumbrado público y desagües pluviales, de equipamiento urbano como terminales de transporte, centros comunitarios, y adquisiciones de equipos viales, de recolección de residuos, equipamientos hospitalarios, etc.

El componente de desarrollo institucional acerca las herramientas necesarias para que los municipios implementen una reforma estructural que responda a las nuevas tecnologías de gestión; que puedan adecuadamente cumplir con el rol de promotor y facilitador del desarrollo local y que, a partir del planeamiento urbano, puedan contar con un instrumento que permita garantizar el derecho de todos los habitantes al acceso equitativo a los distintos equipamientos y servicios así como a mejorar la calidad de vida cotidiana.

Los proyectos financiados corresponden a planes de ordenamiento y desarrollo urbano, renovación e implementación de sistemas de administración, reformas organizacionales, administración de recursos humanos, modernización de catastros municipales, fortalecimiento de las áreas y oficinas responsables de la asistencia y promoción del desarrollo local, planes de gestión del sector turismo, etc.

Actualmente se está implementando un subproyecto denominado Municipios del Tercer Milenio (M3M), que tiene como objetivo desarrollar herramientas de planeamiento y reforma institucional que puedan ser replicadas en el resto de los municipios del país, en torno a cuatro ejes relevantes:

- Desarrollo urbano, promoviendo la planificación para el desarrollo armónico del espacio físico y social de la ciudad para favorecer la calidad de vida cotidiana de sus habitantes.
- Reforma institucional, tanto en la administración interna como en el destino de los recursos, los procesos de gastos e inversiones y el desempeño de la planta de personal.
- Desarrollo económico local, a través de la creación de climas confiables para la inversión privada.
- Participación activa de la comunidad como estrategia central en la definición y puesta en práctica de las políticas resultantes, para asegurar que la gente se apropie de los cambios y los mismos perduren en el tiempo.

Finalmente, quisiera referirme a un rol indelegable de los gobiernos nacionales directamente relacionado con su responsabilidad de lograr la integración armónica de su territorio, garantizando equidad en las condiciones de vida de su población.

Si bien el nivel de urbanización de la Región pasó de un 71% en 1990 a un 75% en el 2000, las cifras regionales esconden una gran heterogeneidad entre países, tanto en los grados de urbanización alcanzados como en la velocidad actual del proceso. Las diferencias entre los niveles de urbanización de los países de transición urbana avanzada y transición rezagada son importantes (alrededor del 90% de población urbana en un caso, 60% en el otro).

Asimismo, esta heterogeneidad vuelve a repetirse al interior de los países. En efecto, en Argentina, país de transición urbana avanzada, con un porcentaje de población urbana de casi el 90%, varias provincias que representan una importante proporción del territorio nacional tienen niveles de urbanización mucho más bajos (entre el 60% y el 70%). En estas áreas lo que predominan son pequeñas localidades de menos de 2,000 habitantes que funcionan como centros de servicios de las zonas rurales.

Ante esta situación, los gobiernos nacionales, a pesar de los procesos de descentralización, deberán conservar herramientas y recursos a fin de enfrentar, mediante compensaciones territoriales, los desequilibrios en el potencial de desarrollo existente entre el campo y la ciudad y entre los distintos niveles de centros urbanos, a fin de garantizar la efectiva sostenibilidad de los asentamientos humanos de su espacio nacional, independientemente de su tamaño y de sus potencialidades.





## **VII. La importancia de la transparencia y responsabilidad en la gobernabilidad democrática municipal**

---

*Rafael Rueda Bedoya<sup>21</sup>*

### **1. Preámbulo**

Quiero compartir con ustedes algunas reflexiones a propósito del lanzamiento de estas dos Campañas de tenencia segura y de gobernabilidad urbana y referirme al principio Número 5 de la Campaña sobre gobernabilidad urbana que hace referencia a la responsabilidad y a la transparencia que deben de tener los gobiernos locales y las organizaciones sociales para mejorar sus condiciones de desarrollo.

A manera de problematización y contextualización podemos retomar algunos elementos de un informe del Banco Interamericano de Desarrollo,<sup>22</sup> que pueden complementar el diagnóstico de la región que se presenta en el informe de CEPAL y Hábitat para esta Conferencia, y que son de utilidad para el tema que vamos a tratar aquí:

---

<sup>21</sup> Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia y Coordinador Regional del Programa FORHUM-Escuela Internacional del Hábitat y el Desarrollo Local, iniciativa desarrollada por los Centros de Investigaciones: CIUDAD-Ecuador, CIDAP-Perú, CERES-Bolivia, y CEHAP-Colombia.

<sup>22</sup> Hausmann, Ricardo (2000), "Desarrollo más allá de la Economía" (Informe 2000), Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

- América Latina es la región del mundo con la peor distribución del ingreso y el índice de criminalidad más alto.
- El informe del BID critica duramente la situación socioeconómica de la región en donde aumenta la frustración por la demora en ver distribuidos a toda la población los beneficios de las reformas económicas de las últimas décadas.
- En relación a la brecha entre ricos y pobres, ésta ha aumentado en América Latina mucho más que en otras partes del planeta. Siempre de acuerdo a este informe, América Latina tiene la distribución de la riqueza más inequitativa del mundo, y se señalan la desigualdad y la desocupación juvenil como las causas que agravan la criminalidad en casi todos los países de la región.
- El informe explica claramente la frustración que muchos latinoamericanos tienen con la democracia y las economías abiertas de las últimas dos décadas.
- Finalmente, los latinoamericanos consideran que el crimen y la corrupción han crecido de manera preocupante y que la mayoría de las instituciones públicas no son merecedoras de su confianza.

## 2. Énfasis conceptual de esta presentación

El tema énfasis de esta presentación es la responsabilidad y la transparencia tanto por parte de los gobiernos como por parte de la sociedad civil. En América Latina esta responsabilidad y transparencia debe expresarse en unas 16,000 municipalidades que la conforman, siendo este un sistema de ciudades conformado por grandes, medianas y pequeñas áreas municipales (que son la mayoría).

El principio N° 5 de la Campaña sobre gobernabilidad urbana (por una ciudad integradora y participativa) plantea la necesidad de un gobierno municipal transparente y abierto a la ciudadanía y responsable de su gestión. En la quinta parte del cuestionario para las instituciones nacionales (uno de los instrumentos con los cuales se está promoviendo la campaña) se formulan algunas preguntas interesantes que se pueden contrastar con el panorama mencionado en el preámbulo y que aplican ante todo para las pequeñas municipalidades que son la mayoría en la región:

- ¿Qué acciones han realizado los municipios para fomentar una conducta proba y transparente hacia la comunidad? Respuesta: las acciones han sido muy limitadas y en la mayoría de los casos las comunidades no tienen un conocimiento claro de la forma como son recaudados e invertidos los recursos municipales.
- ¿Cómo participa la ciudadanía en informarse y controlar el presupuesto urbano? Respuesta: aunque son variadas las formas de organización que la ciudadanía tiene para informarse, no siempre esto se logra por las trabas burocráticas y es poca la capacidad que tiene de incidir en la toma de decisiones sobre los presupuestos municipales.
- ¿Son adecuadas las instituciones internas y externas al municipio para fiscalizar el gasto municipal? Respuesta: en muchos de los casos, ante todo en los pequeños municipios, estas ni existen y en donde las hay, están controladas por intereses político-partidista (mezclados con intereses personales y grupales-privados) lo cual les limita su capacidad fiscalizadora.
- ¿Existen iniciativas tendientes a aumentar el rol fiscalizador del consejo legislativo municipal? Respuesta: las iniciativas son más bien pocas y en muchos de los casos sucede que hay alianzas entre el ejecutivo municipal con el legislativo local, lo cual crea un círculo

vicioso de corrupción que limita en mucho la posibilidad de una fiscalización autónoma y eficiente.

- ¿Existen oficinas de información, denuncias y reclamos para las poblaciones de las ciudades? Respuesta: son más bien la excepción que la norma y donde existen no pasan de un procedimiento formal que no tiene implicaciones reales en el manejo de los recursos municipales.
- ¿Cómo califica la calidad y rapidez de respuesta municipal ante la información, denuncias y reclamos de la ciudadanía? Respuesta: en general muy lenta y de baja calidad. Solo en casos excepcionales se logra por intermedio de la denuncia tener acciones correctivas en el manejo de los recursos municipales.
- ¿Existen organizaciones sociales autónomas de fiscalización y control de las acciones y del gasto municipal urbano? Respuesta: en los pequeños municipios por lo general no existen y en algunos de los medianos y grandes existen pero igualmente la capacidad de incidencia que tienen en la fiscalización y control de los recursos municipales es muy baja.

Las respuestas a estas preguntas no son por el momento muy alentadoras. Esta situación es evidente si observamos el grave problema de corrupción que existe en la región donde existen muchos municipios que no son viables económicamente, precisamente por los grados de corrupción en que se encuentran. Existen países en la región, por ejemplo, en donde son numerosos los procesos judiciales en marcha por malos manejos de los recursos municipales por parte de quienes cumplen funciones de autoridad ejecutiva o legislativa.

En este contexto, dejando entre paréntesis la discusión sobre lo que se entiende por gobernabilidad<sup>23</sup> y democracia,<sup>24</sup> siendo estos dos conceptos amplios de acuerdo al variado abanico de distintos niveles y grados de gobernabilidad y de democracia de América Latina, quisiera sólo hacer referencia a tres conceptos básicos, si queremos mejorar los actuales niveles de responsabilidad y transparencia de los gobiernos locales y de las sociedades locales en la búsqueda de una gestión urbana transparente y una ciudadanía vigilante de sus derechos.

### **3. Tres conceptos básicos asociados a la buena gobernabilidad urbana: eficacia/eficiencia, legitimidad y estabilidad**

- Desde el punto de vista de la eficacia/eficiencia hay dos puntos fundamentales a resaltar: la efectividad, entendida ésta como la capacidad para alcanzar logros o metas prefijadas y la eficiencia, significando con ello la capacidad de alcanzar dichos logros al menor costo posible. Hay casos donde la gestión municipal se queda corta en alcanzar los objetivos y metas prefijados lo cual nos sitúa en un estado de ineficacia. En otros casos los logros se hacen a costos económicos y sociales muy grandes lo que nos lleva a una situación de ineficiencia. Aquí la sociedad civil por intermedio de sus organizaciones sociales tiene una tarea prioritaria para, a través de su fiscalización, vigilancia y control social, mejorar los niveles de transparencia y responsabilidad tanto de las autoridades

<sup>23</sup> "...es más bien un estado, una propiedad o una cualidad que nos indica el grado de gobierno que se ejerce en una sociedad; ese grado de gobierno viene representado por un nivel de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental". Antonio Camau (1996), Hacia la delimitación del concepto de gobernabilidad democrática, Seminario taller sobre gobernabilidad democrática". Colombia, octubre de 1996.

<sup>24</sup> "...hace referencia a un conjunto de reglas fundamentales que establecen quien está autorizado a tomar decisiones, bajo que procedimientos y en que condiciones". Ibid. "La gobernabilidad y la democracia están basadas en principios antagónicos, y por lo tanto se hallan en inevitable conflicto. La gobernabilidad requiere la representación efectiva de los grupos en proporción a su poder; la democracia requiere la representación de los grupos en proporción al número de adherentes que cada grupo tiene. La gobernabilidad respeta la lógica del poder, mientras que la democracia la lógica de la igualdad política". Coppedge, Michael, citado por Antonio Camau en el texto antes mencionado, p. 33.

como de los funcionarios locales. Hay que tener en cuenta que mientras más ineficiencia e ineficacia más bajos serán los niveles de gobernabilidad y democracia.

- Desde el punto de vista de la legitimidad: un buen gobierno municipal es aquel que garantiza en su gestión la satisfacción de los derechos fundamentales de la justicia y de la equidad para todos los gobernados. Al contrario, mientras más exclusión, injusticias sociales y limitaciones para acceder a estos derechos, más vulneradas estarán las condiciones de gobernabilidad y democracia en las municipalidades. El panorama de América Latina es bastante desolador, ante todo por la falta de respeto a los derechos humanos.
- Desde el punto de vista de la estabilidad: es la capacidad que una determinada forma de gobierno tiene para garantizar condiciones adecuadas que le permita permanecer en el tiempo, adaptándose a los cambios del ambiente y a la realidad siempre en movimiento y por esta vía, generando sostenibilidad política y estabilidad en el poder. Esta capacidad está asociada a los adecuados niveles de eficacia/eficiencia de la acción gubernamental y los adecuados niveles de gobernabilidad democrática establecidos con la sociedad civil local.

Como sugerencia para el mejoramiento de la promoción y desarrollo de esta campaña mundial sobre buena gobernabilidad urbana, es importante poder trabajar más en detalle con los gobiernos locales y las comunidades de base estos tres conceptos y su aplicación en la realidad del desarrollo municipal: eficacia/eficiencia, legitimidad y estabilidad.

## VIII. Buen gobierno urbano: una cuestión de incentivos<sup>25</sup>

---

*Eduardo Rojas*<sup>26</sup>

### 1. Desafíos del gobierno urbano

#### Importancia de las ciudades

Las cifras de la distribución espacial de la población de América Latina y el Caribe son suficientemente elocuentes para destacar la importancia de los centros urbanos en la región. Con tres de cada cuatro habitantes viviendo en ciudades, América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más urbanizada. La concentración de población en ciudades responde a las mejores condiciones de vida y mayores oportunidades de desarrollo personal y familiar que ofrecen. Como lo destaca el informe para esta reunión preparado por CEPAL y el CNUAH/HABITAT,<sup>27</sup> el proceso de urbanización se refleja en una amplia gama de ciudades, no solo en las regiones metropolitanas sino que también en ciudades medianas y pequeñas.

Las ciudades han sido el motor del desarrollo socioeconómico de la región. Concentran la mayor parte del aparato productivo de los

---

<sup>25</sup> La información y opiniones contenidas en este documento son las de su autor y no representan las políticas del Banco Interamericano de Desarrollo y sus instituciones afiliadas.

<sup>26</sup> Especialista Principal en Desarrollo Urbano del Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>27</sup> CEPAL-HABITAT, "De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos de América Latina y el Caribe: el espacio regional", Santiago, Documento LC/G.2116 (CONF.88/3), 22 de septiembre de 2000.

países y, se estima que más del 80% del crecimiento futuro de las economías de la región se producirá en las ciudades. Por otra parte, se presentan en ellas los más graves problemas de las sociedades, pobreza y exclusión, deterioro ambiental y contaminación. Las grandes áreas metropolitanas enfrentan además costos crecientes de provisión de servicios y operación.

No obstante la magnitud de los problemas, las ciudades ofrecen a los países la mejor oportunidad de acelerar el progreso social y económico. Nadie pone en duda por lo tanto su importancia, sin embargo no existe el mismo grado de consenso respecto a la mejor manera de gobernarlas.

### **Creciente complejidad de las tareas de gobierno**

Está bien documentado el hecho que los mercados de los principales factores de desarrollo urbano no funcionan eficientemente y necesitan de variadas intervenciones de gobierno para lograr una distribución socialmente aceptable de los recursos y los servicios. Sin embargo, en las crecientemente complejas ciudades de la región, y dadas las tendencias recientes del desarrollo económico globalizado, los gobiernos son llamados a desarrollar más y variadas funciones para resguardar el bien común.

En búsqueda de una mayor eficiencia en la entrega de servicios, la mayor parte de los gobiernos de América Latina y el Caribe están descentralizando responsabilidades y recursos; un proceso que requiere mejores gobiernos locales para asegurar una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, un mejor acceso para todos los actores a la tierra y a los servicios urbanos para que desarrollen sus actividades económicas y residenciales. En suma, mejor gobierno urbano para resolver o compensar los problemas que genera el comportamiento espontáneo de los mercados urbanos.

### **Diversidad de estructuras del gobierno urbano**

En este esfuerzo de construcción de un mejor gobierno no partimos de cero. Existen actualmente estructuras de gobierno de las ciudades que han sido heredadas, modificadas y, es de suponer, mejoradas por distintas generaciones. Como resultado, el gobierno de las ciudades está hoy en mano de entidades de muy diferente naturaleza. En la mayoría de los casos, es de responsabilidad de un gobierno local, generalmente una municipalidad. En ciudades más grandes y complejas pueden coexistir distintos niveles de gobierno, diversas municipalidades y gobiernos intermedios, estatales o regionales o formados por consorcios de municipalidades.

La variedad de tipos de gobierno urbano incluye tanto complejas y poderosas municipalidades y gobiernos con rango provincial o estadual como los de Río de Janeiro y Sao Paulo, o los de la ciudad de Buenos Aires o Ciudad de México, como también municipalidades pequeñas y con escasos recursos que administran pequeñas ciudades, así como partes de ciudades mayores bajo la jurisdicción de muchos municipios.

### **El desafío del buen gobierno urbano**

Todos estos gobiernos enfrentan el desafío de resolver un conjunto crecientemente complejo de problemas, entre los que destacan:

- Promoción del desarrollo económico en una economía crecientemente globalizada y competitiva;
- La necesidad de proveer mejores servicios a las actividades económicas y los hogares;
- Promover la integración social mitigando los problemas de exclusión social derivados de la persistente pobreza urbana;

- Contaminación ambiental;
- Congestión y costos crecientes de provisión de servicios urbanos.

En general, los gobiernos locales enfrentan el complejo desafío de establecer un nuevo equilibrio entre estado, ciudadano y mercado, con recursos siempre escasos; no obstante este nivel de gobierno es el único que puede coordinar de manera eficiente a estos actores.

### **Estructuras de incentivos determinan los resultados del gobierno local**

Un buen gobierno local requiere de un sistema de reglas e incentivos bien diseñados para inducir a quienes los administran a hacer un uso eficiente y probo de los recursos para satisfacer las necesidades de la mayoría de la población. Entre los más cruciales, destacan:

- Los que se derivan del sistema de relaciones intergubernamentales que definen las responsabilidades y los recursos disponibles para cada nivel de gobierno.
- Aquellos originados en la estructura de gobernabilidad que determina el grado de participación de la comunidad en las decisiones y el control que ejercen sobre los mandatarios.
- La capacidad institucional de los gobiernos locales para descargar las funciones que les han sido asignadas.
- Los que se originan en los mecanismos de financiamiento disponibles para las actividades e inversiones de los gobiernos urbanos.

## **2. Relaciones intergubernamentales**

Un sistema de relaciones intergubernamentales bien diseñado provee a los gobiernos locales con los incentivos para asignar los recursos disponibles a los usos socialmente más rentables. En particular los gobiernos urbanos requieren de:

- Responsabilidades bien definidas;
- Suficientes recursos para ejecutar las responsabilidades asignadas;
- Enfrentar restricciones presupuestarias estrictas que obliguen a los mandatarios a tomar las difíciles decisiones involucradas en la asignación de un conjunto limitado de recursos frente a múltiples demandas competitivas.

En la definición de un sistema de relaciones intergubernamentales adecuado es necesario responder las siguientes preguntas:

- ¿Quién hace qué? Se trata del problema de la asignación de responsabilidades y de cuan bien se realizan estas responsabilidades. La respuesta adecuada a esta pregunta requiere claridad en la asignación de responsabilidades entre niveles de gobiernos y de respaldar esta asignación de responsabilidades con la autoridad suficiente para movilizar los recursos requeridos.
- ¿Quién cobra cuales impuestos y cargos? Hace referencia al problema de la asignación de recursos para asumir las responsabilidades. La respuesta adecuada a esta pregunta requiere de lograr una coincidencia estrecha entre los ingresos y los gastos del gobierno urbano; que este sea responsable de financiar los gastos derivados de la ejecución de las responsabilidades por las cuales es políticamente responsable y que los impuestos locales no distorsionen la asignación de recursos al interior de la economía local. El

principio que deben guiar la determinación de recursos es que los gobiernos urbanos serán más eficientes en administrar los recursos que los electores perciban como sus propios recursos, y serán menos cuidadosos en administrar los que se perciban como los recursos de otros. Por esta razón, los cargos por servicios, impuestos locales y contribuciones serían las fuentes preferentes de recursos.

- ¿Como resolver la inevitable falta de equilibrio entre ingresos y gastos en los gobiernos urbanos? Se refiere a los problemas de desequilibrios verticales (entre niveles de gobierno). Es clave para un bien diseñado sistema de transferencias entre niveles de gobierno que se hagan responsables a los mandatarios locales de las decisiones de asignación a la vez que se les imponen una restricción presupuestaria estricta. Transferencias de libre disposición, programadas y basadas en formulas, permiten lograr estos objetivos.
- ¿Como igualar los niveles de servicio entre jurisdicciones territoriales? El problema de los desequilibrios horizontales se resuelve con transferencias entre niveles de gobierno siempre que éstas se diseñen y ejecuten según los principios enunciados.
- ¿Se deben endeudar los gobiernos urbanos? Existen buenas razones de eficiencia y equidad para permitir el endeudamiento para financiar infraestructuras que generarán una corriente de beneficios que servirán a varias generaciones. Sin embargo, para que la potestad de adquirir deuda no redunde en un ablandamiento de las restricciones presupuestarias que disciplinan las decisiones de gastos de los mandatarios locales, los mercados financieros y las regulaciones del gobierno central deben promover una estricta disciplina de crédito. Para su logro es esencial el firme compromiso del gobierno central de no rescatar a los gobiernos urbanos insolventes.

## **Gobernabilidad**

Implícita en la discusión precedente está la necesidad de contar con eficientes mecanismos de participación de la comunidad en las decisiones que la afectan y de ejercer una efectiva supervisión para responsabilizar a los mandatarios ante sus electores y lograr transparencia en la gestión urbana. En otras palabras, se requiere una profunda democratización del gobierno urbano.

Entre las instituciones que son críticas para el logro de este resultados se cuentan:

- Sistemas de elección de los mandatarios que hagan posible que los ciudadanos se expresen en relación con los problemas urbanos que los afectan y puedan hacer responsables a los mandatarios de su solución.
- Cuerpos colegiados representativos de todos los grupos de interés y con la potestad de supervisar las acciones del ejecutivo.
- Instituciones formales para canalizar los reclamos de la comunidad, recibir y difundir información.
- Régimen regulatorio que obligue a los gobiernos urbanos a entregar en forma regular y veraz, información sobre sus acciones, provisión de servicio y financiamiento.

Las reglas que fijan la elección y remoción de los mandatarios forman parte importante del sistema de incentivos para promover comportamientos eficientes y probos de parte de los administradores sobre los asuntos de la comunidad. Por ejemplo:

- La separación de las elecciones locales de las nacionales facilita que éstas se enfoquen en los temas locales y no sean capturadas por temas nacionales.



- La duración del ejecutivo en el poder y la posibilidad de reelección fomenta sea comportamientos oportunistas (si el plazo es corto y no hay reelección) o contrariamente comportamientos basados en visiones de largo plazo, comprometidas con los intereses de la comunidad.
- Los poderes de los consejos electos determinan el grado de supervisión que pueden ejercer sobre el ejecutivo y de representar la variedad de intereses de la comunidad.
- El uso de referéndum para dirimir problemas complejos consultando directamente a la población.

Un gobierno urbano democrático tiene mayores probabilidades de actuar en favor de los intereses de las mayorías y respetando los derechos de las minorías que sistemas de gobierno burocráticos de gestión cupular. Asimismo, gobiernos urbanos transparentes fomentan la participación de la comunidad en las decisiones y la solución de problemas.

### **Desarrollo institucional**

Los gobiernos urbanos requieren de suficiente capacidad institucional para desarrollar sus complejas funciones. Esta capacidad se construye en el tiempo y requiere sólidas bases legales y operativas para el manejo del personal, la administración financiera y la gestión creativa del desarrollo urbano.

Con relación al manejo de personal, destacan algunas medidas:

- La existencia de un sistema de carrera que evite la proliferación del clientelismo en la designación de funcionarios, fomentando la especialización y el desarrollo profesional.
- La existencia de un sistema de administración de personal flexible que permita a las autoridades electas ajustar la dotación de personal a la ejecución de las tareas para las que fueron electos.

El manejo efectivo de ingresos y gastos requiere de eficientes sistemas de cobranza de impuestos y cargos así como de efectivos mecanismos de planificación y presupuesto. Requiere además, de medios efectivos de control y evaluación de resultados que permitan perfeccionar la planificación y ejecución financiera plurianual requerida por las complejas inversiones y servicios provistos por los gobiernos urbanos.

Las capacidades operativas entregadas a los gobiernos urbanos son determinantes de la flexibilidad con que puedan abordar su tarea. Se trata de operar en forma coordinada con otros niveles de gobierno, de asociarse con agentes privados para desarrollar proyectos complejos, de tercerizar funciones, privatizar la provisión de servicios y supervisar y regular a los proveedores privados. Todos estos son aspectos de la estructura institucional de los gobiernos urbanos que determinan si sus administradores tienen o no incentivos para actuar en forma creativa y audaz y que en conjunto con las estructuras de manejo de personal y finanzas determinan en que grado los mandatarios tienen o no, acceso y control de los recursos financieros y humanos necesarios para emprender acciones innovadoras.

### **Financiamiento**

La estructura de financiamiento es determinante de muchas dimensiones del sistema de incentivos bajo los que operan los gobiernos urbanos. Como se expresara anteriormente, los mandatarios serán más cuidadosos en el manejo de los recursos en cuanto estos sean percibidos por la comunidad como recursos propios y por consiguiente tengan especial interés en supervisar su correcto uso. Por esta razón, se postula que, al igual que en las empresas, los recursos propios son

la mejor fuente de financiamiento; en las empresas porque son la fuente más económica, en el gobierno urbano, porque incentivan su mejor uso. Impuestos, tasas y cobros por servicios constituyen las fuente propias más obvias. Las transferencias compensatorias de otros niveles de gobierno también lo son en cuanto sean estables y no destinada estrictamente a algunas partidas presupuestarias.

El endeudamiento es una fuente idónea de financiamiento para ciertos gastos y bajo ciertas circunstancias, a saber: para financiar la creación de activos con larga vida útil, y cuando las regulaciones, los mercados financieros y las relaciones intergubernamentales, imponen una sólida disciplina de endeudamiento. Un componente importante del sistema de incentivos que nos ocupa es entonces, el desarrollo de la disciplina de endeudamiento.

Se pueden identificar tres condiciones críticas:

- Las relaciones intergubernamentales tienen que generar una estricta restricción presupuestaria y entregar a los mercados financieros una clara señal que no existe la posibilidad de rescate en caso de insolvencia.
- Los mercados de financiamiento, bancas comerciales y de inversiones, mercados de capitales, deben enfrentar todo el riesgo de prestar a los gobiernos urbanos de modo que se vean forzados a evaluarlo y consecuentemente a ajustar el precio de los recursos.
- Los gobiernos urbanos deben entregar en forma regular información financiera y presupuestaria suficiente para que se pueda hacer esta evaluación.

La presencia de estas condiciones inducen a los mandatarios a actuar con la debida cautela al momento de comprometer a los gobiernos urbanos en endeudamientos centrándose en los proyectos con clara rentabilidad social y sólidos retornos y evitando inversiones de dudosa rentabilidad. La ausencia de estas condiciones por su parte, induce a los mandatarios a endeudar los gobiernos ya que ellos obtendrán los beneficios y los costos los pagarán futuras administraciones.

### **3. Integridad de las intervenciones requeridas para mejorar en gobierno urbano**

Para cerrar esta presentación es necesario enfatizar que para mejorar la calidad del gobierno urbano es necesario progresar en el perfeccionamiento de todos y cada uno de los sistemas de incentivos enunciados en forma simultánea e integral ya que, como se planteara, se refuerzan mutuamente. Esto hace la tarea indudablemente más compleja; sin embargo, es la única forma de obtener resultados efectivos.

Emprender las transformaciones que son necesarias no es fácil y requiere de una visión de largo plazo y gran coraje político de parte de los actores sociales involucrados. Sin embargo los beneficios que se obtienen son de tal magnitud que hacen la tarea indispensable. Asimismo, la importancia de las ciudades y el papel central del gobierno urbano en garantizar su adecuado funcionamiento hacen la tarea ineludible.



## Serie seminarios y conferencias

### Números publicados

- 1 Hernán Santa Cruz Barceló: un homenaje en la CEPAL, (LC/L.1369-P), N° de venta: S.00.II.G.59 (US\$ 10.00), 2000.
- 2 Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad (LC/L.1399-P), N° de venta: S.00.II.G.88 (US\$ 10.00), 2000.
- 3 La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo (LC/L.1456-P), N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$ 10.00), 2000.
- 4 Cooperación internacional para el desarrollo rural en el Cono Sur. Informe del Seminario Regional (LC/L.1486-P), N° de venta: S.01.II.G.18 (US\$ 10.00), 2000.
- 5 Política, derecho y administración de la seguridad de la biotecnología en América Latina y el Caribe (LC/L.1528-P), N° de venta: S.01.II.G.73 (US\$ 10.00), 2001.
- 6 Informe de la relatoría del Seminario del alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas (LC/L.1502-P; LC/IP/L.186), N° de venta: S.01.II.G.42 (US\$ 10.00), 2001.
- 7 Memorias del Seminario internacional sobre bancos de programas y proyectos de inversión pública en América Latina (LC/L.1502-P; LC/IP/L.187), N° de venta: S.01.II.G.48 (US\$ 10.00), 2001.
- 8 Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de planificación. Compendio de experiencias exitosas (LC/L.1544-P; LC/IP/L.189), N° de venta: S.01.II.G.85 (US\$ 10.00), 2001.
- 9 Desafíos e innovaciones en la gestión ambiental (LC/L.1548-P), N° de venta: S.01.II.G.90 (US\$ 10.00), 2001.
- 10 La inversión europea en la industria energética de América Latina (LC/L.1557-P), N° de venta: S.01.II.G.102 (US\$ 10.00), 2001.
- 11 Desarrollo Sostenible. Perspectivas de América Latina y el Caribe. Reunión consultiva regional sobre desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (LC/L.1613-P), N° de venta: S.01.II.G.153 (US\$ 10.00), 2001.
- 12 Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe (LC/L.1616-P), N° de venta: S.01.II.G.156 (US\$ 10.00), 2001.

El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Utilice esta página como formulario, indicando en el recuadro el ejemplar de su interés.

Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

Nombre: .....
Dirección: .....
Código postal y ciudad:.....
País: .....
Tel.:..... Fax:..... E.mail: .....

-  Disponible en Internet: <http://www.eclac.cl>