

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADIESTRAMIENTO
OFICINA REGIONAL DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO
AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL

SEMINARIO
Edm. S. de *27/10/1986*
EL PAPEL DEL SECTOR INFORMAL EN LA PRODUCCION NACIONAL DE VIVIENDAS

Informe sobre el seminario regional celebrado en Río de Janeiro,
Brasil, del 18 al 20 de junio de 1986.

INFORME DE SEMINARIO

EL PAPEL DEL SECTOR INFORMAL EN LA PRODUCCION NACIONAL DE VIVIENDAS

INTRODUCCION

El Centro Latinoamericano de Adiestramiento, de la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano, organismo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional realizó en Río de Janeiro, del 18 al 20 de junio de 1986, un seminario regional denominado "El Papel del Sector Informal en la Producción Nacional de Viviendas".

El presente documento sintetiza las diversas presentaciones sobre el tema y presenta las recomendaciones emanadas del trabajo que todos los asistentes, incluidos los expositores, produjeron al finalizar el seminario.

Esta actividad tuvo entre sus propósitos, marcar rutas hacia futuras jornadas de trabajo que profundicen en el tema y proporcionen toda una gama de respuestas dirigidas al sector informal, que es en esencia el más activo modelador de nuestras ciudades.

ANTECEDENTES Y OBJETIVOS

El Centro Latinoamericano de Adiestramiento patrocinó la realización de este seminario, celebrado en Río de Janeiro en junio de 1986 con el co-patrocinio de la Escola Nacional de Habitacao e Poupanca de Brasil, en cuyas instalaciones tuvo su sede la actividad. El seminario tiene sus antecedentes en una resolución suscrita por participantes del seminario sobre Formulación de Políticas de Vivienda, realizado en Panamá en agosto de 1985, en la cual solicitaron la realización de una actividad que diera continuidad al tema de la importancia de considerar al sector informal en la formulación de políticas de vivienda y desarrollo urbano.

El propósito del seminario fue reunir a expertos, funcionarios y ejecutivos de alto nivel del sector vivienda, para la discusión e intercambio de ideas sobre el papel del sector informal de la economía, en la producción y financiamiento de viviendas; sus relaciones con el sector formal y el análisis de las medidas a adoptar para hacer posible la incorporación del sector informal a las políticas y programas nacionales de vivienda en la región.

Este seminario contó con la participación de 59 representantes de organismos públicos y privados de 11 países; el interés que generó la actividad superó las expectativas, no siendo posible acoger todas las

solicitudes de inscripción que fueron presentadas por profesionales de Brasil.

CONTENIDO DE LAS PRESENTACIONES

Expertos de Estados Unidos, Brasil, Perú y Colombia tuvieron a su cargo el desarrollo de los temas, participando también, y como una de las intervenciones más interesantes del seminario, los líderes comunitarios de algunas de las más grandes comunidades desarrolladas a través del sector informal de Brasil. Los temas centrales abordados durante el seminario fueron:

A. Las Características del Sector Informal y la Dinámica en la Evolución de las Políticas de Vivienda

La Dra. Janice Perlman, de la Academia de Ciencias de Nueva York, con amplia experiencia en el estudio de comunidades marginadas, analizó las principales características de las poblaciones del sector informal y su ubicación dentro del contexto urbano actual, haciendo énfasis en que la mayor parte de las discusiones sobre el desmesurado crecimiento urbano se ha centrado en los problemas y no en las oportunidades; con ello se ha dejado de enfocar el potencial de las ciudades como generadoras de productividad económica y se ha dirigido el interés y las acciones adoptadas hacia la atención de situaciones generadas en la contaminación ambiental, el desempleo, la escasez de viviendas, la congestión urbana, y otros problemas relacionados.

Las medidas para frenar las migraciones del campo a las ciudades han sido a menudo estimuladoras de las migraciones; a juicio de la Dra. Perlman, las ciudades continuarán, por consiguiente, creciendo a tamaños nunca antes vistos en la historia humana. En América Latina, el crecimiento urbano ha sido dramático; pero este crecimiento ha sido acompañado de un incremento aún más rápido de sus barriadas pobres, asentamientos ilegales y tugurios urbanos, que constituyen el "sector informal" de las ciudades. En América Latina y el Caribe, dicho sector contiene 2/3 del "stock" de viviendas de sus ciudades y presenta los problemas característicos de las áreas marginales con sus bajos niveles sanitarios y de infraestructura social. La administración de las ciudades latinoamericanas, afirma la Dra. Perlman, no puede omitir el sector informal; pero los mecanismos oficiales establecidos carecen de los enfoques adecuados para abordar correctamente el problema. Se constituye entonces el sector informal en un reto; para enfrentarlo es necesario llegar a una definición precisa del sector.

La formación de conceptos erróneos en los funcionarios públicos acerca del sector informal, originados en experiencias anteriores o en comparaciones equivocadas, han tenido como consecuencia políticas cuyos efectos han sido negativos no sólo para dicho sector, sino también para

las ciudades e incluso para todo el país.

Los conceptos erróneos más generalizados acerca del sector informal han sido los relacionados con las características de la población, las características de los asentamientos ilegales, la definición de tipo de "albergue" y sus funciones, y el proceso de auto-ayuda y participación del usuario en la solución de sus problemas. Al analizar cada uno de dichos conceptos, la Dra. Perlman asevera que las poblaciones del sector informal "tienen las aspiraciones de la burguesía, la perseverancia de los pioneros y los valores de los patriotas. Lo que no tienen es la oportunidad de realizar sus aspiraciones". Los conceptos erróneos produjeron acciones concretas que derivaron en la aparición de los males que precisamente se había pretendido hacer desaparecer: desintegración familiar, desorganización social, la marginalidad más acentuada de las poblaciones y sus consecuencias.

Las investigaciones realizadas en las décadas de los 60 y 70 fueron dando paso a nuevas interpretaciones y quienes diseñan las políticas iniciaron esfuerzos para lograr el adecuado funcionamiento de las ciudades. Planes y proyectos que permitieron a los residentes de bajos ingresos participar en la búsqueda de soluciones a sus necesidades, empezaron durante la década del 70 y muchos funcionarios dejaron de ver al sector informal como un mal combatible para aceptarlo y promoverlo, dirigiéndolo hacia las metas del desarrollo de la comunidad. Este paso trascendental exigió paralelamente un conjunto de estrategias de vivienda del sector informal que implica el reconocer su estrecha vinculación con medidas de generación de ingresos en el sector informal. El papel del gobierno es a partir de entonces, el de facilitar el efecto multiplicador de los esfuerzos de los pobres.

Sin embargo, las nuevas estrategias no logran solucionar todos los problemas de desarrollo urbano y de desigualdad social; uno de los obstáculos es el aparato burocrático que no está aún equipado para la aplicación de las nuevas políticas. Aún quedan por resolver grandes problemas: los grupos de población del extremo inferior de la escala de ingresos y la inexistencia de un sistema adecuado de bienestar social para quienes requerirán ser subsidiados; los costos y escasez de tierras; los proyectos de vivienda para el sector informal son inadecuados para la magnitud del problema. Los nuevos proyectos deben ser integrados en forma creativa a los esquemas de generación de ingresos y de la planificación del desarrollo nacional, así como a la necesidad de establecer prioridades para los objetivos de dicho desarrollo.

Las perspectivas de éxito para el futuro dependen en parte de los vínculos que puedan establecerse entre los sectores formal e informal. Para ello es necesario lograr mayor comprensión acerca de asuntos tales como:

- 1.- La naturaleza de la economía del sector informal
- 2.- La naturaleza de los mecanismos de abastecimiento

- 3.- La naturaleza de los vínculos entre ambos sectores
- 4.- La naturaleza del proceso constructivo de viviendas y de los mercados de tierras
- 5.- Los efectos de la intervención estatal en las operaciones del sector informal
- 6.- Análisis del impacto urbano de las políticas y programas no diseñados para los pobres, pero que producen efectos indirectos sobre ellos.

Lo importante es reconocer que a la falta de comunicación debe agregarse la ausencia de un mayor compromiso político; esta situación contiene en sí misma peligros y oportunidades.

Finalmente, la Dra. Perlman señaló algunas recomendaciones a nivel urbano, nacional e internacional.

A nivel urbano:

- 1.- Mejor coordinación entre los políticos y los planificadores.
- 2.- Impulso a consorcios mixtos para el objetivo de hacer de las ciudades un mejor lugar para vivir y trabajar.
- 3.- Descentralización a nivel de las ciudades para las decisiones sobre el uso de la tierra y dotación de servicios.
- 4.- Vínculos con los grupos de base; participación de los grupos de base en las decisiones que afectan a sus comunidades.
- 5.- Utilización de tecnologías apropiadas para disminuir costos y aumentar eficiencia en provisión de servicios.
- 6.- Estrategia urbana integral orientada al futuro.

A nivel nacional:

- 1.- Revisión de los límites urbanos para una mejor planificación, uso y distribución de recursos.
- 2.- Incremento a la prioridad urbana en los gastos.
- 3.- Los objetivos nacionales de desarrollo económico deben ser coordinados con los de la política espacial y demográfica.
- 4.- Medidas de impacto urbano para evaluar las consecuencias de políticas financieras.
- 5.- Coordinación entre las autoridades locales y los organismos del gobierno central.
- 6.- Estímulos de los gobiernos a personas e instituciones que contribuyan con innovaciones al progreso de las ciudades.

A nivel internacional:

- 1.- Organizaciones de ayuda internacional deben ser estimuladas para acentuar la "tendencia urbana".
- 2.- Redes de intercambio de información entre los que toman las decisiones del desarrollo urbano en Centro y Sur América.

- 3.- Fortalecimiento de la investigación, análisis de políticas, planificación de programas, capacitación y asistencia técnica.
- 4.- Organizaciones Voluntarias Internacionales deben propiciar el intercambio de experiencias en América Latina.
- 5.- Tecnologías Urbanas Novedosas requieren ser desarrolladas y difundidas entre ciudades y países.

Los conceptos desarrollados por la Dra. Perlman dieron origen a un interesante debate; la amplia experiencia de la conferencista, quien vivió durante algunos años en Brasil y realizó estudios sobre la vida en las favelas, permitió un intercambio de ideas de positivos beneficios para todos los asistentes.

B. El Papel de las Esferas de Gobierno en la Formulación de una Política Habitacional

El Dr. Carlos Nelson, del Instituto Brasileño de Administración Municipal, se refirió a los diferentes enfoques con que el gobierno ha abordado el mejoramiento de las comunidades del sector informal. La interrogante que plantea es si los gobiernos deben intentar la elevación de los niveles generales de vida en las comunidades marginales, o si deberán concentrar sus acciones en intervenciones de tipo selectivo y cuáles serían en este último caso las acciones que tendrían un mayor impacto.

El Dr. Nelson presentó además un interesante documento sobre el problema de las tierras urbanas en Brasil; desde mediados de la década del 80, más del 70% de la población del país vive en áreas urbanas y dos tercios de ella deben bregar por su subsistencia; los desafíos más importantes están referidos a su localización espacial. Es decir, el mayor problema urbano de Brasil es el de la disponibilidad de tierras; al no poder lograr por la vía legal un pedazo de tierra donde establecerse, los migrantes adoptan el comportamiento marginal y surgen las favelas y los fraccionamientos semi-legalizados en las periferias de los grandes centros urbanos. La reacción inicial del Estado y de la sociedad en general, fue de indiferencia y de esporádicas campañas de "exterminio". Podría decirse que las comunidades del sector informal sirvieron como válvulas de alivio de tensiones y solución de contradicciones. Después de casi un siglo, las reacciones empezaron a surgir; los movimientos de pobladores son posiblemente la señal de un gran despertar cívico.

Se refirió el Dr. Nelson en su documento, al concepto de "déficit" de vivienda en los países pobres y opina que es apenas una de las muchas expresiones de la incapacidad de utilización de los fondos públicos. En el caso de Brasil, será necesario llegar a un consenso sobre el nivel general mínimo que se pretende atender y cuáles serían las opciones de financiamiento y las prioridades.

El ahorro, voluntario u obligatorio, no ha sido hasta ahora dirigido a la atención prioritaria de las grandes masas de población. En los años setenta, los recursos fueron desviados hacia la construcción de edificios de apartamentos para la clase media, en las áreas urbanas más valorizadas. Esta fue la triste consecuencia de planes de desarrollo habitacional mal concebidos, en los que se dejó de lado la necesidad de pensar en las ciudades como conjuntos que requerían acciones para lograr en ellas un adecuado equilibrio.

En el documento se menciona el proyecto para incluir los temas del desarrollo urbano en una nueva Constitución para Brasil, señalando que se requiere de un alto grado de concientización política de las mayorías, así como la importancia de una redefinición de los conceptos de propiedad y llegar a consensos sobre los diferentes aspectos que habría que atender; entre ellos, el del acceso a la tierra. Finalmente, señala que es urgente tomar los grandes ideales en prácticas efectivas.

La presentación del Dr. Nelson aportó conceptos de gran interés que promovieron un amplio intercambio de ideas durante el período de debates.

C. La Experiencia de Colombia en un Programa Nacional de Mejoramiento Integral

De gran utilidad para el desarrollo de debates y cuestionamientos en torno a los conceptos previamente presentados acerca de la problemática del sector informal, fue la presentación de estudios de casos en la región. Uno de ellos fue el de Colombia, presentado por la Arq. Tova María Solo, de la Corporación para el Desarrollo de Comunidades.

La Arquitecta Solo hizo una descripción detallada del desarrollo de un programa nacional, con énfasis en los problemas que surgen para lograr la coordinación de un programa tan complejo como lo fue el Proyecto de Integración y Participación Comunitaria, realizado entre 1977 y 1984 en 23 ciudades colombianas.

El Proyecto de Integración y Participación Comunitaria fue sobre todo un esfuerzo serio por hacer llegar las acciones del Estado a las poblaciones marginadas y lograr mejoras de importancia en sus niveles de vida. Para tal propósito, se extendieron los servicios públicos y comunitarios a los sectores urbanos calificados como sub-normales; se les dotó de Centros de Desarrollo Vecinal, se promovió el desarrollo de organizaciones comunitarias y programas de crédito fueron impulsados para estimular la pequeña empresa y el mejoramiento de viviendas. Pero quizás el más interesante aspecto fue el lograr la acción coordinada de diferentes organismos estatales en la realización del proyecto.

La Arq. Solo realizó un análisis crítico del proyecto, señalando que se originó en el interés del gobierno de Colombia por poner en práctica nuevas políticas urbanas frente a la explosión demográfica en las

ciudades y la secuela inevitable de formación de barrios marginales en la periferia. La necesidad de acciones a corto plazo fue percibida por los planificadores; no constituyeron la respuesta a requerimientos expresos de las comunidades. Por lo tanto, los resultados reflejaron en gran medida la capacidad del aparato estatal para hacer frente al problema.

La participación comunitaria fue promovida por el Estado, en términos de "consultas con la comunidad", a través de la evaluación de sus características y situación según los resultados de encuestas socio-económicas; mediante la promoción de su participación en la planificación del mejoramiento barrial, y a través del desarrollo de los Centros de Desarrollo Vecinal, que luego pasarían a manos de las comunidades para el control de los mismos.

La experiencia demostró que el proceso de activar al sector informal es muy lento; los cambios más profundos, como su participación en el proceso productivo y en el ingreso nacional, son a más largo plazo. El proyecto enfatizó en el mejoramiento físico sin caer en tendencias tradicionales de erradicación y búsqueda de soluciones estéticas; el Estado asumió prácticamente casi toda la responsabilidad del proyecto, lo cual fue un error que dejó valiosas experiencias. Opina la Arq. Solo, que las capacidades reales de los pobladores pudieron ser mejor aprovechadas y los fondos nacionales mejor canalizados. Las instituciones públicas y privadas deben, en proyectos de este tipo, servir como ejecutoras que den respuestas a las demandas de las comunidades; éstas deben aportar sus esfuerzos no sólo a nivel de comunidad sino también, y más aún, a nivel de individuos.

Para finalizar, la Arq. Solo propone que los recursos estatales sean dirigidos a las comunidades "que demuestren la capacidad de invertirlos en forma efectiva". Agregó que "la planificación y la programación la harían los usuarios según la demanda expresada, y no las instituciones".

La presentación suscitó un interesante debate, y la expositora amplió durante el curso del mismo, algunos de los aspectos del proyecto descrito.

D. La Experiencia de Perú en Programas de Titulación de Tierras .

Otro de los casos presentados durante este seminario fue el de Perú y su programa de titulación de tierras. La Lic. María de los Angeles Mirillo, del Instituto Libertad y Democracia, hizo la presentación del tema, abordando aspectos como el de los costos de la legalidad y de la informalidad en los asentamientos humanos marginales; se refirió al proyecto dirigido a la seguridad legal de la vivienda y el acceso al crédito inmobiliario.

La Lic. Mirillo describió ampliamente las características de los asentamientos informales de Perú y calificó de absurdo el sistema burocrático que hasta febrero de 1986 exigía 207 diferentes pasos

administrativos y gastos excesivos para lograr por la vía legal el acceso a la tierra. Explicó los esfuerzos que el Instituto Libertad y Democracia realiza para la simplificación del proceso, habiéndose logrado en 1986 reducir a 87 los trámites ya mencionados. Las dificultades legales y el largo tiempo que ellas imponen, han estimulado las invasiones y propiciado la informalidad. La tenencia de las tierras por el Gobierno Central constituye el problema fundamental y sugiere el traspaso de aquellas a las Municipalidades, que se encargarían de su distribución a las asociaciones demandantes, lo que evitaría en gran medida las invasiones.

Explicó que otro de los costos de la legalidad es la dificultad de acceso legal al crédito para construcción de vivienda, mientras se completa el largo proceso que aquella exige, debiendo los interesados emplear muchos años para completar la edificación.

Las exigencias técnicas para la habilitación de los terrenos se constituyen en un impedimento más, ya que los trámites toman tres años antes de que la Municipalidad expida la correspondiente licencia de construcción.

Ante todo lo anterior, que constituye el "orden ideal", la ciudad va imponiendo su propio orden, que se traduce en la informalidad cada vez más extendida, no sólo en los asentamientos ilegales, sino también en las zonas residenciales de toda Lima. Por consiguiente, se hace necesario que la legislación se adelante a la realidad y que las normas se produzcan a partir de consultas y de la participación popular, o seguirán siendo incumplidas y el caos urbano no podrá ser detenido.

El Proyecto de Seguridad Legal de la Vivienda y Acceso al Crédito Inmobiliario se originó en la preocupación del Instituto por la situación imperante. Su principal objetivo es dar seguridad legal a los habitantes de asentamientos populares, consiguiente estímulo a la inversión, y acceso al crédito a través de un seguro de crédito o caución. Para lograrlo, se procede al análisis y evaluación técnica de las viviendas y su clasificación; análisis y evaluación económica legal para la determinación de los clientes potencialmente asegurables; análisis de la factibilidad del seguro de crédito y de la factibilidad de alternativas, y selección de una propuesta integral que incluya las modificaciones legales que permitan el funcionamiento del sistema.

Los efectos más importantes que se espera produzca el proyecto mencionado son el estímulo a la participación del sector privado, un significativo incremento del PBI, la creación de nuevas actividades productivas y nuevas inversiones.

La Lic. Murillo dió respuesta a las múltiples interrogantes surgidas durante el debate.

E. El Programa del Banco de Materiales de Perú y sus Relaciones con el Sector Informal

El Sr. John Fisher y el Ing. Isaías Figueroa, en representación del Banco de Materiales de Perú, explicaron en detalle las operaciones del Banco y sus esfuerzos por incluir a las poblaciones del sector informal en sus programas de ahorro y de crédito en materiales para la construcción y mejoramiento de viviendas.

Los expositores explicaron los objetivos del Banco, sus políticas y procedimientos, tipos de crédito según garantías exigidas, proceso de compra y entrega de materiales, asistencia técnica, y captación de ahorros del sector informal. Al mismo tiempo, se planteó que el concepto de "informalidad" implica la falta de reconocimiento legal u oficial de alguna actividad específica y no está referido sólo a la ilegalidad en la ocupación de tierras, haciendo extensivo el concepto a las fuentes no registradas de ingreso, a las actividades económicas clandestinas, y a las construcciones no autorizadas.

Ante la realidad de un sector con demostrado potencial de capacidad de inversión en vivienda, el Banco ha incluido en su línea de crédito, al sector informal de la economía, mediante la reducción de los requisitos para el otorgamiento de créditos; el Banco de Materiales condiciona su asistencia a la presentación de pruebas de legalidad de ocupación de la tierra y planos aprobados de trazado del lote, a fin de no fomentar las invasiones. El Banco intenta, de este modo, atraer al cliente del sector informal de la economía a su programa de créditos. La garantía solicitada a este sector de la demanda consiste en bienes muebles durables de propiedad del prestatario.

Paralelamente, el Banco apoya en forma esporádica a los productores de materiales de construcción del sector informal adquiriendo sus productos, sobre todo cuando el sector formal no está en capacidad de cubrir las necesidades del Banco. Con esta política, consideran que se está haciendo participar al sector informal en el proceso formal de comercialización de sus productos. Cuando de materiales tradicionales se trata, se procede a estimular a los pequeños productores para su concentración en centros de producción que pudieran constituirse en fábricas formales.

Otro esfuerzo del Banco de Materiales se orienta al establecimiento de un servicio de ahorros para la vivienda; la población objetivo sería primordialmente el sector informal, cuyo patrón de ahorro es de frecuentes depósitos de sumas pequeñas; los ahorros serían respaldados con materiales de construcción.

La presentación del Banco de Materiales de Perú despertó gran interés; su impacto motivó solicitudes de otros países al Banco, para profundizar en sus operaciones con miras a establecer instituciones similares en la región.

F. La Experiencia de Brasil en Programas de Mejoramiento de Servicios de Acueducto y Alcantarillado

La presentación de la experiencia de Brasil estuvo a cargo del Ing. Fernando Vidal Alvarenga, de la Fundación Prefeito Faria Lima, y del Ing. Marcos Montenegro, del Instituto de Pesquisas Tecnológicas del Estado de Sao Paulo. A través de sus intervenciones proporcionaron amplias explicaciones sobre los programas de mejoramiento de servicios de acueducto y alcantarillado en asentamientos humanos del sector informal, mediante soluciones no convencionales, y los resultados obtenidos. El documento elaborado por los expositores contiene además algunas propuestas de institucionalización de una nueva política para el sector, a partir de acciones concretas realizadas por algunas entidades públicas en materia de saneamiento ambiental.

La presión ejercida por la población de escasos recursos para la dotación de servicios de agua y de alcantarillado, aunada a la sensibilidad social de algunos organismos públicos, produjeron una serie de experiencias importantes que se resumen a continuación.

Experiencia de la Compañía de Drenajes de Río Grande del Norte: en 1980 se inició la búsqueda de un modelo de solución de bajo costo, técnicamente eficaz que incluyese la participación comunitaria en su diseño, ejecución y operación. Se desarrolló así el "Sistema de Alcantarillados en Condominio" que consta de una red colectora que conduce aguas servidas y negras en un ramal colectivo, a semejanza de las redes existentes en edificios de apartamentos, pero diferenciándose en que las conexiones son distribuidas en forma horizontal y no verticalmente. El sistema reduce sustancialmente la extensión de la red y los costos de la misma, posibilita la penetración en núcleos relativamente densos, y su mantenimiento es menos oneroso que la limpieza de fosas sépticas. El ramal pasa a ser de propiedad de la comunidad, la cual es organizada para asumir la responsabilidad del mantenimiento.

Experiencia de Olinda/Recife: la solución básica desarrollada en ambas localidades consiste en la instalación y/o mejoramiento de fosas absorbentes y casetas sanitarias. Los modelos desarrollados poseen las características de las fosas originalmente construidas por las poblaciones, incorporando dispositivos para lograr su perfeccionamiento tecnológico, tales como revestimiento de concreto en las paredes cuando el terreno es inestable, uso de recipiente de descarga directa o reducida de agua, tubo de PVC para ventilación y casetas con prefabricados de concreto o suelo-cemento. Las principales ventajas son el bajo costo por el aprovechamiento de las inversiones ya realizadas por la población y la participación de ésta desde el nivel de toma de decisiones hasta la etapa de ejecución de obras. Paralelamente, la población recibe educación en materia sanitaria a través de diversos medios, incluyendo representaciones de teatro popular y literatura ligera.

La presentación fue una exposición amena sobre diversas experiencias desarrolladas en Brasil; las soluciones fueron en su mayoría proyectos pilotos que buscaban probar técnicamente las soluciones, así como su aceptación por la población; fueron desarrollados en comunidades relativamente pequeñas y sus impactos fueron reducidos en relación a las necesidades de la población como un todo. Hubo dificultades de orden técnico y financiero, pero junto a ellas, resaltan los resultados positivos del acceso pleno al servicio; la ruptura de la rigidez de las normas técnicas convencionales, la aplicación de conceptos de tecnología apropiada, y la recuperación y uso sistematizado y científico de prácticas y tecnologías utilizadas informalmente por la población e incorporadas al sistema oficial de saneamiento.

Finalmente, los expositores hicieron énfasis en la necesidad de proponer programas y metas más ambiciosas que extiendan la atención a grandes sectores de la población marginal que aún esperan los beneficios de programas de saneamiento ambiental.

La presentación fué de gran valor informativo y las interrogantes de los asistentes obtuvieron amplias respuestas.

G. La Experiencia de Brasil en Programas de Auto-Construcción y la Participación Gubernamental

El Arq. Peter J. Schweizer, del Banco Nacional de Habitacao de Brasil, presentó la experiencia del país en auto-construcción, iniciando su exposición con una visión del crecimiento urbano mundial y brasileño, consecuencias y proyecciones futuras y responsabilidades que el gobierno debe asumir para hacer frente a los problemas de vivienda y servicios públicos.

El distinguido expositor presentó a la consideración de los asistentes, el documento "Conjuntos Habitacionales: la Presencia del Sector Informal". Dicho documento plantea inicialmente que los programas gubernamentales en materia de vivienda popular, han sido dirigidos principalmente a la construcción de casas con infraestructura y equipamiento comunitario mínimo, olvidando la necesidad de establecer asentamientos humanos que satisfagan el conjunto de necesidades biológicas, psicológicas y de productividad de los usuarios. Los conjuntos habitacionales han sido habitados por grupos humanos que proceden en muchos casos de áreas de renovación urbana y de asentamientos espontáneos; los ingresos familiares de estos grupos de población se integran generalmente con el aporte de todos los miembros de la familia, ocupados casi siempre en actividades al margen de la economía formal. Por carecer del equipamiento adecuado, los nuevos conjuntos habitacionales propician las actividades económicas de carácter informal, que contribuyen al ingreso de las familias y a mejorar la calidad de vida en los proyectos. La represión de las actividades informales en los conjuntos de bajo costo debe ser reconsiderada; es necesario que se

facilite el establecimiento de las mismas a través de líneas de crédito y de asistencia técnica que estimulen su productividad.

El documento recomienda la creación y operación de cursos de capacitación de mano de obra para la población de bajos ingresos residente en los conjuntos habitacionales, a través de instituciones ligadas a la capacitación de mano de obra; el desarrollo de estudios sucesivos de las actividades informales y de la fuerza laboral por los gobiernos de cada Estado, con miras a proporcionar asistencia técnica y financiamiento; legislación compatible con las características socio-económicas y financieras de las poblaciones más pobres. En esta forma se estaría apoyando la política habitacional y propiciando una evolución más natural de los conjuntos habitacionales.

Finalmente, sugiere el inicio de un programa de concientización de todos los técnicos que actúan directa o indirectamente en el Sistema Financiero de Vivienda Popular; es necesario hacer frente a la visible realidad de las ciudades brasileñas, que no puede continuar siendo ignorada o idealizada. Nuevas formas de actuar deben ser asumidas por el sector público y llevadas a la práctica, no con paternalismo, sino mediante programas coherentes que, si no logran ser capaces de cooperar con la población del sector informal, por lo menos no obstaculicen su actividad.

El Dr. Schweizer absolvió las interrogantes surgidas durante el período de debates y amplió su presentación con interesantes observaciones acerca de la situación del sector informal en Brasil.

G. Las Necesidades Prioritarias de las Comunidades en Programas de Mejoramiento Físico y Cómo Satisfacerlas

Uno de los aspectos más relevantes del seminario, lo constituyó la presentación de líderes comunitarios de gran prestigio y experiencia en sus respectivas comunidades. En representación de las Asociaciones de Favelas del Estado de Río de Janeiro, actuaron los Sres. Naildo Ferreira de Souza y Antonio Manuel de Souza; por la Asociación de Moradores de Brasil, los Sres. Wilson Faria y Laerte Rezende Bastos.

Considerando las escasas oportunidades que las comunidades del sector informal tienen para expresar sus puntos de vista ante un extenso auditorio internacional de profesionales y expertos en desarrollo de políticas y programas de vivienda y desarrollo urbano, la participación de los líderes comunitarios constituyó un hecho de gran trascendencia y una oportunidad invaluable. Demostrando profundo conocimiento de la problemática de sus comunidades y de los entramientos usuales en proyectos concebidos para ellas, así como de los procedimientos que muchas veces obstaculizan su acceso a soluciones, los líderes comunitarios expresaron con claridad sus puntos de vista y aspiraciones. Enfatizaron en que la propiedad colectiva de la tierra en las favelas, lejos de ser una solución, constituiría un obstáculo para su desarrollo;

la aspiración a la propiedad individual de la tierra es una fuerte motivación y fue explicada ampliamente.

Otro tema de interés cubierto durante este panel, se refiere a las opiniones que las comunidades tienen de las instituciones del sector formal, cuál es su papel frente al desarrollo de las comunidades y cómo lograr sus objetivos.

Entre los puntos más relevantes de su presentación, los líderes expresaron su interés en que sus comunidades sean vistas con objetividad, eliminando el concepto que se tiene de que ellas están pobladas por delincuentes, siendo que están integradas por gente pobre que en su mayoría tiene ideales y lucha por lograrlos; solicitan que las instituciones no planifiquen soluciones aisladas y en su lugar se propongan la búsqueda de soluciones integrales, en las cuales la comunidad participe plenamente, desde la etapa de toma de decisiones.

Rechazan la identificación de sus iniciativas de progreso con tendencias políticas de cualquier tipo, ya que sus intereses están por encima de sectarismos políticos. Son poblaciones pobres que se esfuerzan y trabajan por lograr niveles justos de satisfacción de sus necesidades.

Los asistentes al seminario tuvieron la interesante oportunidad de intercambiar ideas y opiniones con los líderes, resultando esta etapa del seminario de gran interés para ambas partes.

TRABAJO DE GRUPOS

Los asistentes al seminario se organizaron en cinco grupos de trabajo para el análisis de los principales problemas de tipo conceptual y operacional planteados por los líderes del sector informal, y para el examen de los temas generales presentados durante el seminario. Los expositores y los representantes del sector informal se incorporaron también a los grupos de trabajo, contribuyendo de este modo a la continuidad del valioso intercambio de ideas que este seminario propició.

El objetivo del trabajo en grupos fue el de arribar a conclusiones generales y formular recomendaciones específicas sobre estrategias que deben ser adoptadas en los países de la región al formular sus políticas nacionales de vivienda. Durante las intensas sesiones de trabajo, destacó la dificultad de enmarcar los aspectos conceptuales de las actividades del sector informal, dentro del contexto legal y financiero de los países latinoamericanos.

Los resultados generados del trabajo en grupos, fueron expuestos durante sesión plenaria, durante la cual actuaron como moderadores los Sres. Henrique Costa Rzezinski y Marlene Fernandes, del Banco Nacional de Habitación de Brasil, quienes procedieron a sintetizar las exposiciones de los grupos para su discusión en la sesión plenaria final. Los resultados

finales de toda la actividad descrita, originaron las siguientes recomendaciones :

RECOMENDACIONES DE CARACTER GENERAL

1. Se hace necesaria la reformulación adecuada de la conceptualización del sector informal de acuerdo a las realidades de cada país, región y ciudad.
2. Las actividades del sector informal, particularmente sus sistemas no convencionales de crédito, requieren investigaciones más profundas y sus resultados deben ser difundidos en la región.
3. Los gobiernos deben adelantarse al proceso de ocupación ilegal de tierras, desarrollando los mecanismos que permitan la ocupación de tierras urbanas en forma dinámica y efectiva a través del acondicionamiento de áreas de recepción, el apoyo al proceso de ocupación de tierras y al mejoramiento de vecindarios, y la activación de programas eficientes de dotación de servicios públicos.
4. Las soluciones de carácter colectivo o cooperativista no son satisfactorias para la mayoría de los casos en América Latina; las poblaciones del sector informal aspiran a la propiedad individual o privada de la tierra.
5. En términos generales, los criterios y soluciones aplicadas por las instituciones de planificación y desarrollo urbano del sector formal establecen normas y especificaciones que resultan onerosas a las familias de bajos ingresos. Al pretender aplicar dichas regulaciones a los asentamientos espontáneos, éstos adquieren el carácter de ilegales por no poder cumplirlas. Por consiguiente, es necesario el planteamiento de alternativas y soluciones novedosas al problema de las normas de construcción en vigencia.
6. Los gobiernos no cuentan con la capacidad y los recursos para dar solución a los problemas que plantea el sector informal. Al mismo tiempo, el sector informal ha demostrado capacidad a través de soluciones que son confiables y eficientes en sus costos. El hecho de que el sector informal haya encontrado respuestas a sus problemas, a pesar de sus limitados recursos y de las restricciones legales que regulan el desarrollo urbano y la tenencia de la tierra, demuestra su gran potencial. Este debe ser apoyado por el sector privado, siendo necesario establecer mecanismos que estimulen su participación y programas de apoyo a las actividades de auto-construcción.

RECOMENDACIONES ESPECIFICASA los Planificadores Urbanos:

1. Mayor coordinación entre los funcionarios que formulan las políticas y los técnicos responsables de la planificación urbana.
2. Incentivos a los sectores público y privado para la búsqueda de soluciones adecuadas.
3. Descentralización de la administración de los servicios públicos.
4. Promoción de la participación popular y programas de auto-ayuda como medio de reducción de los costos de construcción.
5. Desarrollo y adopción de tecnología apropiada y de bajo costo en soluciones dirigidas al sector informal.

A los Planificadores del Desarrollo Nacional:

1. Reformulación de las políticas de planificación urbana, tomando en consideración normas prácticas de construcción, el uso más eficiente de los recursos existentes y el mejoramiento del sistema impositivo.
2. Coordinación de los objetivos del desarrollo nacional y el crecimiento económico con las políticas de desarrollo de la población.
3. Establecimiento de relaciones estrechas entre las autoridades locales y los organismos públicos de vivienda y desarrollo urbano.

A los Organismos de Ayuda Internacional:

1. La ayuda internacional debe ser dirigida a los grupos de población de menos recursos, ya que constituyen los más necesitados de dicha ayuda.
2. Estímulo y apoyo financiero a reuniones internacionales para la discusión y análisis de las experiencias del sector informal.
3. Estímulo y apoyo a la planificación, a la realización de

investigaciones, adiestramiento y asistencia técnica en los temas vinculados al sector informal.

4. Liderazgo de los organismos internacionales en la difusión de tecnologías generadas en los diferentes países de la región, siguiendo el ejemplo del seminario celebrado en Brasil.

* * * * *

NOTA FINAL

El seminario constituyó un evento de resultados altamente positivos, al haber introducido a un significativo número de profesionales de 11 diferentes países de América Latina, a la problemática del sector informal.

El tema requiere aún de mucha investigación, discusión y análisis. Nuevas inquietudes surgieron y numerosas solicitudes de continuar profundizando en el tema, fueron formuladas. El Centro Latinoamericano se complace de los frutos obtenidos y se propone incluir en su programación a mediano plazo, nuevas actividades relacionadas con el sector informal.

* * * * *