

CONCLUSIONES DEL TALLER “EL TERCER SECTOR DE LA VIVIENDA: ¿UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO DEL HABITAT DE SECTORES DE BAJO INGRESOS?” *

ABSTRACT

This paper constitutes de concluding remarks of a Seminar focused on the role of non government organizations in the provision of housing for the poor in Latin America. In its first section it poses five issues, mainly: the failure of traditional housing policy in facing the needs of the population; the different actors involved in any such process, their rationalities and their roles; the "pobladores" themselves, in their organizations; the financement problems associated with dealing with such problems; and the required interconexion and coordination among agencies, organizations and actors. Steming froin this analysis, a set of recomendations is proposed dealing with appropriate strategies and measures to cope with the problems.

INTRODUCCIÓN

Alrededor de 100 millones de personas, es decir un 25 por ciento de la población de América Latina y del Caribe, viven hoy en condiciones de extrema pobreza.

Más de la mitad de la población presenta carencias de habitación de algún tipo: falta de vivienda o hacinamiento, falta de servicios básicos, turgurización, etc. La causa inmediata que explica esta situación es la carencia de un ingreso capaz de satisfacer las necesidades básicas de cada familia.

La existencia de pobres es inherente al estilo de desarrollo: que es imitativo, concentrador, y por lo tanto excluyente de las grandes mayorías de la población. No se trata de la pobreza como situación de menor riqueza relativa, sino de la pobreza crítica, aquella en la que no se llega a cubrir los requerimientos mínimos de vida.

* Taller que se celebró en Santiago de Chile, con participación de D.S.E. (Agencia Alemana para el Desarrollo Internacional) y la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) en marzo de 1987.

Y esta situación se da en países que disponen de recursos, algunos de ellos en forma abundante. Sin embargo, una doble desigualdad hace que anchas capas de la población se encuentren en esta situación: por un lado una relación de intercambio con los países centrales en la que estamos condenados a vender siempre más baratas nuestras materias primas, para comprar siempre más caros sus productos manufacturados; por otro, una distribución interna de los recursos que refleja una profunda brecha entre un pequeño sector que concentra la riqueza y el poder, y una enorme y creciente mayoría en la que recaen, en cambio, las carencias.

En los últimos años ha venido a sumarse a estos problemas el de la deuda externa, que en muchos casos no se usó para desarrollar nuestros países, ni para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, y cuyas consecuencias hoy son una pesada carga sobre nuestras economías. Solamente para pagar los intereses de la deuda debe afectarse en promedio alrededor de un tercio de las exportaciones latinoamericanas: además las fórmulas que nos obligan a aceptar para refinanciarla, provocan una altamente *significativa* reducción en los gastos sociales, recesión, desempleo y deterioro del salario, situación que golpea particularmente a los sectores de bajos ingresos.

A nivel regional, y en distintas épocas, otros fenómenos han contribuido a agravar los problemas: las malas cosechas, los desastres naturales, las guerras y los conflictos, entre otros.

Quienes concentran el ingreso, por otra parte, adoptan una actitud consumista donde dilapidan sus recursos en bienes suntuarios cuyos productos en un alto porcentaje tienen un bajo componente de producción nacional, o exportan sus capitales al extranjero descapitalizando las economías de nuestros países carentes de las necesarias inversiones. Los sectores más pobres no disponen tampoco de una cuota suficiente de poder efectivo como para lograr que el Estado contemple su situación. Las políticas sociales o no existen o se reducen a acciones muy parciales que alcanzan a reducidos sectores de la población, o que cuando llegan a sectores amplios son completamente insuficientes. Las políticas económicas, en tanto, han tendido a privilegiar fundamentalmente los intereses del capital financiero antes que el desarrollo y la generación de empleo.

La situación descrita se refleja, en definitiva, en la imposibilidad por parte de vastos sectores de población de satisfacer sus necesidades básicas. Frente a ello los afectados se ven forzados a buscar, individual o colectivamente, formas de sobrevivencia que han llevado a ampliar el llamado sector informal de la economía. Por otra parte ha adquirido creciente importancia la intervención de organizaciones o asociaciones que como las fundaciones, asociaciones civiles y corporaciones sin fines de lucro, procuran actuar en favor de la comunidad, así como la de entidades gremiales de diverso tipo cuya función es amparar los intereses colectivos de sus asociados. Este conjunto de individuos y organizaciones (que realizan actividades sociales y económicas por caminos y con formas de gestión distintas de los tradicionales del Estado y la empresa capitalista privada), y sus acciones, han sido caracterizados recientemente como un TERCER SECTOR para distinguir sus formas de actuación, objetivos e intereses en relación a los de los sectores público y privado.

Este TERCER SECTOR puede finalmente coadyuvar en la construcción de un modelo de desarrollo alternativo.

Por ser actores directos de la problemática habitacional aquí analizada, en lo que sigue se hace mención específica dentro de ese TERCER SECTOR de las organizaciones de pobladores afectados y de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro que trabajan en la promoción y apoyo de las mismas.

1. *El fracaso de las estrategias tradicionales en materia de habitación*

Frente a esta problemática, diferentes agentes han intervenido: el Estado, el sector privado, organizaciones no gubernamentales (ONG), los propios pobladores afectados, actuando individualmente o en forma organizada. La acción del Estado ha fracasado en sus objetivos fundamentales de atención de las necesidades de los sectores de bajos ingresos. Varias son las causas de este fracaso:

— No se ha atacado en forma efectiva la raíz del problema, esto es, la necesidad de generar empleo y elevar los niveles reales de remuneración a valores que permitan la satisfacción de las necesidades familiares básicas.

— No hay participación de los sectores carenciados en la solución de sus propios problemas, de lo que han resultado acciones que no contemplan ni en lo social, ni en lo económico, ni en lo tecnológico, la realidad del sector en lo nacional. Ello se hace sobre la base de normas y estándares copiados del extranjero que conducen a proyectos inadecuados en estos aspectos.

— Las estrategias oficiales se diseñan, por lo general, pensando en la construcción de viviendas, sin dar la necesaria prioridad a aspectos básicos del problema, tales como el acceso a la tierra, la provisión de servicios, la superación de enormes carencias del parque de viviendas existentes, etc. Además estas estrategias no tienen suficiente permanencia en el tiempo, lo que disminuye considerablemente su eficacia.

— Las acciones generalmente no son planificadas o se planifican en base a una realidad ficticia. Muchas veces los planes se diseñan más con objetivos propagandísticos que de búsqueda real de soluciones.

— Se desconocen en estos programas las experiencias de los pobladores y sus organizaciones en la producción de su hábitat, desaprovechándose las potencialidades que de ellas se derivan.

— El financiamiento, al privilegiar los resultados bancarios, no contempla las posibilidades de acceso al mismo de los sectores carenciados: cuando proviene de la banca internacional presenta condicionamientos que no responden a los intereses de aquéllos.

— No se conciben los planes como procesos cuyas etapas, desde el diagnóstico hasta la evaluación y control, requieren una estrecha coordinación.

— No hay en general un concepto integral del problema de hábitat, lo que lleva a una fragmentación en el diseño de las políticas sociales

que hace perder eficacia a las mismas los programas de vivienda no se ligan a los de salud, educación, servicios, transporte urbano, etc., ni tampoco a los de empleo e ingreso. No hay, por otra parte, ningún control del Estado en relación a los procesos especulativos sobre el suelo urbano, lo que encarece innecesariamente las soluciones habitacionales.

— El centralismo y la burocracia traban las acciones del Estado y dificultan la participación de la población, en particular, hay un debilitamiento de las instancias descentralizadas que, como los municipios, pueden canalizar dicha participación.

— Las incorrectas opciones de desarrollo que se han asumido han acelerado, en la búsqueda de mano de obra barata del habitante de campo, las migraciones hacia las ciudades, agravando con ello los problemas urbanos.

A su vez el sector privado empresarial no aporta a la solución de estos problemas, en la medida que no encuentra la rentabilidad adecuada y no está dispuesto a asumir el riesgo inherente a operar con ellos.

Quedan entonces los pobladores, que sin recursos, sin el asesoramiento técnico necesario y debiendo actuar muchas veces al margen de la legalidad, con el sólo respaldo de su imaginación y su esfuerzo, son en definitiva los que deben improvisar las soluciones. Estas presentan enormes carencias por las condiciones en que han sido realizadas, pero revelan, en relación a los recursos empleados, una eficiencia en muchos casos mayor que la evidenciada por los programas estatales.

II. *Los diferentes agentes y sus roles*

Las organizaciones de pobladores deben cumplir con un rol protagónico en la solución de los problemas de habitación de los sectores de bajos ingresos. Ese rol lo pueden desempeñar a diferentes niveles: movilización y concientización en relación a su problemática, y aporte específico para las soluciones. Esos aportes pueden ser tanto a través de su trabajo como de su capacidad de gestión, del conocimiento en relación a sus necesidades, a materiales y tecnologías locales, etc., y aun del ahorro monetario o en especie que son capaces de realizar cuando tienen la seguridad sobre la tierra. Pero hay otras formas de aporte, quizás menos tangibles, pero no menos importantes: la creatividad, la imaginación y, sobre todo, la inmensa solidaridad de la que son capaces.

La experiencia de ayuda mutua, como por ejemplo la "Minga"¹ o las cooperativas lo prueban.

Estos aportes pueden facilitarse o impedirse a través de sistemas jurídicos de legalización de su situación, de agilidad en los trámites, etc.

Hoy lamentablemente se impide más de lo que se facilita.

¹ Formas tradicionales de organización para ejecutar trabajos comunitarios típica de las regiones andinas, donde el aporte individual en trabajo directo de los participantes es la característica sobresaliente.

El reconocimiento del valor del aporte de las organizaciones de pobladores no debe limitarse a su intervención en programas concretos; es necesario también, que reclamen y obtengan un espacio político en los niveles de planeación y decisión sobre las políticas de vivienda.

Su capacidad de negociación y presión frente al Estado y los demás actores sociales, así como su poder de convocatoria y movilización política dependerán, en definitiva, del grado de maduración que alcancen como organizaciones.

El otro actor protagónico debe ser indudablemente el Estado, cuya intervención es fundamental en esta problemática y particularmente irremplazable en los aspectos del acceso a la tierra y la infraestructura, así como en el financiamiento. Su papel, en definitiva, es el de asignar recursos concurriendo en apoyo de los sectores que presentan mayores carencias. Para ello es necesario que exista una voluntad política en ese sentido y es preciso, también, que el Estado reconozca, en sus diferentes niveles de gestión, la participación de las organizaciones de pobladores. Hoy el Estado, tal como se ha dicho, asume en forma muy parcial esta función.

Actualmente las organizaciones no gubernamentales (ONG) intentan paliar, en parte, las carencias en el rol del Estado. Su papel es doble, se legitiman frente a las comunidades en la medida en que aportan a su organización mediante capacitación y asesoramiento técnico y las apoyan en sus acciones de reivindicación de la satisfacción de sus necesidades; por otra, contribuyen a sensibilizar al propio Estado y coadyuvan a la articulación de éste con las organizaciones de pobladores.

Tienen por lo tanto un rol innovador frente al Estado que condiciona su acción, en un contexto político que es definitorio del tipo de acción de las organizaciones no gubernamentales, cuyas características dependen directamente del contexto y en particular del régimen de gobierno —democrático o no.

Se reconoce que los mecanismos de negociación e interacción entre los diferentes actores a nivel local y nacional son, por lo tanto, de índole esencialmente política y tendientes a generar cambios institucionales, administrativos y organizacionales, con el objeto de hacer más eficaces las acciones estatales.

Sin embargo, el rol insustituible de las organizaciones no gubernamentales está en la promoción de estructuras democráticas de la sociedad civil, especialmente de los más pobres.

Se considera además necesario profundizar la discusión en torno a las relaciones y articulaciones de las organizaciones no gubernamentales con los partidos políticos, en virtud que éstas pueden constituirse en instrumentos fundamentales al desarrollo político de los países de la región.

El sector privado empresarial puede desempeñar, por otra parte, un importante papel en la solución de los problemas habitacionales proveyendo insumos o materiales, o directamente produciendo bienes. Ese papel debe ser eficientemente cumplido en condiciones y a precios adecuados, aportando toda su capacidad empresarial y su tecnología y procurando reducir

los costos a través de un acceso directo a los destinatarios, lo que puede ser un significativo potenciador de la demanda. Para que esto se dé, es a su vez necesaria la acción del Estado orientando, regulando y controlando precios con la participación de las organizaciones de pobladores.

III. Las organizaciones de pobladores: posibilidades, dificultades y relación con las organizaciones no gubernamentales

¿Qué alternativa tiene la unidad familiar de bajos ingresos y sin posibilidad de solución a su problema hábitat?

Una condición indispensable es su *organización*.

La organización aporta elementos de evaluación, análisis, planificación y propuestas para apoyar la negociación de los sectores destechados frente al Estado. Por ello, los sectores de bajos ingresos con carencias habitacionales tienen en las organizaciones de pobladores su representación más auténtica. Son ellos mismos quienes las integran y eso permite a las organizaciones de pobladores conocer profundamente su realidad y sus aspiraciones. Pero debe advertirse que también a este nivel se presentan contradicciones y dificultades que requieren de importantes esfuerzos para ser superadas. En primer lugar, no siempre los pobladores carenciados están organizados, y ésta es la primera etapa a emprender. Pero aun cuando exista una organización de pobladores, esto no necesariamente significa eficiencia, representatividad plena y actuación democrática.

Es en la superación de estas dificultades que las organizaciones no gubernamentales pueden realizar un aporte muy valioso. La actuación democrática en las organizaciones de pobladores es la verdadera garantía de su eficiencia en el logro de sus fines: la participación y la claridad en los propios objetivos y en sus relaciones con los demás actores sociales son, a su vez, las garantías para su actuación democrática.

La función de las organizaciones no gubernamentales no es sustituir al Estado ni asumir la representación de las organizaciones de pobladores. Su cometido básico es apoyar y potenciar las organizaciones de pobladores.

Algunos de sus actuales roles son transitorios y están originados en el hecho que el Estado no desempeña correctamente el que le corresponde: en la medida que así suceda, el papel de las organizaciones no gubernamentales está llamado a redefinirse ocupando planos que serán determinados por los requerimientos de las organizaciones de pobladores: por ejemplo, manteniendo el nivel de apoyo organizativo, la capacitación y la asistencia técnica.

Hoy las organizaciones no gubernamentales (ONG) son capaces de realizar eficientemente su tarea en virtud de su escala —que evita el burocratismo—, de su autonomía y de los elementos de convicción y de compromiso que involucra. Esto no quiere decir que estén exentas de riesgos, de desviaciones o de manipulaciones en su relación con las organizaciones de pobladores.

Para evitar estos riesgos es necesario que su relación con las organizaciones de pobladores sea democrática y con objetivos definidos clara-

mente y que existan mecanismos de control y de legitimación de las organizaciones no gubernamentales por parte del conjunto de las organizaciones de pobladores (OP).

La experiencia acumulada por las organizaciones no gubernamentales constituye un complemento curricular importante para la formación de profesionales que se desempeñarán en el campo del hábitat popular.

IV. Financiamiento del hábitat popular

Los canales normales del sector financiero no son adecuados para el acceso al crédito de los sectores de bajos ingresos, pues éstos no tienen capacidad de pago de esos créditos. Esto es una consecuencia natural de la propia lógica de ese sector financiero, basada en la rentabilidad privada. Eso no significa que ese sector no sea apto para llegar a otras capas de población que sí acceden a los créditos, o para administrar los recursos del sistema.

Pero la solución integral de los problemas del hábitat popular no puede concebirse dentro de los mecanismos financieros normales, sino que se requiere del subsidio del Estado.

Esto implica disponer de recursos estatales, a fondo perdido, que deberán provenir de los gravámenes a los sectores pudientes, y de la redistribución de los recursos existentes.

En esas condiciones debe pensarse también en formas de tenencia no propietaristas (propiedad social o colectiva, arrendamiento, comodato, etc.) y en pagos por los bienes y servicios proporcionales a los ingresos de la unidad familiar destinataria, en porcentajes tanto menores cuanto menor sea el ingreso. Sin perjuicio de esto, alternativas como los créditos colectivos, los bancos de materiales, o cualquier otra forma de financiamiento que tome en consideración la capacidad real de ahorro o pago de los pobladores, pueden significar caminos que permitan acercarse a la solución del problema del financiamiento en pequeña escala.

En cuanto a los recursos provenientes de los organismos internacionales de crédito (con destino al hábitat popular) esas operaciones deberán contemplar que el reintegro de los mismos, que implica la devolución total de lo prestado, deberá contemplar que su pago no provenga necesariamente de los destinatarios finales, dada su situación de carencia. Dichos organismos deben tomar conciencia de esta realidad dado que, de lo contrario, el apoyo que brindan no servirá a los fines que pretenden obtener.

Es oportuno mencionar el positivo rol que juegan las fundaciones y otros organismos gubernamentales y no gubernamentales que canalizan recursos externos (reembolsables y no reembolsables) con destino a programas de vivienda y otros de desarrollo social, en proyectos pilotos, que sirven para demostrar las potencialidades de las organizaciones de pobladores, cuando cuentan con el apoyo adecuado.

Finalmente, cabe señalar, no son solución para sectores de bajos ingresos fórmulas tales como las de subsidios cruzados al interior de los programas, pues en definitiva implican transferencias entre grupos de

ingresos medios, ya que ni los sectores de más bajos ingresos, ni los de más altos, operan en este sistema.

Tampoco sirven a estos efectos los subsidios vía tasa de interés, que no llegan a los sectores de bajos ingresos, porque éstos no tienen capacidad de acceder a los créditos, ni el alargamiento de los plazos con tasas de interés positivas, que encadenan al deudor a largos períodos de pago obteniendo muy pequeñas reducciones en las cuotas de pago mensual.

Se concluye que el medio eficaz para el financiamiento del hábitat de los sectores de menos ingresos es la intervención del Estado a través de:

- transfiriendo recursos de los sectores de altos ingresos hacia los de más bajos, vía tributación.
- redistribución del gasto público priorizando gastos sociales en beneficio de los sectores más deprimidos, con respecto a otras erogaciones tales como los destinados a ejecución de proyectos suntuarios o compra de equipos militares.

V. *La coordinación, de los diferentes agentes*

Los esfuerzos para solucionar los problemas de la habitación popular requieren de una estrecha coordinación entre los diferentes agentes, para que ellos puedan ejercer sus roles con la necesaria eficacia.

El plano principal de esa coordinación es el del Estado y las organizaciones de pobladores.

Fortalecerlo precisa de una mejor coordinación entre las distintas instituciones del Estado, así como de una mayor descentralización de éste, tanto en términos territoriales como funcionales, acercando su gestión a la realidad de los pobladores. Los gobiernos locales, dado el tipo de funciones que realizan, su origen democrático y su autonomía, facilitarían efectiva participación y una mejor coordinación en la toma de decisiones que afectan a los pobladores, si se les dotara de los recursos necesarios.

Estas medidas deben complementarse con la delegación de tareas de gestión en la ejecución de programas, por parte del Estado, en sus niveles centrales hacia el municipio y las organizaciones de pobladores.

Asimismo, la coordinación requiere robustecer el papel de los medios de comunicación en la difusión de esta problemática, del mismo modo que las opiniones y aspiraciones de los pobladores, y los esfuerzos que se emprendan, con el objetivo de formar opinión y tomar conciencia respecto de esta situación. Esto implica ganar espacios reales para ello en los medios de comunicación existentes, y además crear mecanismos propios de comunicación de las organizaciones de pobladores y las organizaciones no gubernamentales a diferentes niveles (nacional e internacional).

Resulta también esencial la creación de mecanismos estables de coordinación entre las organizaciones de pobladores, que sirvan de enlace entre ellas y que permitan potenciar su carácter reivindicativo.

Coordinaciones similares entre las organizaciones no gubernamentales servirán para intercambiar información y experiencias, tanto como para aunar esfuerzos.

RECOMENDACIONES

Es preciso señalar como elemento previo que la solución real de los problemas habitacionales en nuestros países solamente es posible en el marco de estructuras democráticas, tanto a nivel del Estado como en las relaciones de la sociedad civil. Creemos, además, que las organizaciones de pobladores y las organizaciones no gubernamentales deben desempeñar un papel fundamental en los procesos de consolidación de la democracia.

Partiendo de esta base se plantean las siguientes recomendaciones.

1. *A nivel de estrategias*

Una estrategia eficaz para solucionar el problema de la habitación de los más pobres debe tener un carácter integral. Esto significa que debe vincular el problema de la vivienda en sí, con el de los servicios básicos asociados y con el de la generación de los ingresos necesarios para asegurar el acceso a aquellos y la permanencia de su usufructo.

Esto implica roles precisos y diferenciales para los distintos agentes que actúan en el problema :

- el agente central deben ser los grupos sociales con carencias de habitación. Para ello, se requiere como condición imprescindible su organización. Todo diseño de políticas de habitación nacional o local debe partir de sus necesidades, percepciones, soluciones y aportes. La forma de garantizar que así sea es su involucramiento activo y su participación.
- el otro agente insustituible es el Estado, cuyos roles principales se sitúan en el campo de la planificación (a nivel nacional y local), en el de la redistribución, dotación de tierras y provisión de servicios básicos y en el del aporte de recursos a través de mecanismos de redistribución del ingreso.
- el sector privado debe aportar sus recursos por la vía de un mercado competitivo, asegurando los insumos y servicios necesarios a bajo costo y en cantidades suficientes. Esto debe ser garantizado mediante una adecuada regulación por parte del Estado.
- las organizaciones no gubernamentales tienen a su vez un importante rol cualitativo que realizar a nivel de :
 - a. el apoyo a la organización de los sectores carenciados, proporcionándoles fundamentalmente asistencia técnica y capacitación.
 - b. la colaboración con ellos en la formulación de estrategias y líneas de acción a proponer al Estado y en la ejecución de programas demostrativos de soluciones habitacionales.
 - c. el sensibilizar junto a las organizaciones de pobladores, a la opinión pública y al Estado frente al problema, y
 - d. subsidiariamente, el favorecer la vinculación y comunicación de las organizaciones de pobladores y el Estado.

Este tipo de estrategia debe ubicarse en el marco de una política de desarrollo que produzca efectos poblacionales desconcentrados, otorgando un rol importante a las ciudades intermedias y pequeñas.

Los elementos de estrategia propuestos, por otra parte, requieren:

- el respeto de la autonomía de los diferentes actores, particularmente la de las organizaciones de pobladores y las organizaciones no gubernamentales;
- la descentralización política, administrativa y financiera del aparato del Estado, reforzando las instancias locales de gobierno, de modo de poder ubicar, allí, el nivel de articulación directa con los grupos carenciados ;
- la formulación de modelos de acción adaptados a la realidad sobre la cual actúan, en los planos material, tecnológico y cultural ;
- la adecuada coordinación de los diferentes agentes, para darles posibilidades reales de una gestión autónoma y eficaz.

La estrategia esbozada se complementa con la existencia de programas habitacionales llevados a cabo en el sector formal, con recursos financieros de éste, y dirigidos a los sectores medios de la población. Estos programas contribuyen a satisfacer la demanda de esos sectores, evitando el incremento del déficit habitacional, el que terminaría por golpear más duramente a los grupos más pobres.

2. *A nivel de medidas*

- Los Estados de la región deben destinar un porcentaje adecuado del presupuesto nacional para la atención de los problemas del hábitat de los sectores de bajos ingresos, sin perjuicio de la necesaria integralidad de esas acciones con las demás políticas sociales, particularmente en el plano del empleo y la generación del ingreso.

Estos recursos deben provenir, en su mayor parte, de la tributación aplicada a los grupos de ingresos más altos y en justa redistribución de los presupuestos del Estado, en función de la priorización de las necesidades básicas de la población y preferentemente orientados hacia la dotación de tierra y servicios esenciales.

- Mientras se mantenga el bajo o nulo nivel de ingreso de los grupos carenciados la recuperación de los bienes y servicios provistos por el Estado debe hacerse considerando el ingreso familiar efectivo de los destinatarios, sobre la base del principio que el pago de lo recibido no comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas, lo que agudizaría el subconsumo de la población. El Estado deberá subsidiar la diferencia.
- El acceso a estos bienes y servicios puede adoptar diversas formas, desde la propiedad individual de los mismos, hasta modalidades más flexibles como el arrendamiento, el comodato, la propiedad colectiva u otras.
- Se deben crear canales de participación de los grupos carenciados organizados autónomamente, reconociéndolos explícitamente como inter-

locutores representativos, en los diversos niveles de la estructura estatal, de acuerdo a las especificidades nacionales y locales.

- Se requiere adoptar las medidas necesarias para fortalecer a los gobiernos locales y su capacidad de gestión frente a la problemática del hábitat, las que dependerán de las particularidades jurídicas de cada país. Es necesario, asimismo, impulsar acciones de desburocratización y racionalización administrativa que simplifiquen los trámites ante el Estado, lo que permite ahorros de tiempo y costos. Igualmente es conveniente flexibilizar las normas y reglamentaciones jurídicas y técnicas, que regulan la construcción de vivienda popular y dotación de servicios, de acuerdo a las nuevas técnicas y materiales y a las particularidades nacionales y locales.
- El Estado debe actuar como un elemento regulador del mercado de tierra urbana mediante el fortalecimiento de su poder comprador e intervención de la creación de "bancos" de tierra;
- la planificación deberá incluir los elementos indicativos en cuanto a producción y necesidades de insumos, que permitan al sector privado cumplir adecuadamente su rol ;
- es necesario estimular los programas de vivienda autoconstruida en base al esfuerzo familiar o a la ayuda mutua, como manera de canalizar ahorro en trabajo o en especies de los mismos grupos populares. Estos programas deben organizarse en base a la autogestión de los propios pobladores, utilizando de este modo sus capacidades organizativas y creativas y permitiendo la expresión de sus identidades culturales en el ámbito del hábitat;
- las organizaciones populares que funcionan en el área de vivienda deben coordinarse entre sí, formando organizaciones de segundo grado para, de ese modo, potenciar sus capacidades reivindicativas y constituirse en interlocutores válidos frente al Estado. Adicionalmente, su coordinación hace que no sólo se planteen soluciones a su problemática inmediata, sino también el diseño de políticas y conductas a mediano y largo plazo;
- resulta necesario fortalecer la coordinación entre las agrupaciones de organizaciones de pobladores y otros niveles institucionales, como son las organizaciones no gubernamentales o los partidos políticos, para sensibilizar y obtener compromisos de estos sectores frente a la problemática de la vivienda de los más pobres, en particular la inclusión del problema en las plataformas de los partidos;
- de mismo modo, es conveniente que las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el ámbito del hábitat popular establezcan sus propias instancias de intercambio, con el fin de transmitir experiencias e información, coordinar sus políticas y potenciar su acción;
- el Estado debe reconocer el papel que desempeñan las organizaciones no gubernamentales y aprovechar las experiencias de éstas para el diseño y perfeccionamiento de sus propios programas;

- es conveniente respaldar nuevas iniciativas tales como los "bancos de materiales"¹ que muestran que es posible crear canales aptos para resolver cierto tipo de problemas en la escala local;
- es necesario que las organizaciones de pobladores con el apoyo de las organizaciones no gubernamentales, difundan sus experiencias y reivindicaciones de manera sistemática y masiva, para lo cual deben crear sus propios instrumentos y canales de distribución, sin perjuicio de obtener que los medios de comunicación formales también lo hagan;
- fomentar que los centros académicos públicos y privados dedicados a la problemática del hábitat estudien y sistematicen las experiencias populares en este plano, produciendo propuestas, tecnologías y soluciones que configuren las bases de una teoría latinoamericana sobre el particular;
- propiciar, a través de la inclusión de la temática del hábitat popular en los programas de estudios de escuelas y universidades, la formación de técnicos en este campo.

CONSIDERACIONES FINALES

Las estrategias y medidas antes expuestas pueden aportar soluciones a los problemas planteados. Esto sugiere, sin embargo, antes que recomendaciones más o menos inteligentes (que dada la complejidad del tema no podrían ser únicas ni universales), un esfuerzo conjunto de pueblos, gobiernos y organismos internacionales, en pos de crear y consolidar estilos de desarrollo social y económico, que favorezcan a las grandes mayorías populares. Ese esfuerzo comienza, ante todo, por la necesidad de una profunda comprensión de estos temas que trascienden la escala nacional.

Esto puede y debe hacerse. A ello nos comprometemos los participantes de este Taller, convocados por el Consejo de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Comisión Económica para la América Latina y el Caribe y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, y a ello convocamos a todos los que comparten estos objetivos, a recorrer juntos un camino de lucha y esperanza.

¹ Se trata de un sistema de acopio de materiales, administrado por los propios pobladores, los que entregan créditos en especie (materiales de construcción) a quienes están en proceso de mejoramiento y construcción de su vivienda.