

Vivitos y coleando



40 años trabajando por el hábitat popular
en América Latina

ENRIQUE ORTIZ FLORES ■ MARÍA LORENA ZÁRATE
COMPILADORES

Vivitos y coleando



**40 años trabajando por el hábitat popular
en América Latina**



Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ENRIQUE ORTIZ FLORES □ MARÍA LORENA ZÁRATE ■ COMPILADORES

Compilación y edición

Enrique Ortiz Flores*

María Lorena Zárate**

Corrección de estilo

María Lorena Zárate

Lourdes Herrasti

Diseño y diagramación

León Páez

Anayancy Leyva G.

Fotografías

Eike J. Schütz

Portada

León Páez



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA



Difusión Cultural



Publicación

© Universidad Autónoma Metropolitana, 2002

Prolongación Canal de Miramontes 3855,

Colonia Ex Hacienda San Juan de Dios,

Delegación Tlalpan, C.P. 14387, México, D.F.

www.uam.mx

editor@correo.uam.mx

Reservados todos los derechos, 2002

ISBN: 970-654-815-7

Impreso en México en octubre de 2002

*Trabajo realizado como parte de las actividades de la Cátedra Sergio Chiappa de la División de Ciencias y Artes para el Diseño de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

**Responsable editorial de la Oficina Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat

*Para Eike J. Schütz,
amigo, hermano, compañero
por su amor y compromiso
para hacer un mundo mejor*



Agradecimiento

Misereor agradece a HIC-AL y a todas las organizaciones y personas que contribuyeron con esta interesante y valiosa publicación, que ofrece una visión extraordinaria de varios años de trabajo en el sector del hábitat.

Se trata experiencias que se diferencian según el país, la región y el contexto político, aunque todas tienen algo en común: varios años de trabajo intenso y hasta sacrificado, con avances o retrocesos, pero que siempre culminó con éxito porque fue realizado por personas que creyeron en sí mismas y en su tarea de trabajar por un futuro mejor, aunque las condiciones a veces lo hayan querido impedir o hayan sido difíciles.

Los aportes que aquí se presentan dan a conocer en forma especial lo que significa la entrega por una vida mejor y más justa para miles de pobladores. Experiencias de varios años de aprendizaje conjunto, ya que de lo que nos parece normal en el trabajo actual sólo pudo ser desarrollado a partir de reflexiones analíticas de lo ya hecho.

Esto vale también para Misereor. Lo que es característico para su política y formas de cooperación ha sido creado a través del intercambio con las contrapartes de Latinoamérica y otras partes del mundo y se basa ante todo en sus experiencias. Este intercambio de experiencias ha sido siempre caracterizado por seres que con su propia personalidad logran motivar a otras, estableciendo una unión entre las diferentes experiencias y convenciendo incluso a los más escépticos.

Una de esas personalidades es Eike Schütz, quien de una u otra manera ha sido parte de las luchas y de los éxitos aquí referidos. No por último quiere este libro ser también una forma de reconocimiento y agradecimiento a él y a todos los colaboradores por el esfuerzo que han realizado en las últimas decenas de años.

Bernd Bornhorst

Director del Departamento América Latina-Misereor
Aachen, octubre de 2002

Prólogo

El año pasado, durante el otoño europeo, un grupo de amigos y colegas enterados de la inminente jubilación de Eike J. Schütz nos preguntamos, como suele suceder en estos eventos, cómo hacer un homenaje sencillo y sentido a quien como Eike ha significado tanto en lo personal, lo profesional y lo institucional para muchos de quienes trabajamos el tema de la producción social de espacio habitacional popular en América Latina y el Caribe durante los últimos 40 años.

Concededores de su sobria sencillez y del respeto que compartimos por la naturaleza y relevancia del trabajo, que ha sido el marco de referencia para el desarrollo de unas fértiles relaciones de solidaridad y desarrollo profesional, consideramos que el mejor homenaje no podría ser algo distinto a esculpir entre sus amigos y colegas una piedra más, para continuar construyendo el arco del puente que nos permita avanzar más en los sueños y prácticas de justicia social que por años hemos compartido.

Por otra parte, contribuir con este homenaje es un símbolo y una forma de ratificar que la tarea, que es colectiva, aún continúa y está más vigente que nunca. En un mundo empobrecido por ideas reduccionistas y mercantiles, donde se cree que los recursos se limitan al dinero y la vida se justifica sólo en tanto seamos sujetos consumidores, la producción social de espacio habitacional, con su enorme acervo de recursos no monetarios y activos tangibles ya producidos, es un desafío permanente a los esquemas que restringen la vivienda y el lugar para vivir a una simple mercancía.

Esta contribución colectiva constituye un grano de arena más para la comprensión y desarrollo de la producción social de espacio habitacional como alternativa digna, eficaz y solidaria de los más pobres para autogestionar su lugar para vivir.

Con este motivo en mente nos dimos a la tarea de identificar algunos colegas que en distintas épocas se encargaron de proponer discusiones, programas y proyectos y confrontar sus iniciativas con quien nunca se ha limitado a la consideración asistencial, asimétrica y formal del problema habitacional de los más pobres.

Ojalá hubiéramos encontrado a todos y desde ya nos excusamos si alguien se considera excluido, con la seguridad de que en el sentimiento de quienes aceptaron la invitación están representadas las expresiones de aquellos que eventualmente no participaron en esta iniciativa. El tiempo y las limitaciones logísticas nos obligaron a actuar con celeridad. Por los

mismos motivos ideamos un formato sencillo, que nos obligara a todos a realizar una síntesis dentro del marco propuesto, con el ánimo adicional de experimentar modalidades de trabajo que hacia el futuro nos permitan realizar esfuerzos semejantes en función de la necesidad de compartir y ampliar el conocimiento.

Dicho sea de paso, en materia de “producción de conocimiento”, la institucionalidad del aprendizaje que surge de esa interacción entre agencias de cooperación y contrapartes es aún muy limitada, por no decir que pobre. Los conocimientos que por años de acción y reflexión se acumulan en la experiencia de personas concretas se ven disueltos o ignorados por ausencia de conciencia y valoración de los activos intangibles producidos en las relaciones de cooperación, aun cuando vivimos supuestamente en la era del conocimiento como activo de altísimo valor en la sociedad y la economía.

El libro, aunque contiene puntos de vista independientes dentro del marco de la convocatoria, ha sido organizado bajo el criterio editorial de Enrique Ortiz quien, además de conocedor sin igual del tema en nuestro continente, ha sido protagonista, interfaz y factor de sinergia y complementariedad en la configuración del concepto de producción social del hábitat.

Esperamos que las contribuciones aquí consignadas aporten elementos tanto para la reflexión como para la acción de todo el conjunto de tareas requeridas para mejorar y optimizar las modalidades autogestionarias de producción social del hábitat popular. Es evidente que este esfuerzo es también una invitación y un desafío para continuar reforzando los mecanismos de intercambio y cooperación horizontal entre los latinoamericanos, justamente por los mismos motivos que apasionaron a Eike a acompañarnos por más de treinta años. ¡La celebración de la vida a través de la solidaridad!

Alejandro Florián B.

Bogotá D.C., 26 de agosto de 2002

Indice

<i>Con los pies en la tierra</i> <i>a manera de introducción</i>	13
Enrique Ortiz F.	
<i>La indignación compartida</i> <i>a manera de dedicatoria</i>	
Eike: indignación ética y coherencia	21
José M. Meisegeier	
A propósito de Eike Schütz	28
Victor Basauri T.	
<i>Haciendo ciudad</i>	
Derecho a la ciudad y producción social del hábitat	33
María Carla Rodríguez	
Panamá: gente, caminos y murallas	40
Raúl Leis R.	
Del barrio a la ciudad pasando por la sociedad civil	48
Jorge Cela	
<i>Construyendo los fundamentos</i>	
De habitantes a ciudadanos: reflexiones sobre el derecho a un lugar para vivir	63
Alejandro Florián B.	
La producción social del hábitat: reflexiones sobre su historia, concepciones y propuestas	70
Gustavo Romero F.	
Ejes autogestionarios en la producción social del hábitat	79
Néstor R. Jeifetz	

Abriendo brechas

Articulación de organizaciones de la sociedad civil y el Estado en políticas sociales Carlos Buthet	93
La disputa multiactoral en la formación de la política pública sobre hábitat Marcela Rodríguez y Alberto Taborda	103
Nada es perfecto: los problemas de vivienda de los "con techo" Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes	111
El problema habitacional en Perú: causas y propuestas de solución César Cerrón E.	117

Poniendo piedras

El paso de Las Palmas a Los Manantiales Edin Martínez	123
Los retos de la planificación urbana: el proceso de renovación en el centro de Lima Silvia de los Ríos B.	131
Terremotos en El Salvador: experiencias de un programa de reconstrucción Marcelo Waschl	138

Templando nuestros arcos

Los profesionales y su protagonismo en la producción social del hábitat Aurelio Ferrero	145
Lo local como espacio de autonomía Dolores González S. y María Luisa Herrasti A.	148
Algunas reflexiones sobre un largo camino de aprendizaje Susana González M.	153

...Y con la esperanza abierta

La gran utopía posible Horacio Berretta	159
Retomemos la producción social del hábitat Jaime Rello y Martha Vázquez	161
La producción social del hábitat: ¿opción marginal o estrategia transformadora? Enrique Ortiz F.	164

Con los pies en la tierra *a manera de introducción*

En 1969 nos encontrábamos en Santiago de Chile algunos miembros de organizaciones civiles de América Latina que desde los primeros años de esa década veníamos trabajando en apoyo de los procesos de poblamiento y vivienda conducidos por los sectores populares de nuestros países.

Se daba un primer encuentro regional de profesionales jóvenes en busca de nuevos caminos que dieran sentido social a su trabajo.

Parte relevante de ese encuentro fue la visita que realizamos al Campamento Violeta Parra, conducido por un dirigente comunista, en el que los pobladores levantaban a gran velocidad cientos de “mediaguas” -viviendas provisionales de madera- producidas en los talleres del Hogar de Cristo, organismo conducido, hasta hoy, por el sacerdote jesuita Joss van der Rest.

Descubríamos en esos días intensos que no estábamos solos en la aventura de inventar nuevas formas de ejercer nuestro trabajo y que tenía sentido para todos el hacerlo al lado de quienes eran capaces de asumir con decisión y coraje la lucha contra las injusticias sociales y las tareas necesarias para enfrentar sus consecuencias.

En lo más profundo de muchos de nosotros quedaría grabado también aquel encuentro con los pobladores chilenos, que nos mostrara no sólo la energía transformadora de la gente organizada sino su capacidad de convocar e integrar a sus causas y proyectos los apoyos y solidaridades más diversos.

Hoy nos reunimos nuevamente algunos de aquellos soñadores críticos con muchos otros compañeros de camino para hacer este libro como homenaje a Eike J. Schütz quien, desde el campo de la solidaridad internacional, supo sumarse desde aquellos años a nuestros afanes por concretar en piedras, ladrillos y espacios habitables los esfuerzos colectivos de los pobladores pobres de nuestros países para hacer efectivos sus derechos a la ciudad y la vivienda.

En el ya largo trayecto de acompañar desde diferentes frentes tales esfuerzos, nos hemos topado recurrentemente con múltiples obstáculos derivados de las leyes, los mecanismos

financieros, los procedimientos administrativos y las actitudes y temores de quienes debieran servir a la sociedad desde los puestos públicos.

Apoyados en la experiencia concreta, en la investigación y en la teoría pronto aprendimos que no basta con apoyar técnica y solidariamente a los sectores marginados de los programas habitacionales del Estado y que tampoco es suficiente apoyar sus esfuerzos organizativos, reivindicativos y de presión para transformar su realidad concreta. Entendimos muy pronto que en forma paralela y sinérgica es necesario luchar al lado de la gente por impulsar transformaciones profundas tanto en las políticas e instrumentos que excluyen, expropián y empobrecen a grandes sectores sociales como en las actitudes que discriminan y descalifican sus esfuerzos; luchar por transformar desde las condiciones que determinan las prácticas sociales que se oponen a la innovación y al cambio hasta las estructuras mismas de poder que combaten todo intento por avanzar en este sentido.

Comprendimos más adelante que no era pertinente limitar nuestro trabajo al ámbito local. Que así como en lo ambiental es imprescindible “pensar globalmente y actuar localmente”, en lo social lo es pensar localmente y actuar globalmente, ya que las fuerzas que profundizan la pobreza y la depredación sin límites operan a escala planetaria y no es posible enfrentarlas con acciones limitadas a lo local y lo micro.

En esta lógica hemos buscado contar con el apoyo de instituciones y personas que como Misereor y Eike Schütz supieron entender su misión como acto de justicia elemental y de solidaridad humana, acompañando nuestros proyectos y los de la gente para la que trabajamos a través de todas estas etapas y procesos.

No es objetivo de este libro recoger la historia de esos 40 años de trabajo persistente en el campo del hábitat popular, sino el de vislumbrar su futuro plantados en el momento actual, con sus profundas contradicciones, oportunidades y retos. Lo hacemos con el respaldo de una larga experiencia que ha debido conjuntar la acción directa en el campo con la investigación y la interacción con los diversos actores que inciden, con sus decisiones y actividades, en la determinación de las condiciones en las que se produce y se vive el hábitat humano.

Como eje articulador de las reflexiones y propuestas solicitadas se tomó el de la producción social del hábitat, por ser en el que mayores esfuerzos han concentrado las organizaciones convocadas y en el que se desarrollan sus experiencias más ricas, aleccionadoras y concretas. Por producción social del hábitat entendemos todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo

el control de autoprodutores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos. Pueden tener su origen en las propias familias actuando individualmente, en grupos organizados informales, en empresas sociales como las cooperativas y asociaciones de vivienda, o en las ONG, los gremios profesionales e incluso las instituciones de beneficencia que atienden emergencias y grupos vulnerables. Las modalidades autogestionarias incluyen desde la autoproducción individual espontánea de vivienda hasta la colectiva que implica un alto nivel organizativo de los participantes y, en muchos casos, procesos complejos de producción y gestión de otros componentes del hábitat.

A partir y en torno de estos ejes temáticos se convocó a escribir ensayos en los que, en forma sintética, se presentaran las reflexiones y conocimientos que en común hemos venido construyendo a partir de la experiencia acumulada en la región. Los trabajos podrían centrarse en las bases filosóficas y teóricas o en aspectos metodológicos de la producción social del hábitat; en sus implicaciones sobre las políticas públicas, la ciudad o la gestión territorial; en su peso económico y sus impactos políticos y sociales; en compartir reflexiones y formular preguntas sobre la forma en que el contexto actual condiciona las prácticas sociales en este campo; en perfilar los límites, obstáculos y desafíos a los que hoy se enfrenta nuestro quehacer y en las perspectivas que se le abren a futuro.

Los textos reunidos, en los que intervinieron 25 miembros de organismos civiles de 9 países, tocan por lo general varios de estos temas debido a la integralidad con la que son abordados los procesos de producción social y gestión participativa del hábitat popular. Esto, afortunadamente, impidió encerrar los textos en capítulos limitados a temas específicos y nos sugirió la idea de estructurar el libro en apartados que más bien aproximarán al lector a los énfasis y perspectivas en torno a los cuales los autores construyeron sus reflexiones y aportes. Al mismo tiempo, tanto este agrupamiento como las limitaciones del espacio disponible requirieron cierto trabajo de edición de los textos originales (modificaciones de títulos y subtítulos, reagrupamiento de oraciones y párrafos, eliminación de reiteraciones, etc.), que hicimos siempre tomando el cuidado de no alterar las ideas y planteamientos allí contenidos y, en la mayor parte de los casos, previa consulta con sus respectivos autores.

El primero de ellos, “la indignación compartida”, reúne dos textos redactados a manera de dedicatoria. Destaca por un lado la indignación como referente ético y como impulso vigoroso para comprometerse en la acción y, por otro, la amistad y la solidaridad crítica como apoyos morales y acicates para mantener la entereza en procesos de largo aliento enfrentados a tantos obstáculos y vicisitudes.

“Haciendo ciudad”, el segundo apartado, recoge tres textos que desde perspectivas diferentes presentan algunos hechos históricos y las tendencias recientes que han determinado la segregación social y espacial que caracteriza a la ciudad latinoamericana. En ellos se plantea el papel que los pobladores organizados y sus procesos de producción y gestión de espacios habitables tienen en la lucha por promover y concretar el derecho de todos a la ciudad.

Tres ensayos incluidos en “construyendo los fundamentos” nos acercan a los planteamientos teóricos y filosóficos que cimientan nuestro quehacer. Se inicia con el análisis del significado transformador que tiene el reconocimiento y realización de los derechos humanos vinculados al lugar donde vivir en tiempos en que todo apunta hacia la mercantilización de la vivienda desde criterios patrimonialistas e individualizantes. La producción social del hábitat se entiende como práctica explícita de justicia social y, a partir de revisar la evolución histórica de este concepto, en otro de los textos, se plantea una serie de temas a debate que se enriquece en el tercer artículo, en el que se discute el papel que los procesos habitacionales autogestionarios pueden cumplir en la producción de los instrumentos normativos del Estado y en la lucha por hacer efectivos dichos derechos.

El cuarto apartado, “abriendo brechas”, integra dos textos sobre aspectos metodológicos relativos a la formulación participativa de políticas públicas y recoge una visión crítica, reflexiones y propuestas en torno a las políticas que se vienen aplicando en la región a partir de la experiencia chilena y de las recomendaciones y condicionamientos impuestos por los organismos multilaterales de financiamiento.

En “poniendo piedras”, se reúnen casos recientes que exploran nuevos caminos para abordar en forma participativa tres de los múltiples campos en que se mueve la producción social del hábitat: el mejoramiento barrial, la renovación de vivienda en los centros históricos y la atención de desastres.

El sexto apartado, “templando nuestros arcos”, recoge tres aportaciones en torno a la forma cómo las prácticas sociales y la teoría se construyen mutuamente -ligando razonamiento, sensibilidad social e intuición- y contribuyen a fortalecer compromisos, esclarecer caminos y dar fundamento ético a la acción, ya sea que se dé en el campo profesional, en el ejercicio del poder, en el terreno social o en la lucha democrática. Se destaca el largo camino de aprendizaje que está implícito en los procesos que se orientan a la innovación y la transformación social y el peso que en ellos tiene la promoción y puesta en práctica de valores colectivos.

Finalmente, los tres textos que integran el último apartado, “...y con la esperanza abierta”, tocan temas como la utopía posible y los ricos procesos emergentes en los que se ensayan estrategias y prácticas dirigidas a enfrentar las tendencias concentradoras y excluyentes actuales y a construir ese “otro mundo posible” a partir de principios tales como la solidaridad, la responsabilidad, la convivencialidad y la defensa, ampliación y profundización de los espacios de autonomía en que se gestan y operan los cambios.

Se incluye en este apartado un texto preparado por dos integrantes del movimiento urbano popular mexicano, en donde se plantea un retorno radical a sus postulados iniciales y a la producción social del hábitat como estrategia de organización, innovación y gestión social transformadora.

Las fotos que acompañan los títulos de cada apartado fueron tomadas por Eike Schütz durante sus viajes, aprovechando algún momento de descanso que muchas veces comparte y disfruta con sus amigos. Son fotos procesadas por él y enviadas con un mensaje personal de Navidad, siempre estimulante.

Si bien este libro es un reconocimiento al amigo y compañero de camino, quisimos que fuera ante todo un texto vivo y actual a ser compartido principalmente con los jóvenes que, a través de la formación universitaria, las ONG y otros espacios, se acercan hoy ávidos de respuestas esperanzadoras ante un mundo que cada vez entienden menos.

También constituye un hito dentro del proceso abierto por la Asamblea Mundial de Pobladores que inspirara, entre otras muchas iniciativas derivadas de su primer encuentro en México en octubre de 2000, la constitución de un grupo de trabajo internacional sobre producción social del hábitat.

En el 2001 se avanzó en la región latinoamericana en la documentación y análisis de 45 casos complejos de producción y gestión social del hábitat de 13 países, contando con una fuerte participación de organizaciones sociales. En este nuevo esfuerzo colectivo quisimos contribuir a ese primer trabajo con las reflexiones de quienes en alianza e interacción permanente con ellas y desde la práctica profesional y académica vemos en los procesos del hábitat popular un campo fértil y propicio para avanzar en el fortalecimiento de los espacios autónomos de transformación social.

Este esfuerzo colectivo fue coordinado por la oficina regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat y contó con el apoyo de la Universidad Autónoma

Metropolitana tanto en el aspecto académico, a través de la Cátedra Sergio Chiappa de la División de Ciencias y Artes para el Diseño de la Unidad Xochimilco, como en el editorial brindado por la coordinación general de Difusión Cultural. Agradecemos profundamente este apoyo.

Agradecemos, nos agradecemos como colectivo, la contribución intelectual y económica de los autores de los textos y sus organizaciones que, en forma solidaria, permitió concretar este proyecto.

Sus ricas experiencias y reflexiones hechas con los pies bien puestos en la tierra levantan nuestra esperanza y dan sentido a la búsqueda vibrante y sin certezas de todos los que desde su trabajo invisible y cotidiano en los barrios, las aulas o las mesas de trabajo se niegan a enajenar sus saberes, su creatividad y su capacidad productiva. Queda como símbolo de estas actitudes compartidas el cometa rojo de la portada de este libro. En México lo llamamos papalote, que en lengua náhuatl significa mariposa, ese frágil ser vivo que, como la monarca, es capaz de superar todo tipo de obstáculos y amenazas para -sin haberlo recorrido antes- encontrar su camino desde Canadá hasta los bosques mexicanos en los que hiberna y se fecunda, guiada sólo por el hilo invisible de su instinto.

Enrique Ortiz Flores

Ciudad de México

Septiembre de 2002

La indignación compartida



*"Una persona no se hace revolucionaria por la ciencia,
sino por la indignación."*

M. Merleau-Ponty

Eike: indignación ética y coherencia

*José (Pichi) Meisegeier**

Primeros contactos

Conocimos a Eike en los difíciles momentos de dictadura del llamado “proceso militar” (1976-1983). En esos “*años de plomo*”, como después se decía, hubo en Argentina alrededor de 30 mil muertos y desaparecidos. Las villas miseria (los *slums squatters*) del país, sufrieron también con fuerza la represión militar. Es así que de las villas de Buenos Aires, la Capital de Argentina, fueron erradicados con violencia más de 200 mil habitantes, transportados al borde del Conurbano en camiones recolectores de basura y abandonados en terrenos sin ninguna infraestructura. Decían los periodistas voceros de los militares que su presencia “*afea la ciudad*”, pues “... *no merecen ser ciudadanos y vivir la ciudad*”...

Acudimos a Misereor y a principios de 1978 entramos en contacto con Eike. Enseguida sintonizamos muy bien con él. Se trataba de un hacer práctico, donde no había tiempo para vacilaciones. Su experiencia y quehacer concreto de inmediato nos llamó la atención y se puso a nuestro servicio. La inserción que desde años atrás teníamos con los vecinos de las villas del Puerto de Buenos Aires y sus dirigentes se vio potenciada de inmediato. Unimos teoría y praxis, junto con profesionales jóvenes, pero continuamos aprendiendo aún más. Aquello de que “*no hay mejor teoría que una buena praxis*”, si bien es una verdad a medias, sirvió para salir adelante en esos difíciles momentos, donde a diario morían o desaparecían compañeros y compañeras (sindicalistas, obreros, estudiantes, vecinos de las villas, sacerdotes) por el simple hecho de ser *militantes de la vida*. Estimo que nos “contagiamos” con Eike nuestro “fervor” por hacer algo frente a tanto atropello buscando soluciones habitacionales para grupos de familias pobres. Esto fue mutuamente cobrando fuerza, pues sin duda él y el apoyo institucional prestado por Misereor se hicieron presentes.

“Conocer” a Eike

Conocer a una persona no es fácil, lleva tiempo. Y conocerla desde el entorno de una agencia es más trabajoso pues está matizado con la necesaria distancia para crecer -nosotros como grupo, una ONG que comenzaba y acompañando a la gente. A esto se suman los

puntos de vista, los objetivos institucionales, nuestros y de la agencia; sin olvidar la diversidad de caracteres que entran en juego.

Pero Eike ya había recorrido un camino. Si no falla mi memoria, estimo que comenzó por el acercamiento a alguien que pasó a mejor vida, y es por ello que lo menciono: Antonio Fernández Ibáñez, que armó en sus comienzos la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL). Antonio me comentó una vez que, con el pretexto de ir a pescar junto al mar (imagino que entre líneas, anzuelos y unos buenos tragos), le contagió la necesidad de encaminarse en el proceso de los pobres, a cuyo servicio era necesario poner todos sus conocimientos y esfuerzos en relación al hábitat.

Nadie crece de repente. Todos necesitamos madurar un proceso. Pero en Eike ya despuntaba buena fibra y por ello creció rápido. En el relato de su experiencia junto con el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI), una ONG de México, dice: *“Creo eran los años 70 al 72. En esa época nadie hablaba de la participación en el diseño (de las casas) o gestión de los proyectos. Nadie hablaba de la autoayuda, o ayuda mutua, etc. Por este trabajo también entendí la problemática y la contradicción entre los programas oficiales de vivienda y las necesidades de la gente, cosas que no eran congruentes. Desarrollar los primeros proyectos con participación, ese era el desafío de entonces”* (1). Ya aparecía así el pedagogo a la vez que el técnico, que sabe aprender de la realidad para ayudar a llevar adelante procesos populares de crecimiento.

Lo que destaco en Eike

Y esta realidad y camino es el de la gente. Es el camino que destaca la fuerza histórica de los pobres (2). Hablando de la mala distribución de la riqueza en América Latina dice: *“... es necesario que los que están marginalizados puedan levantar su voz, y esto significa organización, porque la única arma que tienen los pobres es su número. Es importante que todos los proyectos, ya sea de vivienda, de educación o de lo que sea, trabajen en una línea por medio de la cual los necesitados puedan expresarse, y sean escuchados* (3).

Igualmente destaca su libro *Ciudades en América Latina. Desarrollo barrial y vivienda* (4), en el Prólogo de la traducción: *“Ahora, como antes, son los pobres los que más contribuyen a la solución de los problemas que los afectan. (...) Lo más apropiado hubiese sido añadir (a la traducción) otro capítulo al libro, en el cual se presentaran los progresos conseguidos por los pobladores desde entonces, respecto al mejoramiento físico del hogar y del entorno habitacional. (...) Por lo demás, estos progresos solamente confirman las tesis aquí planteadas”* (p. 8).

Conociendo mejor a Eike

Hasta aquí nos referimos a lo que Eike afirma como lo principal, el eje central de su trabajo. Las obras, pensamiento y acción perfilan a quien está detrás. ¿Pero qué sobresale en su personalidad?

Toda síntesis de pensamiento, de valores y de sentido, se precipita en torno a una experiencia humana fundamental que hace las veces de catalizador. ¿Cuál, me animo a preguntar, es la experiencia humana fundamental que unifica y da cohesión a su síntesis totalizante por la causa histórica de los pobres? Esta experiencia humana fundamental es lo que ahora en algunos lugares de nuestro continente comienza a denominarse como la “indignación ética”, que está en la base de la estructura humana y espiritual que nos define y constituye (5).

Para comprender mejor esta experiencia encontramos varios elementos. En primer lugar decimos que parte de una percepción de la realidad fundamental. Afirmamos que esto se produce cuando la persona llega a captar en la realidad algo que afecta a lo más sensible de la existencia. La “realidad fundamental” que está en juego en esta hora de América Latina y se ha constituido en la matriz reveladora de valores fundamentales que exigen una respuesta ineludible. Es la experiencia de la pobreza masiva y provocada en nuestro continente.

Y decimos “ética” pues está enraizada en lo profundo de la persona. Y por ello trata de lograr incidir en las causas estructurales de esta pobreza. Un arquitecto habla de las estructuras fundantes de una casa, de las estructuras portantes de un techo. Un médico diagnostica a su paciente que en la estructura ósea hay problemas que lo afectan.

Pero aquí se trata de la pobreza en su globalidad pluridimensional: no sólo la miseria creciente en que están sumergidas las masas humanas de nuestro continente, sino también el panorama histórico de esta pobreza. Así nos encontramos ante sus “*causas estructurales*”: la agresión atávica de los imperios contra los pueblos; el conflicto permanente entre el derecho de la Fuerza y la fuerza del Derecho.

En segundo lugar, al percibir esta realidad fundamental, sentimos ante ella una indignación “radical” que viene de muy hondo, de las raíces profundas de nuestro ser. Es una indignación que no brota sólo de una circunstancia aislada, de un esporádico “baño de pobreza” que puede darse cruzando una villa miseria. Es más bien una indignación que uno percibe, que la siente por el mero hecho de ser de carne y hueso, de modo que si no la percibiera no sería

humano. Indignación tan irresistible que no deja comprender cómo no puedan sentirla otras personas.

En tercer lugar esta indignación no es algo que quede encerrada en sí misma, como un sentimiento estéril que no engendra dinamismo. Es una indignación radical que comporta una exigencia ineludible y que afecta imperativamente. Nos sentimos cuestionados en lo más hondo, en nuestro mismo ser. Nos vemos interpelados de una forma ineludible: sentimos que no podemos transigir, tolerar, convivir o pactar con la injusticia, porque sería una traición a lo más íntimo y profundo de nosotros mismos.

Por último, ahí viene una toma de postura: una opción inevitable; porque ante una exigencia ineludible, la misma omisión, o el desentendimiento es una forma negativa de tomar postura. Es a la vez una opción fundamental porque se hace en función de valores básicos de la existencia. Se trata pues de la opción fundamental de la persona.

En esta experiencia “fundante y ética” (que sólo intelectualmente puede separarse en estos pasos), podemos afirmar que Eike toma una postura decidida ante la realidad de los pobres. Y así fue fijando su propia causa, el sentido de su trabajo y acción.

Esta experiencia marca la propia existencia. Marca a partir de la realidad; la realidad más real que es la situación concreta de los pobres, el desafío mayor de nuestro tiempo: el lugar “antropológico” más fundante. De aquí deducimos que la indignación ética define el sentido de la vida al situarse de cara a los pobres, de cara al conflicto crucial de nuestro tiempo, el de los pobres y el de estos ante el imperio que continúa avasallándolos.

Hay personas que pasan por la vida sin enfrentarse a esta “realidad mayor” de la pobreza. Personas que se quedan en pequeñas realidades privadas, o en investigaciones intelectuales excelentes pero estériles, sin llegar a descubrir el mayor conflicto de nuestro tiempo. “Los hombres se dividen según que hayan hecho o no su acto de compromiso ante la miseria del mundo de hoy” (E. Mounier) (6).

Hay que encontrar el sentido de la vida desde el sentido de la historia, desde el sentido de los pueblos oprimidos. El punto de vista de los pobres es más fecundo por ser más real que el de los poderosos para ver el sentido de la historia. Es por ello que en la presentación de su libro *Ciudades en América Latina* comenta que bien podría titularse “Lecciones desde los barrios de los pobres”.

“Una persona no se hace revolucionaria por la ciencia, sino por la indignación”, afirma Merleau-Ponty comentando a Durkheim en su visión del socialismo, donde destaca que hay ante todo una pasión por la justicia y la redención de los oprimidos (7). En Eike confluyen armónicamente sus conocimientos, convergiendo con su experiencia y su pasión -o indignación-, equilibrándose en su opción por los pobres en los temas de su especialidad.

Así descubrimos su persistente afán por comunicarnos y contagiarnos su deseo de que hemos de alinearnos en pos del acompañamiento concreto, en la lucha y apoyo a las organizaciones de los pobres, las que ellos se van dando para el desarrollo barrial mediante sus trabajos y nucleamientos vecinales que generan.

Conocimientos y coherencia

Encuadrar una persona es recortarla, en parte anularla. Pero ¿cómo observamos mejor la grandeza de un paisaje, de una persona? Es precisamente tomando distancia para ver el conjunto de su realidad y su trabajo.

Para este encuadramiento acudimos nuevamente a su libro (8). En él se nos invita a tomar distancia, a observar desde lejos -desde la historia- la realidad de nuestras ciudades.

Luego de la Introducción y señalar el desarrollo de la ciudad precolombina, de las ciudades coloniales y de después de la independencia, en el capítulo II presenta *el callejón sin salida*: la situación actual y la creciente miseria de sus barrios, céntricos y periféricos. Y, claro, en el capítulo III desarrolla otras salidas: *los caminos del desarrollo barrial*. Hay allí más de dieciséis “herramientas” para despertar y encaminar este desarrollo. *La organización barrial: “constituye un fenómeno nuevo también para las ciudades latinoamericanas”* (p. 161). La meta de este desarrollo está en la organización vecinal, que *“debe ser la distribución más justa y equitativa posible de los escasos medios disponibles según prioridades, y éstas deben estar orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas* (p. 161).

Desarrolla luego la importancia de cuatro elementos que intervienen en esta organización. Y aquí destacamos que Eike es un buen pedagogo, como decíamos, que recurre a la *educación popular*: *“El Desarrollo Barrial es un proceso a largo plazo. Implica un pensamiento consciente y dirigido a una meta, no sólo de la elite del barrio sino de toda la población. Sólo así puede ser posible una real participación de todos en el proceso del desarrollo. Esto vale cuando se entiende el desarrollo como un proceso de despliegue de experiencia conjunta, del individuo y de la sociedad, esto es, cuando su meta está más allá de las medidas puramente*

técnicas” (p. 183). Y señalamos en Eike su coherencia y equilibrio, pues recién entonces aborda su tema: *la vivienda*. Que complementa en el capítulo siguiente volcando sus reflexiones mediante ejemplos de diversas realizaciones barriales.

Conocimientos y coherencia van de la mano. Estimo cabe recordar a E. Schumacher y su libro *Lo pequeño es hermoso*, que cumplirá ya treinta años. Desde entonces hubo significativos avances que seguirán en la línea que destaca Eike.

Pero la pobreza, el deterioro del nivel de vida de los pobres aumenta. En lo “micro” aparecen ejemplos admirables, pero ante lo “macro” aumentan los interrogantes. ¿La cantidad de microrrealizaciones incidirá en las *causas estructurales* que desde los imperios hacen cada vez más pobres a los pobres?

Enteramente de acuerdo con Eike en que hemos de insistir en la organización local y su protagonismo, como aspecto fundamental, antes bien que en lo “mundial”. Pero la misma educación popular indica que este proceso será de largo plazo y dificultoso. Por otro lado estimo que alguna vez necesitamos algún “respiro” (al menos para “encausar” nuestra indignación).

En esta misma línea creería que el reciente II Foro Social Mundial de Porto Alegre, indicando que “*Otro mundo es posible*”, tuvo su sentido (dentro de la “ambientación” propia del Brasil). No entro en detalles, sólo me remito a un artículo sobre dicho Foro (9).

Nos llamó la atención que en el acto principal de clausura del Foro apareciera una gran pancarta (no improvisada) diciendo que “*Nadie sobra en la lucha*”. Para hacer otro mundo posible todos cuentan en la lucha, desde los más pobres de los pobres, desde los niños de la calle (que tuvieron su propio “foro”), las familias de la calle, los sin tierra, los indígenas, las *maes d’Umbanda* que acudieron para dar “fuerza”, etc. Desde esto hasta importantes encuentros, como el “*Seminario Mundial por el derecho a la ciudad, contra la desigualdad y la discriminación*”, del cual formó parte también HIC, convocando a 1800 asistentes. Considero igualmente positivo que no hubiera una declaración final intentando abarcar “todo”, pues la cantidad de búsquedas es grande, se están poniendo en marcha y nadie puede quedar “de sobra”, no tomando parte en la lucha.

Conclusión “abierta” y desde Argentina

Sólo podría acabar esta semblanza conversando con Eike, planteando mis dudas mientras

recorremos un barrio pobre de Buenos Aires, o sentados en un café de los “inmortalizados” por el tango, que él tanto apreciaba...

Argentina está ahora llena de indignación. Desde los sucesos del 19 y 20 de diciembre, con sus veinte muertos, cinco presidentes en pocos días, numerosos negocios, supermercados y bancos destrozados o saqueados. Ya transcurrieron cinco meses de indignación, con cortes de rutas y calles, cacerolazos, movilizaciones de todo tipo, especialmente ante los bancos reclamando ahorros y sueldos recortados que están “acorralados”, pero que no están allí pues antes “volaron” al extranjero. Los *escraches*, (afrentas) que padecen políticos, jueces, como cualquier autoridad que asome en público, las numerosas asambleas populares de diverso tipo y conformación (10).

¿Cómo elaborar la indignación?, ¿cómo transformar la amplia variedad de protestas en propuestas? La indignación, sobre todo de quienes formaban el amplio sector de clase media, convertida ahora en “*nuevos pobres*”, pues algo más del 50% de los argentinos –cifras oficiales- no satisfacen sus necesidades básicas.

Entretanto, ¿qué sucede con los pobres de siempre, los “*pobres históricos*”? Se acentúa la falta de trabajo, escasean las changas laborales, crece la informalidad de todo tipo, aumenta el hambre y la desnutrición especialmente entre los niños. Como bien señala P. Trigo destacamos aquí la resistencia popular, *la actitud agónica e histórica de los pobres*, que siguen apostando a la vida, aferrados desde sus humildes barrios y ante carencias y problemas en aumento (11).

Por detrás de todo esto están las políticas neoliberales, que trastornaron todo. Como dice un dirigente de tierras tomadas “*ahora el neoliberalismo nos cambió la película, todo anda al revés*”. Retomo una reflexión de Eike: “*Hoy día se dan mucho más rebeliones que revoluciones, pero el cambio social para mí está en el cambio de los roles de los actores y así creo que estas organizaciones territoriales tienen mucho futuro, especialmente ante este modelo obsceno del neoliberalismo, porque con la descentralización la organización territorial por su naturaleza y las circunstancias dadas, podría tener mucha más influencia en las decisiones que tocan a su territorio, y eso es hoy muy importante*” (12). La indignación ética ante estas inicuas causas estructurales -*obscenas* dice Eike- provocadas por el neoliberalismo deben renovar nuestra apuesta de apoyo a la organización popular.

El desafío continúa, pese a las “piraterías neoliberales” que seducen a muchos. Sigamos fieles a este llamado de Eike, ahora que arrecian los compromisos livianos, los negocios

fáciles, las posturas “light” y las de quienes voltean como veletas cuando el Banco Mundial u “otros” ofrecen unos pesos comprando conciencias... y también a integrantes de ciertas ONG. Evitemos que estos prosperen haciendo creer que todo será fácil, abusando del esfuerzo y el trabajo de los pobres. Mantengamos por tanto en alto el ideal de la indignación ética.

* **José (Pichi) Meisegeier.** Jesuita, licenciado en Filosofía y Teología, Fundador del Secretariado de Enlace de Vivienda Popular (SEDECA) (1980) y actual Presidente. Director de la revista Vivienda Popular. Miembro del Centro de Investigación y Acción Social (CIAS).

Notas y referencias bibliográficas:

(1) Vivienda Popular 45, diciembre 1998.

- (2) Para el tema de la fuerza histórica de los pobres ver diversos escritos de Gustavo Gutiérrez.
- (3) Vivienda Popular. Idem.
- (4) E. J. Schütz: 1996. *Ciudades en América Latina. Desarrollo barrial y vivienda.* Sur, Santiago de Chile.
- (5) En relación a la indignación ética, me remito a *Espiritualidad de la Liberación* de P. Casaldáliga y J. M. Vigil. Nueva Tierra, Bs. Aires , 1993. Cap 2: El espíritu liberador en la Patria Grande.
- (6) Casaldáliga-Vigil, Idem.
- (7) Casaldáliga-Vigil, Idem.
- (8) E. J. Schütz. Idem.
- (9) F. R. Duarte, J. M. Meisegeier: 2002. *Nadie sobra en la lucha.* Notas acerca del Foro Social Mundial. Revista CIAS 512, mayo.
- (10) A. E. Calcagno y E. Calcagno: 2002. *El extraño caso de Argentina.* Le Monde Diplomatique (ed. Argentina), mayo 2002. También Vivienda Popular, Editorial. *Otro mundo es posible. ¿Y otra Argentina es posible?* 48, abril.
- (11) Para el tema de la resistencia agónica de los pobres, ver P. Trigo. 1990. *Del imaginario alternativo al imaginario vigente, y al revolucionario.* Nuevas Voces, Buenos Aires. Y *La fuerza histórica de los pobres.* IDEP-SEDECA, Buenos Aires.
- (12) Vivienda Popular. Idem.

A propósito de Eike Schütz

Víctor Basauri T.*

Los amigos de Eike han invitado a confabular para un homenaje por su labor y contribución como compañero de causa. Nos invitaban a escribir ensayos cortos que “den cuenta...” ¿dar cuenta de qué? Citando libremente: “del impacto en los sectores populares de las políticas y de las estrategias para hacer valer sus derechos a la ciudad y la vivienda; de los ensayos teóricos para acotar y describir el concepto de producción social del hábitat; de elementos filosóficos e implicaciones en lo metodológico e instrumental; de las disciplinas y diferentes oficios que hacen parte del estudio y hacer hábitat popular. Con palabras y temas intercalados tales como interfaces, macro y micro, impacto, análisis de flujos, optimizar resultados, bosquejar esquemas, enfoque pro-activo, reflexión sobre el trabajo de campo, retos que enfrentan los pobladores de la ciudad para una gestión democrática de la misma, influencia de la gente en las políticas públicas.

Una larga lista de palabras que me cuesta responder y entre las cuales, *oficio* es la que me suena más apropiada y me trae al presente lo que creo haber hecho gran parte de mi vida y que tiene que ver con lo que ha hecho Eike y mi amistad con él.

Eisenstein, al ser preguntado sobre cómo logró filmar la luz del sol nebuloso sobre el agua cuando el Potiomkim espera en la rada de Odesa el contraataque inminente, contesta que nunca lo pensó mucho porque el problema era que el Partido le había dado muy poco tiempo para hacer la película y, ante el hecho de que todos los días amanecían nublados, tomó la decisión de filmar como fuera; y así lo hizo y sólo tiempo más tarde, al ver el filme, se dio cuenta de los resultados.

Mirando hacia atrás me he dado cuenta de que he estado haciendo casas para la gente bajo diversas circunstancias sociales, lugares y condiciones políticas, en un camino casi sin registro: sólo algunas fotos, un par de notas en una revista especializada y unos dibujos que hasta a mí me cuesta encontrar. Haciendo algo que ojalá se hubiera registrado por orden de algún partido en un primitivo film y de lo que resta apenas, y con suerte, una mala copia en papel heliográfico.

Hacer, partir y empezar de nuevo. En algún momento de este constante hacer, partir y empezar de nuevo, conocí a Eike en Guatemala, junto a Manolo García, amigo mutuo que nos

presentó y a quien no puedo dejar de nombrar en este recuerdo. En medio de proyectos delirantes, contra toda lógica posible, tras un terremoto que había matado veinte mil almas y en el contexto de una dictadura durísima que parecía -sólo parecía- reblandecida por el hecho emotivo de dicha catástrofe; trabajando más allá del reconstruir, mientras tanto intentando crear organización social a la espera de una democracia que nunca llegaba y nosotros, extranjeros, aprendiendo de esa espera.

Eike aparecía cada cierto tiempo a revisar proyectos de cuya pertinencia no estaba muy seguro: unos lotes con servicios en medio de la nada aprobados en un subentendido que a nadie engañaba y que nos convenía políticamente a todos, o asentamientos rurales en los que enseñábamos a construir en bahareque en el reino del bahareque, en los inicios de la moda de las técnicas dulces y el tópico de lo pequeño es hermoso.

No conversamos mucho, más bien nos miramos de lejos, un poco huraños y desconfiados. Yo viniendo de una experiencia sólo contable en la contabilidad propia de la reflexión del fracaso y él de las entrañas eclesióstáticas de la cooperación al desarrollo que, reconozco, siempre me costó entender (Matta regaló un gran cuadro para la entrada de la UNCTAD III que tenía como título “cuidado con los desarrolladores”).

No volví a verlo hasta principios de los ochenta, tras varios años trabajando en lo mismo, en el sofocante hacer de los socialismos reales africanos. Nos reencontramos en un Chile afectado por otro terremoto, en medio de la tragedia de la dictadura con ya catorce años de existencia y cuya herencia fue el experimento práctico de ese peculiar modo económico que se preparaba a campear sin contrapeso por toda América Latina. De nuevo sumidos en el “proyecto” de rigor extendido por años, intentando prolongarlo al infinito con siempre un año por venir que traería autonomía y sostenibilidad, en la espera de una democracia que se comenzaba a visualizar posible.

Más tarde, en la apertura democrática, otra vez Eike; ahora él en la difícil tarea de modificar las formas de cooperación bilateral oficialista, introduciendo metodologías y formas de hacer en un contexto de desaparecimiento de las ONG y un proceso de reconstrucción democrático del que no entendió o no quiso entender su importancia.

En Chile fue donde hablé más con él, en un viaje intermedio rumbo a San Pablo, donde todos caímos de rodillas frente a un obispo del que no recuerdo su nombre, que decía desde el altar que la propiedad de la tierra era pecado; y más tarde en Angola, donde intentamos hacer un seminario con estudiantes de arquitectura y pobladores en medio de una ciudad

sitiada por el Fondo Monetario Internacional y la guerrilla y vendedores de toda laya y pelaje, y donde todo lo que hicimos siempre pareció equivocado, empezando por nosotros mismos.

La verdad es que no quiero hacer aquí un análisis de la situación de la producción de vivienda y hábitat popular en Chile; pero si sirve y aporta algo, sigo creyendo que la propiedad de la tierra es un pecado. Quiero recordar a Eike como el compañero de causa de esa pequeña historia que se da por trozos y a saltos equívocos y de la cual sólo quedan recuerdos poco exactos junto a sentimientos de cariño, producto de las veces que se penetró de verdad en la esencia de las cosas que por lo general no tenía que ver con la vivienda y menos con el hábitat pero sí mucho con la ciudad por la que siempre quisimos caminar.

De sus gritos porque nos habíamos llevado, sin saber, las llaves del bus para ir al aeropuerto para ir a ver con un amigo chileno perdido en Angola los bagres pescados desde de un río que, se decía, llevaban sus vientres repletos de diamantes en bruto. De las tarjetas navideñas con fotos de figuras arcaicas en frontones de casas bretonas, en cerros de piedra en cementerios de la Galicia profunda o en las paredes de los conventos de Copán. De la resistencia del beber buen vino y del comer mejor. De los disgustos compartidos y de los sueños de un mundo nuevo, conversados mas no acordado suficientemente.

Siempre que tengo que pensar en aquellos que son y han sido amigos hago un ejercicio simple de matemáticas elementales que consiste en pensar cuántas veces hemos estado juntos. Creo que con Eike no han sido muchas horas; quizás algunos días por aquí y por allá. Pero la amistad es más que eso, es algo así como el tenue hilo de la memoria que recae como la malaria en el recuerdo afiebrado de una imagen, una tarjeta de navidad o simplemente a causa del sabor de una comida especial o el aroma de un vino alguna vez bebido juntos.

Lo aquí dicho no es un manifiesto del desencanto y menos una tesis de graduación sobre vivienda social; es un saludo al amigo “que cambia su vida como culminación de su labor social y profesional en Misereor”. Oscar Wilde dijo alguna vez: “en mi trabajo he puesto mi talento, en mi vida mi genialidad”. Creo que esta es una buena forma de mirar hacia Eike y desearle todo lo mejor para seguir viviendo su vida... y que nos estaremos viendo en algún recodo del caminar por la ciudad de los caminantes.

***Víctor Basauri.** *Arquitecto chileno*

La ciudad y
el mundo del trabajo
en Colombia

de Oscar Lewis

Hacienda ciudad



97

*"Al excluir a la mayoría dentro y fuera de la ciudad,
la elite de la ciudad amurallada también se excluye y, sin saberlo,
siembra el germen de su propia desaparición."*

R. Leis

Derecho a la ciudad y producción social del hábitat

*María Carla Rodríguez**

La producción social del hábitat y el derecho a la ciudad

¿Qué significa la lucha popular por el derecho a la ciudad? ¿Cuál es su importancia estratégica para los sectores populares, en una situación como la de la Argentina actual?

La globalización capitalista, como proyecto político-económico, bajo el dominio cada vez más unipolar de EUA, ha construido durante las últimas décadas los fundamentos de un nuevo colonialismo, fortaleciendo el imperio de los capitales extractivos y especulativos que succionan los excedentes de países y amplias capas de sectores populares, expropiando -sin límites- sus activos y saberes. La situación Argentina actual, gestada progresivamente a lo largo de las tres últimas décadas, resulta un ejemplo paradigmático y doloroso.

El modelo capitalista impuesto en la fase "globalizadora" es concentrador en una escala nunca antes experimentada, polarizador en lo económico, disgregador y fragmentador de las amplias mayorías en lo político y, como señala Enrique Ortiz (2002), "reduccionista de la realidad, homogeneizador de las culturas, mentes, productos e incluso, los seres vivos".

A mayor avance de estas tendencias mayor es la subordinación de los gobiernos nacionales a los dictados imperiales, que se concreta a través de la actuación de lo que parece una nueva clase capitalista transnacional emergente (compuesta por directivos de las grandes corporaciones transnacionales, burócratas de los diversos organismos internacionales, altos funcionarios y miembros de gobiernos nacionales que ejecutan las decisiones locales (1) y empresas de comunicación que actúan a escala global. Sklair: 2001).

En este proceso, los Estados nacionales han permitido la mutilación de su soberanía y, con ello, han reducido los espacios democráticos y la soberanía de sus pueblos.

En este contexto, que supone una transformación de la organización territorial en marcha a escala planetaria, las ciudades han jugado un nuevo papel. Las más importantes se constituyeron en nodos de la política y la economía global a los que se articulan, en forma subordinada, los principales centros urbanos y las ciudades secundarias de nuestros países (2).

Espacialmente, en las ciudades, estos procesos profundizan las tendencias a la segregación social y territorial. Por un lado, se constituyeron enclaves del sistema globalizado, en los que se instalan los edificios corporativos y los servicios sofisticados que ellos requieren. Para ello, se han hecho enormes inversiones en infraestructura, equipamientos y servicios urbanos pagados con recursos nacionales. Se ha subsidiado la instalación de estos enclaves, se ha subsidiado al gran capital y se han derivado allí los recursos con los cuales las sociedades nacionales debieran discutir y construir: ¿qué país/es?, ¿qué ciudad/es?, ¿para quiénes? y ¿con quiénes?

Cabe resaltar que, en el campo político, y como lo reconocen Mollenkopf y Castells para la propia Ciudad de Nueva York, la "capital imperial", pareciera que lo único homogéneo en términos sociales y de actuación política en esta etapa ha sido el "corazón económico": mayoritariamente blanco, masculino y formado por propietarios, gerentes y profesionales. Mientras, por fuera, aparece una "variedad caleidoscópica" de grupos subordinados y periféricos a ese desarrollo en términos de inserción en el mercado laboral, ocupaciones, etnia, origen, género, formas de habitar, participación comunitaria o modalidades de vinculación en relación a las políticas públicas (3).

En el despliegue de estos procesos, la política urbana ha jugado un papel fundamental: las acciones gubernamentales de nivel nacional y local han sido gestoras de las condiciones necesarias para el surgimiento de transformaciones económicas, sociales y ambientales en áreas degradadas y recalificables de las ciudades (H. Herzer et al: 1999). El caso de Buenos Aires (4) es ilustrativo al respecto. El Gobierno Nacional ha incidido significativamente con la puesta a disposición a muy bajos costos, para su valorización, de 170 hectáreas de tierras fiscales nacionales, a través de la creación de la "Corporación Antiguo Puerto Madero" (5), posibilitando la expansión del área central, cuyo suelo disponible se encontraba agotado. En consonancia, el Gobierno de la Ciudad ha invertido en obras de infraestructura, como la realización de obras de defensa costera destinadas a mitigar las inundaciones en el barrio de La Boca, de localización continua sobre la ribera hacia el sur, respecto de Puerto Madero, posibilitando allí el desarrollo de un proceso de renovación urbana , así como otras reorientaciones de la inversión pública (6) realizadas bajo la ilustrativa consigna del primer gobierno de la Ciudad elegido en forma directa (1996), el del Dr. De La Rúa, de "incorporar el sur al norte" (7). Otras medidas que integraron el proceso fueron las modificaciones en el Código de Edificaciones y de Planeamiento Urbano, el diseño del Plan Urbano Ambiental y la creación de una Corporación del Sur (8).

Este conjunto de proyectos recualificadores de la ciudad, en función del gran capital, ha supuesto también transformaciones importantes en los barrios adyacentes de Puerto Madero. El barrio de San Telmo, que se identifica con el centro histórico de la ciudad, ha sido objeto de un encuadre normativo de preservación patrimonial (9), progresivamente flexibilizado y permeable a la expansión de usos ligados a la *city*(*), pero tendiendo a recortar o preservar un “corazón histórico turístico” restringido a unas pocas manzanas que han sido progresivamente rehabilitadas, junto con la aplicación de programas de corte “cosmético” como la recuperación de la iluminación y calzadas históricas o la ampliación de un circuito peatonal turístico que lo vincula con el barrio de La Boca (10). (Díaz Orueta et al: 2002)

Renovación urbana en La Boca o San Telmo ha significado, en este contexto, un gran signo de interrogación respecto a los destinos de los sectores populares que residen allí: los ocupantes de edificios que se aferraron como pudieron a la ciudad desde el retorno de la democracia; los habitantes de los viejos inquilinatos de La Boca, en muchos casos devenidos en ocupaciones por el propio proceso especulativo de sus propietarios; los inquilinos de hoteles pensión, buena parte de ellos subsidiados por el gobierno de la ciudad en la década de los ´90, a través de una política social que, nuevamente, ha beneficiado en primer lugar a los propietarios de un negocio en baja con la progresión de la crisis.

Estas tendencias, en las cuales se plasma la producción de la ciudad, suponen una lucha, siempre presente, a veces en forma latente o velada y otras claramente manifiesta, por la apropiación del espacio urbano y han significado, en muchos casos, la erradicación o el desalojo forzado de las capas populares y, casi siempre, una permanente situación de inestabilidad, de cuestionamiento de su identidad y de su derecho a la vida en la ciudad - y no a una supervivencia cada vez más precaria y pasiva.

En este marco, en las últimas décadas, también se han desarrollado en los mismos barrios experiencias de organización y resistencia de estos sectores que, aunque desde la fragmentación y la debilidad, luchan por recrear, por transformar, su situación. Experiencias que forman parte de las modalidades de producción social del hábitat impulsadas en toda América Latina durante estas décadas, a partir de las luchas y esfuerzos colectivos de las organizaciones sociales, movimientos de hábitat, desde capacidades técnicas comprometidas con la temática del hábitat y grupos universitarios, prefigurando -en una situación de gran asimetría de poderes- otros lineamientos y políticas que potencien y se correspondan con las perspectivas, esfuerzos y necesidades populares. (Rodríguez: 2002)

En la ciudad de Buenos Aires, la pelea por la radicación se ha manifestado en procesos de resistencia, como el desarrollado en el barrio de La Boca a partir del año 1997 donde la constitución de una Asamblea de desalojados, a través de la movilización, logró instalar un fondo de emergencia y una normativa (la resolución 525), para incorporar las respuestas de hábitat no previstas en la política de renovación para los sectores populares, con la cual se implementaron varios cientos de préstamos individuales mancomunados que simplemente no hubieran existido sin esa movilización.

Línea de política que muestra el poder y la vigencia de la organización popular y también sus limitaciones. En esta experiencia, al proceso de organización emergente siguió un proceso de fragmentación y multiplicación de pequeñas organizaciones, debilitando la contundencia de su accionar y favoreciendo el desarrollo de la política clientelar, el "internismo" y la competencia. Las organizaciones no fueron parte del diseño de la normativa ni de la aplicación de la política, otro signo de debilidad que tendió a la licuación o posibilitó desvirtuaciones de su sentido original. Sin embargo, en el barrio de La Boca se dieron pasos significativos en la reconstrucción de actores y organizaciones que expresan la capacidad de resistencia de los sectores populares en la ciudad (11) y que confluyeron con otras organizaciones en la formulación y defensa de una línea de política más avanzada, desde el protagonismo y el rol de las propias organizaciones: la ley 341 de autogestión y emergencia habitacional.

Esta, la línea de política habitacional que hoy se defiende en la Ciudad de Buenos Aires (12), surge como, todo proceso de lucha popular, de un entramado complejo de experiencias irreductible a una única filiación. Entre las mismas, sin embargo, resulta significativa la síntesis que se ha elaborado a partir de los propios pasos que los sectores populares dieron en la década del '80 en la Ciudad de Buenos Aires y que mostraron, masivamente, la dirección básica de la política que necesitan: ocupando por miles los edificios vacíos y ociosos de la ciudad. Peleando, como pudieron, la radicación en la ciudad.

La experiencia del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) en los últimos doce años ha recreado y racionalizado como propuesta organizativa y de formulación de políticas populares esta orientación básica: ganar colectivamente los edificios en la ciudad como modo de ganar la radicación, es decir, el derecho a la ciudad, a través del desarrollo del cooperativismo autogestionario (13) (Jeifetz: 1997).

Así se constituyeron las cooperativas pioneras a comienzos de los '90, en ocupaciones de edificios en barrios como San Telmo, que pelearon y propusieron propuestas concretas de

regularización dominial, demostrando capacidad de organización y de movilización de todo tipo de recursos, incluidos los económicos, así como de rehabilitación de esos edificios, a través de la ejecución directa por parte de las cooperativas con sus propios equipos técnicos.

Estas experiencias pioneras, costosamente llevadas adelante en edificios de propiedad nacional, municipal y aún adquiriendo inmuebles en el mercado (Cooperativas la Unión, Perú y Yatay respectivamente), son la base de una línea, la del desarrollo del cooperativismo autogestionario en la ciudad, que el MOI abre al conjunto de los sectores populares, incluyendo los trabajadores sindicalizados de la Central de Trabajadores Argentinos y las organizaciones sociales de la Federación Nacional de Tierra, Vivienda y Hábitat, como propuesta para disputar el territorio y la producción del hábitat urbano desde un protagonismo popular (el de los sin vivienda, que son los sin salud, sin educación, sin trabajo o con trabajo precario, etc.), y como herramienta de construcción de poder propio, desde la experiencia de un ámbito tan complejo como la ciudad capital.

La pelea por la radicación, en esta línea, que a partir de 1999 se expresa en el proceso de reivindicación y formulación de la mencionada Ley 341 (14), se contraponen a la cultura "llave en mano", de la pasividad, de esperar que otro resuelva el problema. Esta pelea, asumida por las cooperativas del MOI y progresivamente difundida en el seno de otras organizaciones y procesos, como en el caso de población subsidiada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en hoteles pensión y de algunas organizaciones de La Boca, establece otras formas de gestión y construcción que van más allá de la vivienda, que no persiguen la funcionalidad de algunos submercados para la ganancia capitalista y que implican en su concepción la integración y la participación de la población en la materialización del conjunto de bienes y servicios urbanos de las ciudades, así como en los procesos sociales, culturales y políticos que los involucran, colocando como eje central la perspectiva integral, política, por el derecho a la ciudad.

Así, el desarrollo del cooperativismo autogestionario, como proceso social, económico y cultural, supone la recuperación y actualización de la memoria popular, su recreación como parte de la historia de los sectores populares en su arraigo a la ciudad y plantea un aporte específico en la "parición" de una identidad popular colectiva, aportando su grano de arena hacia la síntesis de una posible (y deseada por muchos) experiencia política de transformación y liberación.

Para conclusiones

La experiencia de la Ciudad de Buenos Aires expresa, en el contexto de la diversidad de experiencias populares de producción social del hábitat, la multiplicidad de dimensiones implicadas y la diversidad de alternativas y procesos posibles a este "pensamiento único" que se han prefigurado como repuesta y resistencia desde las organizaciones populares y demás actores involucrados.

La articulación política en la lucha por el derecho a la ciudad, la transformación de estos procesos de fragmentación en el campo de las organizaciones sociales y populares, se plantea como un desafío máximo, "instalando como un tema central el desafío de la transformación de la realidad socioespacial de la ciudad y el significado de la construcción de una ciudad democrática" (Jeifetz: 1997).

El derecho a la ciudad, en este sentido, debe ser comprendido en el seno de las construcciones políticas que se planteen como alternativas populares, como la expresión fundamental de los intereses colectivos, sociales y económicos. "Es necesario que la defensa del derecho a la ciudad valore el espacio urbano como espacio social de uso colectivo de sus riquezas, de su cultura, bienes y conocimientos. Esto es un contrapunto a la concepción discriminatoria que ha garantizado el derecho a la ciudad a ciertos grupos de personas que tienen propiedades y bienes; un contrapunto al imperio del valor económico en las funciones y usos de la ciudad" (15).

* **María Carla Rodríguez.** Socióloga, investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, Argentina (UBA). Profesora adjunta de la Carrera de Sociología de la FCSOC de la UBA. Integra los equipos técnicos del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) desde 1991 y de la Federación de Tierra y Vivienda (FTV) desde 1998, y participa en el Grupo Latinoamericano de Producción Social del Hábitat de HIC.

Notas

(1) Aquellos destinatarios de la consigna popular argentina "que se vayan todos". En Argentina pueden reconocerse empíricamente como parte de esa clase capitalista transnacional unos 3000 cuadros directivos del espectro partidario tradicional que han ocupado los cargos de decisión de los aparatos de gobierno en sus niveles nacional y provincial desde el regreso de las democracias representativas (y en algunos casos desde la época dictatorial, como el ex ministro de economía D. Cavallo) y, aproximadamente, unas 170 empresas concentradas, con una visibilidad pública pocas veces tan contundente, en plena época de la "desmaterialización" de los flujos y "desterritorialización" del poder.

- (2) Por ejemplo, en América del Sur, el "corredor logístico" latinoamericano que une Belo Horizonte con Santiago de Chile, involucra en Brasil a Belo Horizonte, San Pablo, Curitiba y Porto Alegre (en conjunto, el territorio donde se genera el 40% del PIB del país); en Argentina, a Rosario, Córdoba, Buenos Aires y Mendoza (más del 60% del PIB argentino), y en Chile, la región metropolitana de Santiago y Valparaíso, eje que constituye el núcleo central de su dinámica económica. (IDEP, 2000).
- (3) Con ello no se desconoce el desarrollo progresivo de las resistencias, a escala local, nacional, regional y global, voces que elevan sus críticas y prefiguran los nuevos rumbos posibles, como en el Foro Social Mundial y las diversas manifestaciones de los movimientos antiglobalización.
- (4) Mirar la ciudad capital, como ciudad metropolitana donde vive casi la tercera parte de la población del país, lejos de una lectura "capitalina" ajena a los intereses y perspectivas de la diversidad de regiones del país, invita a pensar, desde su particular inserción histórica, económica, social y política, los dilemas y desafíos del conjunto nacional, de un proyecto de país posible, en el cual se cuente con sus recursos y potencialidades.
- (5) Que fue creada el 12 de noviembre de 1989, integrada a partes iguales por el estado nacional y el municipio. El 9 de septiembre de 1998, se aprobó el barrio número 47 de la Ciudad de Buenos Aires, Puerto Madero.
- (6) La asignación presupuestaria proyectada preveía que por cada 100 dólares invertidos en el norte, se dirigieran 130 a la zona sur, destinados a programas como "Buenos Aires y el Río" (obras de mejoramiento de la Costanera Sur), estudios para la realización de una futura línea del ferrocarril subterráneo, etc.
- (7) El sur se asocia a la preponderancia de la presencia de sectores de menores ingresos y a la existencia de suelo urbano disponible, debido a su baja densidad constructiva. Es decir, a la disputa por el destino del suelo urbano.
- (8) El impacto de la crisis actual ha implicado un impasse en este proceso. Únicamente se mantienen con un nivel de actividad significativo las obras de la segunda fase de Puerto Madero.
- (9) El 25 de julio de 1979 el gobierno militar dicta la ordenanza de preservación del distrito U24, que estaba compuesto por 144 manzanas. En 1982, el área fue reducida a la mitad. En 1991, se sanciona la ordenanza que regula el funcionamiento de las Áreas de Preservación Históricas (APH), que flexibiliza aún más los criterios, estableciendo un catálogo con diversos niveles de protección para cada edificio. M.L. Lourés (1997).
- (*) Centro bancario y financiero de la Ciudad de Buenos Aires y, por extensión, núcleo de entidades e instituciones que ejercen presión en las decisiones económicas nacionales (Nota de los editores).
- (10) Integrando la Plaza Dorrego y las calles Defensa y Balcarce.
- (11) Como la Mutual de Desalojados de La Boca y el Comedor Los Pibes, que favoreció el desarrollo de instancias de coordinación como la Mesa de Enlace de La Boca, para fortalecer las posiciones de la trama de organizaciones populares.
- (12) Que en el mes de marzo de 2002 corrió riesgo de desaparición por un intento de reestructuración de la Comisión Municipal de la Vivienda que fue frenado, en buena medida, por la respuesta masiva de movilización y resistencia de un amplio espectro de organizaciones de base de hábitat y territoriales que, aún con matices y diferencias, constituyeron una respuesta unificada en el Colectivo de Organizaciones de Base, dando un nuevo paso significativo en la lucha por el derecho a la ciudad.
- (13) Que también reconoce en su génesis los aportes sustantivos del desarrollo del movimiento cooperativo autogestionario uruguayo (la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua -FUCVAM) y sus lineamientos de política nacional de vivienda.
- (14) Que destina recursos a las organizaciones sociales para la compra y ejecución de conjuntos de vivienda, incluyendo recursos para máquinas y herramientas, asistencia técnica, capacitación, etc, contemplando el conjunto de componentes que garantizan el desarrollo de un proceso integrado de autogestión en control de las organizaciones de base. Asimismo, define condiciones y plazos de devolución de los créditos y niveles de subsidio en función de las características de los grupos populares y no de su exclusión de la política habitacional.

(15) II Foro Social Mundial, Resoluciones del Seminario Mundial por el Derecho a la Ciudad. Porto Alegre, 1° y 4 de febrero de 2002.

Referencias bibliográficas

Díaz Orueta F, Rodríguez MC, Lourés ML, Devalle V. 2002. *Ciudad, territorio y exclusión social*. Ponencia a la sesión Desarrollo Urbano y desigualdad social en América Latina en el XXV Congreso Mundial de la ISA (Brisbane).

Herzer, Hilda; M. Di Virgilio; M. Lanzetta; A. Redondo y C. Rodríguez. 1999. *Características de la población de un barrio en proceso de renovación: luces y sombras*. Realidad Económica, N° 168, pp.104-131, Buenos Aires.

Jeifetz, Néstor. 1997. *Hacia la generación de políticas autogestionarias de rehabilitación edilicia*, en Ciudadanía. I Seminario internacional sobre mejoramiento y reordenamiento de asentamientos urbanos precarios, MEJORHAB, CYTED, Caracas.

Lourés, María Luisa. 1997. *Buenos Aires: centro histórico y crisis social*. ECU, Alicante.

Lozano, Claudio. 2002. *Análisis de la crisis argentina*. IDEF-CTA [[http:// www.cta.rcc.com.ar](http://www.cta.rcc.com.ar)].

J.H. Mollenkopf y M. Castells (eds.). 1991. *Dual City: Restructuring New York*. Russell Sage Foundation, New York.

Ortiz, Enrique. 2002. *Hacia una ciudad de la gente*, en La otra ciudad posible, Contribución del Grupo Latinoamericano de Producción Social del Hábitat hacia el II Foro Social Mundial de Porto Alegre, Ed. Habitat International Coalition, Universidad de Buenos Aires, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, Asamblea Mundial de Pobladores, México.

Rodríguez, MC. 2002. *Producción social del hábitat: un esfuerzo transformador colectivo*, en La otra ciudad posible, Contribución del Grupo Latinoamericano de Producción Social del Hábitat hacia el II Foro Social Mundial de Porto Alegre, Ed. Habitat International Coalition, Universidad de Buenos Aires, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, Asamblea Mundial de Pobladores, México.

Sklair. 2001. *The new transnational capitalist class*. Blackwell, London.

Panamá: gente, caminos y murallas

Raúl Leis R.*

La ciudad de Panamá es producto del transitismo, rol surgido del énfasis terciario en la utilización histórica, económica y geopolítica de parte del territorio como corredor de tránsito (Canal, ferrocarril, plataforma de servicios transnacionales) de la mercancía producto de la dinámica capitalista mundial. Esto perfiló dos ejes contradictorios: La ciudad de intramuros y extramuros; y la ciudad fragmentada y el enclave. Frente a ambas se expresaron y expresan las estrategias populares y nacionales de producción social del hábitat.

La ciudad de intramuros y extramuros

El intramuros

En el diseño estratégico colonial, la ciudad es un poderoso instrumento de organización espacial y de poder en la concepción de dominación del territorio, que en este caso garantiza el camino entre mares, entre nuevo y viejo mundo, entre colonia y metrópoli, asegurando la sede de ferias y puertos claves para el comercio colonial. “No cabe duda que el territorio es dominado por la ciudad. Ella organiza el paso transísmico; regula la distribución de energías y flujos económicos regionales; es la mayor plaza comercial y sede del gobierno central y de la administración pública. La ciudad es además el principal intermediario en la transmisión jerárquica del poder entre los centros externos y el espacio panameño y pieza central en las relaciones coloniales” (Jaén Suárez: 1978, 335). “La nueva Panamá es así una ciudad fortaleza, con un recinto urbano pequeño, encerrado por una cerca amurallada que no deja otra opción para crecer que la construcción de alto, como había sucedido en la vieja Panamá o en Portobelo. Pero la nueva ciudad tendrá un contenido social que la hará radicalmente distinta a los modelos precedentes, y tal vez se trate de un caso único en América (Castillero: 1999, 85).

La ciudad que se refunda el 21 enero 1673, a pocas millas de su asiento original destruido por el ataque de las huestes del pirata Morgan, es creada y hecha al gusto de un poder económico multimodal expresado en una variedad de actividades económicas, que conforman a fines del XVI y principios del XVII grupos elitistas de rasgos aristocráticos, reforzado en los años anteriores por la práctica de venta de oficios. Poseen dinero y ascendencia en la cosa pública. Las elites se cierran y fortalecen su poder y "pureza" racial,

viendo a la política como ejercicio oportunista y cortoplacista pero apuntando a la perpetuación en el poder. Contrario a esto están los excluidos, atomizados, inorgánicos y sin capacidad de articular propuestas por su propia condición social y económica. La política es pues reservada a las elites y la lucha de poder se constituye en intraelitaria más que entre grupos sociales asimétricos.

Esto surge como plan preconcebido por la complicidad entre la elite local y la metrópoli. Es una ciudad militar hija del centralismo absolutista y la unidireccionalidad real que deposita en el Rey y en su estructura de sostén metropolitano todo el poder de decisión, a miles de millas de la contraparte colonial, delineado por el peso del burocratismo en medio de recelos, corrupción y mimetismo. Con el pretexto de que en la nueva ciudad solo cabían 300 solares y por lo tanto igual cantidad que los vecinos blancos y sus esclavos domésticos, el resto, la mayoría de negros, mulatos, zambos, mestizos y pobres será arrojada con los tañidos del ángelus, al anochecer, fuera de las murallas protectoras al arrabal miserable y vulnerable.

La casta blanca intenta marcarse un techo numérico en la búsqueda de aumentar los beneficios del tránsito y mantener a raya al resto de la población dentro de estancos segregados territorial y funcionalmente, en los suburbios y fuera de las murallas defensivas, o en la periferia subdotada y en los oficios de más baja categoría.

Las 20 hectáreas de intramuros expresan en su impecable orden geométrico el "reflejo de una noción política del poder, que entendía que la forma urbana debía ser expresión de los valores que representaba o pretendía representar el Estado español... era en sí misma expresión ideológica del estado, una manifestación física politizada y cargada de contenidos simbólicos" (Castillero: 1999, 18).

La ciudad expresa el poder de varias maneras:

- La función económica, que afirma el carácter multimodal de sus elites a través del rol portuario, comercial-regional, contrabandista y de trata de negros.
- La función religiosa, pues desde la fundación de la nueva ciudad se reservaron los espacios para las nuevas estructuras religiosas, que ocupaban el 13.5% de todo el intramuros y que tenían una enorme ascendencia en el orden colonial establecido.
- La función de seguridad externa, previniendo el ataque de piratas o enemigos de

España, escaldados por la amarga experiencia de la destrucción de la anterior ciudad por las huestes de Morgan, aunque la nueva ciudad nunca sufrió ataque alguno.

- La función de seguridad interna, pues la muralla era una barrera contra el enemigo interno, por el temor y recelo que inspiraban los negros y mulatos desde el siglo XVI hasta el siglo XIX inclusive. Los de adentro eran una población minoritaria y decreciente, y los de afuera mayoritaria y creciente. En cambio en la primera década del XVIII, levantamientos del cimarronaje cerca de la ciudad renovaron el miedo al arrabal, pues los de adentro temían una alianza arrabalera con los insurrectos. Los de intramuros se negaban a compartir los negocios con gente de color, lo que ocurrió después del gran incendio de 1737, cuando los mulatos arrabaleros comenzaron a abrir tiendas y pulperías lo que fue prohibido, y es hasta 23 años después (1760) cuando se legaliza este derecho, lo que marca la fecha clave del cambio de la situación de las elites. Los incendios (tres grandes en el siglo XVIII y otros seis en el siglo XIX) degradaron urbanísticamente y privaron a la ciudad de casi todos sus edificios coloniales, desvirtuando su carácter elitista original.
- La función espacial, ya que los órganos de poder estaban en el centro urbano, donde las plazas cumplían una simbología del poder concentrador. Si el rey era el centro del imperio, en la ciudad el poder se ejerce desde el centro y desde ahí irradia hacia la periferia que alojaba -mientras más lejos peor- a los más débiles y de inferior categoría, cuyo paroxismo está en el arrabal fuera del muro. Si la ciudad tiene su cielo, purgatorio e infierno, este último está claramente asignado al extramuros. Toda la ciudad era de la elite, sin ninguna duda. Los solares de la nueva ciudad son más extensos que los de la antigua y permiten construir edificaciones con frentes más amplios, es decir, un manifiesto emblemático como expresión ideológica que expresa el puño y sello del propietario. Las casas tenían en la parte de atrás al llamado cañón, es decir un área segregada de la estructura principal, separada por un patio, reservada a la servidumbre, que les obligaba a hacer sus oficios sin tropezarse con la familia propietaria. La función espacial reproduce los valores sociales de las elites, y la segregación múltiple de casa y de ciudad, que se suma a la segregación comercial, militar, económica, cultural y étnica-racial.

El extramuros

El extramuros es el arrabal, un poblado de ranchos miserables donde no sólo se excluye a la población sino que se condicionan las características de su crecimiento urbano. Se prohíbe por

reglamento construir edificación alguna a un tiro de arcabuz de la muralla y esto permanece así hasta mediados del siglo XIX. El hecho es que el arrabal estaba a más altura que el intramuros la convierte en padastro nocivo de la ciudad de las 300 familias, porque las casas de extramuros no pueden ser de mampostería para impedir que sirvan de defensa a eventuales atacantes, lo que dura hasta 1769.

Se accede por la Puerta de Tierra a través de un puente levadizo, que de noche es cerrado y vigilado por centinelas que también vigilan los diversos baluartes. Medio centenar de cañones fundidos en Barcelona apuntan hacia el arrabal. No se anticipan ataques por mar por lo que existen menos fortificaciones hacia ese lado, y por ello el lugar más seguro son las bóvedas, las cuales se refuerzan cuando el océano Pacífico deja de ser seguro para España.

En 1683, ante la amenaza de una escuadra de guerra francesa que merodea el Pacífico, el poder ciudadano propone cercar el arrabal con una estacada pues “ante la noticia de enemigos la gente del arrabal huyó aterrorizada a los montes. La seguridad que les daba la muralla que protegía intramuros ayudó en cambio a mantener serenos los ánimos de la elite” (Castillero: 1999, 47). Pero la estacada nunca se construye.

La muralla se mantiene en pie hasta mediados del siglo XIX. El crecimiento de la ciudad por el *gold rush* californiano presiona sobre esa frontera y en 1865 se ordena su derrumbe y se venden terrenos a particulares. Arrabal e intramuros empiezan a fundirse. Las amarguras de la esclavitud invitan al cimarronaje (que fue amenaza grave entre 1549 y 1582), pero para evitar ese paso a la rebeldía el sistema colonial abre la puerta a la posibilidad de la libertad legítima, y por esa puerta se cuele la marea demográfica que mina la casta exclusivista blanca. La realidad delinea un grupo demográfico matizado de varios tonos, auxiliares del español, con capacidad de asumir la cultura ibérica prestamente, aliados militares contra todo enemigo, asimiladoras de multitud de oficios diversos. El negro horro o libre se aleja pues tanto de la esfera de la esclavitud o el servilismo como del cimarronaje, cubriendo paulatinamente los espacios que dejaba a descubierto el elitismo blanco, y a través del mulataje carcomiendo el hermetismo racial predominante. Las leyes no lo favorecen pero a contramarea, a contramarcha a través de las cartas de libertad (compradas por los propios esclavos con su trabajo), la fusión étnica y el peso creciente del número (a partir de mediados del XVII), transforman el sentido de la sociedad colonial.

La Independencia de España, aunque no revierte significativamente la situación sí propicia algunos cambios de actitudes, disminuyendo una esclavitud que ya no era funcional al sistema colonial, hasta el punto que en lugar de irrumpir, la libertad fue un proceso gradual

que astilla la dominación económica, política y étnica del grupo blanco a través de la nivelación racial y el acceso a oficios y profesiones antes segregadas. Pero a fines de la colonia, la ciudad intramuros está espacialmente semivacía con lotes llenos de montes y al mismo tiempo hacinada, en cambio el arrabal cobra fuerza, se puebla de edificios y gente.

En esos casi cien años de soledad, ¿es el arrabal parte de la ciudad o es otra ciudad? ¿O más bien no es ni uno ni lo otro, sino sólo un espacio segregado, periférico, casi sin nombre, sólo un arrabal? De seguro muchos de los arrabaleros pasan el día dentro de la ciudad pero el extramuros está habitado de día por sus familiares y enfermos, entre otros, hasta que la noche vuelve a arrojar la masa oscura extenuada que viene de limpiar albañales, amamantar a niños blancos, cocinar, edificar, lavar, horadar y mil tareas más. Los indios están en su tierra y conocen las montañas; los blancos son pocos y eventualmente pueden volver enriquecidos o no a su terruño, pero el negro arrancado de sus lares por la esclavitud no tiene marcha atrás ni retorno.

¿Qué hacen afuera en las noches, cuando suenan los cerrojos de la Puerta de Tierra, sin estar acostumbrados a dormir con el miedo que castañetea los dientes? ¿Truenan los tambores batá, suman cuentas a los collares artesanales, echan cuentos los viejos en los portales? ¿Qué hacen? ¿Relatarse lo acontecido en el intramuros, las interioridades a la que accede la servidumbre a pesar de la segregación de los cañones? ¿Conspiran? ¿Se fermenta el espíritu de las futuras luchas arrabaleras? El espacio de la soledad a que son obligados, ¿no es también espacio de libertad, lacerado por el puñal del miedo al ataque artero, sorpresivo, que los convierta en carne de cañón, comprimidos contra una muralla que no se abrirá para ellos?

¿No es el extramuros el caldo de cultivo de una cultura popular sincrética, que en su dinámica viva suma y sintetiza muchos aportes y construye muchas veces nuevas expresiones a partir de estas síntesis? Ejemplo: en el culto de Shangó en la isla de Trinidad son veneradas 63 deidades o "powers": la mitad de origen africano, 19 de la religión católica, 3 de religiones amerindias y otras 3 de la religión hindú y china; además, en sus ritos hay influencia baptista y de brujería europea, pero de esta mezcla surge una religión típica caribeña. ¿No es el arrabal lugar de síntesis, como también el intramuros lo es no sólo de culturas sino del mestizaje?

Aupada por la conspiración de los negros camuflados en la negritud de la noche, la cultura arrabalera es también cultura de la sobrevivencia, definida como el conjunto de actividades que el pueblo desarrolla para asegurar su reproducción social. Pues se impone la prevalencia de más horas de trabajo para obtener lo indispensable, la informalización de la vida, la participación de los miembros de la familia en las gestiones de sobrevivencia, la solidaridad -redes de ayuda

mutua- y la competencia para captar las escasas oportunidades, que se alternan y conviven en un equilibrio difícil y contradictorio.

Al excluir a la mayoría dentro y fuera de la ciudad, la elite de la ciudad amurallada también se excluye y sin saberlo siembra el germen de su propia desaparición. Esa ciudad blanca amurallada y su arrabal negro y mulato, desnudo, no eran sostenibles, pues una sociedad escindida por una brecha tan abismal necesita más que un puente levadizo que se levanta cada amanecer para sobrevivir.

No puede dejar de mirarse ese pasado fascinante con los ojos del hoy, más cuando el Banco Mundial afirma en su Estudio sobre Pobreza, enfáticamente, que Panamá (1) es uno de los países con mayor desigualdad en el mundo, a la par con Brasil y sólo levemente inferior a Sudáfrica. Los más pobres de Panamá son muy pobres y los más ricos son muy ricos. Esto tampoco es sostenible, pues si no se articula el crecimiento económico con equidad social y ambiental, si no superamos la discriminación étnica racial o de género, y si la democracia no se fortalece con la participación real de la ciudadanía, nos podrán azotar los grandes incendios del próximo milenio.

La pobreza urbana es considerable y proyectivamente ascendente. Es parte del mismo continuo de pobreza (polo rural a polo urbano) que es expresión de la desigual distribución del ingreso territorial y funcional. La pobreza urbana radica en los centros de decisión y poder del país -y en especial la ciudad primada- y su peso específico aumenta, por ser la urbe sede del centralismo y transitismo. Se reparte especialmente en todas las fisuras espaciales, particularmente en las barriadas de emergencia, las áreas centrales en deterioro y las barriadas planificadas.

La realidad de la pobreza urbana se expresa en nuevos intramuros-extramuros:

- El 56% de los 2.8 millones de habitantes de Panamá viven en áreas urbanas (2). Existen en las áreas urbanas 232 mil pobres, de los cuales 47 mil están en extrema pobreza, un total de un millón. Casi la cuarta parte de los pobres viven en ciudades (23%). Un grupo considerable de población urbana es vulnerable o está en riesgo de pobreza, pues viven justo sobre la línea de pobreza total. Si la línea de pobreza aumenta (al reducirse el consumo total) en un diez por ciento, la pobreza urbana aumentaría de 15 a 19% y los pobres urbanos serían de 23 a 25% en el ámbito nacional (BM).
- Los niños y los jóvenes menores de 18 años representan cerca de la mitad (46%) de

todos los habitantes urbanos pobres. Esto tiene implicaciones generacionales graves. La tasa de desocupación urbana (10.3) es mayor que la desocupación rural (8.6). El desempleo es dos veces mayor que las áreas rurales e indígenas, y especialmente alto entre las mujeres. La mayoría vive en casas unifamiliares pero no tiene títulos de propiedad de la vivienda (sólo 24%). La invasión es uno de los medios predilectos para obtener terrenos para las casas. La tercera parte viven en casas de paredes de madera o precarias. El 22% de las casas tienen piso de tierra. Tiene menos de tres habitaciones con promedio de tres persona por pieza (no pobres 1.3 por pieza). El 25% ha hecho mejoras en sus casas en los últimos 12 meses. Dos terceras partes trabajan autoconstrucción usando ahorros, ayuda familiar y amical, y en último lugar el crédito. Sólo 20% ahorra con relación al 50% de no pobres. El volumen total de préstamos se dio en un 71% a las áreas urbanas, pero 99% va a los no pobres y solo 1% a los pobres urbanos. Son usuarios del transporte colectivo lento e inseguro, en una ciudad sumida en muchos problemas cotidianos. La capacidad asociativa no es un activo muy sólido en el ámbito urbano, en comparación con medio rural e indígena. La política electoral divide y debilita el desenvolvimiento de las organizaciones comunitarias.

Frente a esta situación, los sectores populares y excluidos han centrado sus acciones en la ocupación de terrenos y la autoconstrucción de viviendas, y los movimientos sociales urbanos. Recientemente se realizó un Foro sobre Presupuesto de Consenso para 2002. El propósito fue analizar y dialogar en torno a la realidad y las posibles soluciones a través de la priorización y la gestión participativa del presupuesto nacional. La idea es que la propia comunidad ayude a elaborar las prioridades para el presupuesto de la nación destinado a Colón, participe activamente en su promoción y monitoreo, entendiendo que el mejor presupuesto será el consultado y consensado por las fuerza vivas de la provincia, lo que convierte al presupuesto en una propuesta democrática regional. Propuestas como el Foro significan avances importantes, y debe ser un punto de referencia para los gobernantes que distribuyen los recursos para el desarrollo. Le toca a los pueblos, a la sociedad civil, recordárselos y con su presencia y participación, impulsarlos.

La ciudad fragmentada y el enclave:

Hace 99 años, apenas 15 días después de la separación de Panamá de Colombia, el 18 de noviembre de 1903, un francés (Bunau Varilla) y un norteamericano (Hay) firmaron un tratado entre los Estados Unidos de América y la República de Panamá que hizo posible que los Estados Unidos construyeran y operaran un Canal que uniría a dos océanos a través del istmo.

El Tratado otorgó a los Estados Unidos, a perpetuidad, el uso, ocupación y control de una Zona del Canal de 10 millas de ancho, en el cual los Estados Unidos poseería plenos, derechos soberanos con la "completa exclusión del ejercicio por parte de la República de Panamá de tales derechos, poderes o autoridad soberana." Producto de este acuerdo nació la Zona del Canal, que limitó el desarrollo urbano de las dos principales ciudades, Panamá y Colón. En el caso de la primera, la ciudad creció longitudinalmente, encerrada entre mar y la Zona; mientras que la segunda se desarrolló cercada por los cuatro costados por la presencia norteamericana.

Setenta y cuatro años después –producto de la lucha soberana de los y las panameños/as-Panamá y los Estados Unidos de América firmaron los tratados Torrijos-Carter. Con ellos quedaba abolida la perpetuidad y los norteamericanos entregaban gradualmente los bienes canaleros, culminando el viernes 31 de diciembre de 1999 a las 12 del día. El Canal, las bases militares y 34 mil hectáreas de terreno con dotado de 4,829 edificios, además de carreteras, puertos, aeropuertos, áreas verdes y zonas urbanas totalmente equipadas quedaron en manos de su legítimo dueño.

La ciudad de Panamá creció un tercio al sumarse áreas urbanas y bases a su perímetro. El desafío era impresionante: convertir instalaciones letales en espacios de vida; campos de tiro contaminados en áreas de medio ambiente sano; cuarteles en ciudades del saber; mantener un canal funcionando eficientemente pero también en beneficio de un desarrollo para todos. Algo así como el bíblico fundir las espadas en arados. Se trata de bienes del primer mundo que pasan a las manos de un pequeño país del tercer mundo que debe darles usos compatibles con el desarrollo del país.

Frente a esta nueva ciudad se conjugan el desafío de las estrategias populares y las nacionales de producción social del hábitat. Las nacionales, expresadas en la capacidad nacional de recuperar los bienes para la nación y darle el uso más productivo y equitativo posible. Las populares, de lograr incidir en las nacionales, pero al mismo tiempo crear espacios sostenibles de hábitat. Un ejemplo de esto han sido los consejos barriales comunitarios de las áreas revertidas de Arraiján que han logrado administrar el desarrollo urbano con autogestión comunitaria. También el Patronato del Parque Natural Metropolitano (un área de 250 hectáreas de bosque que al revertir los bienes canaleros ha quedado ubicado en la ciudad) que mantiene la lucha por la preservación ambiental del área.

Panamá país enfrenta los grandes desafíos del perfeccionamiento de su independencia como nación, profundizar la democracia y la desmilitarización, e impulsar el desarrollo con equidad y sostenibilidad. Panamá ciudad enfrenta los retos de formular el desarrollo urbano

con calidad de vida, y el derecho a una ciudad no separada por las murallas de intramuros y enclaves sino construyéndose entre y para todos y todas.

* **Raúl Leis R.** Sociólogo, politólogo, escritor y educador popular panameño. Es Presidente de CEASPA (Centro de Estudios y Acción Social Panameño), integrante de ALFORJA (Programa Coordinado de Educación Popular) y catedrático en la Universidad de Panamá.

Referencias bibliográficas

Castillero Calvo, Alfredo. 1999. *La ciudad imaginada. El caso viejo de Panamá*. Ministerio de la Presidencia, Panamá.

Castillero Calvo, Alfredo. 1995. *Conquista, Evangelización y Resistencia*. INAC: Panamá.

Castillero Calvo, Alfredo. 1985. *La vida política en la sociedad panameña colonial. La lucha por el poder. Primer ensayo de interpretación*. Revista Lotería #356/7 Panamá.

Jaén Suárez, Omar. 1978. *La Población del Istmo de Panamá del Siglo XVI al Siglo XX*. S.E. Panamá.

Villar Borda, Luis. 1986. *Democracia municipal*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Leis R., Raúl. 1998. *Democracia y Cultura Política en Panamá en El Sentir Democrático*. Procesos, San José de Costa Rica.

Leis Raúl. Panamá. 1996. *Luces y Sombras hacia el siglo XXI*. Premio Miró 1996. INAC, Panamá.

Encuesta de Niveles de Vida. 1997. *Dirección de Políticas Sociales*. MEF, Panamá.

Lindert, Kathy. 1999. *Pobreza Urbana en Panamá en: Estudio sobre Pobreza: Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza*. Banco Mundial, Panamá.

Notas

- (1) El quintil de la población más rica de Panamá (fundamentalmente urbana-metropolitana) recibe 41.5 veces más ingreso y consume en promedio 15 veces más que el quintil más pobre que vive en las áreas urbanas.
- (2) Áreas con más de 1500 habitantes, electricidad, suministro de agua potable, sistema de alcantarillado y calles pavimentadas; escuela secundaria, establecimientos comerciales, centros sociales, de recreación y veredas. Según el Censo y la ENV.

Del barrio a la ciudad pasando por la sociedad civil(1)

Jorge Cela*

Tan cerca y tan lejos

Hace un tiempo un amigo salió temprano en la mañana a comprar leche en la tienda de la esquina. No había. De vuelta lo comentó con una vecina.

-Sí, -respondió ella- yo busqué en el de la esquina, en el de más abajo, en la otra calle... No aparece en ninguna parte. Esta escasez es mundial...

En el pequeño mundo de la vecina, entre el colmado y la iglesia, la crisis era mundial. Nuestros mundos tienen el tamaño de nuestras culturas.

Vivimos en un mundo global, de espacios virtuales, en el que la sobrevivencia local se inserta en espacios hacinados. Bajamos a la ciudad en un dificultoso esfuerzo por ascender. Subimos al barrio en nuestro cotidiano descenso a la dura realidad. Los puentes, las avenidas, los pasos elevados, nos comunican en la ciudad. Las escaleras, los callejones, nos comunican en el barrio.

Las distancias de la ciudad se distorsionan. Está más cerca el interlocutor por Internet en otro país, que el desconocido vecino del piso de arriba. Y sin embargo en el barrio siguen siendo las distancias de a pie y de día, las llamadas a voz en cuello.

¿Es el mismo el Santo Domingo de los barrios que el del centro? ¿Cuál es la relación entre el barrio y la ciudad?

Cabalgando hacia su sueño

Vivimos en un mundo global. Para llegar a este momento del día hemos necesitado la colaboración de ciudadanos y ciudadanas de muchos países, que han estado involucrados en la fabricación de los zapatos, los automóviles, los materiales de construcción que hemos utilizado. Nunca sabremos cuánta gente y en qué países está usando unas medias como las nuestras o tomando el mismo refresco. Nuestro mundo se ha convertido en un único y gran mercado.

Tenemos en el acto la información en vivo desde cualquier rincón del planeta. Hace sólo un siglo una carta podía tardar meses en llegar a un lejano rincón de Asia. Hoy nuestro correo electrónico llega al instante. Tenemos más información de la que podemos procesar.

La transformación del espacio real en espacio virtual gracias a la tecnología ha transformado el tiempo. Los tiempos lentos y pausados, con la elegancia del trote de caballo de paso fino, han sido sustituidos por el tiempo agitado de los choferes urbanos, del corredor de bolsa de valores, de la noticia de impacto, del paso agitado para llegar a tiempo. Nuestras ciudades se mueven al ritmo de nuevas tecnologías que acortan distancias con nuevas formas de comunicación, llámense teléfonos celulares o autopistas expreso.

Y sin embargo seguimos serpenteando caminos estrechos y escaleras tortuosas para llegar al hogar o salir al trabajo y cargando agua en potes desde la llave pública. Tan cerca y tan lejos. En la misma ciudad y a siglos de distancia tecnológica. Son dos ritmos diferentes, que hacen posible la tienda de alimentos de la esquina en el mundo de los espacios estrechos y a pie. Porque el gran supermercado necesita de distancias de expresos y automóvil.

Vivimos a horcajadas sobre dos mundos que llevan ritmos distintos. ¿Cómo mantener el equilibrio? ¿Cómo no extrañarnos de que terminemos optando por uno de ellos, el que podemos dominar, o cayéndonos en el empeño?

Esta tensión (agonía, le llama Pedro Trigo (2)) desgasta nuestras pocas energías. Por eso mucha gente opta por cerrarse en el mundo barrial y la ciudad se le hace tan lejana como inhóspita. La ciudad es el mundo ancho pero ajeno en el que nos perdemos en el anonimato, en el que sentimos el ahogo de quien no puede mantener el paso. De quien saturado de información termina por desinteresarse por ella. De quien inundado por una agobiante realidad mundial, se evade en la ilusión de la droga, la música o la televisión como mecanismo de supervivencia. De quien sintiendo que se multiplican sus opciones y ninguna es suya, termina por asirse a las promesas de salvación que no tienen más aval que la ruptura con ese mundo que nos ha quedado grande y en cuyo interior nos sentimos perdidos e indefensos, apostando con monedas devaluadas.

Por eso a más compleja la situación más simplistas las respuestas. Como si quisiéramos conjurar los laberintos de la ciudad moderna con fórmulas mágicas.

Pero la ciudad es siempre la sirena que nos encanta con su canto. La ciudad es el espacio del triunfo y la belleza, es el espacio de la vida digna a la que aspira el barrio. El barrio, en

cambio, es el espacio de la suciedad, la violencia, el fracaso, el hacinamiento, la lucha de cada día. Sobre todo los y las jóvenes, llenos y llenas de la energía de su edad, quieren conquistar el espacio de la ciudad. Como alpinistas que se enfrentan con la montaña a mano limpia. Y algunos y algunas, con esfuerzo y habilidades extraordinarias, con ayudas especiales de instituciones o personas, logran dar el salto y montarse sobre la modernidad. Cabalgarán rápido, dejando atrás el barrio. Rompiendo ataduras que les impiden tomar el nuevo ritmo de sus vidas.

Pero muchos de ellos caerán en el intento. Y tendrán que admitir su derrota y resignarse. Y se fabricarán nuevas metas más realistas. O se montarán un nuevo escenario donde los juegos de luces y fantasía ocultarán la realidad. Jugarán al poder y la riqueza hasta que la vida les cobre la cuota. Entrarán en un mundo artificial construido con las reglas del juego de la ciudad: todos pueden competir, no todos pueden ganar. Algunos ganan por las buenas, otros ganan por las malas. Lo importante es acumular poder. Si el juego limpio del estudio y el trabajo honrado no está abierto, jugaremos la baraja fuerte del tráfico de drogas y las armas. Y soñaremos que poseemos la vida digna, que se desvanece como cada bocanada de humo.

Y el barrio se irá tejiendo con los que se resignaron a montar el caballo de la pobreza, y los que cayeron en el intento, con los que van tejiendo hilos de esperanza con su trabajo cotidiano y sus luchas, que los unen al mito del progreso de la ciudad, y los que construyen el escenario de la ciudad marginal, quizá más ilusión que realidad.

Extranjeros en su propia ciudad

El mundo de la ciudad sigue siendo ancho y ajeno. A diferencia del barrio, que es estrecho como los callejones, pero propio. Por eso el barrio es el escenario para ser protagonista. Sobre todo los jóvenes, se juegan en ese protagonismo su identidad. Joven es quien deja de ser niño, quien se afirma como persona independiente. El joven y la joven necesitan hacerse de alguna manera protagonistas para afirmar su identidad. Es su manera de decir existo, tienen que tomarme en cuenta. Es su afirmación como sujetos de derechos. Quizá todavía no tan conscientes de que son también sujetos de deberes. Primero es afirmarse en la existencia. Hacer sentir que ya no son apéndices de sus padres. Que cuentan por sí mismos. El barrio es el escenario natural de su protagonismo.

Pero el barrio es también espacio de protagonismo de los adultos. En él se desarrollan los liderazgos de todo tipo: familiares, religiosos, políticos, comunitarios... Es el espacio donde se

constituyen en sujetos. Es la plaza de sus luchas donde se conquista la vida digna: agua, calles, escuela... Es el espacio que se domina, se conquista, se comparte.

Por eso cuando también el barrio se hace ajeno porque se lo apropia la violencia o la acción urbanística oficial o el impacto del mercado que compra y transforma, los sujetos barriales pierden su identidad, se empequeñecen, se sienten amenazados. Así como en la ciudad sufren el anonimato de sus vidas que se pierden en la inmensidad y complejidad de la urbe, en el barrio recobran su identidad como ciudadanos y ciudadanas y es ahí donde se sienten responsables de cuidar lo colectivo y luchar por defender sus derechos.

Los moradores barriales no se sienten responsables de la ciudad. No la sienten como propia. Es un espacio ajeno. Sin embargo desde el barrio se sienten ciudadanos y ciudadanas, sujetos de derechos y deberes. Es desde el barrio como parte de la ciudad que asumen ésta. Pero ¿hasta dónde su percepción del barrio es como una parte de la ciudad? ¿Hasta donde su mundo está limitado por la geografía barrial o se percibe como parte de un mundo más ancho aunque ajeno? ¿Hasta dónde ese mundo es la ciudad y no el mundo virtual al que accede por los medios de comunicación? En ese otro mundo se siente extranjero. Su comportamiento cambia. Ya no lo dominan el desenfado y la libertad.

El reino de los tigres(*)

La ciudad se ha vuelto contra el barrio. Lo ha excluido. Intentemos caminar la ciudad. Las distancias lo hacen imposible, la ciudad es demasiado grande para quien anda a pie. Quien se conoce los callejones del barrio no sabe moverse en la ciudad. Como el que sabe moverse en la ciudad se pierde en los vericuetos del barrio. Pero no sólo se pierde. El barrio es para los extraños espacio inseguro que inspira temor. Como lo es la ciudad para quien viene del barrio. Es el espacio del otro. Y estas dos percepciones reflejan la latente conflictividad de la ciudad. Todas sus avenidas y expresos no han logrado establecer los puentes que unan las poblaciones que la forman. Hay zonas de la ciudad donde no se entra a pie. Tienen garitas, guardianes y portones. Y hay zonas donde no se entra en auto de lujo, porque invita al atraco.

La desigualdad es siempre ventana de un conflicto que puede ser subterráneo o puede estar a flor de piel, y que nace de la enajenación de la ciudad. Y esta palabra nos recuerda la locura de la ciudad. Porque al hacerse ajena para los barrios se hace escenario de conflictividad, se vuelve peligrosa, y es entonces ajena para todos y todas. Todos perdemos la ciudad si no la hacemos de todos.

Pero esta propuesta de una ciudad de todos y todas se convierte en ilusión inalcanzable. Pensemos por un momento de nuevo en el espacio que se hace tiempo. Las distancias en la ciudad, cada vez más grandes a medida que ésta crece, se convierten en una barrera del tiempo. El que no tiene vehículo propio no puede moverse libremente por la ciudad. El tiempo limita su espacio. Quien tiene vehículo, en cambio, encuentra las avenidas y expresos que facilitan su movilidad. Sin embargo, ellas aumentan las distancias y barreras de quienes andan a pie. La ciudad se transforma en enemiga del peatón y en excluyente de muchos por su condición vital (impedidos físicos, ancianos) o cultural (sin dominio de los símbolos y ritos urbanos).

¿Cómo recuperar la ciudad sin transformar estas relaciones de sus habitantes?

El barrio entra en la ciudad por la vía de la ilegalidad. Desde la tierra en la que se construye (3), el tipo de construcción (4), las conexiones del agua y la luz (5), la situación de todo el sector informal (6), la vida de los barrios es ilegal. Los tigres no son más que otra expresión de la condición de ilegalidad del barrio entero. Esta condición excluye al barrio de su derecho a la ciudad. De forma que en la conflictividad urbana el barrio aparece siempre como el culpable. El espacio barrial es el espacio de la violencia, la delincuencia y la ilegalidad. El morador barrial se convierte así en el ciudadano o ciudadana vergonzante.

El toque femenino

Especialmente para la mujer el barrio se convierte en una prisión. Atrapada en el afán cotidiano, despojada de los medios para moverse en la ciudad: ella, menos que el hombre, posee automóvil o motocicleta; ella, menos que el hombre, trabaja en la ciudad. El barrio se convierte en su espacio vital y en el espacio de la familia, de cuya educación y buena vida se siente responsable. Por tanto el barrio es para ella motivo de preocupación y sueño. Ella especialmente se interesa por su bienestar y progreso. Porque el barrio es la ampliación del espacio del hogar, se convierte en escenario segundo del protagonismo femenino. Desde las iglesias, las escuelas o las juntas de vecinos, serán las mujeres las principales protagonistas de la creatividad y la propuesta barrial. Ellas son el más importante recurso humano del desarrollo barrial.

Y ellas tienen las posibilidades de un aporte especial en el escenario barrial. Por su rol en la familia como eje unificador, ellas pueden jugar en la conflictividad y violencia barrial un papel importante. Ellas aportan la dimensión de solidaridad que necesita contrabalancear la competitividad creada por la dinámica del mercado, porque han sido socializadas hacia esta

mayor sensibilidad de servicio y atención al otro. Por el papel que la sociedad les ha asignado, su protagonismo no suele fundarse en la acumulación de poder (y mucho menos poder físico), sino precisamente en el manejo de la habilidad para la negociación. En este sentido están más preparadas para manejarse en la solución pacífica de los conflictos y en la negociación y concertación. Nuestras sociedades machistas no las han entrenado como caudillos sino como elementos de cohesión social. Si el rol culturalmente asignado al hombre ha sido el de proveedor, el de la mujer ha sido el de administradora del hogar, preparándola para la gestión de pequeña escala.

En este sentido las mujeres están mejor preparadas para asumir un nuevo tipo de liderazgo más democrático y participativo, con mayor sensibilidad social, menos conflictivo y más hábil para la gestión local y la negociación.

Protagonistas de la historia local

En estos tiempos de globalización en que nos perdemos en la inmensidad de los grandes proyectos, el barrio representa la afirmación de la persona. Es el espacio donde cada uno y cada una tiene una historia y un nombre. Donde las relaciones van cargadas de sentimientos, positivos o negativos, pero nunca indiferencia. Donde extrañamente se da la relación puramente funcional: nadie es su turno, su cédula o su oficio.

El barrio es escenario de protagonismo de los que nunca aparecen en la TV o las páginas sociales de la prensa (7). De la mujer y del tigre que nunca pasó de cuarto curso.

En ese sentido el barrio reconstituye los sujetos individuales que la ciudad diluye. Todos y todas pierden nombre e historia al montar en el metro. Se transforman en extras de la película. Su nombre no aparece en ninguna cartelera.

Aún recuerdo aquellos jóvenes de barrio, de mi barrio, presentados a la prensa como responsables de un crimen que había conmovido a la población. Al momento de brillar los flashes de los fotógrafos preguntaron: ¿y vamos a salir en el periódico? Era su entrada triunfal en la historia. Sólo así habían perdido por un instante su invisibilidad. Ellos constituyen la sociedad civil sin rostro.

La sociedad civil de a pie

Uno de los grandes problemas de la globalización es la construcción de la democracia. Si la entendemos como participación, ésta se hace más difícil a medida que aumentan los espacios, los tamaños y la complejidad. Es muy difícil dar participación en la economía o la política mundial a la legión de anónimos moradores y moradoras barriales. Cada vez más las grandes decisiones se reducen a menos actores. Es la fragmentación de los espacios lo que permite a los ciudadanos y ciudadanas de a pie y a los nuevos sujetos sociales populares acceder al poder democrático de la participación. Por eso en los barrios se respira un cierto aire posmoderno donde los megaproyectos pierden sentido y se vive intensamente el presente fragmentado. Para los jóvenes de barrio, como para los más sofisticados posmodernos, lo importante es la afirmación personal desde las raíces emocionales de la existencia. Es la búsqueda de su identidad perdida (8), de la cercanía corporal, de la ruptura de los planes racionales que lo entrapan en su callejón sin salida en lo alto del cerro. Los grandes relatos no le interesan porque son totalmente ajenos.

El espacio local, fragmentado, asible, es el escenario de su protagonismo, la oportunidad de empoderamiento de quienes habitan el barrio (9). Las redes de solidaridad barrial son la mejor defensa y seguro social. Su vida se juega en ese espacio estrecho y hacinado. Por eso comienza a tejerse una red de relaciones informales que van tomando forma e institucionalidad en la red organizativa barrial: escuela, iglesia, pandilla, familia, asociación vecinal. Desde ellas el barrio toma identidad y se constituye en sujeto social con una historia común y anhelos compartidos (más que proyectos). El territorio se hace cultura popular llena de puntos de encuentro, de símbolos, de formas compartidas. Es el nicho propio desde donde se enfrenta la hostilidad de la ciudad ajena.

Sin embargo es una identidad vergonzante. Hay barrios que mejor ni mencionarlos. ¿Quién van a pensar que soy si digo de dónde vengo? La ciudad rechaza, excluye, la fuente de la identidad de estos sujetos territoriales y debe manejarse el dilema de ser o no ser, de aceptar su identidad o pretender ser otro, o nadie, al entrar en la ciudad. El barrio es el espacio del maleante. No quiero que me confundan.

La revaloración del espacio barrial es la reconstrucción de las oportunidades. Pero es una hazaña que les queda grande a la gente de los barrios. Han de conformarse con desfilarse ante el espejo en el que se contemplan a sí mismos, sin que nadie más se interese. Sólo una pequeña porción del barrio creará en esta identidad de manera militante. Pero gracias a ellos

todos y todas podrán algún día volverse y decir con orgullo: de ahí vengo. Todos podrán sentir que tienen raíces.

Esta reconstrucción de la identidad barrial se da a través de las organizaciones. Ellas dan el lugar para la participación individual y son el medio para la participación política posible como sociedad civil. Ellas son la alternativa para la protesta, el reclamo, la gestión colectiva.

La sociedad civil como Caballo de Troya

Nuestro mundo globalizado necesita la descentralización para hacer posible la democracia participativa. De ahí que los gobiernos locales estén tomando relevancia dentro de una dinámica que parecería tender a hacerlos desaparecer. El fortalecimiento de los gobiernos locales por la descentralización es la garantía de que la globalización no se tragará la democracia.

Es el poder local el que devuelve a los ciudadanos y ciudadanas el derecho a participar (10). Es ese poder limitado, enmarcado en el pequeño territorio, el que puede dar acceso a los sujetos sociales territoriales a ser protagonistas de su propia historia. Pero no basta con descentralizar el Estado. Es necesario entonces ampliar la democracia representativa con nuevos mecanismos de participación (11).

Pero ¿no será el juguete para mantener entretenidos a los pobres mientras las grandes decisiones ocurren en otros espacios? ¿No será la participación democrática popular en el nivel local la estrategia para alzarse con el poder global? Parecería como si fuera el último truco de los grandes imperios: a más fuerte poder local, más débil poder nacional para hacer frente a los grandes mundiales. Divide y vencerás, nos enseñaron desde antaño. ¿Y qué mejor que fragmentar a nombre de la democracia?

Esta reflexión nos hace conscientes de la importancia de que la organización barrial se asuma como expresión de la identidad y los intereses barriales. La pluralidad, como en toda sociedad moderna, es importante para respetar las libertades. Pero no es suficiente. Es necesario construir la unidad en la diversidad. La identidad como sujeto social es la fuerza del barrio para situarse en la ciudad y posesionarse de ella. Se hace indispensable entonces trabajar la articulación de las organizaciones e instituciones presentes en el barrio alrededor de una agenda local de desarrollo.

Esta articulación no acaece, sino que se provoca, se lucha, se construye. Es necesario asumir la convocatoria al encuentro y la articulación, elaborar un diagnóstico compartido del que salga un plan de acción colectivo. El barrio tiene que articularse como unidad territorial de la sociedad civil.

Pero al mismo tiempo, para no ahogarse en el localismo, para poder incidir más allá del barrio, donde se toman las decisiones, la articulación barrial tiene que informarse de los temas de la agenda nacional o internacional y situarse ante ellos desde la perspectiva barrial.

Esta apertura de visión tiene que traducirse en una capacidad de cabildear sus propuestas en los centros de decisión. Se requiere, por tanto, insertarse como sociedad civil en el espacio nacional e internacional, encontrar los aliados adecuados, aprender a negociar, saber enfrentar a los enemigos, tener la información en el momento preciso.

Es a través de ese espacio de sociedad civil que se articula como tal que la organización barrial, articulada y federada, puede incidir en las grandes temáticas desde su propio interés.

Por este camino la sociedad civil dejaría de ser una expresión elitista del derecho ciudadano y pasaría a ser un organismo de participación real. Y el barrio dejaría de estar aprisionado por las rejas de su propia limitación territorial enriqueciéndose en un diálogo más amplio que él mismo, constituyéndose en interlocutor de otros sectores de la vida social.

Las raíces de estas reflexiones

Estas reflexiones tienen una historia. Todo empezó hace 10 años, con la vuelta al poder en la República Dominicana del Presidente Joaquín Balaguer, en agosto de 1986, que activó de nuevo la construcción estatal, que había sido el sello de su gobierno de 1966 a 1978. Comenzaron de nuevo los desalojos masivos de barrios populares del centro de la ciudad para ser sustituidos por nuevos complejos habitacionales. En 10 años que duró esta segunda etapa de Balaguer fueron desalojadas más de 50,000 familias. Al terminar su mandato se calculaban en cerca de 2,000 las que aún esperaban su vivienda. 276 lo hacían ocupando tres iglesias de la capital. En 1998 aún permanecían ahí, algunas de ellas desalojadas desde 1988. Finalmente la mayoría fueron reubicadas.

En medio de la efervescencia provocada por los primeros desalojos en 1987, hechos a la fuerza, sin respetar derecho alguno, salió a la luz pública, accidentalmente, el Plan Indicativo de la Zona Norte. Este Plan proponía desalojar más de 200,000 personas de la margen de los ríos

Ozama e Isabela. El proyecto se organizaba alrededor de dos avenidas de circunvalación de la ciudad: una interna, bordeando el río, y otra externa, delimitando la ciudad. Las personas desalojadas para la primera serían reubicadas alrededor de la segunda.

El Comité para la Defensa de los Derechos Barriales (COPADEBA), que se había desarrollado a principios de los 80 enfrentando un intento de desalojo, descubrió y denunció el plan. Encontró apoyo en instituciones como el Centro Dominicano de Asesoría e Investigaciones Legales (CEDAIL) y en un grupo de intelectuales y agentes pastorales de la zona. La denuncia llegó al Forum del Hábitat celebrado en Berlín en 1987. Para ese encuentro COPADEBA llevó un estudio de las condiciones del hábitat en la zona amenazada y una propuesta de mejoramiento urbano en vez de remodelación (12).

Como resultado, la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC por sus siglas en inglés), Misereor y CEBEMO decidieron apoyar la propuesta de COPADEBA. Eike Schütz se interesó en el problema (13) y con su ayuda se consiguió la asesoría de dos expertos latinoamericanos: Jorge Ruiz de Somocurcio y Alejandro Florián, y se organizó el Seminario Internacional Ciudad Alternativa, de donde nacería la institución del mismo nombre.

El Seminario tuvo un gran impacto en la opinión pública y lanzó la discusión sobre el tema en República Dominicana. La creación de una organización no gubernamental, Ciudad Alternativa, significó la institucionalización de una propuesta alternativa a la oficial. Desde ese momento, y durante 10 largos años, se daría una de las más intensas y prolongadas batallas por el hábitat urbano.

Esta historia representa un anuncio de la temática que hoy domina la discusión política latinoamericana en la que se juega el futuro de la democracia: la participación de la sociedad civil en la construcción e implementación de las políticas estatales.

Ciudad Alternativa es el fruto del esfuerzo conjunto de varias instituciones de la sociedad civil que se unieron para enfrentar una política estatal en un reclamo de participación en el diseño de la política urbana. Tan claro estaba este objetivo que ya en marzo de 1989 COPADEBA y Ciudad Alternativa organizaron un seminario sobre Democracia Participativa, tratando de contextualizar lo que era su práctica (14).

El otro elemento de este juego político es el Estado. Dos frases que desde el inicio se manejaron muestran la voluntad de concertación para no competir ni combatir al Estado sino para, a través de la negociación, acercarlo a su función de servidor de la ciudadanía: "la protesta

con propuesta" y "la confrontación para la negociación". La primera trataba de superar la protesta estéril que termina en frustración y violencia y que da pie a la imposición de decisiones por la fuerza. Toda protesta tiene que ir acompañada de una propuesta viable. La protesta de los moradores barriales, representados por sus organizaciones, contra las condiciones inhumanas de su hábitat, debe ir acompañada de una propuesta de solución. Esto obliga a una protesta responsable, pero al mismo tiempo evita manipulaciones por parte del Estado para, a nombre de la protesta de los moradores, tomar decisiones que terminan excluyéndolos. Esto ya había pasado con las protestas de los barrios, que habían dado lugar a desalojos masivos que terminaron excluyendo de la ciudad a los supuestos beneficiarios. Y ahí aparecía con claridad el rol de la ONG. Era una institución de técnicos al servicio de la ciudadanía y sus organizaciones populares para dar viabilidad técnica a sus reclamos.

La segunda frase, "confrontación para la negociación", definía el rol específico de las organizaciones de base ante el Estado. No son partidos políticos que compiten por el poder. Son organizaciones de ciudadano/as que confrontan al Estado para llevarlo a la mesa de negociación. Eso da una característica nueva a la práctica política: introduce nuevos actores, estos sujetos sociales emergentes, y una nueva concepción del poder no excluyente.

Este seminario representó además el comienzo de una de las luchas políticas más interesantes de la Era de Joaquín Balaguer, que gobernó la República Dominicana por casi un cuarto del siglo XX. Desde el año 1975, con el primer decreto de desalojo de La Ciénaga, el Presidente Balaguer mostró su voluntad de desalojar este barrio. Su salida del poder a raíz de las elecciones de 1978 impidió el cumplimiento de aquel decreto. Las casas construidas en Las Caobas fueron repartidas entre sus seguidores para premiar lealtades y garantizarlas para los tiempos de oposición.

Pero ni bien llegando de nuevo al poder en 1986 manifestó su voluntad de borrar La Ciénaga del mapa urbano. Y ahí empieza la tozuda lucha de David contra Goliat. Con momentos en que parecía que todo estaba perdido, como aquel 17 de noviembre de 1991 cuando, mientras representantes de COPADEBA y Ciudad Alternativa exponían a la nación el proyecto para La Ciénaga, irrumpió en el estudio de televisión el consultor jurídico del Poder Ejecutivo para leer el decreto 358-91, que disponía el desalojo inmediato de los barrios La Ciénaga y Los Guandules, y que nunca pudo ser ejecutado. Diez años de resistencia en los que se fue ganando terreno palmo a palmo.

Lo primero con los mismos moradores del barrio. Deslumbrados por el canto de sirena de obtener una vivienda, no se incorporaban a la lucha. Algunos, aún sabiendo que sus

posibilidades eran pequeñas, preferían a veces jugar la lotería de ser uno de los agraciados con las pocas viviendas que serían repartidas entre los moradores. Ni la propia aclaración del consultor jurídico del Poder Ejecutivo ante las cámaras de la TV de que en La Ciénaga sólo había unas 40 familias (de las 13,124 afectadas por el decreto de desalojo según el censo de 1991) que "calificaban para obtener una vivienda" (según expresión del mismo decreto) bastó para desanimarlos. Es el poder de la suerte como elemento de ruptura del tiempo detenido, de la no-historia de la cultura de la pobreza (15).

Otros, fiados en la palabra del Presidente, según el mito fomentado por él mismo, esperaban que el anillo palaciego no prevalecería sobre la voluntad de hacer el bien del anciano mandatario.

Otros, hábiles en los manejos de la política clientelista o confiados en la palabra de un militante que les había prometido que "lo tuyo está seguro", apostaron a que ellos serían del grupo de los privilegiados.

Lo cierto es que la primera lucha fue contra la división orquestada por las fuerzas gubernamentales que manejaban hábilmente la situación de desesperación de los moradores del barrio, condenados a un hábitat que sólo recibió del gobierno una cancha de baloncesto y la instalación del tendido eléctrico en 30 años de existencia del barrio. Todo lo demás: calles, escaleras de acceso para subir los casi 30 metros de farallón, la escuela, la instalación de agua, el drenaje hacia el río, puentes y badenes, fue construido por lo moradores sin ayuda del gobierno. Y todo ello padecía la precariedad que caracteriza a sus constructores. Finalmente, con el decreto de 358-91 vino el cerco de la Marina de Guerra para impedir todo arreglo de viviendas o de condiciones del hábitat. Aunque esto no eliminó el arreglo ni incluso la construcción de viviendas sí aumentó su costo, pues la introducción de materiales de construcción al barrio implicaba el pago de "peaje" en los puestos de vigilancia de los marinos. Como consecuencia de esta medida, la pequeña industria de fabricación de tarros de cemento que florecía en La Ciénaga desapareció, así como otras pequeñas empresas. Se requería madera de héroes para mantenerse en la resistencia al desalojo.

La segunda lucha fue con los medios de comunicación. La imagen de total deterioro del barrio parecía confirmar la hipótesis gubernamental de que era inhabitable. El nombre, y las inundaciones en días de lluvias provocadas por calles de tierra sin canalización para el desagüe pluvial, hacían pensar en un terreno pantanoso donde era imposible sanear o edificar. Todo parecía conjurarse para facilitar que los medios de comunicación se unieran al proyecto de desalojo con imágenes dramáticas sacadas durante torrenciales aguaceros.

Ciudad Alternativa tuvo que hacer un trabajo serio para explicar las condiciones de La Ciénaga y sus posibles soluciones; para clarificar su propuesta, que incluía la reubicación de las familias en zonas de peligro. Se escribieron numerosos artículos, entre los que destaca la excelente recopilación del proceso publicada por Santiago Hirujo (16), y se repitieron las explicaciones en todos los medios de comunicación, no sólo nacionales, sino también en la radio y la TV de España, Estados Unidos, Canadá, Holanda, Alemania y el Reino Unido y en revistas como Newsweek. El Centro de Producción Audiovisual (CEPA) produjo un video sobre La Ciénaga.

Se organizaron seminarios con profesionales y estudiantes universitarios, incluyendo uno en el que participaron, además de las Universidades nacionales, la Universidad Nacional de Colombia, el Politécnico de Milán y la Universidad de Puerto Rico. El tema entró a discutirse en las aulas universitarias. Se escribieron varias tesis de Arquitectura, Sociología y Psicología sobre el tema. Se hicieron investigaciones como la de Edmundo Morel y Manuel Mejía (17). Poco a poco se fue ganando terreno.

La resistencia al Estado fue la más difícil. Se enfrentaba a un Estado cuyo proyecto populista era la vivienda. Que llegó a invertir la cuarta parte del presupuesto de la nación en construcción. Que logró arrasar numerosos barrios de la ciudad, trasladando a más de 30,000 familias. Que llegó a emitir tres decretos de desalojos de La Ciénaga. Que mantuvo un cerco militar en el barrio por 5 años (de 1991 a 1996). Y que al cabo de 10 años de intentos tuvo que dejar el poder habiendo desalojado sólo unas 400 familias de las más de 13,000 incluidas en el decreto, y de las zonas en que todos coincidíamos que había que desalojar. Su gran venganza fue no hacer nada por La Ciénaga, que quedó paralizada en el tiempo por el decreto de 358-91, como lo había quedado en 1974 por cuatro años.

Para detener al Estado hubo que llegar hasta el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Gracias a la ayuda de HIC se logró que este Comité, después de repetidas advertencias, dictara una resolución el 8 de diciembre de 1994, sin precedentes en su historia.

Quizá un indicador de la eficacia de este trabajo es un dato aportado por la encuesta de cultura política DEMOS-94, en la que sólo 39 % valoraron como positiva la labor del gobierno en construcción de viviendas y 94 % estuvieron de acuerdo en que el gobierno debería ofrecer facilidades para que la gente construyera su casa en vez de repartir viviendas (18). Este índice de rechazo de la política gubernamental indica o que Ciudad Alternativa y COPADEBA supieron

recoger el sentir popular o que hicieron un efectivo trabajo de concientización durante estos años, o una mezcla de ambas cosas.

Lo cierto es que 26 años después del primer decreto, después de otros dos decretos, La Ciénaga está todavía en su lugar. Han pasado cuatro elecciones nacionales y tres diferentes partidos por el gobierno. La propuesta gubernamental se ha ido transformando para acercarse cada vez más a la de Ciudad Alternativa. El Consejo Nacional de Asuntos Urbanos ha elaborado una propuesta que coincide fundamentalmente con el Plan Cigua de Ciudad Alternativa. El nuevo gobierno ha intentado de nuevo una intervención de espaldas a la comunidad que fue rechazada por el Congreso. Y de nuevo se establece un diálogo. Esta historia es un modelo de resistencia de la sociedad civil y de su conquista del derecho a participar en las decisiones que afectan su hábitat.

Mientras tanto las organizaciones de la zona han ido creciendo, han constituido una sólida federación que ha producido, con el acompañamiento del Centro Juan Montalvo, una agenda de desarrollo local y ha gestionado numerosos proyectos de mejoramiento barrial: puentes, peatonales, escuelas, viviendas, arreglo de cañadas, preescolares, locales comunitarios. Han logrado gestionarlos involucrando múltiples actores: el gobierno central, el Ayuntamiento, diferentes ONG, el sector privado, iglesias, ONG de ayuda internacional y hasta pequeñas ayudas del Banco Mundial y la AID. Se preparan para comenzar una empresa comunitaria de recogida de residuos sólidos financiada por la Unión Europea y un proyecto grande de mejoramiento urbano.

Es la historia de una nueva forma de desarrollo urbano que ha logrado integrar múltiples actores en una nueva propuesta participativa da fortaleza, articulación y capacitación a las organizaciones comunitarias.

No sólo podemos hablar de comunidades que supieron dar la pelea y ganarla, y de resultados logrados plasmados en transformaciones físicas y socioculturales del barrio, sino de un proceso que ha transformado las organizaciones y sus líderes, que hoy son capaces de negociar con el gobierno o la empresa privada que adquirió la distribución de la energía eléctrica, o de gestionar sus propios proyectos de desarrollo, o de participar en el diseño de su escuela.

** **Jorge Cela.** Jesuita, antropólogo, Director del Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, Santo Domingo, República Dominicana.*

Notas

- (1) Ponencia presentada en el *Seminario Organización Popular y Crisis Social, Fe y Alegría*, Caracas, 29 y 30 de junio de 2002, publicada en *Estudios Sociales* 120, abril-junio del 2000 y reelaborada en mayo del 2002.
- (2) *Evangelización del Cristianismo en los Barrios de América Latina*, Revista Latinoamericana de Teología, año 6, # 16, 1989, pág. 89ss.
(*) Nombre que se da a los jóvenes del barrio que, según el imaginario oficial, estarían ligados a la delincuencia (N. del E.).
- (3) Más de la mitad de la ciudad de Santo Domingo está construida sobre tierra ajena (estatal o privada).
- (4) Casi todas las casas han sido construidas sin permisos del Ayuntamiento.
- (5) La mayoría de las conexiones a estos servicios son ilegales.
- (6) El sector informal se caracteriza por su situación de ilegalidad desde el local, los permisos de producción o comercio, los salarios y prestaciones laborales de los empleados, los impuestos, etc.
- (7) "Una de las experiencias más fuertes de la cultura de la pobreza es la de la no existencia. Quizá más precisamente la de la futilidad de la existencia, la de no contar, como si no existiera". Jorge Cela. 1997. *La Otra Cara de la Pobreza*, Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, S.J., Santo Domingo, pág. 47.
- (8) Recordemos que: "no es posible hablar de identidad individual sin hacer referencia inmediata a otro nivel de tipo cultural". Emanuele Amodio. 1993. *Soñar al Otro*, en Daniel Mato, *Diversidad Cultural y Construcción de Identidades*, Tropykos, Caracas, pág. 183.
- (9) "El sólo hecho de haber logrado una organización comunitaria capaz de resolver una serie de problemas, de autoconstruirse servicios, de autogestionarse esos mismos servicios y, sobre todo, de entrar a discutir y modificar políticas emprendidas por el Estado es un índice de haber modificado, en alguna medida, las relaciones de poder". Giulietta Fadda Cori, 1990. *Fondo Editorial Acta Científica Venezolana*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, pág. 177.
- (10) Ya señalaba Arnoldo José Gabaldón como uno de los riesgos de la descentralización el que "no vaya acompañada de un proceso de participación popular mucho más vigoroso y bien informado", en *Encuentro y Alternativas*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1994, pág. 770.
- (11) "Es necesario introducir mecanismos no sólo más representativos, sino verdaderos mecanismos de participación" Carlos M. Ayala Corao, *La Democracia venezolana Frente a la Participación Política*, en idem, pág. 731.
- (12) *La Propuesta Popular Frente al Desalojo*, COPADEBA, Santo Domingo, 1988.
- (13) Interés y ayuda que se mantuvieron a través de los años.
- (14) Ver *Estudios Sociales* 79, Octubre-Diciembre 1989.
- (15) Ver Jorge Cela, *Antropología de la Pobreza*, manuscrito.
- (16) Santiago Hirujo. *De la Ciénaga a los Guandules: un Mito por Decreto*. El Siglo, 27 de septiembre de 1991.
- (17) *Remodelación Urbana y Desalojos en la Ciudad de Santo Domingo*, manuscrito.
- (18) Isis Duarte, Ramonina; Brea, Ramón; Tejada H., Clara; Báez. 1996. *Cultura Política y Democracia en República Dominicana*, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra-Proyecto para el Apoyo a Iniciativas Democráticas, Santo Domingo, pág.113-115.

De habitantes a ciudadanos:
reflexiones sobre el derecho a un lugar para vivir

Construyendo los fundamentos



"...liberarse (...) de la racionalidad científica neutra destinada a destruir lo que no puede comprender y contra la cual se deberían defender las cuestiones y las pasiones que dan su sentido a la vida humana."

I. Prigogine

De habitantes a ciudadanos: algunas reflexiones sobre el derecho a un lugar para vivir

*Alejandro Florián Borbón**

Introducción

El fenómeno reciente de los movimientos ecologistas que adelantan campañas para la preservación de especies en vías de extinción hace presente la necesidad de proteger los espacios físicos y las condiciones naturales para que las especies en peligro sobrevivan y logren reproducirse. Es más, ya existen grupos de activistas promoviendo los derechos de los animales en diferentes países del mundo y celebramos que este tipo de iniciativas sucedan, pero lamentamos que a veces parecen tener mayor difusión e interés que las campañas que promueven el derecho de los seres de la especie humana a disponer de un lugar para vivir.

La especie humana, vista en una perspectiva etológica, es una especie más de las que habitan el planeta tierra. Compartimos el espacio habitable con otras especies y formas de vida y nos consideramos de forma arrogante y vanidosa como especie inteligente y consciente; pero, la verdad, no es fácil reconocer cómo esta especie que pretender reinar sobre las demás en el planeta ha depredado los recursos naturales de los que depende su subsistencia y ha roto de manera dramática su relación de interdependencia vital con el planeta.

Hilando un poco más delgado encontramos que dentro de la historia de la especie han existido unas constantes de comportamiento de agresiones y guerras por el control de territorios y recursos naturales que han dividido la geografía del planeta de manera artificial, que la ley del más fuerte ha determinado la distribución y uso del territorio, y que la fuerza y la intimidación han sido los instrumentos para controlar las posesiones y conquistas por parte de los vencedores en cada ocasión.

Esta breve descripción del panorama se ha reproducido sistemáticamente en diferentes pueblos y culturas, muy especialmente en aquellas que han sido dominantes, colonizadoras y guerreras. Pero también han existido y existen pueblos y culturas pacíficas, con una relación vital y cósmica con el lugar en el que habitan, en donde el lugar para vivir no es un producto o una mercancía y en donde existen diversas modalidades de uso y usufructo en la tenencia de

la tierra.

Vivienda o un lugar para vivir dignamente, ¡un derecho humano!

La noción de derecho es una creación cultural humana surgida de la necesidad de establecer unas reglas de comportamiento social que permitieran una convivencia pacífica, basada en criterios que histórica y culturalmente han evolucionado vinculados al ejercicio del poder y la autoridad dentro de una sociedad. Igualmente sucede con las nociones y criterios sobre lo que es justo o injusto. Por siglos, los poderes fácticos y violentos han determinado el derecho y la justicia, y sólo a partir de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre la especie humana inició una etapa de desarrollo conceptual y práctico de instrumentos para garantizar a los ahora ciudadanos planetarios el respeto de sus derechos, independientemente de los intereses de los poderes de facto.

Sin embargo, las aspiraciones en materia de derechos humanos siguen siendo una utopía y materia de confrontación, pues los poderes predominantes en nuestra época aún no logran establecer unas condiciones objetivas sólidas para garantizar los derechos humanos a los ciudadanos, particularmente en los países del tercer mundo.

Por este motivo es urgente reeditar algunas luchas por derechos fundamentales como el que nos ocupa, el derecho a un lugar para vivir, el derecho a una vivienda adecuada. Nos interesa entonces proponer un debate conceptual de lo que significa el derecho a la vivienda entendido como un derecho complejo conformado por un conjunto de derechos civiles, económicos, culturales y políticos entre otros, con todas las implicaciones procedimentales que de ello se derivan. Y a sabiendas de que la relación derecho-justicia es completamente precaria en sus resultados contemporáneos, dada la predominancia de criterios patrimonialistas y de prioridad por la promoción y defensa de la propiedad privada como elemento central y fundamental de análisis en los medios judiciales, en desmedro de conceptos más democráticos y menos excluyentes para iluminar las decisiones judiciales sobre el derecho a un lugar para vivir dignamente, tales como la predominancia del interés general sobre el particular, la función social de la propiedad y la función pública del urbanismo.

La principal confusión a dilucidar se encuentra en la premisa tendenciosa que ha llevado a interpretar simplistamente que por derecho a la vivienda se entiende que todos los ciudadanos accedan a una casa propia, en donde la función principal de la vivienda es ser un patrimonio y en donde el esfuerzo masivo de la sociedad y el Estado es principalmente producir nuevos

propietarios. En esta visión, los aspectos relacionados con la calidad de vida (elementos cualitativos) que debe ofrecer o garantizar la vivienda no son asumidos o quedan subestimados, inclusive frente a los elementos objetivos que hacen que la vivienda sea digna. Habría que decir -aunque es un poco exagerado tratar de establecer categorías a la dignidad- que algunos elementos (colectivos y públicos, externos a la casa) que hacen que una vivienda sea digna son hoy plenamente objetivos y mensurables con indicadores respaldados técnicamente, como los servicios públicos, el espacio público, la movilidad, entre otros.

Esos elementos cualitativos de la vivienda (colectivos y públicos) son en la realidad elementos que pesan mucho más en la ponderación del balance del conjunto “vivienda digna” que la casa en sí misma (espacio privado) y trascienden la condición de tenencia en propiedad o no de la vivienda. Con este enfoque tenemos entonces como resultante que una porción entre un tercio y la mitad de los habitantes de nuestras grandes ciudades latinoamericanas viven con alguna parte de su derecho a la vivienda insatisfecho.

La vía o el sendero de acceso, la iluminación de la calle, la arborización, las conexiones y la calidad de los servicios de agua potable y alcantarillados de aguas servidas y aguas de lluvia, la energía eléctrica o el gas, los espacios para la recreación y el encuentro como parques y salones comunales, la infraestructura de servicios complementarios como jardines de niños, escuelas y colegios, centros de salud y zonas de comercio y servicios, entre otras muchas otras cosas hacen parte integral e inseparable de la vivienda, del vivir cotidiano de los habitantes de cualquiera de nuestras ciudades.

Nos hemos concentrado en la lucha por el espacio privado como una aspiración de los seres humanos al descanso, la protección, la reproducción, valores y funciones que compartimos y anhelamos para todos; pero creemos que esta concentración del discurso y las acciones reivindicativas por el espacio privado que nos motivan altamente tienden a restarle valor y a fragmentar los valores y funciones de los aspectos colectivos que hacen parte integral de las condiciones para que una vivienda se pueda considerar adecuada para vivir dignamente.

Hemos venido reduciendo el contenido de la reivindicación del derecho a una vivienda digna, fragmentando en parcelas sus funciones prácticas y simbólicas, y por el camino hemos ido perdiendo control sobre el territorio en las dimensiones de barrio y ciudad, aislando y reduciendo y minimizando el significado de la aspiración a una vivienda digna. Nos parece que debemos replantearnos con urgencia el contenido y la estrategia de la lucha por la vivienda; no podemos continuar reforzando los valores y las políticas que conducen a una

visión parcial, patrimonialista e individualista del problema: vivienda igual casa, igual espacio privado, igual patrimonio, igual mercancía.

Es hora de volver a la reivindicación de los aspectos públicos de la vivienda, de aquellos componentes que propician y facilitan la vida colectiva, el encuentro, la convivencia y las posibilidades de una democracia. Este giro en el enfoque necesariamente nos lleva a replantear el papel del Estado, tanto en sus niveles funcionales y territoriales como en el carácter y alcance de sus dispositivos institucionales de intervención.

La vivienda no puede ser mercancía al gairete del mercado

Hoy la aspiración a una vivienda digna para muchos latinoamericanos ha llegado a convertirse en un formulario de postulación a un subsidio. Se ha desnaturalizado y desmaterializado y muchos funcionarios creen que se trata sólo de un problema de dinero, para que un pobre pueda entrar en el mercado a comprar un producto de consumo. Este tipo de enfoque se ha impuesto en la mayoría de los diseños de política de vivienda de la región, obviamente inspirados en los postulados globalizadores que pretenden el crecimiento económico primero para “luego repartir”, aplazando la inversión social y promoviendo el sofisma distractor de la reducción del tamaño del Estado confundido con la supresión de su función de intervención redistributiva en la economía para regular los desequilibrios y las inequidades.

En un tema como la vivienda es evidente y necesario reconocer que algunos factores estratégicos, como la disposición de suelo urbanizable para el crecimiento ordenado y sostenible de los asentamientos humanos, no pueden dejarse al arbitrio libre del mercado. La tierra es un recurso natural no producible a voluntad y su ubicación geográfica con respecto a los circuitos y flujos que conectan los asentamientos entre sí y con las redes de servicios públicos determina los costos de producción y mantenimiento, la calidad de vida, la gobernabilidad y las posibilidades de participación ciudadana, y en resumidos términos la calidad de vida y las condiciones para la existencia de una sociedad democrática.

El suelo urbanizable no puede seguir siendo considerado una mercancía especulativa pues en términos económicos su comportamiento es inelástico por ser un bien escaso y completamente limitado. Nociones modernas y democráticas de Estado, poco divulgadas y mucho menos practicadas, establecen límites a la propiedad privada y proporcionan instrumentos para que éste pueda “intervenir” en los mercados de suelo de manera que “prevalezca el interés general sobre el particular” y para que la propiedad cumpla con una

“función social” mínima, en reciprocidad con los efectos de valorización del suelo que el fenómeno de la urbanización en sí misma produce, más las decisiones administrativas y la inversión pública que agregan valor a los suelos de expansión o que ya lo han agregado a los suelos de renovación urbana.

Los asentamientos humanos populares: la ciudad construida por los pobres

En este punto queremos resaltar que las mediciones micro y macro económicas de la actividad de “producción social” de los asentamientos humanos, aunque precarias aún, nos enseñan -en lo ya realizado por la propia población a través de su propia gestión, sin el apoyo ni el concurso oportuno del Estado- un universo enorme y complejo de intrincados encadenamientos sociales y económicos, cuyos resultados en materia de área construida y su lectura en términos de inversión (activos fijos) son magnitudes y escalas muy difíciles de ignorar, independientemente del método de análisis económico que se utilice.

Lo que resulta lamentable es la poca capacidad tanto del establecimiento como de los actores interesados y de la academia por conocer y desagregar los circuitos, los flujos, los procesos y los impactos de todo aquello que ha caído, para efectos de análisis, en la bolsa genérica de la “construcción informal” de vivienda y ciudad que no explica, ni analiza, ni mucho menos da luces sobre las oportunidades y el potencial de la “producción social” como concepto dinamizador de recursos, más allá de los aspectos monetarios y financieros, prioritariamente de orden local, para la gestión de asentamientos humanos.

El movimiento de estos recursos está fundado en el trabajo de la gente por mejorar su calidad de vida y el capital es sólo un recurso más, no la precondition para movilizar estas economías. Sin embargo, para lograr efectos positivos y sinérgicos en calidad de vida urbana, es un hecho la necesidad de ciertos órdenes de secuencia en los procesos para hacer más eficiente el uso y el impacto de los recursos invertidos, lo cual nos lleva a reflexionar si esa inversión descomunal en la ciudad “mal hecha” por la “población pobre” hubiera podido ser de mejor calidad. Creemos que sí y que el costo hubiera sido en su momento muy bajo, expresado en apoyo estatal explícito (lo cual no quiere decir ejecutado únicamente por entidades o funcionarios públicos) en lo organizativo, asistencia técnica y acceso a algunos productos financieros (1) que dieran cuenta de las necesidades específicas de los procesos progresivos de producción social de espacio habitacional; lo cual hubiera resultado infinitamente mas barato que tener que remediar los defectos que hoy tenemos que de todas maneras remediar con altos costos sociales y fiscales.

Hacemos esta reflexión porque seguimos considerando que la alternativa más viable y democrática para garantizar el acceso masivo a una vivienda digna para los más pobres es apoyar inteligentemente sus procesos de producción y oferta de espacio habitacional, delimitando el alcance de las políticas públicas a facilitar y promover el acceso a los elementos o atributos estratégicos de la vivienda, como el suelo urbanizado, para garantizar los mínimos de orden colectivo y de atributos públicos complementarios a la casa. De ahí en adelante, una combinación de información suficiente y oportuna sobre los mercados, asistencia técnica para las demás fases del proceso de producción y productos financieros adecuados al proceso progresivo constituyen la base de una política democrática de producción de espacio habitacional para sectores populares.

El espacio habitacional producido debe tener posibilidades de uso y renta, aprovechando racionalmente la capacidad instalada de los servicios públicos y la localización de los asentamientos. La oferta de espacio habitacional de calidad para arriendo y la formalización de las relaciones entre arrendatarios y arrendadores en sectores populares es un subproducto y una faceta deseable como efecto secundario de las inversiones en vivienda social, pues contribuyen a la densificación y la generación de una oferta de vivienda digna para un segmento de población también de estratos populares.

La orientación de programas públicos de apoyo técnico, organizativo y financiero a una política de producción social de vivienda no puede ser concebida ni percibida solamente como una política social asistencial y subsidiaria; al contrario, sus ejes deben cimentarse en una agresiva y moderna expresión de productividad social en un sentido amplio y como práctica explícita de justicia social que ejerce la potestad del Estado para que prevalezca el interés general sobre el particular, teniendo en cuenta además los volúmenes y agregados económicos que se mueven a través de los circuitos y encadenamientos económicos y productivos de los fenómenos de urbanización.

Tareas no convencionales, ¡fundamentales para avanzar en la lucha!

Buena parte del éxito de estas ideas radicará en la comprensión detallada y profunda de los fenómenos, procesos, actores, interfases e impactos por parte de todos los que trabajamos en la promoción y demanda del derecho a un lugar donde vivir dignamente. Las consignas clásicas, fundadas exclusivamente en plataformas ideológicas, están pasadas de moda; es necesario recontextualizarlas, darles contenido, cifras, prospectiva, planeación, territorialización y establecimiento de prioridades en lo estratégico y lo colectivo. El discurso y las acciones deben tener capacidad de articulación y contextualización a mediano y largo

plazo sin perder los énfasis en las prioridades estratégicas. En donde sea viable es vital copar los espacios de participación en el diseño y la administración de políticas públicas e instituciones locales.

Un lugar destacado merece la tarea de alfabetización y capacitación que debe incrementarse y especializarse en su capacidad pedagógica para calificar a los pobladores como ciudadanos. Un ciudadano debe saber “amarrarse los zapatos” en temas de geografía y gestión urbana, renta del suelo, normatividad urbana y arquitectónica, costos de producción, tarifas, etc., para que entienda por qué razón no podemos seguir permitiendo que se produzcan apropiaciones de la plusvalía que genera el fenómeno urbano en manos de unos pocos ciudadanos; que entienda cómo se produce la renta del suelo, cómo se produce la valorización inmobiliaria y cómo es o cómo debería ser la política fiscal con respecto al suelo para exigir el cumplimiento de las previsiones constitucionales como la función social de la propiedad, la función pública del urbanismo, la función estatal de la redistribución de la riqueza, entre otras.

Por último, una lección reciente nos indica la urgente necesidad de desarrollar conocimiento calificado e interfases sociales y políticas creativas sobre los temas de planeamiento urbano y política fiscal del suelo urbano. La función estatal de redistribución de la riqueza se realiza principalmente a través del sistema tributario, de ahí la importancia de comprender y actuar coherentemente frente a los instrumentos tributarios y el cuidado de los recursos públicos, que en materia urbana trascienden los estrictamente económicos, como el espacio público, bien tangible e inapreciable, y otros menos tangibles pero de altísimo valor como la facultad de otorgar derechos de uso, construcción, densidades, entre otros, que son los que le dan valor agregado al insumo suelo, razón por la cual el Estado, a nombre de la equidad, debe exigir reciprocidad a través de tributos transparentes a quienes detentan el recurso escaso del suelo que se valoriza por los procesos de urbanización y las decisiones e inversiones públicas.

Detrás de estas hipótesis quizás, lo esencial se encuentra en asumir la tarea consciente de evolucionar de habitantes a ciudadanos, con todas las implicaciones prácticas y simbólicas que este proceso pueda significar para la sociedad democrática a la que aspiramos, una de cuyas facetas reside en la modernización y fortalecimiento del papel de la llamada sociedad civil, que a la luz de las más recientes crisis continentales ha mostrado con lujo de detalles sus enormes debilidades y limitaciones. Siendo parte de este mundo de organizaciones, encontramos que los más difíciles desafíos se encuentran en la incoherencia de los comportamientos y actitudes de la vida cotidiana con respecto a los principios y valores

humanistas y solidarios que motivan e inspiran las luchas por los derechos humanos.

Es cierto y más que evidente que existen sectores sociales y grupos empresariales a quienes se podría considerar como “enemigos”; pero más que enemigos son cultores y promotores de otros principios y valores, mercantilistas, consumistas, depredadores, que “compiten” dentro de las versiones contemporáneas e imperfectas de democracia que la humanidad por esta época experimenta.

Si consideramos la democracia una aspiración aún válida, debemos preocuparnos más por nuestro lado de la cancha y nuestra manera de jugar en equipo, bajarle a los mesianismos y vanguardismos, ir más a fondo en el papel contemporáneo, los alcances y limitaciones del Estado en su conjunto, más que los del “ejecutivo” central, delimitando las bondades de la descentralización y la corresponsabilidad sin diluir la función redistributiva ni el significado de lo público. Todo esto para ensamblar y desarrollar condiciones de coexistencia y convivencia para la llamada “economía solidaria”, en la que la producción social de espacio habitacional, con sus distintas modalidades autogestionarias, representa un importante catalizador de recursos y un terreno sin igual para la evolución de habitantes a ciudadanos.

* **Alejandro Florián B.** Abogado, desde 1985 funcionario de la Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular (FEDEVIVIENDA), Bogotá, Colombia, y actual Director Ejecutivo.

Nota

(1) Por ejemplo, créditos, avales, garantías, fondeos, etc.

La producción social del hábitat: reflexiones sobre su historia, concepciones y propuestas

*Gustavo Romero Fernández**

Algunos antecedentes

Como es bien sabido, desde los años cincuenta del siglo pasado empezó a manifestarse la preocupación por el crecimiento explosivo de la población en las grandes ciudades latinoamericanas, originado en una política económica centrada en la sustitución de importaciones, que conllevaba un proceso acelerado de migración campo-ciudad y un importante aumento en las tasas de natalidad.

En varios de nuestros países, al saturarse las zonas centrales de inquilinato -forma que dio respuesta inicial a las nuevas demandas de la población pobre-, la oferta de tierra urbana por la vía de las lotificaciones tendió a generalizarse. En la década de los sesenta, el fenómeno se generaliza y el paisaje de los “asentamientos irregulares” domina en varias ciudades de América Latina. Los *ranchos* de Caracas, las *favelas* de Río de Janeiro y en general las *chozas* y *casuchas* que pueden verse en México y en otras ciudades importantes de la región alarman a los sectores dominantes, a las clases medias y a la opinión pública.

Las primeras respuestas pretenden, por un lado, promover el desarrollo de la producción y construcción de viviendas con base en las ideas de la arquitectura moderna y de la *Carta de Atenas*: es decir, edificación de grandes bloques departamentales en altura, en supermanzanas y construidos masivamente, incorporando nuevas tecnologías de construcción y conceptos de vivienda basados en la familia nuclear y espacios mínimos, pero con todos los servicios requeridos por la modernidad. Por el otro, se utiliza la política del *bulldozer* para eliminar las *barracas*, *tugurios*, *jacales* y demás tipos de vivienda que, siempre con denominaciones despectivas, aluden a las viviendas de los pobres.

Los dos tipos de respuestas reflejan sin duda la incompreensión del fenómeno y el rechazo social al mundo de “los pobres”, quienes son responsabilizados por la existencia de esta clase de asentamientos y por afeard nuestras ciudades; a su vez, se los hace responsables de su situación “por flojos”, “por atrasados en sus formas de trabajo y de producción”, “por borrachos e irresponsables” y, en fin, “por no ser modernos y civilizados” como las clases dominantes.

El desprecio por los procesos de poblamiento popular va de la mano con las propuestas que, por la vía de la fuerza o de la “ayuda”, pretenden que la solución al problema habitacional sólo se legitima a partir de las concepciones que las clases dominantes tienen sobre lo que deben ser la vivienda y el hábitat.

Ante la dimensión del problema y dada la ineficacia de las políticas descritas para lograr abatirlo, entre fines de los 60 y principios de los 70 surge una serie de iniciativas que tratan de buscar soluciones o caminos, que si no lo resuelven al menos atenúan sus efectos. Tenemos así las políticas de invasión dirigida, en el Perú por el Estado mismo y en el caso de Chile por algunos partidos políticos, aunque con la anuencia estatal.

Posteriormente vendrá el intento de algunos profesionales por proponer soluciones derivadas de observar ciertos aspectos formales y técnicos de los procesos. Entre estas soluciones destacan la de los “lotes y servicios básicos” y la “vivienda progresiva” impulsadas por el Banco Mundial, que los gobiernos de la región van a aceptar a regañadientes junto con los dólares prestados, tan necesarios para sus economías (1).

Desgraciadamente, estas soluciones, lejos de entender la complejidad y las lógicas en que se daba el poblamiento irregular o no controlado -por las leyes vigentes, que pretendían crear un mundo ordenado con base en reglamentos y prohibiciones, manteniendo sus divisiones e inequidades sociales-, acabaron marginando más a los pobres, cerrando y obstaculizando los caminos a otras opciones que ya se estaban generando.

Muchos autores pretendieron ahondar en el entendimiento del fenómeno y algunos propusieron soluciones diferentes. La mayor parte de ellos lo concibieron como un problema de las sociedades capitalistas de mercado, de su injusticia intrínseca y del papel que les tocaba a las familias de trabajadores y obreros en relación con el hábitat y la vivienda. De allí se concluía que el cambio de sistema social sería la base para resolver el problema.

Sin embargo, las experiencias equívocas y las limitaciones y fracasos de las políticas de vivienda de los países socialistas, que con similares concepciones urbano-arquitectónicas repitieron y ampliaron el mismo tipo de soluciones –por ejemplo, grandes edificaciones de vivienda de alta densidad en altura-, permitieron ver muy pronto que el asunto no era tan sencillo.

Entre las propuestas alternativas que se desarrollaron cabe destacar la de John Turner, quien enfatiza los valores y la importancia de los procesos de urbanización y vivienda

autoproducida -en lugar de *autoconstruida*- por parte de los pobladores pobres. Aunque con una cierta dosis de idealización y de individualismo, que le ha generado algunas críticas, Turner propone crear un sistema abierto y descentralizado que permita que los habitantes elijan entre diversas opciones en las distintas fases del proceso de autoproducción. Creo que merece rescatarse el fondo de la propuesta de este autor: la creación y desarrollo de una sociedad con mayor capacidad de acción de los agentes sociales, menos dependiente del Estado, pero a la vez más justa y equitativa.

La izquierda socialista, en cambio, se centró en lograr que las políticas estatales atendieran a los trabajadores y a los más necesitados pero con estructuras centralizadas y basadas en el saber especializado, y no pocas veces idealista, de los profesionales y de lo que las vanguardias políticas establecían como el bien común. En la mayor parte de los casos se impulsaron propuestas que podemos calificar de tecnocráticas, llenas de buenas intenciones. Es conveniente recordar que los defensores de esta corriente despreciaban la autoproducción, vista como una forma más de explotación de las clases trabajadoras, y por lo tanto les ha sido difícil entender la complejidad y las potencialidades del proceso.

En el ámbito institucional, entre las múltiples propuestas que se proponen y realizan en el “tercer mundo”, vemos una variedad de opciones, desarrolladas por los gobiernos nacionales, el Banco Mundial y el Centro Hábitat de Naciones Unidas (UNCHS, por sus siglas en inglés), que tratan de encontrar caminos de solución al creciente problema de los asentamientos irregulares -los que por cierto se han multiplicado en la segunda mitad del siglo pasado pese a los programas y las políticas aplicadas.

En realidad, tras las buenas intenciones de algunos actores y las declaraciones de los gobiernos estaba la desconfianza respecto a la población popular mayoritaria y, peor aún, la ínfima cantidad de recursos destinados en los presupuestos nacionales a los grupos de bajo ingreso.

La búsqueda de alternativas

Paralelamente a los procesos descritos, en las décadas de los 60 y 70 surgen en América Latina diferentes actores que van a vincularse más directa y orgánicamente a los sectores populares (2) en función del poblamiento y la vivienda. Las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG) (3) y varios sectores de la iglesia católica progresista, en especial los jesuitas, van a formar redes importantes sobre estos asuntos tanto a nivel regional como mundial -como el Sistema Latinoamericano y Asiático de Vivienda Popular (SELAVIP)- y, por

su parte, diversos profesionales, de manera individual o adscritos a universidades, van a buscar respuestas a partir de la problemática misma.

Múltiples iniciativas y propuestas que pretendían que el mejoramiento de la vivienda y el hábitat de las mayorías se realizara de una forma más integral y con una visión más compleja de los problemas y de las formas de solucionarlos. No se trata meramente del financiamiento, de las normas o de las soluciones arquitectónico-constructivas de la vivienda y de la infraestructura, sino de ver los problemas más bien como una oportunidad de que la población misma pueda decidir y controlar cómo mejorar su vida, considerando, entre otros, los aspectos relativos al hábitat y a la vivienda.

La estrategia se basa en dos aspectos clave: la participación y la organización. Se parte de que el problema fundamental estriba en la debilidad económica y política de los actores individuales (en este caso los pobladores de los barrios), respetando las formas sociales y culturales que constituyen su mundo.

Se pretende, entonces, transformar las condiciones de la vivienda y el hábitat; y esto no se puede desligar de la lucha por mejorar las capacidades económicas, sociales y políticas de los sectores populares. Se requiere organización, capacitación, participación en las decisiones, etcétera, en diferentes niveles y en función tanto de los intereses inmediatos como de mediano y largo plazo.

Es evidente que no se cree con ingenuidad que simplemente a partir de este proceso y de la lucha por la transformación de las condiciones de vivienda y hábitat se produzca, por sí misma, la transformación general de la sociedad hacia un mundo más justo y equilibrado. Se requiere, entre otras muchas cosas, de la articulación entre las múltiples formas de lucha social y económica que se han venido desarrollando en diversos campos y sectores, entre las que destaca la que los grupos y movimientos de vivienda y hábitat protagonizan en varios países de nuestro continente (Argentina, Brasil, Ecuador, Perú, Uruguay, entre otros).

Ya hacia el final de este período, la primera reunión mundial por los asentamientos humanos, Hábitat I, efectuada en Vancouver en 1976 bajo convocatoria de las Naciones Unidas, permitió el encuentro entre numerosos grupos y personas que luchaban por un mundo mejor desde el campo del hábitat y la vivienda. Grupos del norte y del sur del planeta que establecieron lazos e intercambiaron experiencias. La reflexión colectiva, la discusión y las propuestas allí vertidas se concretaron en una *Carta* sobre los asentamientos humanos que fue signada por la mayoría de los participantes.

Sin embargo, muchas de las propuestas han sido utilizadas después sólo como parte de los discursos gubernamentales y no se han reflejado en acciones y recursos efectivos para apoyar a los grupos que luchan por la vivienda y el hábitat.

El caso de México

En parte por la coyuntura abierta por esa reunión, ese mismo año el Estado mexicano decretó su *Ley de Asentamientos Humanos*, en la que se propusieron cambios interesantes que sin embargo se toparon con la enorme resistencia de los sectores conservadores –para los que se trataba de una ley socialista- y de una opinión pública manipulada. Así se vieron frenadas las que pudieron ser reformas sociales importantes para lograr un mayor acceso al suelo urbano por parte de la población de bajo ingreso y, en general, un mayor control público de los asuntos urbanos.

Un año más tarde se crea en México la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y en el área de vivienda se invita a participar a algunos miembros de las ONG de hábitat, por considerárseles profesionales con una importante experiencia y con una visión abierta y plural sobre el tema.

En 1979 se aprueba el primer Programa Nacional de Vivienda. Dentro de las estrategias por las que habían venido pugnando las ONG en vías de apoyar los esfuerzos de la población popular, cabe destacar las siguientes:

- aceptar que la vivienda es un proceso y que como tal se debiera reconocer en las leyes y reglamentos para asegurar que se respeten las diferentes formas de hacerla;
- reconocer jurídicamente a los pobladores organizados, tanto en la forma de cooperativas como de asociaciones para la vivienda, con el fin de que fueran sujetos de crédito y financiamiento;
- crear una institución financiera que apoye a los habitantes de bajos ingresos, de acuerdo a sus características y modalidades, especialmente a los no asalariados;
- proponer una ley de vivienda que fomentara las diferentes formas de producción y la participación de los diversos agentes sociales.

Todas estas cuestiones se lograron, aunque con diferentes grados de éxito. En especial destaca la creación del Fondo Nacional de las Habitaciones Populares (FONAHPO), institución flexible en sus reglas y criterios de operación que permitió que los grupos de pobladores organizados pudieran obtener apoyos crediticios, otorgando, en un decenio (1982-1992), alrededor de 2,000 créditos que beneficiaron a unas 150,000 personas.

Retrocesos y nuevos caminos en la lucha

Desgraciadamente todos estos avances han sido en gran parte desmontados y destruidos por las nuevas políticas económicas, llamadas neoliberales, aplicadas desde mediados de los 80 también en el campo de la vivienda en Latinoamérica y México (sobre todo a partir de 1992), y que algunos investigadores caracterizan como “la deconstrucción del sistema de vivienda de apoyo popular” (4).

Es necesario analizar y evaluar lo que ha significado y significa este retroceso de las fuerzas progresistas, en especial ante el extraordinario desarrollo del capitalismo en su fase financiera y global que paradójicamente sume a las sociedades modernas en la ilusión de las riquezas materiales y los avances tecnológicos -aunque sean para unos pocos- mientras pone en peligro a la civilización humana enfrentándola a un despeñadero social, económico y ecológico.

En el campo que venimos analizando, la vivienda y el hábitat se privilegian como mercancías que tienen que ser producidas y distribuidas según las leyes de mercado. En un mundo en el que todo debe ser pagado, la solidaridad, el apoyo mutuo y otras formas sociales de producir que no están basadas en la ley de la ganancia no encuentran su sitio. Pero también es importante reconocer que, al mismo tiempo, se han puesto en evidencia y en crisis muchas de las políticas y posiciones sociales que, aún siendo progresistas, han estado plagadas de ineficacia, irresponsabilidad, determinismo, voluntarismo, incapacidad y demagogia; y que si no las transformamos y luchamos contra ellas las propuestas transformadoras tendrán poca posibilidad de éxito.

Pero al mismo tiempo, para este momento podemos hablar de una ya larga experiencia histórica que suma múltiples actores: grupos y organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, centros de estudios y grupos universitarios comprometidos, profesionales y técnicos tratando de dar sentido a su práctica, algunas experiencias gubernamentales que buscan respuestas auténticas para el bien común, y algunos funcionarios y miembros de

organismos internacionales de la sociedad civil, de Naciones Unidas e inclusive del Banco Mundial.

La convocatoria de NU a celebrar en 1987 el Año Internacional de Vivienda para los Sin Techo creó la ocasión para que 57 ONG de 40 países se encontraran en Limuru, Kenia. Fruto de este encuentro fueron la Declaración de Limuru y el conocimiento mutuo que dieron pie a plantear la refundación del Consejo Internacional del Hábitat, surgido a raíz de la Conferencia de Vancouver. El propio Consejo, y como parte destacada de las actividades de ese año, convocó al Foro Hábitat, realizado en Berlín, en el que se presentó una exposición de experiencias de producción social del hábitat realizadas en países de América Latina, Africa y Asia. Se aprovechó la ocasión para invitar las ONG involucradas en ellas y a otros grupos y personas que trabajaban desde hacía tiempo en la búsqueda de alternativas a conformar, junto con los viejos miembros del Consejo, la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC por sus siglas en inglés) (5).

Se inició entonces una transformación importante y se decidió que tanto la sede como el secretario general de esa nueva organización fueran del hemisferio sur (6). Se trata de la primera red con más de trescientos miembros de organizaciones no gubernamentales, civiles y centros de estudio e investigación, con una clara definición de objetivos y estrategias en función de luchar por el derecho a la vivienda y todo lo que de él se deriva.

En este camino, la reunión de Río de Janeiro por un hábitat sustentable en 1992 hizo posible el encuentro entre organizaciones de pobladores latinoamericanos (nucleados en el Frente Continental de Organizaciones Comunales-FCOC), redes de ambientalistas y miembros del programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo en Iberoamérica (CYTED), entre otros. Constituyó sin duda un gran estímulo para alimentar el proceso de análisis, reflexión y programas de trabajo que pretendían influir a nivel internacional en la aplicación del derecho a la vivienda y a la ciudad, así como presionar por políticas que permitieran a un mayor número de grupos sociales participar con decisiones propias y acceder a los apoyos requeridos para el mejoramiento de su calidad de vida.

En 1993, a invitación de la entonces directora del Centro Hábitat a una reunión para promover la *Cumbre de las ciudades* (Hábitat II, Estambul, 1996), se decide reforzar el trabajo de la Coalición en la promoción del cumplimiento del derecho a la vivienda así como la consolidación de todas las medidas necesarias. Al abrirse en múltiples foros la discusión al respecto, surge la iniciativa del grupo Latinoamericano de HIC por promover la idea de la

producción social del hábitat y la vivienda (PSHV) como la concepción y estrategia claves para encauzar y potenciar los esfuerzos que realizan los pobladores (*).

La producción social del hábitat y la vivienda: el debate

El término producción social del hábitat y la vivienda se había venido usando desde los 70 y fue aceptándose por muchos actores, aunque por la falta de acuerdo respecto a una definición precisa se le fueron dando diferentes interpretaciones. En algunos textos se define como “el proceso de desarrollo evolutivo del hábitat, espontáneo o planificado, para alcanzar la satisfacción de necesidades, tangibles e intangibles de los sectores sociales tradicionalmente excluidos” (7). Más detalladamente, para Enrique Ortiz se trata de “un sistema de producción social que actúa sin fines de lucro, por iniciativa y bajo el control de una empresa social promotora, que puede ser una organización de base de pobladores (cooperativas, asociaciones, mutual, sindicato, etc.), o una organización profesional no gubernamental (algunos de los tipos de ONG, centros de asistencia técnica, institutos populares de vivienda, asociaciones civiles pro-vivienda, etc.) que produce viviendas y conjuntos habitacionales que adjudica a demandantes organizados, quienes generalmente participan activamente desde las primeras fases del proceso habitacional” (8).

Tenemos aquí un primer problema. Muchos entienden como producción social aquella en la que participan los habitantes, ya sea en forma individual u organizada. Otros incluyen a la población que está organizada para tales fines o bien a aquella organizada bajo el cobijo de instituciones gubernamentales. Otros más se refieren a ella como a la autoproducción y/o autoconstrucción o la producción informal, etc. Y es importante ver que algunos se refieren sólo a la vivienda y otros pretenden involucrar al hábitat en general.

Esto demuestra que en los procesos de producción de vivienda y hábitat intervienen muchos actores con diferentes papeles, diversas concepciones de cómo hacer las cosas y distintos fines y objetivos. El calificar como producción social de vivienda y hábitat tanto a la que se produce de manera espontánea como a la planificada, participativa y estratégica (9), en función de los pobladores como actores significativos, tiene utilidad desde el punto de vista de la comprensión del fenómeno. Sin embargo, para los efectos de una propuesta de construir una política transformadora que integre los esfuerzos de la población con la organización participativa, los apoyos financieros y el cumplimiento de normas adecuadas, se presentan contradicciones que habría que analizar. No es objetivo de este texto profundizar en dichas contradicciones sino apenas exponer estas cuestiones para que puedan ser discutidas y la PSHV pueda plantearse de manera más sólida.

Es importante recordar que la idea de la producción social surge de la evidencia del enorme esfuerzo que hace una parte importante de la población -los que en América Latina denominamos sectores populares- por tener una vivienda propia . Los asentamientos populares han permitido a muchos pobladores disponer de un terreno para ir construyendo una vivienda y lograr paulatinamente la introducción de infraestructuras y equipamientos. También han sido los lugares donde se ha generado una oferta de vivienda en renta, principalmente en cuartos de casas y en cuarteríos, conventillos o vecindades en los que muchas veces conjuntamente con la habitación se desarrollan comercios, talleres y pequeñas factorías.

El proceso tiene una serie de resultados positivos que es necesario enfatizar, ya que suele negárseles cualquier virtud: vivienda con espacios amplios y flexibilidad para dar respuestas a demandas múltiples (comercios, cuartos de renta, segundas viviendas), calles con usos variados que permiten ir armando barrios, escalas que admiten la interacción social.

Aunque, por otro lado, estos pobladores se enfrentan también con muchos problemas. En primer lugar, tienen que remontar la normatividad existente y lidiar con la incomprensión de muchos técnicos, investigadores y funcionarios que los ven con simpatía política pero que no comprenden los procesos y sus potencialidades. En segundo lugar, están las malas condiciones de los sitios y terrenos donde se ubican: muchas veces en las periferias, mal comunicados, con pocos o ningún servicio, en terrenos accidentados, con mucha pendiente, inundables, etc.

Todo ello ha ido construyendo barrios que, a pesar de sus múltiples limitaciones y dificultades, logran consolidarse con el paso del tiempo. Podemos decir que después de cincuenta años muchos de ellos son mejores que la mayor parte de los conjuntos habitacionales que fueron construidos a partir de políticas públicas y contando con asesoría técnica.

El propósito de la PSHV es lograr un sistema de producción que permita que los diversos sectores de la sociedad puedan llegar a tener un hábitat y una vivienda que responda a sus múltiples condiciones y demandas por medio de procesos en los que participen y decidan. Hacerlo en forma tal que pueda adecuarse a su realidad, a sus posibilidades y potencialidades, presentes y futuras. Que permita relacionar sus demandas particulares con las de las comunidades del vecindario, del barrio y de la ciudad donde habitan; articularse a las cuestiones sociales, económico-productivas, normativas, culturales, arquitectónicas, urbano-espaciales y sustentables ecológicamente que conforman y determinan el hábitat,

entendiéndolo como un producto-producente en un proceso dialéctico. Tendríamos así una respuesta compleja al multivariado fenómeno del habitar y del hábitat.

Una primera cuestión que se nos presenta es si sólo los grupos organizados de pobladores pueden ser protagonistas de este tipo de experiencias.

Aquí tenemos dos niveles: el de la vivienda y el del hábitat. Es evidente que es necesario que los dos estén relacionados y articulados y éste es uno de los objetivos a lograr; pero también debemos aceptar que pueden llevarse a cabo independientemente y en todo caso partir de uno de ellos para vincularlo con el otro.

Una segunda cuestión, tanto a nivel de la vivienda como del hábitat, es la tendencia dominante a que se den procesos aislados, ya sean de familias o de comunidades (la calle, el vecindario, el barrio, etc.). Aquí la cuestión es aceptar que así se dan y apoyarlos, intentando que avancen hacia formas más complejas de organización y participación.

Esto significa, en el caso de la vivienda, que el sistema debe posibilitar que las familias que pretenden realizar un proceso de autoproducción en forma individual puedan hacerlo, ante la realidad evidente de que son la mayoría y de que será difícil lograr en las primeras etapas que lo hagan mediante procesos organizados.

Hacia una definición de la PSHV

Retomando, diríamos entonces que la PSHV es el sistema que permite que los individuos, las familias, las comunidades y las diferentes organizaciones sociales produzcan viviendas y hábitat en forma tal que controlen las decisiones fundamentales, ya sea en forma individual o en conjunto, mediante procesos que tiendan a evolucionar hacia formas más complejas y efectivas. Ello implica que deben existir las políticas, las estrategias, los instrumentos, la legislación, la normatividad, los financiamientos, las asesorías y, en fin, los diferentes caminos, posibilidades y opciones que lo faciliten.

Se propone una PSHV *planificada, participativa y estratégica*, que tendría como sus principales características:

- actores activos y proclives a la articulación con otros;
- planificación flexible;
- diagnóstico surgido de las necesidades comunitarias concertadas;
- decisiones tomadas participativamente por el conjunto de actores;

- plan para la construcción y acción colectivas;
- proyectos que expresan lo posible, sobre la base del consenso y el conflicto.

Estas características, así como los objetivos, deben ser vistos en el tiempo, no como una condición previa obligada sino más bien como la situación adónde debemos llegar. Es evidente que las ideas y formas de la PSHV están en construcción permanente y que se requiere evaluar las experiencias y caminos que la han ido formando. Más aún, llevar a cabo una discusión teórica entre los diferentes actores interesados que nos permita ir aclarando qué pretendemos, cuáles son las diversidades y cuáles las posibilidades, e ir afinando las estrategias más significativas para su desarrollo y evolución.

Este ensayo pretende simplemente aportar una serie de ideas sobre los procesos, reflexiones y discusiones de algunos de los actores que hemos estado involucrados en estos temas. Espero que esta oportunidad nos abra nuevas posibilidades para un diálogo más fructífero tanto entre las ONG y las organizaciones sociales como con los demás actores involucrados, especialmente las instituciones internacionales y los gobiernos.

* **Gustavo Romero F.** Arquitecto, miembro de Fomento Solidario de la Vivienda, A.C. (FOSOVI), Ciudad de México, ONG que forma parte de la Coalición Hábitat México (CHM); profesor en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Notas

- (1) Mesías, Rosendo y Romero, Gustavo. 2000. *La Participación en el planeamiento y diseño del hábitat popular*, Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo en Iberoamérica (CYTED), Fomento Solidario de la Vivienda (FOSOVI), Colación Internacional para el Hábitat (HIC), Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- (2) Cfr. Romero, Gustavo. 1995. *La alternativa y opciones de la Autoconstrucción en América Latina*, en Varios, *Reflexiones sobre la autoconstrucción del hábitat popular en América Latina*, CYTED, San Salvador. Allí presentamos una definición de lo que podemos entender bajo la denominación de “sectores populares”.
- (3) En América Latina se encuentran como pioneras, tanto en el desarrollo de experiencias como en la reflexión teórica sobre ella, el Centro Cooperativo Uruguayo (CCU), la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), El Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE) en Argentina, el original Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI) en México, y DESCO en Perú, entre otras.
- (4) Frase de Raúl Fernández Wagner, investigador argentino, en la conferencia dictada durante *La Semana de la vivienda*, Facultad de Arquitectura, UNAM, México, julio 2001.
- (5) *Declaración de Limuru*, Seminario Internacional de ONG, abril de 1987, Limuru, Kenia.

- (6) En este caso, la sede se estableció en la Ciudad de México y el Secretario Ejecutivo designado fue Enrique Ortiz, profesional con una trayectoria muy significativa en este campo.
- (*) Para mayor información sobre este proceso de reflexiones y producción teórica se pueden consultar, entre otros, los documentos: Hábitat II, Declaraciones, Compromisos y Estrategias para la Acción, Víctor Delgadillo Editor, Coalición Internacional para el Hábitat y Coalición Hábitat México, México, 1998; y Diez postulados hacia Hábitat II, Declaración de la Red Viviendo y Construyendo, Subprograma XIV-HABYTED- de CYTED, 1994. (*N. del E.*).
- (7) En: Enet, Mariana; Mesías, Rosendo; Romero, Gustavo et. al. 2001. *La participación en el planeamiento y diseño en la producción social del hábitat*, Red Viviendo y Construyendo, Subprograma XIV –HABYTED- de CYTED Documento inédito.
- (8) Ortiz, Enrique. 1998. *Notas sobre la producción social de vivienda. Elementos básicos para su conceptualización e impulso*, Casa y Ciudad, México, D.F.
- (9) Enet, Mariana; Mesías, Rosendo; Romero, G. 2001. Op. cit.

Ejes autogestionarios en la producción social del hábitat

Néstor Jeifetz*

La noción de *autogestión* es, centralmente, una noción de construcción de poder, de poder popular o de construcción de poder de los que hoy no lo detentan.

La noción de *autogestión* es una noción de construcción de una cultura colectiva de transformación, de construcción de una cultura colectiva para potenciar los valores de la individualidad humana, para construir un hombre nuevo.

La noción de *autogestión* es una noción de construcción de colectivos; es una noción de desarrollo organizacional en la perspectiva de ser parte de procesos unitarios del campo popular, para transformar la actual realidad socioeconómica y cultural y construir una nueva realidad donde el ser humano recupere su capacidad de ser plenamente.

La noción de *autogestión* no es una noción ajena o paralela a la del Estado sino una noción profundamente vinculada a la construcción de un nuevo Estado de todo el pueblo... tal vez sí, en perspectiva, sea una noción vinculable a la desaparición del Estado como instrumento de dominación de clase.

La noción de *autogestión* en el marco de la ciudad, es una noción de lucha por el espacio, en un territorio de lucha entre distintos sectores y clases sociales que -como polos de una dinámica compleja- se lo apropian o son expulsados.

La noción de *autogestión* es una noción de construcción, una noción de proceso, y una noción de proceso dialéctico, no lineal.

¿Cómo se va dando ésta construcción autogestionaria en la lucha por ganar colectivamente el Derecho a la Ciudad y el Derecho a la Vivienda ?

Trataremos de identificar, en las dinámicas que se desarrollan en el interior de la ciudad, algunos ejes de estos procesos de construcción, buscando marcar instancias o etapas que expresan -por existencia u omisión- la existencia o no de tales contenidos autogestionarios en dichos procesos, de tales dinámicas de construcción.

Desde el Desarrollo Organizacional

Los fenómenos de ocupaciones de edificios en las ciudades -masivos y al mismo tiempo localmente dispersos- expresan la inexistencia de políticas sectoriales con capacidad de respuesta frente a las necesidades de hábitat de los sectores populares, inexistencias sectoriales inscritas en la aplicación de modelos generadores de altísima concentración de la riqueza con la inescindible contracara del acelerado desarrollo de la miseria en la mayoría de nuestra población latinoamericana (1). Son fenómenos motorizados desde la necesidad y en los que la organización colectiva está esencialmente ligada a criterios de sobrevivencia cotidiana, sobrevivencia que tiene en la ciudad su base fundamental.

Muchas veces, la actitud permisiva del Estado frente a este fenómeno, o con mayor claridad frente al de ocupación de tierras (básicamente en el Gran Buenos Aires o áreas periféricas de las grandes ciudades), tiende a su propia auto-preservación o bien a operar como mediador para que el valor agregado por la gente a través de los procesos de transformación de las tierras en barrios sea apropiado -mediando negociaciones de regularización dominial- por los propietarios originales. Descompresión de las supuestas "responsabilidades" del Estado frente a las demandas sociales de hábitat y operador estructural de lo de siempre: la apropiación, por parte de unos pocos, del trabajo de muchos.

Tal vez la primera forma organizativa (2) es la cuasi no organización, en el marco de una actitud inicial -desde los ocupantes de edificios- de búsqueda de una cierta invisibilidad del fenómeno; conducta de ocultamiento, de carácter defensivo y posiblemente hasta "culposos", por la más o menos consciente violación de la "sagrada" propiedad privada.

Las actitudes de ocultamiento tienen "patas cortas" y tanto la propia cotidianidad como las necesidades de defensas legales o "blanqueos" (3) de las conexiones a los servicios van construyendo un nuevo segundo estadio. Aparece una especie de estructura de "gestores y gestionados", estadio en el cual todavía no necesariamente emerge la perspectiva de pensar en iniciar caminos de lucha para ganar "se" el Derecho a la Ciudad... Y de paso, la noción de derecho que en estas instancias se tiene es la del derecho dado, no del derecho ganado a través de la organización y la lucha; no existe en estos primeros umbrales organizacionales noción histórica de los derechos.

En el desarrollo de los procesos organizativos autogestionarios es esencial la incorporación de la dimensión histórica de productos superestructurales, como los marcos normativos vinculados a los derechos sociales. Es esencial que las organizaciones se apropien de las

luchas populares que muchas veces, sangre mediante, dieron como productos herramientas legales que contienen y expresan derechos sociales. Estamos hablando de sumar, incorporar, imbricar esta comprensión histórica, con el desarrollo de una práctica organizacional propositiva y de lucha, que de derecho a reivindicar los derechos.

Pero no existe fenómeno social que no genere, desde su propia interioridad y con su contexto socioeconómico cultural y político, perspectivas superadoras de sus limitaciones iniciales. Distintas y ricas interacciones van recreando esas visiones y objetivos iniciales, comenzando a vislumbrarse perspectivas de mayor desarrollo.

Algunas variables de esta interacción: el paralelismo de los fenómenos de ocupaciones de tierra y de edificios -desde la existencia embrionaria de ámbitos de reflexión en el seno del MOI- posibilitan ver con nitidez en la toma de tierras un proceso acelerado y colectivo de producción social del hábitat; la transformación de la tierra semi-rural ocupada en barrios; la mimetizada continuación, en no más de una década, del tejido barrial preexistente en la que originalmente fue una ocupación de tierras.

Otra de las variables de interacción, y ésta propiamente de articulación latinoamericana, es el conocimiento, la inicial puesta en común de una de las experiencias de producción autogestionaria más paradigmáticas de Latinoamérica, como la desarrollada por sectores del pueblo uruguayo desde comienzos del 70 a través de su Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM).

Estas dos variables, entre otras, promueven el lento pero continuo acceso a un tercer estadio organizacional en el que la ciudad se comienza a percibir como un objetivo de lucha visible, la forma cooperativa como herramienta de organización apropiada para el desarrollo de propuestas colectivas, y los derechos como productos históricos de la lucha popular y en tal sentido reivindicables para ganar"se" el Derecho a la Ciudad.

En sus formas iniciales, es posible que el modelo cooperativo tienda inicialmente a transpolar, a no desprenderse del modelo anterior de gestor-gestionados. En esta tercera fase, hay una lucha entre el modelo con que se viene o se arrastra -autoritario y de delegación- con el nuevo que hay que construir.

La cuarta etapa, la organizacional, para que exista como tal y tenga entidad cierta tiene que resolver esa contradicción en favor de una estructura en la que las direcciones se socializan, constituyendo verdaderos colectivos de conducción subordinados al funcionamiento y a las

resoluciones de la asamblea y garantizando una dinámica en la que el "mandar obedeciendo" sea una de sus características centrales.

Es decir, construcción de una dinámica en la que las conducciones cooperativas sean emergentes de un fuerte proceso de discusión, elaboración y decisiones de asamblea; ámbitos colectivos que mandatan a sus direcciones a ejecutar sus decisiones; direcciones que reelaboran, reflexionan y proponen permanentemente a sus bases, sobre nuevas líneas de acción; dinámica dialéctica en la que la relación entre los colectivos de dirección y su base de asamblea decisional tiene carácter continuo y ascendente.

Desde la Interacción con el Estado

La etapa inicial de la invisibilidad, etapa fuertemente endógena -autoorganizarse, luego de la ocupación, "sin ser vistos"-, tiene correspondencia con la inexistencia de vínculos con el Estado; o con la conciencia de visualizar al Estado como represor de acciones colectivas, como la ocupación de edificios en la ciudad, violatoria de la propiedad privada.

Vale aclarar que en el caso de las ocupaciones de edificios -es decir en el caso de ocupación de suelo urbano, de la ocupación de la ciudad- es casi excepcional que el Estado asuma el rol de mediador u operador para facilitar transferencia de ingresos hacia los propietarios de los inmuebles, mediante procesos de regularización dominial (como sí lo hace en las ocupaciones de tierra localizadas en las conurbaciones de las grandes ciudades). Generalmente va a tener una actitud relativamente permisiva (5) o va a asumir un rol expulsor. Ambas, en realidad, son caras de la misma moneda y dependerá o se definirá en función de la instancia en que se encuentre la dinámica socioespacial de la ciudad y el rol consecuente que respecto a ella asume el Estado, siempre garante del desarrollo de los negocios de los grandes grupos empresarios y financieros.

Es en la etapa organizacional defensiva en la que comienzan a establecerse vínculos iniciales, motorizados por acciones legales (por ejemplo contra acciones que el Estado, aún desde una actitud permisiva, siempre preventivamente va a operar) o por temas vinculados a conexiones de servicios, etcétera; la relación con el Estado es puntual, personalizada, superficial y/o periférica. No existe, desde los embriones organizacionales que comienzan a emerger, ni siquiera una conciencia básica de cómo funciona el Estado a través de sus estructuras gubernamentales; pero las puertas de la interacción comienzan a entreabrirse.

La procesada confluencia de puntualidades, la puesta en común de acciones vinculadas a gestiones defensivas, el conocimiento del desarrollo histórico de distintos movimientos sociales regionales y latinoamericanos en el campo del hábitat, la vinculación con organizaciones nacionales de base sindical que comienzan a enfrentar propositivamente y con lucha al modelo capitalista neoliberal, se constituyen en bases de la creación de nuevas organizaciones urbanas.

Organizaciones que vislumbran la lucha por el Derecho a la Ciudad -tal vez recreando banderas como la radicación, que fuera motor histórico de las luchas del movimiento villero en la Argentina- así como la lucha por conquistar el Derecho a la Vivienda como fundamentos de su propia existencia y estructuración. Esta existencia y estructuración, apoyada material y cotidianamente -muchas veces desde formas organizativas cooperativas- en el desarrollo de propuestas de acceso al techo colectivo o a la compra de edificios en la ciudad, así como en la recuperación de la noción histórica de los derechos humanos como expresiones superestructurales de las luchas populares, van elevando los niveles de la interlocución con el Estado y con sus conductores gubernamentales.

Las puertas comienzan a abrirse con mayor amplitud y más frecuencia y en el contexto de esta nueva interacción las organizaciones van constituyendo un nuevo proceso reflexivo respecto a las políticas de gobierno, al sentido y a los intereses que representan y al contenido de la sociedad que dichas políticas e intereses están expresando y sosteniendo.

Estas instancias de constitución de las nuevas organizaciones sociales como interlocutores reconocidos por los ámbitos gubernamentales pertinentes se corresponden con propuestas y reflexiones sobre la formalización de dicho status.

Expresiones de este estadio de la interacción son, entre otras, las denominadas Mesas de Trabajo y / o Mesas de Concertación, ámbitos conjuntos en los que se discuten y elaboran propuestas normativas motorizadoras de nuevos tipos de operatorias de hábitat popular.

Estos nuevos ámbitos, que llegan o han llegado a "manejar" porciones no despreciables de los presupuestos sectoriales, se pueden convertir en "corcets" del movimiento popular en tanto el mismo quede entrampado en una supuesta lógica de pares -movimiento social/gobierno- perdiendo porciones significativas de autonomía y muchas veces de capacidad de lucha (6).

Si el desarrollo de estos niveles de reconocimiento y formalización de las organizaciones sociales no tiene un paralelismo o una interrelación con el desarrollo de las luchas sociales y políticas en un plano superior de escala nacional, se puede llegar efectivamente a situaciones de entrapamientos y ser inclusive funcionales a las descompresiones que las políticas económicas dominantes requieren para ejercer su propia continuidad.

Un nivel superior de esta dinámica se plantea y ejecuta cuando el desarrollo de las organizaciones sociales son parte, o se hallan fuertemente vinculadas, con la construcción de fuerza política a escala nacional con profundo contenido popular.

El nuevo modelo, la nueva construcción de la interacción movimiento popular/gobierno ahora se expresa a través de metodologías de gestión involucradas en lo que se denomina Presupuesto Participativo, y en nuestra Latinoamérica se ha desarrollado justamente en los países en donde tales construcciones políticas existen: el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil o el Frente Amplio en Uruguay.

En las ciudades en las que esta metodología participativa tiene más desarrollo -por ejemplo el Porto Alegre de tres gestiones del PT y de dos Foros Sociales Mundiales- este modelo de democracia más avanzada ha llegado a definir no más del 30% total del presupuesto urbano y comienza hoy a recorrer el camino de instalación estadual. Aunque desde luego teniendo incidencia en un porcentaje significativo de los montos y direccionalidades de los recursos, el mayor porcentaje sigue siendo definido fuera de este proceso de participación del movimiento popular.

Estos procesos, que sin duda implican un fuerte avance en los mecanismos y en las concepciones de nuevas constituciones democráticas, todavía no ponen en cuestión o no revierten el sistema capitalista imperante, generador del empobrecimiento creciente de nuestros pueblos.

Sí van constituyendo escenarios de nuevas prácticas y reflexiones del campo popular; sí van conformando ámbitos potenciadores de la creación de una nueva cultura colectiva y solidaria; sí van creando un campo fértil para avanzar en la profundización de los procesos de transformaciones radicales que requiere nuestra Latinoamérica explotada.

Desde los Procesos Normativos

Los procesos normativos de las políticas autogestionarias de hábitat popular, como cualquier otro proceso, son esencialmente construcciones históricas directamente vinculadas al nivel de desarrollo del movimiento social y al nivel de articulación de éste con las construcciones políticas populares.

En el marco al que estamos haciendo referencia -las ocupaciones de edificios en las grandes ciudades, particularmente Buenos Aires- los procesos normativos desde el campo popular, es decir, los generados desde el seno mismo del fenómeno y su construcción organizacional, se inician desde el fenómeno mismo -de alto grado de espontaneidad- y la normatividad inicialmente existente es la de la propiedad privada y la expulsión; es decir: es la normatividad del enemigo.

La construcción de normatividad propia está vinculada directamente al nivel de existencia y desarrollo organizacional de base, a sus capacidades cuantitativas y cualitativas de lucha y de reflexión propositiva.

Primer estadio: con la normatividad del mercado (o la antinormatividad popular)

Se desarrollan propuestas que se corresponden con la casi no visibilidad organizacional (por ejemplo la Cooperativa Yatay, conformada en un edificio ocupado en el barrio de Almagro), se inician apoyadas y centradas en una muy fuerte decisión de microcolectivos de ganar el Derecho a la Ciudad mediante procesos absolutamente "unidireccionales" (7). Procesos donde es prácticamente inexistente -y/o eventualmente complementaria- la presencia de ámbitos gubernamentales, desarrollándose en la construcción fuertes vínculos del pequeño colectivo de base con coordinaciones técnico-políticas que incentivan y cohesionan esta manifiesta y férrea voluntad colectiva.

La normatividad en la que se resuelven estas primeras experiencias es la de la antinormatividad popular; son las reglas tradicionales del mercado y sus actores cotidianos: la compra-venta particular, la oferta privada, las inmobiliarias como intermediarias interesadas en las transacciones; sistemas bancarios de préstamos individuales con altos intereses, contrapesados por el ahorro colectivo. Es decir, nada muy creativo desde la normatividad; en cambio sí es creativo el propio proceso unidireccional del grupo cooperativo y su existencia; la experiencia que va a desarrollar para ganarse auténticamente el Derecho a la Ciudad va a

transformarse en soporte legítimo para comenzar a instalar la necesidad de formulación de normativas populares.

Otra cara de este primer estadio organizacional, esta vez afectando grandes áreas ocupadas de la ciudad -la denominada ex Autopista 3 en la zona norte de la Capital Federal-, se desarrolla y comienza a construir sus primeras respuestas en ámbitos de la Legislatura: generando una situación de "precariedad en la normatividad propia del sistema", semi-legalizaciones de su situación a través de normas de comodato y/o primeras ordenanzas reconociendo situaciones de hecho y planteando en perspectiva futura una solución más de fondo.

Segunda etapa: construyendo organización autogestionaria en los resquicios de la normativa neoliberal

Las políticas de privatizaciones, clara y casi salvajemente puestas en evidencia a comienzos de los 90 con la gestión menemista y uno de los ejes centrales de la brutal transferencia del patrimonio nacional a la voracidad del capital financiero, crearon áreas gubernamentales y herramientas normativas para, esencialmente, garantizar la exacción total hacia el capital privado de los inmuebles residuales de las ex empresas estatales (de ferrocarriles, obras sanitarias, agua y energía, teléfonos, gas, etcétera).

Estas áreas gubernamentales -Dirección de Bienes del Estado de la Nación- y estas herramientas normativas -Ley 24.146 y Decreto Reglamentario 776/93- que permiten la transferencia de los inmuebles innecesarios a empresas privadas o a organizaciones sociales, fueron utilizadas por éstas últimas como "resquicios legales" para impulsar las primeras experiencias autogestionarias de base, ya fueran de conjuntos de familias semiorganizadas en condominios o de familias en estadio superior -cooperativamente organizadas, las que van a acceder al dominio colectivo en áreas centrales de la ciudad en los propios edificios ocupados que originalmente eran de propiedad nacional.

El condominio de Eleodoro Lobos en Parque Centenario -experiencia realizada al comienzo de los 90- articuló esta "hendidija normativa" con una vieja ley de herencias vacantes de la década del 30, posibilitando que el edificio ocupado por las familias pasara al Ministerio de Educación, luego fuera declarado innecesario para el uso de ámbitos públicos y finalmente transferido al condominio conformado por los ocupantes originales.

La Cooperativa La Unión, ocupación de 24 familias de un edificio de propiedad nacional en Puerto Madero -nuevo barrio, producto de la renovación urbana apoyada en la transferencia cuasi subsidiada del suelo central al capital inmobiliario, sobre el cual se asentaban los viejos docks del puerto, hoy rehabilitados- desarrolla inicialmente un fuerte proceso autogestionario de carácter "unidireccional". Más tarde utiliza la Ley 24.146 y consigue la transferencia del edificio en cabeza de cooperativa. Su posterior rehabilitación edilicia -primera rehabilitación autogestionaria en áreas centrales de la ciudad de Buenos Aires- se ejecuta articulando aportes propios de la cooperativa -ahorro y ayuda mutua- con programas de trabajo nacionales (Programa Trabajar de subsidios individuales) para cubrir mano de obra calificada, y un fondo semilla de préstamo con intereses subsidiados (Programa 17 de Subsecretaría de Vivienda de la Nación) que cubría los requerimientos de materiales y parcialmente la asistencia técnica arquitectónica; el resto de la asistencia interdisciplinaria fue cubierta por el MOI. Como surge de lo expuesto, para desarrollar una experiencia -si bien pionera en la ciudad- se requirió de la articulación de cinco actores diferentes: tres ámbitos nacionales y dos organizaciones de base.

Tercera etapa: propuestas legislativas "puntuales" de regularización dominial en la ciudad y de accesos a préstamos individuales desde situaciones de emergencia

Familias integradas en cooperativas van a desarrollar procesos organizativos autogestionarios en inmuebles ocupados en áreas centrales propiedad del gobierno de la ciudad, impulsando y proponiendo herramientas normativas en el seno de la Legislatura para regularizar el dominio; esta regularización significa centralmente ganar la radicación o ganar colectivamente el Derecho a la Ciudad. Son experiencias puntuales, pero que sientan precedentes replicables para situaciones similares en las que se encuentran cientos de familias que ocupan inmuebles en la ciudad de Buenos Aires.

Otra faceta en la construcción de normatividad popular es la que surge como consecuencia de la reacción popular frente a procesos de renovación urbana en el tradicional barrio de La Boca, renovación que conlleva socioespacialmente -como históricamente sucede en la ciudad capitalista- procesos de desalojo y expulsión. Frente a este fenómeno, se construye la Asamblea de Desalojados de la Boca -articulación de las familias afectadas con la parroquia San Juan Evangelista, cuyo párroco era el padre Lapadula- y la conformación de su organización de base emergente: la Mutual de Desalojados de la Boca, liderada por Alberto DiPalma. Esta organización va a impulsar la sanción de una Ordenanza en la Legislatura y su posterior reglamentación, generadora de la operatoria 525 operada desde el ámbito responsable del ejecutivo, la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV).

Es una operatoria de préstamos individuales hipotecarios y en tanto tales -individuales-desajustados en su forma respecto a lo que había sido una lucha colectiva. Hay problemas de correspondencia entre formas de lucha y tipo de operatoria... no muy distintos a la lucha colectiva por la tierra, después transformada a través de procesos de regularización, en atomizaciones mediante el acceso a la propiedad individual.

En realidad, estas luchas y estos precedentes van a ser fundamentos para el reconocimiento en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires -adquiere el status de autónoma en el año 1996- del derecho a la radicación, del apoyo a los procesos autogestionarios y de la recuperación de inmuebles ociosos, conceptos todos expresados en el artículo 31 de la Carta Magna local.

Cuarta etapa: desarrollo de propuestas normativas de escala local

Bases iniciales para la construcción de propuestas autogestionarias, que comienzan a "mostrarse" como construcciones alternativas al sistema oficial imperante de recursos financieros para las ejecuciones empresariales. Los procesos sintéticamente descritos en los puntos anteriores van a constituirse en base de mesas de trabajo entre ámbitos del gobierno y organizaciones sociales autogestionarias de hábitat con el objeto de pasar a niveles normativos superiores: pasar de puntualidades casi paradigmáticas a normatividades más generales, que impulsen y cobijen el desarrollo más amplio y generalizado de experiencias colectivas autogestionarias al interior de la ciudad.

Producto de esta instancia de desarrollo fue la Ley 341, promulgada en febrero del 2000 y reglamentada como Operatoria Autogestión y Emergencia Habitacional en agosto del 2001 por la Comisión Municipal de Vivienda, organismo para la aplicación de la Ley. El MOI y la Mutual de Desalojados de La Boca fueron algunas de las organizaciones de base local que le dieron sustento a estas construcciones normativas; a nivel nacional, la Federación de Tierra y Vivienda de la Central de Trabajadores Argentinos (FTV-CTA) le va dando anclaje y perspectivas nacionales a estas propuestas.

Esta Ley instala, por primera vez en la ciudad de Buenos Aires, a las organizaciones populares de hábitat con personería jurídica como sujetos de financiamiento, comenzando a visualizarlos -a partir de su práctica colectiva preexistente- como administradores de los recursos oficiales para la compra de sus inmuebles -consolidación del Derecho a la Ciudad- y

la transformación de éstos en conjuntos habitacionales -consolidación del Derecho a La Vivienda. La normatividad autogestionaria comienza a existir.

Quinta etapa: la normatividad autogestionaria "en juego"... o en producción

Hace un año, más precisamente el 20 de julio del 2001, en la ciudad de Buenos Aires, "estalló" un aspecto de la política de emergencia habitacional del gobierno: el alojamiento de familias en hoteles subsidiados, familias por las cuales el GCBA derogaba más de 500 dólares (hasta diciembre del 2001) mensuales por habitaciones de 4 x 4, con malos servicios comunes, regímenes más o menos carcelarios para el uso cotidiano de los espacios, restricciones a las visitas, permanentes arbitrariedades de las/ los oscuros encargados etcétera. En síntesis: irracionalidad de inversiones para constituir, desde profundas ópticas asistenciales, ámbitos cuasi destructivos de la cotidianidad familiar.

La Ley 341 se convirtió en herramienta de alternativas superadoras: a ella, con desconocimientos y muchas veces falta de lógicas organizacionales, se abrazaron esperanzados tanto las propias familias -que apresuradamente se constituyeron jurídicamente en cooperativas o asociaciones civiles, sin serlo organizacionalmente- como los propios ámbitos gubernamentales responsables de la problemática.

El producto hoy es que la Ley 341 y su operatoria específica -Autogestión y Emergencia Habitacional- alojaron estas esperanzas y las familias hoteleras impulsaron, conjuntamente con organizaciones de hábitat popular como el MOI y Mutual de Desalojados de Las Boca, la puesta " en producción" de la Ley.

La compra de inmuebles, que en esta etapa deben transformarse en asiento de nuevos conjuntos habitacionales ejecutados colectiva y autogestionariamente por las organizaciones de base, plantea este desafío que deberá acompañarse por una readecuación y profundización de la propia Ley 341 y de sus Reglamentaciones específicas. Y esto en el actual marco político nacional en el cual el aumento de los costos de producción ha subido en el primer semestre del año más del 60 %.

Organización para la ejecución, ajuste y profundización normativa serán caras de la actual etapa de ingreso a la producción autogestionaria, en un todo mediado sustancialmente por el rumbo que tomará la resolución de la profunda crisis nacional: a favor del pueblo o a favor de

los intereses expresados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos multilaterales.

Sexta etapa: la necesidad de que el desarrollo normativo se de regional y centralmente, a escala nacional

La grave y profunda crisis del modelo de entrega puesto en marcha por el neoliberalismo bajo los dictados de los organismos multilaterales internacionales, operado con obsecuencia traidora por el menemismo en la década del 90 y continuado por las posteriores y actuales gestiones con el mismo rumbo, está provocando un virtual estado de rebeldía en el seno de nuestra sociedad. Rechazo a todo lo instituido y creación de nuevas formas de democracia participativa y directa. El movimiento piquetero, las asambleas barriales y los cacerolazos son formas actuales de expresión de un pueblo en ebullición y búsqueda de nuevos caminos, de nuevas respuestas, de nuevas construcciones sociales, económicas, políticas y culturales.

En este contexto, lo sectorial, las políticas de hábitat popular -del mismo modo que el resto del país- es parte de la lucha entre un modelo de muerte -el sistema capitalista en su actual fase de desarrollo- y la necesidad de construir, todos los días, un nuevo sistema en el cual la vida y el desarrollo humano sean eje y soporte básico.

El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y base del sistema nacional de vivienda fue históricamente un recurso financiero más de las empresas para operar su objetivo: la ganancia. Hoy el FMI, al igual que ha operado con otros recursos y/o fondos específicos, "ordenó" a sus sirvientes nacionales que le quiten a dichos fondos su especificidad con el objeto de poder utilizarlos para el pago de las "obligaciones" externas. Consecuentemente la definición de estas prioridades ha hecho desaparecer hasta el sentido original del Fondo que era ser vehículo de generación de ganancia para los grupos empresarios nacionales.

Hoy es desafío y responsabilidad de las organizaciones de hábitat popular -además de ser consciente y prácticamente parte integrante de la lucha popular para la transformación del sistema de explotación- diseñar, proponer e impulsar la creación de un nuevo sistema normativo nacional en el cual el carácter autogestivo deberá ser una de las características esenciales.

Conclusiones parciales, a modo de síntesis

Cuando al comienzo de estas notas planteamos un vínculo directo entre la noción de autogestión y la construcción de poder popular lo hicimos desde la concepción de constitución de poder como la procesada recuperación/apropiación de las bases materiales y culturales enajenadas por los sectores del capital concentrado.

Recuperación/apropiación de bases materiales, en tanto la mayoría de la sociedad debe recuperar las riquezas naturales y el patrimonio nacional construido, que nos han robado; hay que recuperarlo. Nos han robado el manejo y la utilización de esas riquezas y patrimonio: hay que recuperar las riendas de la conducción del Estado y de la definición nacional de las líneas de desarrollo económico-social, en una indispensable visión latinoamericana.

Recuperación/apropiación de las bases culturales es otra de las vertientes que entendemos indisoluble a este proceso de lucha y transformación. Construcción de una nueva cultura en la que el eje sean la práctica y la reflexión colectiva y el desarrollo permanente y creciente de la solidaridad. Apostamos, sentimos y entendemos que la individualidad de mayor calidad, la potenciación de las mayores capacidades y virtudes individuales son sólo generables en los ámbitos de las prácticas y generación de pensamientos colectivos. La visión y la cultura individual y privatista es la cultura de la destrucción del individuo, es la cultura de la pérdida de sus potencialidades humanas de evolución.

La recuperación/apropiación de las bases materiales y culturales debe apoyarse en la construcción de un tercer eje, el de la conformación de una dinámica socio-organizativa que surja y se construya desde las bases, de abajo a arriba; no en el marco de una concepción basista -muchas veces encubridora de prácticas autoritarias- sino en dinámicas apoyadas en concepciones del "mandar obedeciendo".

El desarrollo de estos tres ejes -partes estructurales de una concepción autogestionaria- debe imbricarse y permear la interioridad de los tres aspectos que analizamos en estas notas: el organizacional, el normativo y el de interacción con el Estado.

La construcción sectorial organizativa, expresada a través de la conformación de cooperativas de vivienda, tiene que constituirse en herramienta que aporte al nacimiento y desarrollo de nuevos colectivos, potenciadores de nuevas y transformadoras individualidades.

La práctica colectiva y solidaria, que recorre todo el proceso de lucha por conquistar el Derecho a la Ciudad y luego el Derecho a la Vivienda, debe sentar nuevas bases materiales en la construcción de una nueva sociedad: oponerse a la segregación socioespacial de la renovación capitalista, peleando y conquistando a lo largo de un proceso pedazos de ciudad; la misma construcción material del hábitat popular debe construir sus propias bases económicas, las bases de la economía popular.

La práctica colectiva y solidaria debe producir, como resultado de sus procesos y de la indispensable e ineludible reflexión sobre ella (de lo contrario difícilmente podrán existir saltos cualitativos transformadores en la conciencia popular), la instalación de nuevas bases culturales; de las bases culturales del hombre nuevo.

La práctica y la reflexión colectivas en el seno del movimiento cooperativo autogestionario superarán las concepciones individualistas y privatistas apropiándose de la lógica y contenido de sus propios "haceres" y luchas, también expresados con continuidad en la forma de propiedad: la propiedad colectiva. "Lo que se gana colectivamente, no puede perderse en forma individual" dicen algunos compañeros del movimiento piquetero; o, como expresa una compañera cooperativista, "yo no soy dueña de mi vivienda, soy dueña de todas las viviendas de mi cooperativa".

Las prácticas y la reflexión colectivas, en el marco de su proceso de desarrollo, íntimamente vinculado a sus características cuantitativas y cualitativas, van "pariendo" su propia normatividad y con esa parición van consolidando en su seno la noción de derecho ganado, que es la concepción íntimamente popular del derecho. La concepción que nos sirve, la que vale, la que debemos alimentar y desarrollar. No la asistencial del "tengo un derecho, dénmelo". Los verbos propios de las mejores tradiciones históricas del movimiento popular son el construir, el ganar, el luchar, el proponer... y, en realidad, todos ellos felizmente verbos que van juntos.

Y finalmente, respecto a la interacción de las organizaciones sociales con el Estado, en una perspectiva autogestionaria, esa dinámica de relación debe tener la perspectiva ineludible de las organizaciones autogestionarias como partes detentoras del poder del Estado, del manejo de sus bases materiales, de definidoras de sus nuevas pautas y comportamientos culturales, de generadora de sus nuevas construcciones superestructurales.

Si la práctica de la autogestión sectorial no contiene esta perspectiva sirvió para poco; cuanto más, para poner algunos ladrillos. Pero los ladrillos que el pueblo necesita los tendrá

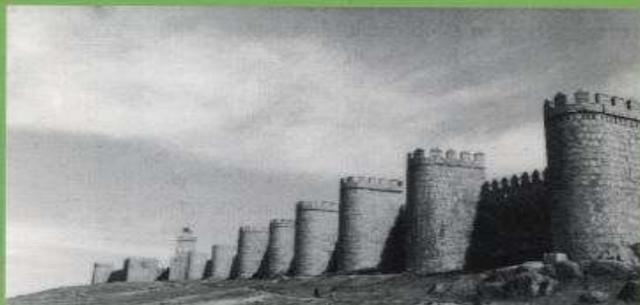
cuando nos ganemos el manejo de las riendas de nuestras políticas, el manejo de nuestras riquezas. Esa es la única perspectiva autogestionaria cierta: la que sirve para construir poder popular para transformar la sociedad capitalista. Como dicen los hermanos uruguayos en su himno cooperativo: "la vivienda es sólo el principio, no el final."

* **Néstor Jeifetz.** Arquitecto, Presidente del MOI (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos). Integra la Mesa Nacional de la Federación de Tierra y Vivienda de la Central de Trabajadores Argentinos (FTV-CTA), la Mesa Directiva de la Regional Capital de CTA y el Secretariado Ejecutivo de la SELVIP. Fue profesor adjunto concursado de la FADU-UBA (1985-2000) y es miembro del Programa XIV-IV de la Red CYTED.

Notas

- (1) Hardoy diría *"más de 200 millones de personas viviendo en la ilegalidad señalan que deben prevalecer profundos errores en la legislación de nuestros países."*
- (2) Estas etapas se distinguen analíticamente al reflexionar sobre la experiencia de procesos de ocupación de edificios de la Capital Federal y tomas de tierras en el GBA, surgidas masivamente a comienzos de los años 80, así como las diversas etapas recorre el desarrollo de las cooperativas del MOI a lo largo de toda la década de los 90 y otros procesos autogestionarios que han emergido más recientemente en la ciudad, en el marco de la lucha por la instalación de políticas autogestionarias.
- (3) Regularización de los servicios, fundamentalmente de luz y agua, que fue impulsada en el primer quinquenio de los 90 por las empresas privatizadas. Para las mismas, los ocupantes son, fundamentalmente, clientes en función del consumo, o bien evasores a penalizar, independientemente de la condición de tenencia de su propiedad. Cuando las empresas eran públicas, su política era la no regularización del pago de servicios, para no proveer de herramientas reivindicativas básicamente a los ocupantes de propiedades públicas.
- (4) La permisividad en las ocupaciones de edificios de propiedad pública, sobre todo en el momento de su auge, durante los 80, solía acompañarse de algunos beneficios secundarios en los organismos estatales, como instrumento de desarrollo de una extendida red de favores clientelares que integraba precariamente a los ocupantes, sin asumir las necesidades habitacional como eje de política, ni a los ocupantes como sujetos de derecho.
- (5) Este tipo de procesos, a lo largo de la década del los 90 se dieron con experiencias de "mesas de concertación", como en las experiencias con el movimiento villero.
- (6) Jeifetz, N. 1995. *Autogestión, reflexiones en torno al proceso, desde el contexto y la práctica.* Documento al 5to. Congreso de la Secretaría Latinoamericana para la Vivienda Popular (SELVIP).

Abriendo brechas



*"... el arte de habitar se ha hecho clandestino,
prospera en los intersticios de las normas y en
las ambigüedades de legislaciones contradictorias."*

*"Recobrar poder sobre los elementos de nuestra vida
es una cuestión política."*

J. Robert

Articulación de la sociedad civil y el Estado en políticas sociales

*Carlos Buthet**

Introducción

Voy a exponer algunas reflexiones sobre posibles formas de articulación de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y el Estado, desde la perspectiva de un sector o parte de las OSC: el de las Organizaciones No Gubernamentales de Promoción del Desarrollo (ONG P. del D.) que trabajan en el campo del Hábitat Popular -si bien las mismas consideraciones pueden aplicarse al campo más amplio de la relación entre los mencionados actores en cualquier campo de las políticas sociales.

Elijo esta perspectiva específica por ser el campo en que se inscribe la organización que presido y esto me ha permitido conocer vivencialmente la problemática, reflexionar e investigar sobre la misma. Las reflexiones que siguen son pues fruto de mi experiencia durante los últimos 20 a 25 años y por lo tanto es posible que no se correspondan con las nuevas formas de relacionamiento que estén apareciendo o aparezcan en el futuro; sin embargo, pienso que este análisis, en parte histórico y en parte actual, sí ofrece algunas pistas para escenarios de articulación futuros.

Una aproximación a las organizaciones de la sociedad civil

Dentro del amplio campo de lo que se ha denominado genéricamente sociedad civil (en el que existe bastante ambigüedad conceptual y semántica), y coincidiendo aproximadamente con el trabajo sobre el tema realizado por el PNUD para el caso de Argentina, considero que al menos debemos distinguir tres tipos de organizaciones:

- a. Las que el estudio citado llama de membresía y que consisten en organizaciones cuyos fines principales están dirigidos a mejorar las condiciones de vida de sus miembros tanto en aspectos de solución de necesidades materiales como de acceso a la participación social. Aquí podemos mencionar como ejemplo: asociaciones vecinales, mutuales, clubes, etc. Sin embargo, a los fines de este trabajo me interesan las organizaciones correspondientes a los sectores pobres y para las que utilizaré la denominación de

Organizaciones de Base (OB) por corresponderse con la cada vez más amplia base social pobre de América Latina.

- b. Un segundo tipo de organizaciones de la sociedad civil (denominado generalmente ONG) son aquellas formadas tradicionalmente por profesionales, técnicos y voluntarios formados, cuya finalidad está puesta fundamentalmente en el apoyo a organizaciones, familias e individuos de los sectores pobres. La característica central que diferencia entonces a estas organizaciones de las anteriores es su finalidad: están dirigidas a apoyar a sujetos sociales diferentes de sus miembros y realizan esta acción sin fines lucrativos.
- c. Un tercer grupo de OSC son las fundaciones empresarias cuyas finalidades varían: en algunos casos es el beneficio de los empleados de las empresas que las patrocinan y en otros una tarea social más amplia. Sin embargo, en este tipo de instituciones no es fácil diferenciar cuál es la finalidad principal de su acción, variando según los casos entre el predominio de la asunción real de su responsabilidad social y el predominio de réditos indirectos.

A los fines de este trabajo me interesa profundizar el análisis de las OSC del tipo b, es decir, las ONG que se definen principalmente por su finalidad de apoyo a sujetos sociales diferentes de sus miembros. A su vez, dentro de esta tipología de organizaciones se pueden distinguir en la actualidad al menos dos grandes tipos de instituciones desde el punto de vista de sus concepciones sobre su papel social, sus objetivos y sus metodologías de trabajo. Me refiero a:

- ONG asistenciales: en ellas predomina una tendencia a la provisión de bienes y servicios para atender la problemática de necesidades básicas, fundamentalmente de tipo material, de los sectores pobres. En general, tienden a asumir un rol sustitutivo del Estado y el tipo de ayuda que prestan en general es paliativa y no tiende a resolver problemas causales de la situación de pobreza-indigencia. Lo dicho no desvaloriza el trabajo de este tipo de instituciones; sin embargo, la asunción creciente de este rol tiene el grave riesgo de desresponsabilizar al Estado, en forma permanente, de sus obligaciones respecto al financiamiento y planificación de las políticas sociales.
- ONG de Promoción del Desarrollo: en ellas predomina una tendencia a privilegiar la capacitación, el desarrollo organizacional y social de los sectores pobres, tendiendo a su mayor participación en el contexto social y político, en particular en la definición de proyectos nacionales de desarrollo que contemplen sus derechos y aspiraciones, con

rasgos predominantes de equidad en lo social y económico y poder en lo político. Esto no excluye el trabajar también por la solución de necesidades básicas de estos grupos, sean en el campo del hábitat u otros, pero con un enfoque y una direccionalidad distintos a los del caso anterior.

Algunas concepciones y características del trabajo de las ONG de Promoción del Desarrollo (ONG P. del D.)

En este punto presentaré, muy sumariamente, algunas concepciones de las ONG de Promoción del Desarrollo que fundamentan los análisis sobre formas de articulación ONG – Organizaciones de Base y Estado que realizaré en el punto siguiente y que se refieren principalmente a las concepciones sobre: pobreza; el Estado y su rol; políticas sociales; problemática del hábitat popular.

En relación al fenómeno de la pobreza, en nuestras sociedades -y coincidiendo con Consuelo Corredor (1)- no consideramos que los pobres están excluidos del sistema, sino que son parte del mismo, encontrándose en un extremo de una escala descendente del sistema, con mínimas cuotas de acceso a bienes, servicios, posibilidades de participación y poder social. Desde este punto de vista no vemos al problema de solución de la pobreza como un problema de “inclusión social” a un sistema esencialmente injusto, como el que vivimos, sino como la posibilidad progresiva de incrementar la participación de los pobres en el poder y la riqueza social para lograr una transformación del sistema, tendiendo a la equidad y la sustentabilidad social, política y económica. Esta concepción tiene directa incidencia, como veremos, en la forma en que estas ONG P. del D. se articulan con las OB y el Estado.

En relación al Estado, consideramos que es necesaria la existencia de un Estado democrático fuerte, en sus diversos niveles. Esto es, con la capacidad política y los instrumentos de poder necesarios para liderar un proyecto de desarrollo nacional (vinculado a un proyecto de integración sub-regional) capaz de lograr progresivamente la equidad social en términos de distribución del poder y riqueza social y consecuentemente un desarrollo económico sostenible. En este sentido, creemos que uno de los roles fundamentales del Estado es no sólo proveer a los sectores pobres de los bienes y servicios elementales sino también (vía políticas sociales adecuadas) fomentar una creciente participación organizada de los sectores pobres en la definición de los proyectos de país y de las alianzas regionales que necesitamos.

En relación a las políticas sociales, nuestra posición es claramente a favor de políticas sociales universales, que son las únicas que en el mediano y largo plazo aseguran el acceso

igualitario de toda la población a derechos fundamentales como educación, salud, seguridad social, etc. Sin embargo, esta clara opción por las políticas sociales universales, a cargo fundamentalmente del Estado, no niega la necesidad de políticas sociales focalizadas, en tanto es claro que no todos los sectores sociales parten de una misma base, tanto en dotación inicial material, cuanto a desarrollo psicosocial, lo cual condiciona su acceso a las políticas sociales de tipo universal.

Cuando hablamos entonces de la necesidad de políticas sociales focalizadas lo hacemos en un sentido totalmente distinto al que tienen dentro de la concepción político-social y económica del neoliberalismo. Este piensa que estas políticas sociales focalizadas deben constituir una malla de contención social mientras se realizan “los ajustes necesarios para que la economía crezca y luego por goteo los sectores pobres accedan a los bienes y servicios necesarios”. En nuestro caso, estas políticas focalizadas sólo se justifican en la medida que permiten el acceso igualitario a las políticas sociales universales, considerando a ambas como una obligación propia del rol de redistribución y equidad social que ineludiblemente debe asumir el Estado.

En relación a la problemática del hábitat popular, una primera definición es que debe ser considerado fundamentalmente como un derecho del ciudadano más que como simplemente una necesidad que puede o no ser atendida por el mercado o el Estado. En este sentido, coincidimos con una visión como la de la Producción Social del Hábitat en cuanto sustrae la problemática del “área del mercado”, que no se ocupa de los derechos sino de las necesidades (sean estas reales o ficticias), y la pone en el campo de lo político y de las obligaciones del Estado democrático como garante de los derechos sociales, económicos y culturales.

Creemos que esta problemática debe ser objeto de políticas sociales universales y focalizadas y que las mismas deben tener un carácter participativo en la definición de estrategias y prioridades de intervención, donde tengan cabida y se “capitalicen” todas las capacidades de proposición y ejecución tanto de las organizaciones populares cuanto de los diversos organismos de la sociedad civil que actúan en el tema.

Sin embargo, somos conscientes de que la estrechez de recursos aplicables a esta temática en América Latina y el mundo subdesarrollado lleva necesariamente a soluciones “progresivas”, las únicas que aseguran equidad en nuestros contextos. Por otra parte, tenemos la repetida experiencia de que estas soluciones progresivas, cuando se realizan con una participación sustantiva de las organizaciones populares, son capaces de generar

procesos que no sólo respetan el derecho a un hábitat digno sino que también producen impactos positivos en otras áreas del desarrollo individual, familiar y social.

En este sentido las ONG de promoción del desarrollo bregamos por políticas habitacionales que aseguren niveles iniciales mínimos (pero de alcance general) a los problemas de acceso a la tierra urbana y los servicios básicos con una amplia participación popular que garantice procesos continuados de mejoramiento del hábitat y capacidad creciente de proposición y demanda por parte de los sectores populares.

Diversos modos de articulación entre ONG, Organizaciones de Base y Estado: fortalezas y debilidades

A partir de los conceptos expuestos en los puntos anteriores, y en base a nuestra experiencia y conocimiento teórico (2), analizaré a continuación varias formas de articulación entre ONG de diverso tipo, organizaciones de base y el Estado, así como sus fortalezas, debilidades y posibles puntos de conflicto. En este análisis priman como elemento determinante las distintas tipologías de ONG, sus concepciones y objetivos, y por lo tanto tiene la limitación de no considerar -sino tangencialmente- las diversas características que pueden asumir los otros actores, cuestión que excedía las posibilidades de este trabajo.

También es importante señalar que las tipologías que se presentan y analizan difícilmente se encuentran en la realidad en estado puro; sin embargo, creo, tienen la virtud de constituir modelos teóricos que nos ayudan a evaluar las situaciones siempre complejas que se presentan en la realidad. He acompañado este texto con algunos gráficos que a mi criterio ayudan a una mejor comprensión de los conceptos expuestos.

El caso de relacionamiento y articulación de ONG de tipo “basista”

Al hablar aquí de ONG con concepciones “basistas” me refiero a un tipo muy frecuente, por razones de tipo ideológico-político, en los años 70, que luego decrecieron en las décadas de los 80 y 90. Atribuyo como su rasgo distintivo la no diferenciación entre la organización popular de los sectores pobres y la ONG de apoyo o promoción. Así, esta última se mimetiza con la organización de base (OB) y a partir de esta situación, a mi criterio ambigua, establecen sus relaciones con otros actores sociales y el Estado (gráfico 1). Este posicionamiento de la ONG en relación a la organización de base produce casi inevitablemente una serie de problemas, entre los que pueden señalarse como los más significativos:

- La no diferenciación impide un diálogo libre, la negociación y eventuales acuerdos entre la OB y las ONG, lo cual implica: pérdida de autonomía para ambas partes, pero especialmente para la OB; pérdida de la posibilidad de desarrollo de la OB a través de su relacionamiento horizontal con otra organización de la sociedad civil; riesgos de manipulación mutua, pero especialmente de la ONG hacia la OB.
- Con respecto a la relación entre esta “simbiosis” (OB–ONG) y el Estado, esta situación puede crearle a este último una dificultad para el relacionamiento y la articulación, ya que le resulta difícil dilucidar si las demandas, negociaciones, conflictos y posibles apoyos (financieros o de otro tipo) responden a necesidades y propuestas de la OB o la ONG.

El caso del relacionamiento y articulación de ONG que asumen la representación política de la Organización de Base

En este esquema se supone que la ONG (ahora sí más diferenciada del Grupo de Base) asume la representación política (propuesta, negociación, etc.) de la organización de base ante el Estado y otros actores sociales. Esta asunción raramente es realizada a través de la consulta democrática con los miembros de la OB; en general es auto-adjudicada por la ONG y por lo tanto ilegítima. Situaciones de debilidad de capacitación y organización de los grupos de base, así como situaciones límite de carencias materiales, facilitan esta situación (gráfico 2).

Afortunadamente, este esquema es cada vez menos frecuente, dado el progresivo grado de conciencia y desarrollo de capacidades de interlocución y acción política de las OB. Sin embargo, cuando se presenta esta situación, acarrea varios problemas de relacionamiento y articulación:

- Niega a la OB protagonismo social y político y el desarrollo de una “voz propia” en el contexto social, impidiéndole crecer en esa dimensión esencial para acrecentar su participación y capacidad de incidencia en los procesos sociales y políticos.
- La ONG, a su vez, adquiere un protagonismo social y político no delegado por la OB y puede adquirir un nivel de poder que no se corresponde con su identidad ni representatividad.

Desde el punto de vista del relacionamiento con el Estado, esta forma de articulación le crea a éste dificultades para distinguir con claridad en qué medida las propuestas, negociaciones,

conflictos, etc., responden a las necesidades y expectativas de la OB o a las de la ONG. Asimismo, en los casos de presión y conflicto, el Estado puede fácilmente atribuirlos a estrategias o intereses políticos de la ONG y rehuir respuestas adecuadas para necesidades reales de las OB.

El enfoque de trabajo de intermediación-asistencial

Un tercer enfoque, que fue bastante común desde los inicios del movimiento de ONG en América Latina y que ha sido utilizado tanto por los Estados cuanto por la cooperación multilateral al Desarrollo (especialmente en el caso de los bancos), es el que podríamos llamar de “intermediación”, en el que la ONG se sitúa entre el Estado u otras organizaciones de la sociedad y las organizaciones, familias o individuos de los sectores pobres, especialmente en el campo de la canalización y distribución de bienes y servicios (ver gráfico 3).

Este esquema de roles y relaciones se corresponde bastante directamente con una concepción del trabajo en la que prima la provisión principalmente de bienes o servicios que atienden a necesidades “tangibles” o materiales de los sectores pobres y donde en general la ONG actúa a nivel de familias o individuos.

En algunos casos la ONG actúa a través de la organización de base -cuando la misma existe y es eficiente en términos de la canalización de bienes o servicios a las familias y/o individuos. Sin embargo, aquí la OB adquiere un carácter instrumental y su fortalecimiento o desarrollo normalmente no es un objetivo (al menos no prioritario) de este tipo de articulación.

Este fue un modelo de gestión muy utilizado en la década de los 90 en Latinoamérica para la implementación de políticas focalizadas de reducción de los impactos de la pobreza -preexistente y generada por el modelo sociopolítico y económico neoliberal. Debemos aceptar que este modelo presenta ventajas importantes para operar políticas sociales focalizadas en cuanto aprovecha varias de las fortalezas de las ONG: bajos costos operativos en relación con políticas sociales ejecutadas en forma directa por organismos y personal del Estado; conocimiento más directo del universo poblacional en beneficio del cual operan; en términos generales, transparencia en el manejo de los recursos; cierta garantía de independencia del uso de los recursos en relación a la política partidaria.

Sin embargo, desde la perspectiva de las ONG de P. del D. presenta un grave déficit en relación al objetivo fundamental del desarrollo de organizaciones de los sectores pobres, “con

voz” y protagonismo social y político creciente. Efectivamente, dentro de esta concepción y esquema de gestión, la OB -en caso de que intervenga en el mismo- es en general un instrumento para llegar con bienes y servicios a las familias y los individuos. En este sentido, este tipo de modelo de articulación en general no incrementa las capacidades de protagonismo social y político de estas organizaciones y sus miembros.

El enfoque de trabajo de las ONG de Promoción del Desarrollo

Un cuarto modelo de articulación es el que podríamos llamar de “promoción de la organización popular como sujeto social y político” y, como es dable suponer, es el que más compartimos las ONG de Promoción del Desarrollo (ver gráfico 4).

En este esquema, la ONG (en este caso con un enfoque netamente promocional de la organización y su desempeño en el plano social y político) se sitúa como una entidad de apoyo a la organización de base. Desde este lugar o rol, cumple actividades de capacitación; apoyo al desarrollo organizacional; apoyo a la formulación de propuestas de diversa índole (proyectos, programas de solución de necesidades, gestiones reivindicativas, etc.); apoyo en la gestión ante el Estado u otros actores sociales; apoyo técnico a la solución autogestiva de necesidades de hábitat u otras, con financiamiento estatal o de otros sectores sociales. Queda claro que la prioridad del trabajo de la ONG está puesta en el desarrollo de la OB como actor político y social, aunque no excluye su apoyo para la formulación, gestión y ejecución de proyectos de solución de necesidades en el campo del hábitat financiadas por el Estado u otros actores sociales. En este sentido, de los esquemas presentados, éste es el que claramente muestra mejores niveles de cumplimiento de los objetivos de capacitación, desarrollo organizacional, protagonismo social y político de las OB, transparencia en las relaciones; eficaz uso de recursos del Estado u otros actores sociales.

Asimismo, este modelo de articulación es el que tiene mejores posibilidades de resolver no sólo los emergentes de la situación de pobreza (carencias en el campo del hábitat, servicios, etc.) sino que posibilita remover sus elementos causales a través del desarrollo de capacidades para la participación popular organizada y con el poder necesario para incidir en la definición de proyectos de desarrollo nacional equitativos y sustentables.

El enfoque de incidencia social y política

Este quinto enfoque de trabajo, afortunadamente cada vez más frecuente en las ONG de América Latina, se da en la mayoría de los casos como una estrategia o línea de trabajo paralela a la presentada en el punto anterior.

El mismo implica desarrollar una capacidad propia de denuncia y propuesta ante el Estado y la sociedad nacional, regional o internacional en relación al avasallamiento de los derechos de los sectores populares y la perversidad de determinados modelos de desarrollo que aumentan la inequidad y hacen cada vez menos sostenibles los procesos de desarrollo en América Latina y el mundo.

Las cualidades relevantes de este enfoque de trabajo no deben confundirse, sin embargo, con el enfoque presentado en este trabajo como 2 (de representación política de las organizaciones populares). Aquí la ONG actúa desde su propia y legítima representatividad como actor social y en general lo hace formando parte de redes o coaliciones de ONG a nivel local, nacional e internacional.

Pensamos que es deseable hacia el futuro un mayor desarrollo de este rol y mayores resultados a nivel de incidencia política lo cual implica, para las ONG, desafíos de desarrollo de capacidades diagnósticas sociopolíticas y económicas de carácter más macro, así como capacidades de propuesta, visibilidad pública y mejores niveles de coordinación y acción conjunta con sus pares.

Conclusión

Como conclusión de este trabajo, quiero recordar algunos puntos ya mencionados:

- Que los modelos de articulación Estado-ONG-Organizaciones de Base, si bien son modelos teóricos que difícilmente se encuentran en estado puro en la realidad, sí representan tendencias claramente dominantes en diversos tipos de ONG. Por lo tanto, considero que las fortalezas y debilidades de cada caso de articulación entre ONG, Estado y Organizaciones de Base tienen validez práctica a la hora de tomar decisiones sobre formas concretas de articulación.
- Que estos modelos tuvieron vigencia en América Latina en los últimos 20 a 25 años, en una región que a pesar de graves y crecientes problemas conservaba una cierta auto-

imagen de región en proceso de desarrollo. La crisis actual que deviene principalmente del avasallante proceso de globalización pone en cuestión los modelos expuestos; sin embargo, considero que tienen el valor de lecciones aprendidas que habrá que adecuar a los nuevos escenarios.

* **Carlos Buthet.** Arquitecto, fundador y Director del Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS), Córdoba, Argentina, desde 1979 hasta 2001; actualmente Presidente de dicha institución. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Miembro fundador y presidente en varias oportunidades de la Red Nacional de ONG Encuentro de Entidades No Gubernamentales.

Notas

- (1) Consuelo Corredor Martínez. Desarrollo y Pobreza, una visión alternativa. Ponencia presentada en el Seminario "La Agenda Social en América Latina: Pobreza-Exclusión e Inversión", ALOP, CEPAL, ILPES, Lima, Noviembre 2001. Libro compilación en prensa.
- (2) Y siguiendo el esquema de Cor Van Beuningen (CEBEMO) presentado en un Seminario de Evaluación SEHAS.

GRÁFICO 1

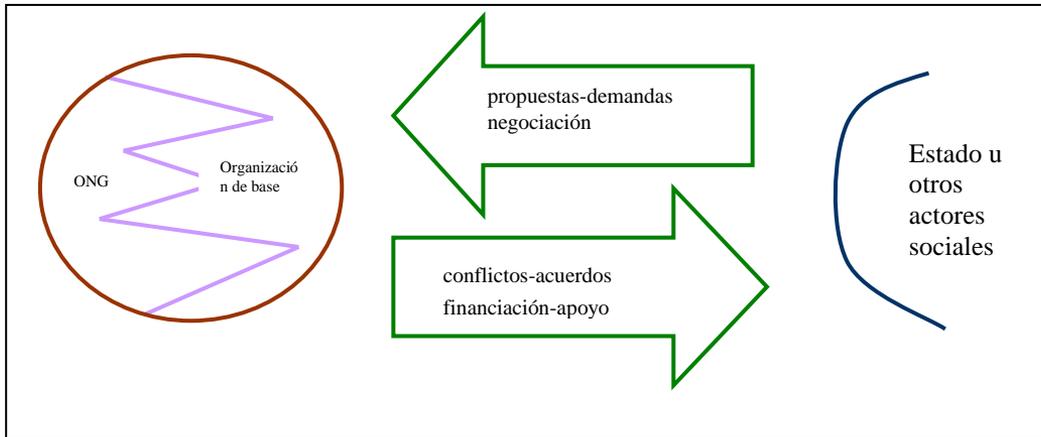


GRÁFICO 2

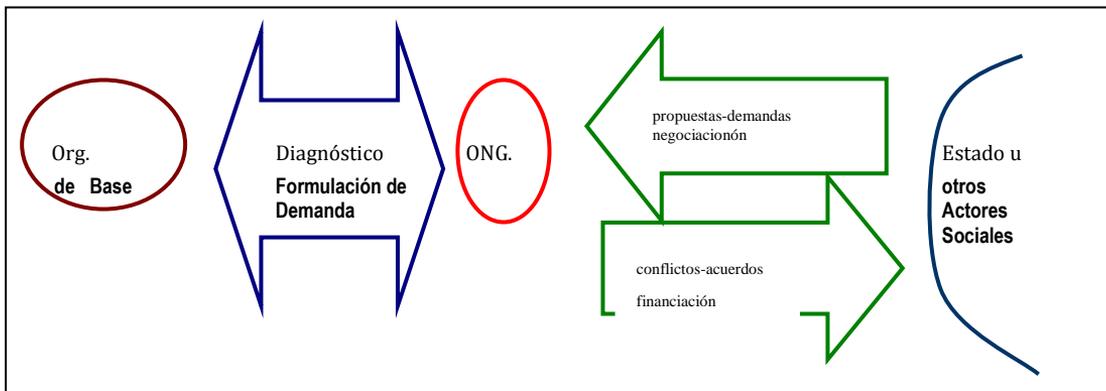


GRÁFICO 3

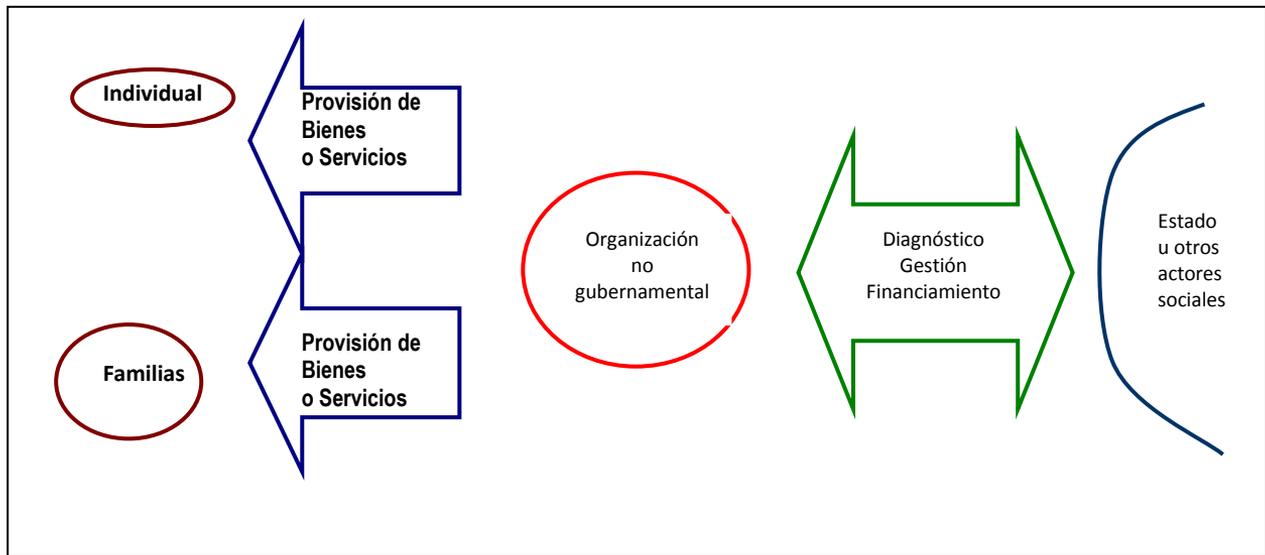
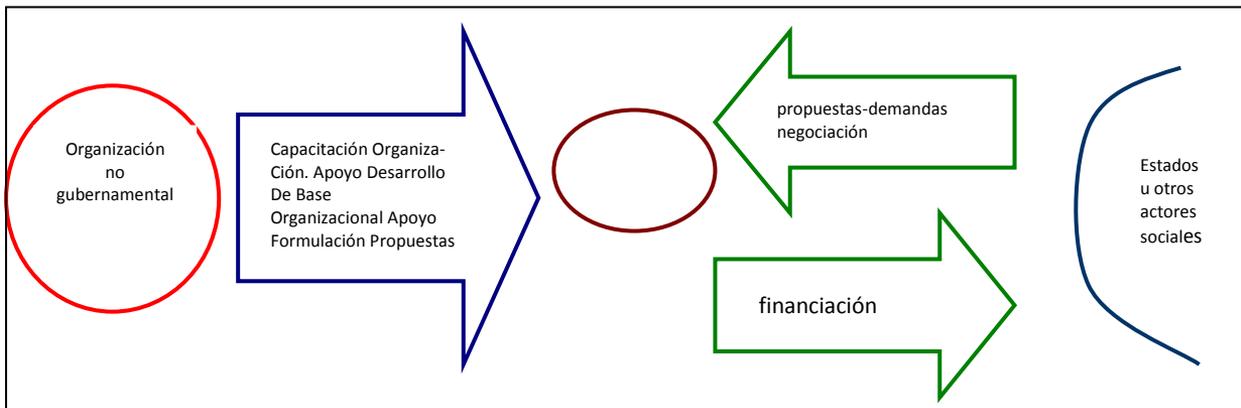


GRÁFICO 4



La disputa multiactoral en la formación de la política pública sobre hábitat

*Marcela Rodríguez y Alberto Taborda M.**

Introducción

Nosotros, y la institución a la que pertenecemos, estamos estrechamente ligados a la Agencia de Cooperación MISEREOR, especialmente a la persona de Eike Schütz con quien hemos compartido experiencias y construido aprendizajes y quien nos ha desafiado permanentemente a comprometernos política y profesionalmente en favor de la organización popular de los pobres y su lucha para el acceso a la ciudad.

En el contexto de crisis actual en Argentina SERVIPROH, como organización no gubernamental, está preocupada por generar condiciones políticas, organizativas y técnicas que hagan posible mayor seguridad jurídica en la tenencia de los bienes habitacionales, mejoren el acceso a los servicios y equipamientos públicos y faciliten el involucramiento de los sectores más pobres de la sociedad en la gestión de respuestas en políticas públicas de hábitat.

Una de las estrategias es continuar afianzando la asociación crítica y solidaria en las prácticas comunitarias y sectoriales de organizaciones de base de la ciudad de Córdoba, fortaleciendo el nivel de conocimientos y la acción en la gestión social de la ciudad, y el sentido político y la autonomía como sujetos colectivos.

En esta oportunidad, nuestro interés es comunicar una propuesta teórico-metodológica orientada a involucrar a los sectores populares, en relación con los gobiernos, en la formación de las políticas públicas sobre hábitat. Se parte de un análisis sobre la institucionalidad pública actual destinada a la atención de lo social, tanto en el país como en el ámbito local en que se llevamos cabo nuestras prácticas sociales.

La intención de compartir un esquema teórico y operacional de análisis e intervención en la política pública habitacional se debe a la importancia que la institución le adjudica:

- Al develamiento y puesta en cuestión del carácter regulador y funcional de las políticas públicas que buscan reproducir condiciones de desigualdad social, donde “... las políticas de la pobreza no buscan la superación del problema, sino encerrarlo en un espacio social delimitado y decodificado, de forma tal de ampliar los márgenes de la tolerancia social” (Lo Vuolo R., 1999).
- Al involucramiento en los espacios en los que se disputan las reglas que van a configurar el modo en que se resuelven los conflictos urbanos y las orientaciones de las intervenciones estatales.

La institucionalidad pública: aproximaciones analíticas

Argentina está atravesando un profundo proceso de crisis estructural, enmarcado en un contexto de complejidad social, económica, política e internacional. Tal como lo plantea Offe (1988), los procesos de crisis ponen en cuestión la estructura de un sistema; más específicamente, lo que está en pugna hacia el interior de la sociedad son los principios organizativos y los mecanismos productores de acontecimientos ligados a ellos. Esta situación se agrava en el caso argentino frente a la fuerte injerencia disciplinadora y ejemplificadora que mantienen los organismos multilaterales para con los países pobres de la región.

La capacidad responsiva del aparato estatal es insuficiente ante el volumen y la diversidad de los problemas y demandas sociales generadas en diferentes ámbitos y representadas por viejos y nuevos actores. De allí que la crisis también se exprese en un precario nivel de institucionalidad, en la falta de reglas ordenadoras del sistema y/o en el entendimiento de las que subsisten y en la abismal distancia entre las institucionalidades y la subjetividad de la mayoría de la población (La Serna, 2000). Esta crisis muestra el profundo agotamiento de las formas de operar del actual sistema y de las instituciones de políticas sociales, en nuestro caso particular debido al predominio de una racionalidad cuyos principios (ajuste, privatización, desregulación) han demostrado no ser efectivos, no pudiendo encauzarse bajo formas democráticas y de creciente participación ciudadana.

Como opción conservadora para la resolución de los problemas de la pobreza los gobiernos proponen llevar a cabo una suerte de “reducción de las exigencias y demandas” poniendo en funcionamiento una serie de mecanismos de poder político y monetario, o imponiendo formas de socialización y prácticas culturales que se plasman en:

- El auge de la “privatización de la acción social”, con la intención de desplazar la resolución de las necesidades sociales a la esfera normativa cultural, bajo las formas de la neofilantropía o el voluntariado social.
- La transferencia de los servicios públicos básicos a las reglas de mercado en las que predomina la lógica del lucro, vía un aumento de la “mercantilización” de éstas y otras prestaciones sociales, y en donde la figura del ciudadano es sustituida por la de consumidor-cliente.
- La delegación de responsabilidades hacia otros actores de la sociedad civil, bajo formas “innovadoras de invocación”, desde lo que se conoce como el enfoque liberal en sus diferentes versiones ya sea radical o moderada.
- El impulso de formas de socialización de las instituciones de control social que transmiten valores de moderación, resignación y disciplina ciudadana.
- La puesta en práctica, desde las entidades estatales, de “mecanismos de filtrado” de las demandas sociales que al entrar en el complejo procesamiento de la burocracia interna tienden a postergarse y desalentarse.

Esta crisis de institucionalidad se pone en evidencia en el campo de las políticas sociales debido a:

- La incapacidad de las prestaciones sociales de revertir y/o atenuar el deterioro o daño en las condiciones de vida de amplios sectores. La no efectividad de esta política pública se traduce en la escasa capacidad de compensación y reparación de los bienes y servicios con relación a las condiciones y circunstancias que abordan, cuestionando seriamente a qué tipo de bienestar social contribuyen.
- La fragmentación y débil articulación de las entidades prestadoras de servicios, superponiendo acciones en un mismo espacio territorial y, por otro lado, dejando amplios grupos de población sin atender debido a la disminución de la cobertura. Hay una efectiva descoordinación de las acciones en todos planos de gobierno (Repetto, 2000; Lo Vuolo, 1999).

- La reducción en la diversidad de los programas y servicios sociales, lo que hace que no abarquen la heterogeneidad de las expresiones de la pobreza y los perfiles particulares de los sujetos afectados.
- La insatisfacción de las crecientes demandas sociales por la insuficiencia de satisfactores materiales necesarios para enfrentar un fenómeno que crece en magnitud. En la Argentina, en mayo del 2002, el 47% de la población se encuentra bajo la línea de la pobreza (17,167,000 personas). Esta situación se ve a su vez agravada por la real disminución de la credibilidad acerca de la posibilidad de que el sistema pueda satisfacer las necesidades de los destinatarios. Esta imposibilidad tiene una base empírica concreta que los sujetos constatan diariamente. Es seriamente cuestionable que la mayoría de las políticas y programas sociales del gobierno actualmente en marcha puedan convertirse en verdaderas herramientas de inserción social vía el mercado de trabajo, y son más bien paliativos al desempleo.
- La ausencia, debilidad y/o cooptación de otros actores sociales capaces de promover políticas contra la pobreza diferentes a las instrumentadas en la última década, gracias a la promoción de prácticas de involucramiento de baja intensidad.
- La dinámica del sistema de prestaciones sociales se caracterizaría actualmente por una fuerte impronta coercitiva y de criminalización de la pobreza. Esta imagen se impone a la sociedad y a los destinatarios y tiene una correspondencia con la “visión” de pobreza que impera en nuestro país. Todo ello tiene lugar bajo la apelación discursiva “modernista tecnocrática” que enmascara formas asistenciales-represivas por el temor a las consecuencias que pueden desencadenar la pérdida de cohesión social y la emergencia de conductas anómicas.

Las políticas públicas de hábitat: aportes para ingresar en la disputa de su conformación

Las políticas públicas son un modo de acción sólo concebible dentro del marco de un sistema político en el que el Estado tenga la facultad de regular, intervenir, impedir, compensar o reajustar los efectos indeseables de la lógica del mercado o de sus propias acciones (Alvarez Díaz, 1992).

El Estado, desde la perspectiva de Bourdieu (1976), es el resultado de un proceso de concentración de diferentes especies de capital: capital de fuerza física o de instrumentos de

coerción, capital económico, capital cultural, o mejor, “informativo”, y capital simbólico. Concentración que, como tal, constituye al Estado en una suerte de meta-capital que le da poder sobre las otras especies de capital y sobre sus detentores. Se podría agregar que el Estado, en tanto estructura organizacional e instancia reguladora de las prácticas, ejerce permanentemente una acción formadora de disposiciones durables, a través de todas las violencias y las disciplinas corporales y mentales que impone universalmente al conjunto de los sujetos y actores.

La formación de una política pública es una compleja y flexible interconexión de procesos donde los problemas y sus soluciones son permanentemente redefinidos o reinventados. En este sentido, resulta significativo poder reconstruir cómo se dan estos procesos en la realidad, analizar los cambios que se han producido e identificar los factores y condicionantes que incidieron a lo largo del proceso. La formación de la política pública es *un proceso de interacción política entre actores múltiples, que configuran un campo de fuerzas donde cada uno ocupa posiciones diferenciadas con relación a las bases de poder o al tipo y volumen de capital acumulado por cada uno de ellos*. Esto se constituye en un proceso continuo y abierto de gestión que se desenvuelve a lo largo del tiempo, sin suponer una lógica gestionaaria única y convergente de todos los actores involucrados.

A los procesos de formación de la política habitacional también se los podría analizar desde la noción de campo social. Bourdieu (1988) los define como *“espacios de juegos históricamente constituidos, con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento propias”*.

Los componentes del proceso de formación de la política habitacional se entenderán como focos metodológicos indicativos, que predominan en un determinado momento y a los que se retorna en un ida y vuelta reiterativo y recurrente, de refinamiento y ajuste, donde el nexo entre cada uno de ellos debería estar dado por la evaluación.

La estructuración de los problemas

Es preciso reconocer cuándo y cómo *las necesidades y carencias habitacionales* se transforman en una *demanda social*, entendiendo por ellas una necesidad o aspiración insatisfecha o no plenamente satisfecha tal que una vez expresada o identificada exige alguna forma de acción pública (de intervención o de inhibición) (Alvarez Díaz, 1992). Es posible establecer un correlato con lo que Oszlak y O'Donnell denominan *la cuestión*: estos asuntos, necesidades de demandas socialmente problematizados. Toda cuestión atraviesa un ciclo

vital que se extiende desde su problematización hasta su “resolución”, afectando positiva o negativamente a diferentes actores, por el surgimiento y desarrollo de la cuestión. Por su resolución se refieren a su desaparición como tal, sin implicar que ello haya ocurrido porque haya sido solucionado, o porque otros problemas más visibles hayan monopolizado la atención o porque se haya concluido porque nada puede hacerse con ella o porque el sector social que la planteaba ha sido reprimido, eliminado.

En este sentido habría que considerar cuál fue *el origen de la cuestión*, dado que su génesis será determinante para el desenvolvimiento del proceso posterior; habría que preguntarse si existieron condiciones facilitadoras del contexto para su surgimiento como tal, quién/es fueron los actores que la impulsaron, si hubo conflictividad en sus expresiones, si el punto de partida fue el resultado de una iniciativa impulsada como una oferta de política pública estatal o se desencadenó desde una demanda social de la sociedad civil, etc.

En este punto habría que analizar cuáles son *las concepciones* que subyacen en la definición e interpretación del problema, vinculado a los campos conceptuales de los distintos actores, pudiendo variar en distintas gamas desde las perspectivas antagónicas de la vivienda o el hábitat. También deberían tenerse en cuenta las concepciones referidas a cómo se comprende a los sujetos portadores de estas carencias habitacionales, dado que influirán en la definición del papel que les compete o se les adjudica en su resolución y en el tipo de modalidad de solución que este sector se merece.

A su vez, habría que tener en cuenta qué *correspondencia* existe entre los principales problemas o la cuestión con los fenómenos más relevantes del *diagnóstico de la situación socio-habitacional* de la ciudad y los que presentan mayor tendencia de agudización. Siendo importante poder indagar para completar la lectura del origen de la cuestión, los interrogantes planteados por Oszlak y O’Donell (1984) referidos a:

- ¿Quién y cómo problematiza un asunto?
- ¿Quién, cómo y cuándo logra convertirlo en cuestión?
- ¿Sobre la base de qué recursos y alianzas?
- ¿Con qué oposición?
- ¿Cuál es la definición inicial de la cuestión?

Incorporando también el *análisis de la posición que adopta el Estado* con respecto a la cuestión y en referencia a aspectos tales como su intención de resolución o no, de hacer o no hacer, qué decisión toma, si ingresa en la agenda pública, bajo qué modalidad, quién la toma,

bajo carácter negociado o conflictivo y cuál es la redefinición de la cuestión hacia su interior. Y, de igual modo, habrá que realizar *un mapeo de los diversos actores* que forman parte del campo de la cuestión.

La validación de la cuestión

En este momento se desencadena una lucha por las interpretaciones de las necesidades y del tipo de solución, conformando el objeto principal del disenso. De allí que *el significado de las demandas* se ubica en el centro del debate, en un marco de controvertidas relaciones condicionadas por la asimetría de las posiciones de los actores. La competencia de las interpretaciones podría comprenderse desde tres dimensiones, diferentes analíticamente pero interrelacionadas en la práctica:

- es la lucha por establecer o por negar el estatuto de una necesidad dada; lucha por validar la necesidad como un asunto de legítima preocupación política o por clasificarlo como un tema no político;
- es la lucha por la interpretación de la necesidad, la lucha por el poder de definirla y así determinar con qué satisfacerla;
- es la lucha por la satisfacción de la necesidad, la lucha por asegurar o impedir la disposición correspondiente (Fraser Nancy, 1990).

Los enfrentamientos discursivos operarán en la redefinición de la cuestión, dependiendo de quiénes hegemonicen la disputa o de que su reelaboración sea la consecuencia de una interpretación negociada que incorpore elementos de las diversas posiciones en pugna.

Diseño de la cuestión

El ingreso y continuidad de la cuestión como parte constitutiva con rango político en la agenda pública es un paso cualitativo en la atención de la misma, en el que quienes la impulsaron deberán desplegar un conjunto de estrategias de lucha por su permanencia y resolución favorable a sus intereses; siendo preciso reconocer cuáles son los objetivos de cada uno de los actores, su evolución y su jerarquía de prioridades, configurando las correlaciones de fuerza existentes.

El proceso de la negociación dará lugar a *la explicitación de las imágenes objetivos* impulsadas por cada uno de los actores, expresadas como horizontes futuros de cambio/transformación posibles y deseables desde cada una de las visiones en pugna.

Si el proceso de tratamiento avanza en pos de definiciones de solución, el foco del análisis debería estar centrado en:

- las propuestas programáticas, concretadas generalmente en operatorias y proyectos, donde se plantean los objetivos previstos inicialmente, las líneas de acción a desarrollar;
- el tipo de soluciones habitacionales;
- el perfil de las familias y las condiciones de acceso desde la dimensión económico-financiera (crédito, subsidio, en modalidades mixtas, solicitud de contrapartes, etc.);
- el modo de producción de las respuestas (por empresa privada, por contratación de cuadrillas, por autoconstrucción);
- la asignación de recursos prevista, fuentes y volumen de las inversiones;
- la inclusión u omisión de otros aspectos (creación de empleo temporario, socio-educativos, capacitación, organizativos) o la atención de otros problemas sociales conexos;
- la participación de los sujetos estipulada a lo largo del proceso habitacional (activa en calidad de gestores, promotores y administradores, o pasiva como receptores de los bienes y/o servicios habitacionales);
- el tipo de asesoramiento técnico previsto;
- la condición e instrumentos jurídicos previstos en el otorgamiento de los satisfactores, etc.

Éstos y otros puntos podrán ser tema de definición en el bosquejo inicial de las respuestas a encarar. No se debe descuidar cuál ha sido el tratamiento posterior, qué se ha realizado con los acuerdos y productos de este momento vinculado a otorgarle o no institucionalidad a la política pública diseñada, y cuáles son las herramientas jurídicas utilizadas y su jerarquía en la estructura de las normas, tales como: la constitución del programa u operatoria por ley u ordenanza, la inclusión como rubro en el presupuesto provincial o municipal aprobado por el

cuerpo legislativo, por decreto del Poder Ejecutivo, mediante convenios entre entes estatales y no estatales, como expediente interno de la administración, etc.

La implementación de las respuestas habitacionales

En este momento la polémica pasa a un segundo plano, en el que la configuración del campo político inicial cambia por una sustitución progresiva de los actores que lo conformaban; porque disminuye el interés, el compromiso y las sinergias de la lucha, las principales controversias aparecen como resueltas.

El nuevo ámbito de trabajo que surge está conformado por funcionarios de segunda línea o por profesionales y personal de la estructura burocrática del gobierno u entes estatales y los otros actores de la sociedad civil que estén relacionados directamente con la ejecución de las respuestas (organismos no gubernamentales, colegios de profesionales, entes académicos, organizaciones de base, empresas, etc.).

La operacionalización de la política pública en pos de garantizar su instrumentación implica en la práctica que numerosos puntos y aspectos serán redefinidos o reinterpretados nuevamente, concretando ambigüedades, salvando puntos contradictorios, introduciendo innovaciones, suprimiendo contenidos u acciones no viables.

La imagen del rediseño puede cobrar tal envergadura como un rompecabezas que se desarma para ser sustituido por otras piezas, conservando algunas que conformarán en algunas oportunidades otras imágenes muy distintas a las originalmente pensadas, formuladas y aprobadas.

Reflexiones finales

SERVIPROH, como organización de desarrollo y promoción, ha asumido la defensa y fortalecimiento de los sujetos y de las organizaciones de base desde una perspectiva de ciudadanía emancipatoria. Esta concepción de ciudadanía propone asignar más poder a los actores de la sociedad civil para que tomen parte activa en la gestión pública, lo que requiere de una lucha constante por la democratización del Estado y sus instituciones. Esta perspectiva busca superar la noción de ciudadanía como mero status legal, entendiéndola como un proceso de exigibilidad de los derechos y de construcción de institucionalidades.

La formación de la política habitacional requiere de actores fuertes y con identidades autónomas, de un marco institucional explicitado en la existencia de reglas, del desarrollo de capacidades y oportunidades de deliberación y de toma de decisiones orientadas a lo público. Las intervenciones con organizaciones populares y movimientos sociales en la producción social del hábitat deberían estar orientadas a:

- reafirmar el derecho y la posibilidad de estar incluidos en procesos de desarrollo que posibiliten a todos el acceso y el ejercicio de una ciudadanía plena; ello implica potenciar una esfera pública que resigne lo político, lo económico y lo sociocultural, ligados a la identidad de los sujetos sociales;
- promover la organización y el fortalecimiento de la mayor cantidad de actores genuinos que participen en la elaboración y administración de la resolución de sus problemas;
- procurar alianzas y concertaciones con otros actores sociales con los cuales puedan compartir objetivos fundamentales y estrategias de acciones.

La ampliación de la participación ciudadana, desde formas inclusivas de los pobres a la ciudad y a un involucramiento en la construcción de definiciones de lo público, implicará propiciar -a nivel de lo territorial, de lo legislativo, de los entes reguladores de los servicios públicos- espacios de gestión, inclusión, proposición y negociación, que den lugar a acuerdos intersubjetivos entre diversos actores ligados a la problemática de la pobreza, los servicios públicos de los loteos de interés social, los satisfactores del hábitat, posibilitando de este modo una publicación de la acción estatal.

Finalmente, ante la violencia de la exclusión, los espacios generados por la producción social de hábitat en territorios locales pueden concebirse como espacios de pertenencia, de la igualdad en la heterogeneidad, y como una oportunidad para desencadenar procesos de autoreflexión, de acciones orientadas al entendimiento y al enfrentamiento colectivo de necesidades materiales y simbólicas del “goce” de la ciudad. Frente a los embates de segmentación, debilitamiento y cooptación desplegados por el modelo neoliberal y sus operadores hacia los movimientos sociales y los grupos de base, estos son espacios vitales de resistencia para reconstruir la esperanza.

* **Marcela Rodríguez y Alberto Taborda.** Miembros del Servicio en Promoción Humana (SERVIPROH), Córdoba, Argentina; docentes e investigadores de la Universidad Nacional de Córdoba.

Bibliografía citada

Alvarez Díaz, Angel. 1992. *Análisis de las políticas públicas*, Mimeo CLAD, Caracas.

Bourdieu, Pierre. 1996. *Espíritu de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático*, en Revista Sociedad N°8, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, Bs. As.

1997. Documento Iniciativa Cono Sur "Cooperación y Promoción para el Desarrollo", Mimeo, Misereor.

Fraser, Nancy. 1990. *La Lucha por las necesidades. Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío*.

Gutiérrez, Alicia. 1997. *Pierre Bourdieu, Las prácticas sociales*, Editorial Universitaria.

La Serna, Carlos. 2000. *La producción del bienestar. Notas teórico metodológicas para su análisis*, Mimeo.

Lo Vuolo, Rubén. 1999. *La pobreza ... de la política contra la pobreza*, Editorial CIEPP, Buenos Aires.

O' Donell, G. Oszlak, O. 1984. *Estado y Políticas estatales en América Latina : Hacia una estrategia de investigación*, en Klisberg, B. Y Sulbrandt, J. (comp.) en Para investigar la administración pública, INAP, Madrid.

Offe, Claus. 1988. *Las contradicciones en el Estado Bienestar*, Ed. Alianza, México.

Rodríguez, E. Marcela. 1999. *Ensayo sobre el artículo El retorno del ciudadano, una revisión de la producción reciente en teoría ciudadana*", Mimeo .

Wacquant, Loïc. 2001. *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad al comienzo del milenio*, Editorial Manantial.

Nada es perfecto: los problemas de vivienda de los “con techo”

Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes*

Hace años atrás, conversábamos contigo, Eike, de cómo se podrían generar procesos de producción masiva de viviendas para dar respuesta a los pobladores “sin techo”. Lo veíamos desde nuestras experiencias en las ONG, desde las propuestas que desarrollamos a pequeña escala.

Ahora, casi treinta años después, queremos conversar contigo sobre los problemas de vivienda de los “con techo”. De los problemas habitacionales que tienen las familias que residen en los grandes conjuntos de viviendas sociales construidos en la periferia de Santiago.

Conversar de cómo se podrían generar procesos masivos de mejoramiento con gente que vive hacinada en viviendas muy pequeñas, con problemas de convivencia entre vecinos y de inseguridad, en espacios poco amables en términos de casa, de barrio y de relación con la ciudad.

Cómo se llegó al problema de los “con techo”

Durante los últimos 15 años se han construido muchas viviendas en Chile: más de un millón y medio de unidades en un país que tiene ahora quince millones de habitantes. Esta producción masiva ha reducido el déficit acumulado. Es el producto de un mecanismo de financiamiento público que subsidia la demanda y así garantiza la oferta: “el subsidio habitacional”. Este modelo ha suscitado interés en los países de la región y varios gobiernos lo están copiando.

Esta producción masiva también ha dado techo a los pobres. En 15 años se han construido unas 500 mil viviendas sociales, en todo el país. La vivienda social en Chile se mide por su valor inicial inferior a diez mil dólares; nominalmente esta vivienda es para la “marginalidad”.

El tema de los “con techo” se viene forjando desde finales de los años setenta. Durante la dictadura militar y bajo los auspicios de los *Chicago boys*, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU), creó el sistema enlazado de subsidio-ahorro-crédito, para asegurar la participación de las empresas constructoras. La figura es excepcional y no tiene parangón en América Latina: combina una larga tradición de intervención estatal en temas sociales con una protección del mercado habitacional.

La respuesta empresarial a esta iniciativa estatal fue rápida: durante lo más profundo de la crisis económica del inicio de los años ochenta, los empresarios compraron grandes terrenos en lo que era entonces la periferia de las ciudades. Estas reservas de terrenos han sido la garantía de funcionamiento y ahora una señal de agotamiento de este sistema de producción masiva de viviendas sociales. Con ellas, las empresas han definido la localización de la vivienda social. Ahora estos terrenos ya no son la periferia, son parte de la ciudad consolidada. El aumento del valor del suelo urbano, especialmente durante la década de los noventa, contribuyó a poner el sistema en jaque; el mundo empresarial decidió que estas reservas de terrenos ya no soportan inversiones bajas como las de la vivienda social, que se construyen ahora lejos, fuera del gran Santiago.

En la ciudad de Santiago durante los últimos 20 años se han construido doscientas mil de estas viviendas sociales de un promedio de 35 metros cuadrados y con un diseño que nunca ha sido pensado para ofrecer posibilidades de ampliación y mejoramiento. Vive mucha gente en ellas: casi un millón, una quinta parte de la población de la ciudad. Las hemos analizado para entender el fenómeno de transición de los pobladores “sin techo” a los pobres “con techo”.

- La mitad de estas viviendas sociales ha sido construida en lotes individuales de uno, dos o hasta tres pisos. Mal que bien, el lote facilita procesos de apropiación y ocupación de todos los espacios disponibles. El tamaño de estos lotes ha variado con los años: a principios de los ochenta, los militares erradicaron los campamentos trasladando a los pobladores a viviendas básicas con lotes de entre 100 y 120 metros cuadrados; durante los años noventa, la presión por la producción masiva redujo el tamaño de los lotes a menos de 60 metros cuadrados.
- La otra mitad de las viviendas son departamentos en edificios, o blocks, de mediana altura, de tres o cuatro pisos. Es un sistema de condominio o propiedad horizontal que sus habitantes no logran entender. La convivencia entre los habitantes en estas

viviendas y edificios hacinados es difícil. Los espacios comunes, que son más bien espacios residuales entre los edificios, no facilitan el encuentro ni el recreo.

A pesar de las restricciones del diseño inicial y de la normativa vigente, las viviendas tienen todo tipo de ampliaciones. Los riesgos de incendio, de sismo o de multa no frenan la necesidad urgente de más espacio. La gran mayoría de los beneficiarios “con techo” construye algo adicional, una ampliación casi tan grande como la vivienda original. Estas ampliaciones son burbujas adosadas a las fachadas y apoyadas en palillos enclenques.

Los proyectos convocados por el MINVU y construidos en terrenos de las empresas ofertantes pueden llegar a tener más de dos mil viviendas; el promedio es de 400 unidades por proyecto. Con mil personas por hectárea, las densidades están muy por encima del contexto verde de la ciudad de Santiago. Por tratarse de viviendas tan pequeñas, estas altas densidades dificultan la convivencia. Todos los criterios de diseño de los conjuntos están supeditados al interés de las empresas constructoras y dan por resultado una repetición monótona de casas, de hiladas de casas y de espacios residuales. La distribución de edificios se da como en un *no man's land*, como por obra de un tampón repetido sobre el plano. Ni el MINVU, ni el arquitecto, ni el constructor se han detenido a pensar el impacto de tales condiciones de hacinamiento y menos aún de su costo social.

Las reservas de terreno de algunos constructores han generado grandes manchas urbanas llenas de unidades habitacionales, aisladas las unas de las otras. En el trazo de estas manchas nunca han participado las instancias de urbanismo del MINVU; su función reguladora del uso del suelo no ha logrado traducirse en ni siquiera en un plan maestro de estas áreas llenas de proyectos de viviendas sociales.

Alrededor de las grandes concentraciones de vivienda social, los municipios y privados bien intencionados han construido un equipamiento social rudimentario; hay escuelas, hay puestos de salud y los servicios privados de transporte público llegan hasta el último proyecto de viviendas. Hay servicio, pero su calidad corresponde a las desigualdades chilenas ya sea en educación, salud o en la distribución del ingreso con una diferencia de 1 a 40 entre el decil de los más pobres y el de los más ricos.

El resultado espacial de estas políticas es una ciudad desigual. En Santiago, más del noventa por ciento de la producción de viviendas construidas durante los últimos 10 años está concentrada en 16 de sus 34 comunas; mientras que en más de la mitad del territorio de Santiago no pasa nada, no se construye y se deteriora el patrimonio urbano consolidado. Por

otra parte, las viviendas son muy desiguales en tamaño; las unidades destinadas para los pobres corresponden al 70% del número total de viviendas construidas en la ciudad y a tan sólo el 40% de todos los metros cuadrados construidos; mientras que las viviendas construidas para sectores de ingresos medios altos corresponden al 15% del total de unidades y al 40% de toda la superficie construida.

Muchas cosas han cambiado en Chile durante los últimos 15 años: el ingreso *per capita* se ha duplicado, las desigualdades son más profundas y las redes sociales han desaparecido. Pero el modelo de producción y la tipología de las viviendas sociales se mantiene.

El costo del éxito habitacional

Desde 1985, el Estado chileno ha centrado su política habitacional en la disminución del déficit acumulado; y lo ha logrado (1). La reducción del déficit se está dando con una tasa de construcción similar a la que conocieron los europeos después de la segunda guerra mundial, a razón de diez viviendas por cada mil habitantes al año.

Después de más de 20 años de lo mismo, el objetivo de reducir el déficit ya no es suficiente. El mayor déficit de calidad de vida se da ahora en los proyectos de vivienda social que el Estado ha financiado. Es un problema que muchos otros países han conocido, especialmente los europeos, y lo han superado. En Chile, las posibilidades de formular una política de mejoramiento del parque acumulado aún son remotas.

Uno de los mayores obstáculos que impide innovar y proponer es que el modelo de producción de viviendas sociales en Chile está acorralado en un mercado cautivo con protagonistas plenamente satisfechos. Las bases de entendimiento son perfectas entre el Estado que financia y unas pocas empresas que producen sin riesgo porque el MINVU asigna las viviendas a quienes han postulado.

El Estado protege a las empresas y también al mercado financiero que podría empezar a aceptar financiar los créditos con todas las garantías posibles. El MINVU subsidia a los bancos que otorgan el crédito, financia los seguros y asume la responsabilidad del remate del bien inmueble en caso de insolvencia del deudor.

No hay riesgo, tampoco hay competencia: son muy pocas las empresas especializadas en el rubro y éstas se ponen de acuerdo para distribuirse los cupos anuales por región. Tampoco hay innovación y los pobladores siguen esperando “la casa que les toca”.

La tecnología de la vivienda social en Chile es la misma desde hace 20 años. Los empresarios de la construcción de estas viviendas de bajo estándar nunca han querido mirar los aportes, ideas y ensayos que se han desarrollado con la gente desde las ONG, las universidades y los colegios gremiales. No se ha logrado abrir un verdadero debate sobre el costo social y urbano de la producción masiva y rentable de viviendas sociales.

Tampoco hay una crítica desde la arquitectura. No se critican los diseños de los partidos generales de los conjuntos y menos aún el de las viviendas. No hay innovación, ni propuestas de crecimiento progresivo de la vivienda y su entorno. La idea de mejoramiento no forma parte de la agenda de los ministros.

Otro aspecto que impide pensar en soluciones para los “con techo” es que la producción masiva y sostenida de centenares de miles de viviendas en todas las regiones del país es evaluada de forma positiva desde los distintos ámbitos políticos. Desde la transición democrática en 1990, la gestión de los ministros de vivienda es alabada por los gobiernos y por la oposición. Esta gestión ha generado votos para el gobierno, por lo menos hasta 1997, cuando surgieron las primeras señales de agotamiento del modelo. En las elecciones presidenciales de 1999, la mayoría de los votos en grandes conjuntos habitacionales financiados por el gobierno se fue a la oposición. Tan sólo desde el parlamento hay una cierta capacidad de cuestionamiento sobre la distribución de los recursos estatales que no van necesariamente a los más pobres y sobre la protección a los bancos contra la desprotección de los beneficiarios.

Desde el Estado, la producción de viviendas es un asunto sectorial sin participación de actores locales. El cumplimiento de las metas de producción masiva depende del ministerio y sus aliados empresariales. Los municipios no tienen voz en el modelo.

Los niveles de auto complacencia política dificultan un espacio de debate para pensar la producción de viviendas sociales desde los intereses de sus habitantes, desde criterios de calidad de la vivienda, del barrio y de la ciudad.

Con la gente y la ciudad

Los problemas de los “con techo” no son nuevos; nos remiten a las mismas preguntas que nos hacíamos frente a los “sin techo”: ¿cómo producir masivamente viviendas y barrios mejorables en el tiempo, que den respuestas cuantitativas y, a la vez, faciliten su adecuación a las exigencias y oportunidades de las familias y de las comunidades?

Una parte de la respuesta ahora ya la conocemos: la experiencia relatada muestra que es posible producir masivamente viviendas sociales. Muestra también que la cantidad por sí sola no basta, porque los efectos urbanos –segregación, fragmentación– y los efectos sobre las familias o las personas –inseguridad, difícil convivencia, hacinamiento– crean nuevos y serios problemas caros para la gente, la sociedad y el Estado.

Otra parte de la respuesta la conocemos por omisión: la experiencia presentada no ha tomado en cuenta a quienes van a habitar las viviendas producidas; tampoco toma en cuenta la localización en la ciudad. La respuesta entonces va por incorporar a quienes han sido solamente destinatarios de las políticas y programas de vivienda social, considerando el lugar donde se localizarán.

Pero, así como comprobamos que la cantidad no es suficiente, nos parece que la participación de los pobladores es un tema complejo que tampoco basta por sí solo; con mayor razón si debemos alcanzar a la vez las exigencias de cantidad y de construcción de la ciudad. No se trata de volver a la autoconstrucción, sino de inscribir la participación en procesos formales de producción de viviendas, de barrios y de ciudad.

Finalmente, hay otra parte de la respuesta que no conocemos, que se refiere a diferentes dimensiones del problema de la vivienda, y sobre las cuales queremos invitarte a conversar:

- Ante un modelo basado sobre la interacción entre gobierno y empresa, que les rinde beneficios a ambos, ¿cómo fortalecer el papel de los usuarios en los procesos de producción, mantenimiento y mejoramiento de la vivienda, de las unidades habitacionales y de los barrios?
- Ante el aumento sostenido del valor del suelo en las ciudades, ¿cómo lograr calidad de vida en condiciones de alta densidad?, ¿cómo integrar los conjuntos de vivienda social a la trama de la ciudad?, ¿cómo promover niveles de heterogeneidad social en el barrio y en las unidades habitacionales?
- Ante las exigencias de producción masiva de unidades nuevas y de rehabilitación del parque, ¿cómo mejorar la calidad de la vivienda, del barrio y de la ciudad?, ¿cómo abaratar costos aplicando alta tecnología?, ¿cómo facilitar el mejoramiento y eventual crecimiento de la vivienda con una oferta tecnológica adecuada a un diseño flexible?

- ¿Cómo el diseño de la vivienda, de los conjuntos y de los asentamientos puede ofrecer desde un inicio alternativas de mejoramiento y crecimiento?, ¿cómo incorporar en el diseño las variables de familias con diferentes exigencias de espacio, de convivencia entre grupos de familias, de uso intensivo de espacios públicos en la unidad, en el barrio y entre los barrios?

Después de un largo período en que han primado las consideraciones económicas y financieras en las políticas de vivienda social, las preguntas que tenemos nos llevan de vuelta a la gente y a la arquitectura. Hace treinta años nos preguntábamos por la cantidad; hoy esa pregunta no nos parece válida si no va acompañada por la pregunta por la calidad.

* **Alfredo Rodríguez:** arquitecto (Universidad de Valparaíso) y Master City Planning (Yale), Director de SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación, Santiago de Chile, Chile. **Ana Sugranyes:** arquitecta, candidata al PhD de la TU-Delft, ciudadana del mundo. En los 70 y 80, colega de Eike desde la Fundación holandesa Cebemo y en HIC desde el Instituto de Desarrollo Económico y Social para América Central (IDESAC) de Guatemala. En los 90, con la GTZ en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. Actualmente, consultora libre.

Notas

- (1) Casi todos los pobres del país tienen techo en propiedad, en viviendas de muy bajo estándar y en terrenos urbanizados. Quedan fuera del modelo los pobladores de “campamento” o asentamiento irregular que tan sólo representa el 4% de la población total después de los planes radicales de erradicación de Pinochet. El “Chile Barrio”, un decreto presidencial, va a radicar o erradicar los habitantes de unos 900 campamentos en cinco años más; tendremos así más pobres “con techo”.

El problema habitacional en Perú: causas y propuestas de solución

*César Cerrón Estares**

Las causas del problema

El problema habitacional en Perú nos lleva a referirnos a las condiciones que posibilitan la producción social del hábitat, aquellas que permiten la satisfacción de necesidades fisiológicas, sociales, recreativas, culturales y productivas, y por ende la reproducción integral del individuo y de la comunidad en general.

Los niveles de pobreza a nivel nacional, en estrecha relación con la situación de subdesarrollo del país, la tradicional y cuasi-permanente solución de los conflictos sociales a favor de los intereses del gran capital y de los sectores económicamente pudientes, constituyen la causa estructural del problema.

Así también la deficiente gestión de la ciudad y del territorio nacional, el centralismo, la ausencia de políticas estatales coherentes, inseguridad jurídica, ausencia de recursos, marginación socio-económica, desempleo, baja productividad educativa, salubridad y el deterioro del medio ambiente.

En las situaciones económicas, sociales y políticas críticas en que se encuentran nuestras sociedades, se ha ido perdiendo la dimensión humana de la vida, de la autoestima, anteponiéndose más bien una lucha individualizada por la supervivencia. Dadas las condiciones materiales, agravadas por la atomización de los esfuerzos y sentimientos individuales, el resultado es un hábitat hostil y precario, en donde las inequidades son cada vez más evidentes tanto en el campo como en la ciudad.

El problema central radica en el empobrecimiento creciente de la población de nuestras ciudades y en general de los países en vías de desarrollo, que ha llegado a minar los ya muy deteriorados niveles de supervivencia fisiológica. Nuestros países están agobiados por la deuda externa, que obliga a nuestros gobiernos a renegociarla periódica e indefinidamente para devolver garantía de solvencia a los acreedores a través de acuerdos bilaterales con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Los programas de ajuste estructural varían según el país, impactando diferenciadamente en el hábitat. Las políticas gubernamentales se estructuran por segmentos, buscando garantizar un tratamiento especial a las áreas críticas. Las medidas de ajuste nos afectan en dos niveles: en la reducción de gastos gubernamentales para los programas sociales y en la reducción del ingreso real de la población que afecta la capacidad adquisitiva familiar para afrontar el costo de la supervivencia y la mejora de sus condiciones de hábitat, comprendiendo incluso a los sectores medios.

En los últimos años, ante los efectos negativos de las políticas económicas y urbanas y en la medida en que el mercado ha demostrado ser incapaz de responder a las demandas de los más necesitados, se han producido recomendaciones del Banco Mundial que apuntan a recuperar el importante papel del Estado en la inversión social aunque no de manera generalizada sino en rubros no rentables para el capital.

Si el hábitat de los habitantes constituye la ciudad, su entorno, el conjunto de barrios y sus viviendas, afrontarlo implica conceptualizar un proceso complejo de relaciones y la dificultad operativa de asumirlo, por lo que es necesario abordar el tratamiento de sus elementos esenciales sin perder de vista su integralidad.

El disfrute de una vivienda no puede restringirse a la disponibilidad de una casa; ésta no funciona bien si el usuario no dispone de trabajo, de servicios básicos adecuados, si el barrio no funciona; es decir si no se dispone de equipamiento comunitario. El barrio o la ciudad no funcionan bien si no existen las condiciones materiales necesarias para la producción social del hábitat; pero tampoco serán posibles si no se dan condiciones subjetivas como la solidaridad, la libertad, la paz, aquellos elementos no mesurables que contribuyen a que un ambiente sea agradable u hostil.

La respuesta a la vivienda no puede dejar de ser social. Para mejorar la calidad del hábitat deben transformarse las estrategias individuales de provisión de alojamiento en alternativas colectivas, comprometiendo a los usuarios en la gestión mediante soluciones integrales y sostenibles. La gestión colectiva del hábitat supone una intervención social y por consiguiente conlleva una intervención de carácter político.

Algunas propuestas para su solución

La atención al problema habitacional no puede limitarse a la formalización de la propiedad o a construir casas. Se requiere una visión de desarrollo urbano y ambiental de la ciudad, la

región y el país, potenciando corredores económicos, articulando campo y ciudad. En este sentido, quisiéramos apuntar aquí algunas propuestas:

Descentralización, acondicionamiento del territorio y desarrollo urbano:

- Formular una política adecuada de ocupación del territorio y autonomía de las regiones dentro de un sistema nacional descentralizado, definición de roles y funciones de los distintos centros urbanos, para frenar procesos de urbanización caóticos sin ningún elemento rector, incrementando los desequilibrios entre la capital y el resto del país, entre lo rural y lo urbano.
- Impulsar el Plan de Acondicionamiento Territorial, de Desarrollo Urbano y Rural, formando un inventario de tierras eriazas con fines de vivienda, programando debidamente su uso y eliminando todo tipo de adjudicación de tierras eriazas para programas del sector público y privado que no concuerden con los Planes de Desarrollo Urbano de las ciudades.
- Consolidar el rol municipal como única autoridad responsable de la zonificación, el urbanismo, la delimitación de la frontera agrícola concertada con el Ministerio de Agricultura y la adjudicación de terrenos eriazos, inclusive concesiones mineras no metálicas.

Planificación y participación de los actores del hábitat:

- Empezar un planeamiento estratégico, en el marco de un proyecto de desarrollo nacional que oriente permanentemente las acciones tanto del gobierno central como de la sociedad civil hacia el cumplimiento de objetivos habitacionales que conduzcan a la elevación de la calidad de vida.
- Promover la participación de la población en la identificación y priorización de sus necesidades, y en la conceptualización de la solución, incorporando prácticas tradicionales como la minka (*) que alienta la solidaridad y la auto ayuda frente a la carencia de recursos. Instrumentación de modelos de gestión del hábitat concertados con los agentes urbanos directos e indirectos.
- Planificar con las empresas de servicios la dotación de infraestructura básica (agua, desagüe, alcantarillado y energía eléctrica.) adecuándolos a los planes de acondicionamiento del territorio y de desarrollo urbano y rural.

- Restituir la investigación pública y privada en materia de sistemas constructivos, materiales, densificación y abaratamiento de costos.

Institucionalización del ente rector de la vivienda y el hábitat:

- Unificar funciones, desde el acondicionamiento nacional del territorio, en coordinación con los planes integrales de desarrollo regional y provincial, los planes urbanos provinciales y distritales, teniendo como objetivo supremo un desarrollo sostenible de la ciudad.
- Revisión de la normatividad vigente y reglamentos de construcción para que faciliten los procesos de producción del hábitat antes que frenarlos, sin deterioro del medio y en la perspectiva de promover ciudades sostenibles.

Estructuración de la demanda habitacional:

- Estructurar la demanda habitacional de acuerdo a los problemas específicos de las familias y sus diferentes manifestaciones, evaluando la disponibilidad de recursos, terrenos, costos de habilitación, edificación, tecnología y niveles de aceptación.
- Promover respuestas que se orienten a programas de vivienda progresiva, más aún si resulta imposible dotar de vivienda a todo aquel que lo necesite. Es importante la decisión política: no se trata de dar una solución definitiva a algunas familias sino de dar a todas una solución progresiva, algo más justo y equitativo.

Fortalecimiento de la infraestructura social:

- Insistir en que el equipamiento comunitario (espacios de encuentro vecinal, centros comunitarios, parques, calles, etc.) resulta fundamental para incrementar los niveles de organización de la población y estimular la participación que fortalece el sistema democrático. A falta de recursos, se construyen “viviendas sociales”, de dimensiones mínimas y poca área, por lo que hace necesario compensarlas con espacios comunitarios complementarios, donde los miembros del grupo familiar puedan desarrollar actividades de recreación y socialización.
- Conceptuar la mejora del hábitat como el mejoramiento del barrio, contemplando el espacio público, el equipamiento e infraestructura social y la generación de empleo,

articulados a soluciones de vivienda progresiva, más aún cuando se trate de poblaciones de escasos recursos.

Financiamiento:

- Proveer recursos y/o facilidades administrativas, financieras y políticas para el soporte de una política de vivienda a nivel nacional. Desarrollar un sistema de incentivos a la oferta y la demanda. Contemplar una política de subsidio sostenible para sectores de menores ingresos, en particular para rehabilitar y renovar los centros antiguos de nuestras ciudades. Esta medida permitiría al ente rector colocar o impulsar el desarrollo urbano donde convenga a la ciudad y al desarrollo territorial.
- Apoyar la autoconstrucción con crédito en materiales y asistencia técnica, incorporando a las universidades en dicho proceso.
- Incentivar mejoras en la vivienda, afectando en mayor tasa las desocupadas y los terrenos sin construir para promover el uso del patrimonio urbano inmovilizado.
- Culminar el saneamiento físico y legal los asentamientos humanos para su incorporación definitiva a la ciudad, en igualdad de derechos y obligaciones.
- Promover la inversión privada y pública para generar unidades productivas en las zonas carentes de centros de trabajo, a fin de garantizar la sostenibilidad social del hábitat.

* **César Cerrón Estares.** Director Ejecutivo del Centro de Investigaciones y Proyectos Urbanos y Regionales (CIPUR), Lima, Perú; docente de Diseño Arquitectónico en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Ricardo Palma; miembro del Instituto de Urbanismo y Planificación del Perú (IUPP).

Nota

(*) *Minga, faena, tequio.* Trabajo colectivo voluntario, realizado principalmente por las comunidades indígenas para construir, mejorar o mantener espacios públicos, infraestructura, servicios y equipamientos (N. del E.).

Poniendo piedras



*"Marco Polo describe un puente, piedra por piedra.
-¿Pero cuál es la piedra que sostiene el puente? -pregunta Kublai Kan.
-El puente no está sostenido por esta piedra o por aquélla -responde Marco-,
sino por la línea del arco que ellas forman.
Kublai permanece silencioso, reflexionando. Después añade:
-¿Por qué me hablas de las piedras? Lo único que me importa es el arco.
Polo responde:
-Sin piedras no hay arco."*

I. Calvino

El paso de Las Palmas a Los Manantiales

Edin Martínez*

El concepto de rehabilitación integral

En 1986, la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) comenzó su primera experiencia de renovación de tugurios en la (¿Colonia?) Jardín. El proyecto consistió en demoler todo lo existente, reurbanizar el terreno y construir viviendas nuevas bajo el sistema de autoconstrucción asistida. Entre esa fecha y 1996, la institución realizó varios proyectos de este tipo.

Pero a partir de la experiencia de Las Palmas, en 1997 se concreta un cambio en la estrategia de intervención: tomando en cuenta la propia experiencia de diálogo con las comunidades, con la mirada puesta en el mejoramiento de barrios, se abandona la línea de renovación total –demolición de todo lo existente, autoproducido por los pobladores- y se introduce el concepto de “rehabilitación integral”.

El aspecto central pasa a ser el respeto al trazo físico espacial existente: conservar hasta donde sea posible lo producido por los habitantes, lo cual permite mantener los nexos sociales, económicos y culturales desarrollados y consolidados en el tiempo. La rehabilitación se concibe como “la creación de las bases necesarias para sustentar el mejoramiento progresivo y continuo de las comunidades marginales, en sus lugares actuales, donde reside la población de bajos ingresos económicos”.

Se adopta entonces como una opción institucional el trabajo de rehabilitación de comunidades, buscando por una parte lograr mejoras sustanciales en las condiciones de habitabilidad de las familias de pocos recursos y por otra coadyuvar a su toma de conciencia respecto a la importancia de la participación activa y solidaria en la solución de sus problemas.

FUNDASAL interpreta la rehabilitación como un proceso integral hacia adentro (la comunidad), donde los pobladores tienen un derecho real sobre las viviendas que con gran esfuerzo han ido progresivamente construyendo y un derecho de ocupación sobre el terreno que por largo tiempo ha sido su entorno. Pero además es un proceso hacia afuera (la ciudad),

por entender que se trata de un proceso amplio de recuperación integral de un tejido urbano dañado pero factible de ser saneado.

Es en octubre de 1999 cuando se sintetizan los lineamientos estratégicos adoptados para la rehabilitación de comunidades marginales:

- el mejoramiento integral del hábitat;
- la promoción humana de hombres y mujeres;
- el fortalecimiento de la participación popular en la gestión y rehabilitación de comunidades pobres;
- el fortalecimiento del desarrollo local a través del esfuerzo de coordinación interinstitucional;
- la replicabilidad y sustentabilidad de las intervenciones; y
- la inserción del trabajo de la Fundación en el contexto del combate nacional e internacional contra la pobreza.

Las lecciones del proyecto “Las Palmas”

Al finalizar el proyecto “Las Palmas” se entró en una nueva etapa, la de seleccionar un nuevo proyecto de mejoramiento de barrios: “la rehabilitación de las comunidades Los Manantiales”. Su elaboración se tomaron en cuenta las experiencias obtenidas en Las Palmas. Para ello se creyó conveniente realizar la sistematización de esta experiencia en términos de:

- a) la forma en que fueron planificados los diferentes componentes del programa;
- b) los problemas encontrados en su implementación;
- c) las soluciones propuestas; para luego dar paso a
- d) la elaboración de recomendaciones concretas para el proyecto de Los Manantiales.

Uno de los componentes básicos del proyecto Las Palmas fue el de asegurar el acceso de todas las viviendas a los sistemas de servicios básicos. Entre los problemas encontrados podemos mencionar: la normativa urbanística no se adecuaba a las condiciones de las comunidades marginales; el acceso a los servicios se retrasó; existía una red inadecuada de electricidad. En coordinación con las instituciones responsables se acordaron medidas alternativas viables que fueron incorporadas como nuevas normativas.

Como señalamos, las recomendaciones para el proyecto Los Manantiales fueron consecuencia de la experiencia en la ejecución del proyecto Las Palmas: se volvía necesario, desde un principio, adecuar las normas y formas constructivas a la configuración urbana de la comunidad, es decir, adaptar las tecnologías al sitio específico. Para esto había que realizar las coordinaciones previas con las instituciones involucradas y formalizar la aceptación de la tecnología aplicada con las instituciones del Estado. Había que incorporar elementos de capacitación a las nuevas tecnologías y labor educativa preventiva sobre los riesgos. Era una tecnología novedosa que se aplicaba por primera vez en el país; era necesario convencer de su buen funcionamiento a las instituciones encargadas y al mismo tiempo educar a la comunidad para el manejo y mantenimiento de la misma.

La legalización de los terrenos y las viviendas fue otra de las necesidades más sentidas por la población. Se incorporó esta medida en la planificación (las familias deben ser legítimos dueños de su terreno) y además se ofreció apoyo en las gestiones para la escrituración de los lotes. Entre los problemas encontrados tenemos: dificultades al encontrar al propietario del terreno, lentitud en la firma de escrituras y desmembramiento por parte del registro social del inmueble, problemas de coordinación con la institución correspondiente y en la medición de terrenos por ajustes posteriores.

Estos problemas implicaron un seguimiento muy cercano por parte de la comunidad y de nuestra institución para agilizar el proceso de legalización. Las recomendaciones para el proyecto Los Manantiales fueron: realizar un estudio registral y catastral del inmueble en la fase de planificación, establecer compromisos formales para el saneamiento de la tenencia de la tierra por parte de las instituciones involucradas, mejorar los niveles de coordinación interinstitucional y realizar una investigación previa de los requisitos necesarios para la legalización de la tenencia.

Tanto en las medidas de servicios básicos como en la legalización de los terrenos vimos la importancia de la coordinación interinstitucional. Desde el principio se incorporó la gestión de apoyo de la cooperación internacional y el apoyo del Gobierno de El Salvador al proyecto Las Palmas. Pronto se descubrió la complejidad de este tipo de proyectos de mejoramiento de barrios. Se realizaron convocatorias a las autoridades de las instancias involucradas para crear conciencia de la responsabilidad en el cumplimiento de las tareas acordadas. Las recomendaciones para el proyecto Los Manantiales fueron las siguientes: antes de la iniciación del proyecto, establecer convenios interinstitucionales de cooperación con términos de referencia y responsabilidades definidas para cada una de las instituciones involucradas; establecer mecanismos de seguimiento de la coordinación y una estrecha vinculación con la

municipalidad y las instituciones sectoriales responsables directamente a nivel de la comunidad.

Con respecto a la ejecución de convenios, muchas veces se expresó voluntad de cooperación pero sin la aportación de los recursos para reforzar la implementación. Ante esta situación, hubo que realizar esfuerzos reiterados por parte de la coordinación de proyecto para que se ejecutaran las medidas acordadas por parte de las instituciones involucradas. Se recomendaron así para el futuro proyecto acuerdos interinstitucionales formales y oportunos con tareas y aportes definidos, la incorporación al presupuesto de las respectivas instituciones de los aportes previstos, el seguimiento eficiente a los convenios y la creación de una instancia de seguimiento de los convenios en la que la comunidad forma parte importante.

También se incorporó a la planificación la necesidad de que la directiva comunal acompañara las gestiones con las diferentes instituciones relacionadas con el proyecto. Los problemas encontrados tienen que ver con la débil participación de la dirigencia comunal. Se definió una política de acompañamiento institucional que apoyara el empoderamiento de la comunidad, que propiciara un mayor involucramiento de la dirigencia comunal en las gestiones del proyecto, así como espacios de encuentro entre las instancias vinculadas al proyecto y la estructura organizativa comunal, que desarrollara una cultura, una metodología y mecanismos concretos en la ejecución de los proyectos en los que la comunidad pudiera desempeñar un rol protagónico, asegurando la participación de los habitantes en la toma de decisiones de peso desde el inicio (planificación) del proyecto.

Desde un principio es necesario consensar las tareas concretas correspondientes a la comunidad, así como hacer ver a la cooperación internacional la dinámica y los tiempos de la población de bajos recursos. En la experiencia de Las Palmas nos encontramos con la resistencia a la participación por parte de algunos beneficiarios y desinterés por parte de algunas familias de la comunidad para la legalización de los terrenos; se encontraron además grupos opositores a la realización del proyecto que desestabilizaban las acciones de la organización comunal. Para enfrentar esta problemática se estableció una oficina de FUNDASAL en el área del proyecto encargada de dar seguimiento a la coordinación estrecha entre la directiva comunal y el equipo técnico.

Se tuvo que identificar, capacitar y formar a los grupos comunales en el cumplimiento de sus tareas y responsabilidades; se dio asesoría en la búsqueda de soluciones a las divisiones de la organización comunal por grupos minoritarios que se oponían al proyecto por defender sólo sus intereses particulares. En consecuencia, la recomendación para futuros proyectos fue

el establecer convenios que dejaran por escrito la responsabilidad de cada una de las partes, convirtiendo a FUNDASAL en facilitadora de la participación de la comunidad.

Al mismo tiempo, el proyecto de Las Palmas ha tenido logros importantes: los objetivos se han cumplido exitosamente ya que la calidad de vida de la comunidad ha sido mejorada. Entre otros logros, cada familia cuenta hoy con su título de propiedad y servicios básicos; se ha construido un muro de protección de 480 metros de longitud que impide inundaciones que afecten seriamente a la comunidad; se ha construido una casa comunal y lavadores públicos debidamente acondicionados; se ha conseguido un medioambiente libre de contaminación; a la vez, se ha implementado un proceso educativo y está en marcha un sistema de crédito para mejoramiento de viviendas.

La coordinación interinstitucional entre los diferentes actores involucrados ha sido sin duda otra posibilidad de éxito del proyecto, porque ha permitido una nueva normativa urbana, nuevas regulaciones y entrega de títulos de propiedad a cada familia; en síntesis, un nuevo método de solución de problemas que ha beneficiado a toda la comunidad. Se ha logrado construir una alianza estratégica entre los diferentes actores para producir un cambio significativo en las condiciones de vida de la comunidad. Dada la complejidad de este tipo de proyectos, es de gran importancia el establecimiento de alianzas. Este es un punto que no sólo es válido para el proyecto de Las Palmas sino también para el proyecto de Los Manantiales y para los futuros proyectos. Se convierte en un lineamiento estratégico en el programa de mejoramiento de barrios de FUNDASAL.

Finalmente, hemos visto como otras de las condiciones indispensables para el logro de los objetivos trazados el impacto positivo producido en la población, así como la participación y la apropiación del proyecto por parte de la comunidad. La participación de la comunidad de Las Palmas ha permitido que otras comunidades que viven bajo similares circunstancias aprendan a partir de una nueva experiencia de cómo resolver sus problemas. Se ha despertado un nuevo conocimiento en los actores; un nuevo modo de superar la marginalidad y la exclusión de las comunidades.

Selección de la nueva rehabilitación de tugurios en Los Manantiales

En una primera fase del estudio sobre los asentamientos precarios en San Salvador, luego de haber concluido el proyecto de Las Palmas se seleccionaron tres zonas, tomando en cuenta el número de viviendas, la localización, la situación legal y el apoyo institucional. Con esta selección se terminó la fase inicial de la identificación de tugurios, en la que el énfasis

había sido puesto en el tamaño de la comunidad y se habían utilizado principalmente fuentes secundarias.

El objetivo principal en esta etapa fue la identificación de necesidades, problemas (carencias, deficiencias), limitantes y potencialidades de las comunidades en estudio. Se eligió el sondeo como metodología del trabajo de campo. El equipo de trabajo aplicó la técnica de la observación directa, con participación de las respectivas directivas comunales en cada zona, comunidad por comunidad, combinándola con la documentación sistemática en diferentes formatos, incluyendo una recolección sistemática de planos y mapas para completar y documentar la observación directa.

La atención no se centró en los “tugurios” sino en las “comunidades o zonas urbanas tugurizadas”; en los procesos de marginación, exclusión, deterioro de múltiples relaciones, desde las sociales, demográficas y económicas hasta las físicas, topográficas y medioambientales pasando por las institucionales, legales y organizativas.

Para evaluar las tres zonas identificadas y decidir cuál era la apropiada para entrar a un programa de rehabilitación integral se diseñó un procedimiento metodológico de filtros de evaluación y selección a aplicar de forma reiterativa y combinada. Se determinaron cuatro campos en relación al accionar propio de FUNDASAL:

- el campo imposibilitado de acción
- el campo de acción
- el campo de acción a compartir con otras instituciones
- el campo exclusivo de acción de otras instituciones

El primer campo está determinado por problemas de legalidad en la tenencia del terreno por encontrarse en derecho de vías o en zonas de alto riesgo. El segundo es el campo de acción por excelencia de FUNDASAL: vivienda y organización comunal; vivienda y mejoramiento de servicios básicos; realineamiento de pasajes afectando viviendas, crédito en materiales; vivienda nueva; organización de la ayuda mutua, organización y desarrollo comunal, educación popular; etc. El tercer campo es el más vasto debido a la diversidad de acciones de rehabilitación que la institución está en condiciones de emprender, en lo técnico-constructivo, en lo socioeducativo y hasta en lo socioeconómico. Es el campo donde la institución comparte sus experiencias con otros actores, instituciones relevantes para la rehabilitación, y el que permite una intervención integral. Es donde FUNDASAL actúa de acuerdo a su lineamiento estratégico de “fortalecimiento del desarrollo local a través del esfuerzo de coordinación interinstitucional”, donde es más factible “la replicabilidad y

sustentabilidad de las intervenciones” en el contexto del combate a la pobreza. El cuarto campo pertenece a las actividades especializadas de otras instituciones. Un ejemplo sería el traslado de líneas eléctricas de alta tensión por parte de la Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador (CAESS).

La aplicación de los filtros de los cuatro campos de acción consistió en analizar los datos recabados por medio de los sondeos a fin de ponderar la situación de cada comunidad respecto a si sus condiciones de precariedad hacían necesarios los servicios de FUNDASAL. Por este procedimiento quedaron excluidas algunas comunidades, principalmente por problemas legales o bien por presentar necesidades que no se relacionaban con el campo propio de la institución.

Este filtro de los campos de acción fue aplicado también a las necesidades de las comunidades, pero no a las necesidades supuestas por los expertos o profesionales sino a las necesidades realmente sentidas por la población. En Los Manantiales el sondeo de diez comunidades dio como resultado: mejoramiento de viviendas, ampliación o mejoramiento de casas comunales, construcción de muros de contención, red y conexión de aguas negras, legalización de lotes, instalaciones de recreación. Es decir, una gran diversidad de problemas de peso en los campos de acción propios de FUNDASAL y en los que puede establecerse cooperación con otras instituciones.

La altísima correspondencia entre dichos problemas y las necesidades sentidas por las comunidades permite suponer una participación activa de las juntas directivas y la población en un proyecto de rehabilitación, lo cual es un factor clave para el éxito de este tipo de proyecto, según ha demostrado el caso de Las Palmas. En cuanto a las carencias y deficiencias físicas muestra un cuadro más bien moderado en comparación con otras zonas marginales ya que no hay precariedades extremas.

Los Manantiales registra deficiencias sociales y organizativas de cierto peso, sobre todo en las áreas del funcionamiento y la gestión de sus organizaciones comunales y en todo lo relacionado con la educación ambiental, todos campos de acción de interés para nuestra institución. Al reforzar las organizaciones se mejora su capacidad de autogestión y la calidad de la participación popular en la solución de sus problemas. Sus factores limitantes son de menor incidencia.

Sus factores potenciadores son bastante fuertes en función del futuro proyecto. Hay una organización intercomunal formada y actuando; hay líderes hombres y mujeres activos y

dispuestos a mayor trabajo; la población es económicamente heterogénea, con niveles variados de ingresos; en la mayoría de las comunidades la legalización de lotes está en marcha; hay posibilidades/fuentes de trabajo e ingresos en las cercanías de la zona; localizada en una zona de desarrollo industrial y comercial, sus áreas tugurizadas rehabilitadas se integran al desarrollo de la ciudad; su topografía muestra las características típicas de los asentamientos urbanos marginales (quebradas, taludes erosionados, orillas de ríos sin protección, suelos poco estables, terrenos accidentados, etc.) aunque sin presentar niveles de riesgo insuperables.

La rehabilitación de comunidades marginales como lineamiento estratégico forma parte de la recuperación de los tejidos tanto urbano como social. La complejidad de ambos procesos hace imprescindible la intervención de múltiples actores, los cuales a su vez necesitan de una instancia coordinadora para lograr un impacto favorable y sustentable. Aquí es donde FUNDASAL, tomando en cuenta la experiencia adquirida en la rehabilitación de Las Palmas, cumple un importante papel como facilitadora de un proceso.

El nuevo proyecto de mejoramiento de barrios “Los Manantiales”

La zona de Los Manantiales se localiza a un kilómetro del centro de la ciudad, sobre una franja de terreno muy accidentado. El área del proyecto ocupa una extensión de 14.34 ha. y recibe su nombre de los manantiales localizados en esa zona que las comunidades utilizan como lavaderos, baños públicos y sitios de reunión. Está conformado por doce comunidades muy heterogéneas respecto a su tamaño, densidades y origen, donde habitan una 6,400 personas en 1,380 lotes, de los cuales se estima que al menos un 50% está en situación de tenencia irregular. Según una encuesta socioeconómica de FUNDASAL (mayo de 2000), el tamaño promedio del grupo familiar es de 4.5 personas, el 53% de la población es femenino y el promedio de edad es de 25.4 años.

En cada una de las doce comunidades existe una organización comunitaria con mayor o menor grado de desarrollo. En general se han organizado para dar respuestas inmediatas a carencias de tipo físico y/o a situaciones de emergencia, lo cual ha implicado una gestión directa ante instituciones estatales, municipales o privadas. La seguridad de la tenencia de la tierra ha sido su primera prioridad, seguida por la instalación de servicios básicos, alumbrado público, pavimentación y obras de protección en la zona del río Acelhuate. Además de las organizaciones por barrio existe una organización intercomunal.

Problema central:

Las familias pobres urbanas habitan en barrios marginados, excluidos, bajo condiciones de un entorno habitacional deteriorado y en riesgo permanente (en el sentido físico y social), con servicios urbanos deficientes.

Problemas específicos:

- Muchas familias carecen de seguridad en la tenencia de la tierra.
- Un número importante de familias y edificaciones están afectadas por riesgos de derrumbe, inundaciones o líneas eléctricas de alta tensión.
- La cobertura de infraestructura es limitada; la infraestructura existente, en parte desarrollada por la misma comunidad, se encuentra en estado deficiente.
- El acceso al equipamiento social es limitado; las áreas verdes y de recreación son insuficientes.
- Las viviendas se encuentran en malas condiciones.
- La capacidad de la gestión comunal es limitada.
- La consolidación social está afectada por altos niveles de violencia y delincuencia, así como por los bajos ingresos de las familias.

Objetivos del proyecto:

- Objetivo superior: contribuir a mejorar la calidad de vida de la población de las comunidades marginales del área metropolitana de San Salvador.
Indicador: existe y se implementa una política de mejoramiento de barrios acordada entre los principales actores públicos (gobierno central y gobiernos locales, sociedad civil).
- Objetivo del proyecto: mejorar las condiciones del hábitat de las familias de las zonas de intervención del proyecto.

Indicadores: La zona se consolida e integra en el entorno urbano; Disminuyen los niveles de deserción escolar, de violencia y de delincuencia en la zona del proyecto; FUNDASAL replica las experiencias de Las Palmas y Los Manantiales en otras zonas, en coordinación con los principales actores del mejoramiento urbano.

Resultados esperados:

- Los pobladores adquieren y legalizan sus lotes.
- Se controlan los riesgos por derrumbes, inundación y líneas de alta tensión.
- El grupo meta tiene acceso asegurado en forma regular a los servicios básicos urbanos.

- La población de los manantiales gestiona y administra el equipamiento social y comunal mejorado y mantiene las zonas de quebradas convertidas en áreas de recreación.
- Las viviendas se encuentran en proceso de mejoramiento y consolidación.
- La población se apropia de las medidas físicas a través de ayuda mutua y una mejor gestión comunal.
- El ámbito social de la zona mejora mediante la prevención de la violencia, la promoción de la niñez y adolescencia y el fomento laboral.
- Dentro de su programa de mejoramiento de barrios, FUNDASAL replica la experiencia de Las Palmas y los Manantiales en otras zonas.

Factores de sostenibilidad:

Desde las fases iniciales del proyecto se incorpora una fuerte incidencia en la capacitación: diferentes soportes pedagógicos y metodológicos que proporcionan conocimientos teóricos y técnicos básicos para el fortalecimiento de la directiva comunal (investigación, administración, planificación, participación ciudadana, asistencia jurídica, etc.) y para facilitar la continuidad y la administración de las actividades posteriores al proyecto que serán responsabilidad de las organizaciones comunales e intercomunales

Una vez finalizada la ejecución del proyecto, la organización comunal estará en capacidad de asumir la conducción de su propia sostenibilidad, analizando tanto la problemática interna como la del resto de comunidades marginadas-excluidas, identificando y priorizando los principales problemas, planificando las futuras intervenciones. Las comunidades han adquirido entonces las capacidades para incidir en las políticas públicas, en las estructuras gubernamentales centrales, en los gobiernos locales y en otras comunidades.

* **Edin Martínez.** Director Ejecutivo de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), San Salvador, El Salvador; Coordinador del Subprograma XIV del Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo en Iberoamérica (CYTED); Coordinador de la Federación de Instituciones de Apoyo a la Vivienda Popular (FIDAVIP); Presidente de Hispano-Salvadoreña de Vivienda Social (HISALVIS); Director Fundador de Financiera Calpiá.

Los retos de la planificación urbana: el proceso de renovación en el centro de Lima

Silvia de los Ríos B.*

Conocer a Eike Schütz, leerlo y escucharlo, nos provoca pensar aún más sobre nuestras ciudades, especialmente sobre las de América Latina, continente en el que los habitantes muestran cada día la resistencia de su lucha y ponen de manifiesto que son la fuerza social necesaria y capaz de transformarse en una fuerza política que logre ciudades dignas para todos.

Desde hace un buen tiempo, la ponencia *El Desarrollo Urbano No es un Proyecto, Desarrollo Urbano es un Proceso*, presentada por nuestro amigo Eike en el III Seminario Internacional *Ciudad Participativa y Renovación Urbana en el Sur-Sur* (Lima, Perú 1999), así como su libro *Ciudades en América Latina: Desarrollo barrial y vivienda* (1966), me llevaron a constatar algunas premisas, especialmente aquellas vinculadas a los retos que deberán enfrentar nuestras ciudades. Muchos de nosotros los sentimos venir, pero sin prepararnos debidamente como habitantes, profesionales, políticos, académicos y comunidad para afrontarlos. Sin embargo, creo que la creatividad popular y la producción social del hábitat nos demuestran cotidianamente tácticas y estrategias de cómo se abordan los retos y se responde a la realidad.

Su reflexión plasmada en estas publicaciones, así como las experiencias compartidas entre amigos preocupados por el quehacer en nuestras ciudades, nos inducen a profundizar sobre el tema del *planeamiento de las ciudades latinoamericanas* -reto temático, desafiante por décadas para muchos investigadores y autoridades-, para entenderlo como una necesidad urbana y un instrumento para asegurar una vida digna para todos.

Este artículo es una oportunidad de poner sobre papel lo que siempre estuvo en espera: una aproximación a la temática del planeamiento desde los conceptos y premisas que plantea Eike Schütz, así como aquello que él vislumbra acerca del momento urbano por el que hoy atraviesan nuestras ciudades. Entre ellas se encuentra Lima, ciudad que habito, sujeta a los embates de su edad, de su rol de metrópoli y de los contratiempos políticos para institucionalizar un proceso de gestión local participativa. Es en este proceso, encaminado a

contribuir a la construcción de una ciudad digna para todos, como utopía impulsora de lucha de cada día, en el que se centra mi práctica del quehacer urbano popular.

Dentro de este gran tema del planeamiento y desarrollo urbano se encuentra inmerso, como tópico y reto hoy enunciado con mucho interés tanto en el mundo académico como en el gubernamental, el *proceso de renovación urbana*, imprescindible para nuestras señoras ciudades que durante las últimas décadas han ido perdiendo a pasos agigantados las condiciones de habitabilidad que las distinguían (1).

¿Qué ciudad queremos todos? ¿Qué ciudad tenemos?

Una vez más, retomemos los términos en los que Eike plantea la cuestión: “¿Qué es lo que quieren los habitantes de las ciudades, al igual que todas las demás personas? Quieren vivir unos 60-80 años en este mundo, de la mejor manera posible y de forma ‘humanamente’ digna. Así de simple es la respuesta” (2).

La siguiente descripción del distrito del Cercado de Lima responde de alguna manera a la pregunta *¿qué ciudad tenemos?* y presenta un escenario de conflicto, de superposición de las ciudades que cada protagonista quiere pero sin lograr conciliar los intereses que permitirían alcanzar la armonía y la articulación indispensable para llegar a una Lima para todos.

Algunas cifras:

- Creación del distrito: época de la Independencia, 4 de agosto de 1821.
- Superficie: 21.98 km²
- Población al 2001: 278,804 habitantes.
- Población al 2010: 297,332 habitantes.
- Densidad: 16,345.81 hab/km²
- Región natural: costa.
- Altitud: 154 msnm.
- Tasa de crecimiento intercensal 1981-1993: -1.00
- Porcentaje de la población de 15 y más años: 74.69 %
- Total de viviendas particulares: 81,819
- Población Económicamente Activa (PEA) de 6 y más años: 137,978 habitantes.
- Hombres: 87,438 - Mujeres: 50,540

Algunos de los principales problemas:

- El Distrito del Cercado de Lima, que alberga el Centro Histórico, concentra el mayor número de tugurios de la Lima Metropolitana: 18,087 unidades. El 38.1% de las viviendas son de alquiler. El promedio de la edad de las edificaciones de vivienda es de más de 60 años y en estado de colapso se encuentran 5,000 viviendas.
- Alto coeficiente de ocupación del suelo: 557 hab/Ha, de tendencia horizontal, y menos del 10% de áreas libres. El 50% de tugurios del Cercado de Lima se encuentran en Barrios Altos, con una población de 70,000 habitantes en 257 Has.
- Significativo deterioro de las edificaciones de valor histórico monumental, usos indebidos de los monumentos, subdivisión y tugurización de las casonas, colapso de los servicios que comprometen las estructuras y deterioro de los ambientes urbano-monumentales.
- Proceso de pérdida de tradiciones culturales, degradación moral y delincuencia focalizada, deterioro económico y alto grado de desempleo. Finalmente, los pobladores que podrían pagar la renovación o mejora de sus viviendas no son sujetos de crédito para los sistemas bancarios privados.
- Restricciones normativas para la renovación urbana o mejora de los barrios; cruce de competencias entre organismos públicos; inmovilismos por el confuso régimen de tenencia del suelo urbano. El Reglamento Nacional de Construcciones no es totalmente aplicable a la realidad de los Barrios para poner en marcha acciones como la destugurización pero con permanencia de sus habitantes.

Tarea de la planificación urbana participativa

Frente a este escenario, la Municipalidad Metropolitana de Lima así como los sectores de la sociedad civil -organizaciones de habitantes y ONG para el desarrollo- emprenden nuevas iniciativas de promoción de proyectos encaminados a reducir los principales problemas de esta área central: pobreza, desempleo, obsolescencia de los servicios básicos de agua y desagüe, contaminación ambiental, vulnerabilidad a los desastres naturales, deterioro del patrimonio cultural-local, violencia urbana, debilidad del liderazgo de la organización de la comunidad.

Cada uno de los actores encamina su accionar hacia la imagen objetivo que defienden, la ciudad que quieren lograr del Cercado de Lima, pero lo hacen por caminos distintos, con

iniciativas que no se desarrollan de manera articulada, quedando los postulados estratégicos de la planificación, enunciados y normados por el gobierno local, como marco conceptual de una planificación que tiene otra práctica.

Los actores de la sociedad civil -habitantes y ONG- logran una apuesta dialogada, concertada desde los intereses de los habitantes, para construir acciones que aseguren un hábitat digno, con equidad para todos. Desde otra perspectiva, la imagen de ciudad que orienta el quehacer de la Municipalidad Metropolitana y de los órganos del gobierno central es la de un producto que se pueda vender en el mercado nacional o internacional, intentando asegurar una rentabilidad capaz de estimular la inversión privada. De esta manera, la gestión pública queda exceptuada de muchas de sus responsabilidades para con la ciudad, especialmente en temas como vivienda que son evaluados como gasto y no como inversión.

El planeamiento urbano no aparece en la vida urbana del Distrito del Cercado de Lima a pesar de que éste cuenta con un Plan Maestro, instrumento de planificación urbana que fue elaborado y aprobado por la propia Municipalidad Metropolitana con el objeto de orientar el accionar de los diferentes sectores y asegurar la calidad de vida de sus habitantes. Sus objetivos eran los siguientes:

1.- Proporcionar al gobierno provincial el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano que contenga los proyectos y las medidas que hagan posible el logro de una ciudad orientada a cumplir las siguientes líneas estratégicas: a) modernizar Lima y desarrollar su competitividad en el contexto de la globalización; b) liderar el proceso de descentralización; c) ampliar y fortalecer la gestión municipal en la generación del empleo y en la promoción social; d) contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, y e) promover a Lima como Capital cultural y turística.

2.- Identificar a los actores sociales y agentes públicos y privados así como las condiciones básicas para impulsar el proceso de planificación estratégica de carácter municipalista. Este es un tipo diferente a la planificación estratégica ciudadana, adecuada para aquellas ciudades en las que existe madurez de la estructura social y una amplia experiencia de participación y concertación social de los diferentes agentes y actores sociales y económicos. Actualmente las condiciones en la metrópoli distan de esos requisitos por lo que en la convocatoria a la sociedad civil los gobiernos municipales están llamados a desempeñar un rol determinante.

La falta de participación directa de los habitantes del Cercado de Lima en la elaboración y aplicación del Plan Maestro nos explica la debilidad de este instrumento para lograr los fines para los que fue creado. La institucionalidad instaurada por la Municipalidad Metropolitana no fortalece ni revierte la debilidad del instrumento; los órganos de gestión carecen de la participación de los habitantes organizados en la toma de decisiones. La participación es conceptualizada y manejada por el órgano municipal como consultiva e indirecta y sirve para informar lo que el órgano de gobierno pretende hacer desde la idea de ciudad que quiere plasmar.

La gestión municipal marca el liderazgo para construir la ciudad desde verdad, trabajando principalmente sobre el espacio público considerado estratégico, en la recuperación de su principio de autoridad local -que según evalúa se perdió hace varias gestiones atrás-, y en la revalorización del centro de la ciudad. Este liderazgo no logra articular el proyecto municipal y sus prioridades con los proyectos que emprenden los otros actores, desentendiéndose de los principios y de su rol en la planificación estratégica del centro de Lima.

Se agudiza así la construcción de diferentes ciudades: por un lado la que quieren sus habitantes y las ONG, y por otro la que quieren las autoridades y los empresarios (3). No hay armonía ni concertación de intereses para construir una ciudad que sirva para todos, valorando el debido peso de sus protagonistas, del escenario urbano y de la red social. Así, se agudiza y profundiza la segregación urbana, por la débil concepción y práctica de la planificación como un proceso, o -como dice Eike Schütz- como el arte de navegar (4), generando espacios de negociación, de resolución de conflictos, de reconocimiento de la participación y su institucionalización como una fortaleza para el cambio en los barrios.

Frente a este liderazgo municipal, los habitantes organizados en diferentes tipos de institucionalidad, con el apoyo de las ONG, han logrado demostrar que se puede construir un centro de Lima para todos, impulsando casos que podemos calificar de emblemáticos: entre otros, el Conjunto de Viviendas el Chaparral (ver recuadro), la remodelación de la Plaza Buenos Aires, la puesta en debate del tema de la renovación urbana en el Congreso de la República y la reconsideración del derecho a una vivienda digna en el actual anteproyecto de Carta Constitucional del Perú. Estas acciones han sensibilizado al entrante gobierno central para tratar un importante tema de la vida de urbana del Centro de Lima, la vivienda, que en toda ciudad conduce el desarrollo urbano.

La respuesta gubernamental a la demanda de ciudad que quieren sus habitantes se presenta con el apoyo al Plan Piloto de vivienda Martinete, modelo de gestión concertado

entre el gobierno central y local y que demuestra que es posible impulsar proyectos articulados entre actores. Sin embargo, el protagonista de la ciudad, el habitante organizado, nuevamente no es convocado en la toma de decisiones de este Plan, pese a haber presentado sus propuestas para tener una ciudad digna en el Centro de Lima (entre otras cosas, densificado en altura, con unidades de viviendas con un área mínima de 60 m²).

La debilidad de la participación ciudadana en la elaboración y gestión de este Plan de vivienda provoca que sus resultados sean contrarios a las propuestas de la ciudadanía que tienen un claro sustento técnico. La propuesta urbana del Plan – que se basa en una tendencia horizontal de crecimiento urbano de lotes de 30 m² para viviendas unifamiliares- contradice además los principios básicos tanto de la planificación urbana que los organismos internacionales como la OMS (5) plantean para centros urbanos como de habitabilidad, coincidentes con el patrón cultural de vivienda que los habitantes de la zona ejercen y demandan.

La puesta en marcha de este plan de vivienda nos lleva a considerar que aún se mantiene el concepto de ciudad por tipo de ciudadanos; que los que no tienen las suficientes oportunidades, especialmente económicas, para ingresar al mercado privado financiero de la vivienda, les queda como alternativa pública la vivienda “mínima” económica, sinónimo de vivienda técnicamente hacinada, construida para los pobres, a quienes según el gobierno no se les puede dar más.

Nuevamente sale a flote el reto que todo profesional y toda autoridad deben enfrentar: contribuir a la formulación de soluciones creativas para la vivienda de las mayorías - considerando costos, dimensiones y condiciones de habitabilidad-, y para lograr ciudades sostenibles. No se puede calificar de propuesta “creativa” la promoción de viviendas y ciudades según el ingreso familiar, sin considerar otras variables como el rol del Estado, la responsabilidad social de las autoridades para asegurar viviendas y ciudades dignas para todos, y con calidad de vida para las generaciones venideras.

Finalmente, el centro de Lima es un caso emblemático de lo que sucede en los centros urbanos de nuestras ciudades latinoamericanas, donde se practican diferentes técnicas de planificación, programas y proyectos piloto. Esto se hace desde las tensiones y negociaciones donde la fuerza social se hace escuchar, con un alto costo social y a contracorriente, a fin de construir ciudades habitables. Pero creo que el camino se está abriendo cada día más por la propia comunidad, con su insistente participación (6) y visión para transformar la fuerza social en una fuerza política que logre ciudades dignas, saludables, de equidad para todos.

Como afirma Eike Schütz, “*ciudades que se desarrollan de forma realmente democrática, son condición previa para posibilitar la vida digna (...) ciudades con posibilidades de futuro, en sentido económico, ecológico y de justicia social. (...) Se está ampliamente de acuerdo en que una participación de los ciudadanos en el planeamiento de la ciudad es necesaria: es decir un sí a la participación. Pero (...) también un sí a la participación de la población en los beneficios de la ciudad.*” (7)

Anexo

El Chaparral: Conjunto de Viviendas Populares en la Renovación Urbana de Lima (8)

Antecedentes:

Conjunto habitacional autogestionario de 35 viviendas, de edificación progresiva en un área urbana central deteriorada. El diseño del tratamiento urbano y arquitectónico de las viviendas se realizó de manera participativa y progresiva. Este proceso aseguró la determinación y protección por los vecinos de un área central verde para uso recreativo y productivo para el condominio. Se ubica en el Jirón Angaraes #101 Barrio de Monserrate, Distrito del Cercado de Lima, Provincia de Lima, Perú.

Objetivos:

- Mejorar la calidad de vida y dar solución a la carencia de vivienda de 35 familias de bajos ingresos del centro de Lima, bajo la autogestión de los beneficiarios.
- Contribuir al mejoramiento de una zona urbana popular central.
- Contribuir al fortalecimiento de las organizaciones vecinales del barrio, demostrando con la práctica de esta experiencia autogestionaria las posibilidades de mejora habitacional que pueden tener este tipo de áreas en barrios centrales.

Alcances:

- Beneficiarios directos 35 familias (175 habitantes), 3,700 habitantes que habitan áreas tugurizadas en el entorno de El Chaparral y 100,000 habitantes de barrios tugurizados del Centro de Lima.
- Control del proceso por parte de la organización social con apoyo de asesores técnicos en vivienda y habilitación urbana progresiva.
- Fortalecimiento de las capacidades de la organización mediante la formación social, la información y la participación en gestiones.
- Presión y negociación ante autoridades y organismos públicos, ofreciendo propuestas para obtener reconocimiento, recursos financieros, permisos y otros apoyos necesarios para concretar el proyecto.

Resultados:

Habilitación urbana progresiva para 35 viviendas, ubicación del total de familias en sus lotes definitivos, con proyectos elaborados de manera participativa como los de asentado urbano, servicios básicos y viviendas.

La participación creciente de las mujeres en el proceso, el manejo de conflictos y la negociación son logros de la aplicación metodológica y estrategias concertadas con la población.

La organización se presenta más fuerte, no sólo por haber logrado sus objetivos habitacionales sino también por el desarrollo de su capacidad negociadora y de gestión.

Sus resultados han tenido impacto sobre los vecinos de la zona, en expertos de ONG y en académicos nacionales e internacionales, para promover otras experiencias. Además, el potencial que tiene la experiencia para promover cambios en las políticas públicas se va considerando en la nueva toma de decisiones y tratamiento del tema: *renovación urbana sin desalojos* en el actual gobierno municipal y central. Si la práctica tuviera mayor difusión y fuera objeto de un análisis sistemático más profundo por parte de entidades públicas, el impacto en la política pública sería mayor.

La experiencia de El Chaparral ha enfrentado múltiples limitaciones, tales como:

- Dificultades técnicas y costos significativos para la habilitación urbana y construcción de viviendas por la calidad y pendiente del terreno.
- Conflictos internos entre grupos sociales y políticos antagónicos al interés vecinal de El Chaparral.
- Prolongadas gestiones (hasta la fecha) para obtener las autorizaciones y aprobación de proyectos por la municipalidad según la ley; falta de voluntad política municipal y falta de facilidades por parte de los funcionarios para la resolución de las demandas, que obligaron a la organización a movilizarse y ejercer presiones.
- El inventario incompleto de redes de desagüe que tiene la empresa pública del barrio impide agilizar la aprobación del proyecto de agua y desagüe así como la ejecución de las conexiones domiciliarias.
- Ocupantes precarios que no logran ser parte del grupo comprador y que tienen viviendas en otros barrios invaden una franja de terreno; esto implica demandas y procesos judiciales.

Las limitaciones citadas así como otros obstáculos de coyuntura nacional que tuvieron que enfrentar como comunidad organizada los ha fortalecido, les ha dado sustento para seguir con vida y los proyecta para emprender nuevas iniciativas.

El desarrollo de este tipo de experiencias en una zona urbana central de carácter popular muy poblada y con un gran número de edificaciones tugurizadas, tiene un significado urbano de alto impacto en temas de mejoramiento urbano gestado por la organización social, producción social del hábitat en procesos de renovación urbana y gestión democrática de la ciudad.

* **Silvia de los Ríos B.** Miembro del equipo técnico del Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (CIDAP), Lima, Perú.

Notas

- (1) *“La pregunta fundamental para nosotros es cómo se puede influenciar el desarrollo urbano (...) para que posibilite a todos los ciudadanos circunstancias de vida al menos relativamente comparables, es decir, condiciones de vida socialmente justas, y de esta manera constituya un desarrollo económica y ecológicamente sostenible.”* Schütz, Eike Jacob. 1999. Ponencia *El Desarrollo Urbano No es un Proyecto, Desarrollo Urbano es un Proceso*, Misereor, Lima.
- (2) Idem.
- (3) *“De este tipo son los conflictos de los subsistemas, junto al conflicto elemental de intereses de las clases sociales. La ciudad no es sólo una aglomeración de ladrillos o piedras, con las cuales se han construido sus edificios y calles. La ciudad es un sistema complejo, formado por numerosos subsistemas, que se superponen o interrelacionan. Estos subsistemas están ubicados en un eje del tiempo, es decir que se trata de procesos. (...) subsistemas diferentes, de los cuales el ciudadano es parte, subsistemas que se superponen, interrelacionan o amplían. Y todos estos subsistemas conforman el sistema global de la ciudad, que evidentemente es un sistema muy complejo y multidimensional. (...) Sin embargo, esta no es la causa del caos de las ciudades. El caos resulta del diferente peso o importancia que se le otorga a los distintos elementos, según las prioridades individuales. Por ejemplo, para un agente de propiedad inmobiliaria tiene prioridad el maximizar la ganancia; para el que vive de trabajos temporarios es prioritario vivir lo más cerca posible de los eventuales lugares de trabajo; para la industria automotriz es prioritario que se promueva el tráfico individual; para la preservación del medio ambiente que se promueva el transporte colectivo etc., etc.”.* Idem.
- (4) *“Dicho en forma sencilla: los sistemas no-triviales, como sin duda lo es una ciudad, no se dejan dirigir por planeamientos a priori. Una influencia en el mismo sólo es posible durante el transcurso del proceso. Tesis: para poder desarrollar las ciudades en una dirección socialmente justa, ecológicamente sostenible y económicamente eficiente, debemos tomar conciencia nuevamente del tan antiguo arte de la navegación, de manejar el timón. Probablemente el procesamiento electrónico de datos, es decir la cibernética, constituye para ello un útil instrumento de navegación”.* Idem.
- (5) Organización Mundial de la Salud (OMS), establece que el área habitable en vivienda que necesita cada persona es de 10 m².
- (6) Con ello, el poder social se convierte en político (hay ejemplos de ello en varias ciudades de Colombia y México). De esta forma, sería posible que los habitantes que hasta ahora no han sido considerados puedan influir concretamente en el desarrollo de la ciudad. A su vez, esto da la posibilidad de transformar el sistema "ciudad", transformando sus subsistemas, los barrios. Y esta participación ofrece la posibilidad de modificar las estructuras existentes -teóricamente democráticas pero en realidad centralistas y autoritarias- en otras que correspondan a las necesidades de la mayoría de sus habitantes. Schütz, Eike J. 1999. Op. Cit.
- (7) Idem.
- (8) Fuente: Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (CIDAP).

Terremotos en El Salvador: experiencias de un programa de reconstrucción

Marcelo Waschl*

Nota preliminar

Nuestra Fundación está actualmente colaborando en un programa de reconstrucción de viviendas en las Regiones Oriente, Occidente y Central del área rural de El Salvador que fueron afectadas por repetidos sismos a principios del año 2001 y en el que trabajan diversas contrapartes (ONG, Instituciones Eclesiales) en estrecha cooperación con los damnificados. Este artículo pretende dar a conocer las líneas estratégicas en que se basa este programa, destacando los aportes y valores introducidos a partir de la amplia experiencia acumulada, las dificultades o limitaciones encontradas y los aspectos o elementos positivos que en la ejecución se están obteniendo. Se quiere contribuir con esto a una reflexión más profunda sobre el tema y provocar un diálogo con interesados, instituciones y contrapartes de la cooperación en este campo.

Antecedentes

A partir del primer terremoto (13 de enero de 2001) y de los numerosos llamados de solidaridad y ayuda a los damnificados de la situación trágica y de emergencia que vivió El Salvador, se decidió apoyar inmediatamente con un aporte para el alivio de las primeras necesidades y con medidas de reconstrucción lo más pronto que fuera posible. Se encargó para ello una misión de visita a Eike Schütz y al autor del presente artículo, en coordinación con la contrapartes locales: la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) y trece instituciones que trabajan programas de agricultura sostenible en las regiones afectadas, que conforman una red de cooperación denominada *Plataforma*.

La misión, realizada a pocos días del primer terremoto, tuvo por objeto un análisis de la situación que incluyó una evaluación técnica de los daños y la identificación de la mejor forma de organizar y desarrollar un programa de apoyo a la reconstrucción. Desde un principio y para no crear falsas expectativas pusimos en conocimiento de las contrapartes el objetivo e interés de la visita, aclarando que no se traían "recetas" de escritorio y que en cambio se

pretendía partir de las experiencias obtenidas de las visitas conjuntas a los lugares, de conversaciones y consultas con los afectados, de los talleres regionales de planificación realizados y, en general, de los aportes que los conocimientos profesionales de cada uno pudiera ofrecer.

Los daños

En el recorrido por las regiones afectadas se constató la gran magnitud de los daños en las infraestructuras (vías de acceso, instalaciones de agua y eléctricas, escuelas, hospitales, edificios públicos y eclesiales, etc.); la mayor parte de la destrucción o de daños fuertes se dio en viviendas del área rural, construidas en su mayoría con adobe o bahareque, aunque también las edificaciones construidas con ladrillo, bloque y concreto quedaron parcialmente afectadas.

Al observar en detalle los daños en las edificaciones de adobe o bahareque se descubre siempre el mismo panorama: no es el material el culpable de los daños sino su mal empleo en construcciones no aptas (falta de fundamentos, anclajes, refuerzos, vigas de coronamiento, protección contra la humedad, etc), en muchos casos agravadas por la inexistencia de un mantenimiento adecuado. Además se pudo observar que muchos de los techos cubiertos con "teja colonial" (barro cocido) se derribaron por su enorme peso y por no contar con una estructura sólida; en cambio, las cubiertas con "tejas de micro-cemento" (tejas de cemento y arena, que son más ligeras) soportaron mejor, mostrando menos daños.

Se estima que el número de viviendas destruidas alcanzó una cifra cercana a las 166,500 y que, en forma optimista -sumando la ayuda tanto nacional como extranjera- se podrán reconstruir hasta un máximo de 50,000 de ellas. Esto significa que más de 110,000 familias se verán obligadas a reconstruir sus viviendas sin apoyo, contando sólo con sus propios recursos. Consciente de esto, una parte importante de la población afectada, principalmente aquella que vive en áreas alejadas y de difícil acceso, o que ocupa terrenos riesgosos o en condiciones ilegales, a pocos días del terremoto ya se encontraba reconstruyendo sus casas con el material disponible en el lugar, repitiendo, en muchos casos, los mismos errores técnicos que contribuyeron a la destrucción de sus viviendas originales.

El programa de reconstrucción

Con base en estos hechos y antecedentes, la misión de Misereor, con coordinación con los actores locales propuso para el programa de reconstrucción las siguientes líneas estratégicas (1):

Reconstrucción por etapas, partiendo de una vivienda mínima progresiva:

- Debido a la situación miserable en la cual se encuentran los damnificados sin techo, el programa debe orientarse sobre todo a la reconstrucción de viviendas. Los beneficiarios deben ser las familias necesitadas que no tengan ayuda por medio de otros programas.
- En vista de la magnitud de la catástrofe y los pocos recursos financieros con que se cuenta, no se trata de otorgar sólo a unas pocas familias una casa completa de construcción sismoresistente, sino de apoyar al mayor número posible de familias para que acceda a una vivienda.
- Para poder brindar ayuda a varias familias es necesario partir de una unidad mínima que posteriormente pueda ser agrandada en forma progresiva. Sus construcciones deben ofrecer la mayor resistencia posible ante movimientos sísmicos y ser ejecutadas por ayuda mutua.

Uso de recursos locales:

- En la reconstrucción se deberá partir de los recursos locales disponibles en el lugar. Esto vale para el material de construcción, los conocimientos existentes y las correspondientes formas de organización de la práctica local.
- Para construir las nuevas viviendas en mejor forma que las destruidas y de manera que resistan a los sismos es necesaria la capacitación en técnicas constructivas y producción de tejas de microcemento.

Considerar las condiciones locales:

- No hay necesidad de que todas las viviendas tengan la misma forma; sin embargo la calidad debería ser aproximadamente similar.
- Al margen de la reconstrucción, se debe hacer todo lo posible para ayudar a que los beneficiarios consigan los títulos de propiedad de los terrenos, cooperando para ese efecto con las alcaldías. Cuando un título de propiedad no sea comprobable, no debería eso ser criterio de exclusión para participar en el proyecto.
- Al programar la organización de la reconstrucción de viviendas deben considerarse los ritmos de la producción agrícola, ya que el tiempo disponible de los pequeños productores campesinos depende de eso.

Ejecución descentralizada:

- Que el programa de reconstrucción sea ejecutado en forma descentralizada, dividido en tres sub-proyectos regionales independientes (Regiones Occidente, Oriente Central) y un proyecto de capacitación y acompañamiento técnico. Dentro de las regiones se organiza la construcción con la participación corresponsable de las instituciones contrapartes y del grupo meta.

- Que la reconstrucción se realice en autoayuda comunitaria; que para ello se formen grupos de ayuda mutua de 5 hasta 15 familias. Cada grupo delegará a uno o dos miembros para que participen en la capacitación y transfieran los conocimientos adquiridos a los otros miembros del grupo durante la construcción.

Desde la reconstrucción hacia el desarrollo local:

En la planificación, organización y ejecución de la reconstrucción se deberá tener siempre en cuenta el objetivo de contribuir a un desarrollo más amplio de los grupos participantes.

En consecuencia, los proyectos que forman parte del programa de reconstrucción contienen los siguientes ejes de trabajo:

- Promoción y organización
- Capacitación
- Construcción de módulos básicos ("semilla") de la vivienda progresiva

Las contrapartes que apoyan la reconstrucción de viviendas en las regiones no han tenido ninguna experiencia en este campo puesto que se dedican a desarrollar programas de agricultura sostenible en el área rural y no pueden interrumpir sus actividades. Su trabajo se concentró inicialmente en la identificación de las comunidades, la selección de los beneficiarios y del personal de apoyo (promotores sociales, maestros de obra, etc.); posteriormente se ocuparon de la coordinación y seguimiento de los proyectos. Cada región tiene una *institución gestora* que se coordina con las demás instituciones ejecutoras de su área.

La FUNDASAL, que conduce el programa de capacitación, asesoría y asistencia técnica en las tres regiones, se concentró en preparar una metodología adecuada a las condiciones del área rural y de sus habitantes, a la elaboración de una maleta pedagógica con materiales didácticos, material de videos y diapositivas sobre la importancia de la organización, la ayuda mutua y el proceso constructivo.

Paralelamente a esos trabajos y en acciones coordinadas con las instituciones contrapartes de las regiones, se construyeron módulos demostrativos contruidos con adobe sismoresistente y bahareque, a los que se dio el nombre de *semilla*, por tratarse de un núcleo inicial de vivienda progresiva. Por motivos de sismoresistencia, su planta es cuadrada y simétrica; el módulo inicial consta de un espacio (3.20 m x 3.20 m) con corredor que puede ser ampliado con 3 ambientes más.

La construcción de estos módulos contó con el apoyo de 2 expertos de CRATerre en construcción con materiales locales y técnicas constructivas sismorresistentes encargados de profundizar y reforzar los conocimientos de los técnicos locales, dándoles más seguridad para las acciones previstas.

La documentación de cada una de las fases, desde la producción del material hasta la construcción de los módulos con todos sus detalles técnicos y constructivos, ha contribuido a la elaboración de

insumos para la capacitación práctica y teórica. Además, los módulos sirven de ejemplo demostrativo para sensibilizar a los afectados y en general a la opinión pública, respecto a la validez del empleo de materiales locales con técnicas sismoresistentes.

En *jornadas de capacitación*, promotores y técnicos visitan cada una de las comunidades elegidas para identificar las condiciones del lugar, los recursos locales, realizar pruebas de suelo y reconocer la aptitud del material para su empleo en la construcción. Al mismo tiempo, dan cursos sobre la importancia de la ayuda mutua, sobre el sistema constructivo sismoresistente y talleres sobre las deficiencias en construcciones actuales y su mejoramiento.

Con recursos de los proyectos se financia el material no local (cemento, fierro, alambre, clavos, en algunos casos lámina) para la construcción de fundamentos, pisos y cubiertas. Con este apoyo inicial y con los materiales adicionales que se encuentran en el lugar (tierra para adobes, varas de castilla o bambú para bahareque) las familias construyen en ayuda mutua los módulos iniciales de vivienda progresiva. El empleo de materiales locales y los conocimientos adquiridos en la capacitación y en la práctica de la construcción del módulo inicial hacen que los beneficiarios tengan menos dependencia de otros sistemas, puedan economizar y posteriormente ampliar sus viviendas según sus necesidades.

Dificultades y limitaciones encontradas

Se requirió a las contrapartes de las regiones que, en su calidad de responsables, den un seguimiento intensivo a los respectivos proyectos, documentando el proceso (con informes, fotos, videos) para facilitar la realización de análisis periódicos y evaluaciones en las distintas etapas. Por parte de los miembros de Misereor y de un asesor encargado se realizaron visitas de seguimiento a las regiones para retomar todos los puntos débiles y buscar soluciones con las contrapartes y los beneficiarios. A continuación se mencionan las dificultades y limitaciones encontradas en el desarrollo del proceso:

- Atrasos en el cronograma y en el calendario para realizar la capacitación; no se ha entregado material de apoyo a los beneficiarios; falta de continuidad en el seguimiento técnico; los beneficiarios no conocen el diseño de la vivienda.
- Problemas legales de la tenencia de la tierra (algunos beneficiarios no tienen documento legal).
- Desconfianza creciente en la utilización de adobe en la construcción, ya que no resistió en su mayoría a los repetidos terremotos.

- Limitaciones económicas, ya que numerosas familias dependen de la agricultura y/o de jornales.
- Algunos de los materiales son escasos en la comunidad o no hay completa disposición de ellos.
- Presupuesto limitado, el módulo que se logra construir es muy pequeño.
- En algunos casos hay dificultad para encontrar albañiles.
- Retraso en la elaboración de tejas.
- Presencia de otras instituciones con proyectos de bloques.

Avances y logros en la ejecución

En varias comunidades de la región se cuenta con resultados bastante alentadores en la línea de promoción, organización, capacitación y también en la construcción, con los siguientes avances:

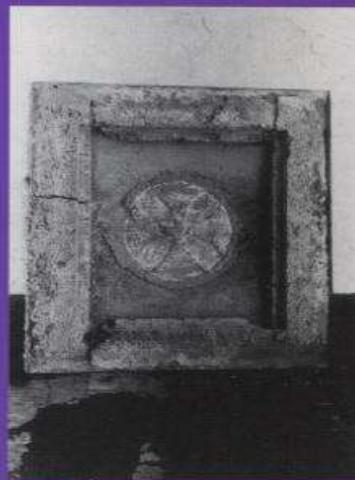
- Se han dado jornadas de promoción y organización con buen grado de interés y participación de las familias. Esto contribuyó a la formación de directivas, comités/equipos de trabajo.
- Los beneficiarios han tomado conciencia, definiendo criterios básicos (participación y decisión de las familias en todas las etapas, método de ayuda mutua, dotación de materiales locales por la comunidad, beneficiar a las familias más necesitadas por efecto del terremoto, sus condiciones y grado de pobreza) que permiten sentar las bases para el apoyo y desarrollos posteriores.
- Las familias participantes aceptan la solución habitacional con material local (sea adobe o bahareque) y su empleo para construcción sismoresistente en ayuda mutua.
- Se ha impartido capacitación técnica (contenidos técnicos del sistema de producción de material y de construcción) a los representantes enviados por las comunidades. Para la capacitación práctica del personal se han construido módulos demostrativos sismoresistentes (3 de adobe y 2 de bahareque) en las distintas regiones.
- Se denota el gran entusiasmo de los beneficiarios en la recolección de materiales locales, como piedra, arena, vara de castilla, y con la producción de adobes y tejas de microcemento que se realizan con asesorías de profesionales de FUNDASAL para garantizar la calidad. En varias de las comunidades ya se ha iniciado la construcción de viviendas.
- En algunas comunidades los beneficiarios están discutiendo con los técnicos modelos alternativos de diseño de la vivienda progresiva.
- Las instituciones contrapartes, que apoyan en los proyectos y que hasta entonces trabajaban sólo en agricultura sostenible, están entusiasmadas y desean integrar en sus futuros proyectos también el área de la vivienda rural, con empleo de materiales locales y la metodología desarrollada.
- Entretanto, el programa de construcción de viviendas sismoresistentes con materiales locales está teniendo un efecto multiplicador: ha sido reconocido por otras organizaciones de la cooperación, hay interés por parte de una institución internacional de apoyar la reconstrucción de viviendas en forma similar.

* **Marcelo Wasch.** Miembro de Misereor (Aachen, Alemania), encargado del Sector Vivienda y Desarrollo Urbano del Departamento de América Latina.

Notas

(1) *Texto extractado de Eike J. Schütz y Marcelo Waschl, El Salvador nach den Erdbeben im Frühjahr 2001. Triolog 73, Darmstadt, 2002.*

Templando nuestros arcos



*"Al pesimismo de la razón hay que sumarle
el optimismo de la voluntad."*

A. Gramsci

Los profesionales y su protagonismo en la producción social del hábitat

*Aurelio Ferrero**

En rueda de amigos, conversando sobre las aglomeraciones urbanas y sus circunstancias, pensábamos la ciudad como expresión física de una serie de tensiones y fuerzas invisibles que surgen a partir de un doble proceso interactivo. Así, nuestras urbes eran definidas como materializaciones tangibles de las resistencias dialécticas que se producen, tanto entre el propio hombre y la naturaleza como entre todos los hombres que la habitan, a partir de sus procesos grupales e interactorales que la configuran, modifican y condicionan permanentemente.

Al respecto, y a pesar de surgir como casi única duda y debilidad teórica la generalización absoluta de todas ellas, reafirmábamos en cambio la verdad de que en cada urbe se expresan físicamente, se materializan de una u otra manera estas tensiones y fuerzas. Bajo este enfoque, la complejidad urbana radicaría en la cantidad de variables que interactúan e influyen en las resistencias entre estas tensiones, pudiéndose encontrar en todo proceso urbanístico desde las más ordenadas -como la planificación urbana- hasta las más informales y a veces violentas -como las invasiones-.

Es en el mismo curso actual de los acontecimientos mundiales, con pobreza y migraciones instigadas directamente por decisiones globalizadas de unos pocos poderosos, donde quedan claramente reflejadas y expuestas las tensiones que aquellas decisiones provocan y que no hacen más que acentuar y exacerbar las mutuas resistencias arriba mencionadas.

En este marco, los pobres no “esperan” a que en la ciudad se les busque un destino o una localización sino que “operan” sobre la trama urbana, tallando su estructura, incorporando su propia impronta a la necesidad de abrigo y supervivencia. Ante esta realidad, los Estados se ven rebalsados. Dos mecanismos sobreviven a semejante panorama: por un lado, se generalizan las acciones paliativas mínimas y coyunturales (siempre insuficientes), a través de negociaciones urbanas generalmente clientelistas y politizadas; por el otro, estrategias represoras intentan poner freno a través de la violencia a las estrategias de autogeneración de espacio habitable de las grandes mayorías.

Ante el escenario presentado y en el cual cotidianamente nos desenvolvemos, surge el interrogante profundo de cuál es la variable que frente a este conglomerado de tensiones le corresponde al profesional como integrante del desenvolvimiento de nuestras realidades urbanas.

Al respecto y a partir de nuestra opinión, surgida de la actuación desde organizaciones no gubernamentales, universidades o institutos de investigación, el profesional tiene ante sí dos caminos. El primero encuentra su objeto y su fin en tratar de interpretar desde su individualidad la naturaleza del fenómeno urbano antes planteado, como propósito de estudio en sí mismo, infiriendo relaciones causales o elaborando teorías a partir de la realidad analizada. El segundo, partiendo de bases conceptuales aportadas por el primero, prioriza el intervenir, el actuar sobre esa realidad ya descrita y conocida, en el sentido de aportar a la corrección de sus deficiencias e injusticias, proponiendo desde la acción estrategias superadoras a las vigentes y desde los espacios grupales o asociados.

Éste es un punto clave a partir del cual se plantean dos vías que se bifurcan: defenderse de esta crisis con la mente, es decir interpretando sus causas y efectos desde lugares seguros y racionales; o bien desde la compenetración del ejercicio profesional activo, más visceral (aunque menos confortable), actuar para incidir en las transformaciones necesarias y posibles. En síntesis, incorporar la investigación, la conceptualización, la interpretación, la formulación teórica sólo como instrumentos para impulsar los cambios que se desean producir, sin que la reformulación de estos basamentos teóricos, estudios y diagnósticos se transforme en centro de la cuestión.

“La metáfora del capitalismo es uno de los desafíos que implican el mayor esfuerzo para romper la magia a que nos somete a través de su lógica perversamente racional. Ya que es frecuente pensar que al entenderlo nos podemos defender del sutil hechizo con que nos determina el poder de nuestra razón” (*Víctor Campos, 2001*). *Sin embargo, y al decir de Campos, ésta es, precisamente, la trampa, porque el estancamiento en el mero entendimiento puede inmovilizarnos ante las transformaciones que necesitan ser implementadas.*

Los estadounidenses, que saben de esto, dicen que para controlar algo nada mejor que financiarlo. Y esta afirmación la ponen en práctica permanentemente, tanto en su estrategias internas como hacia afuera, con los países endeudados. De este modo, si el pensamiento de los profesionales culmina en alguna propuesta que es riesgosa para el sistema, la posibilidad es que se la financie solamente para hacerla inocua, procurando que tales ideas se conviertan

en una investigación que en su desarrollo se resuelva en el campo de las ideas y las teorías, sin resultados concretos.

Es así frecuente ver, en medio de un panorama urbano apremiante, a intelectuales trabajando en sus computadoras, debatiendo los pormenores o los sesgos de sus visiones, en un inquietante círculo vicioso en el que no se termina de salir de la sistematización permanente, la precisión excesiva en el análisis de datos, los cuadros y las estadísticas. Inclusive, sucede a veces, que equipos de investigadores encuentran datos alarmantes más allá todavía de lo previsto. En estos casos, suele primar el retorno sistemático y recurrente al cálculo de tales datos, insistiéndose en las mediciones y el análisis de cifras, como si hubiera temor a excederse en las soluciones o en equivocarse en las intervenciones propuestas.

En este sentido, llama la atención en ciertos ámbitos académicos la cantidad proporcionalmente superior de fondos solicitados y destinados al campo de las teorías, respecto a otros más dirigidos a intervenciones directas.

Ante la gravedad del problema y la dificultad de controlarlo, esto puede llevarnos a ceder a la tentación de recluirse meramente en el control de cifras y de causas, con el consiguiente desvío de las energías necesarias para encontrar las soluciones posibles. No se trata entonces de no pensar o de rechazar abiertamente las formulaciones teóricas, de por sí necesarias, sino de equilibrar el pensamiento con las acciones transformadoras. En otras palabras, ligar el razonamiento a la intuición y el pensamiento al compromiso activo.

Se observa con frecuencia en los profesionales de toda América Latina una polarización riesgosa. Por un lado, aquellos que, individualmente o formando parte de organizaciones de sesgado perfil académico, con producción de textos excelentes, abundancia de participación en congresos y elaboración de ponencias, ceden a la tentación de quedar demasiado atados al campo de las teorías. Y por el otro, aquellos que por diversas razones asumen funciones directas en el Estado, nacional o de nivel local, que presionados por el hacer cotidiano, por las emergencias o los intereses partidarios, se extravían en el mero actuar al no definir objetivos claros y olvidar toda planificación. Paralelamente a ellos subsisten todavía los de perfil asistencialista, con profesionales y técnicos funcionando casi como repartidores de dádivas.

Sin embargo, y según el enfoque que propiciamos, la clave para nuestros convulsionados escenarios urbanos parecería encontrarse en la necesidad de fortalecer el nivel que está entre unos y otros; entre el sector de los que, referenciados en pensamientos claros y concretos, quieren y pueden estar comprometidos en la acción directa.

Es precisamente en esta línea que valoramos la labor de Eike en toda América, quien desde su compromiso directo articuló cooperación con necesidades concretas, nutriéndose del pensamiento teórico para ajustar permanentemente la calidad de la acción, impulsando proyectos que se basaron muchas veces en verificar el compromiso de los actores involucrados más allá de los meros formularios y reformulaciones teóricas.

Para finalizar, conviene recordar que estos comentarios pretenden únicamente ser un aporte a la reflexión y discusión para mejorar el desempeño de quienes, modestamente, podemos colaborar en el difícil tema del hábitat social que nos reúne.

* **Aurelio Ferrero.** Investigador y Directivo de la Asociación de Vivienda Económica (AVE), ONG que trabaja en el campo del hábitat social desde 1967 y que tiene su sede en Córdoba, Argentina. La integra también su Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE) que apoya el CONICET. Profesor en la asignatura de Vivienda Popular, Facultad de Arquitectura, Universidad de Córdoba.

Lo local como espacio de autonomía

Dolores Gonzáles Saravia y Ma. Luisa Herrasti Aguirre*

Pasamos en muy pocos años del rechazo a los gobiernos, en cualquiera de sus presentaciones, al deseo de ser gobierno. El rechazo al monopolio del poder en unas pocas manos abrió con razones y golpes las posibilidades de acceso al poder y al deseo de ser gobierno. ¿Qué hay en este tránsito?

Sin duda, un fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales y políticos que desmitificando eso de ser gobierno y cansados de tanta manipulación han decidido lanzarse a conocer, manejar, controlar y decidir sobre los aspectos básicos de su vida municipal, a partir de las experiencias desarrolladas por ellos mismos, durante décadas, como organizaciones con propuesta, con formas de articulación operativas, con maneras específicas para dirimir diferencias y controversias.

Los pueblos, las comunidades y las organizaciones sociales entienden lo local como el universo inmediato para construir alternativas a escala, para la sobrevivencia y la resistencia, respetando las diferencias y reivindicando sus propios valores en una perspectiva que contempla el futuro, cercano y lejano, el de las generaciones que vendrán.

Con esta misma contundencia, desde lo municipal se ha planteado la defensa de las condiciones de vida, la lucha por el espacio, por la vivienda, los equipamientos, los servicios, el empleo, las reivindicaciones al salario indirecto, siempre tan oculto.

Muy especialmente aparece este ámbito de lo municipal como el ideal para la construcción de la democracia, la que se gana y aplica día con día, rompiendo la centralización excesiva y abriendo a la sana pluralidad todos los espacios y las propuestas; formas sociales en los mecanismos de acumulación y consumo, de cohesión ideológica en la gestión y en la participación en el sistema político.

Surgen figuras organizativas muy variadas que se corresponden con las historias locales. Así hemos visto y registrado experiencias de parlamentos ciudadanos, consejos comunitarios, consejos ciudadanos, cámaras de representantes locales municipales, comités plurales, grupos de representantes, cabildos ciudadanos... dispuestos a incidir desde la perspectiva

comunitaria y ciudadana en el proceso de toma de decisiones que afectan su calidad de vida directa o indirectamente.

En este proceso de construcción se van conformando y articulando nuevos actores y agendas que buscan, que pugnan por una transformación de las relaciones políticas a partir del fortalecimiento de los poderes locales.

Enseñanzas de las luchas indígenas

El alzamiento indígena en Chiapas y el proceso de Diálogo de Paz colocó con el consenso de amplios sectores de la sociedad, la reivindicación de los derechos indígenas como una cuestión de primera importancia en la vida nacional, reconociendo en ella uno de los componentes fundamentales de la Reforma del Estado.

Las instituciones y prácticas de los pueblos indios se convierten en representación simbólica de la resistencia contra los efectos económicos, sociales y políticos del neoliberalismo, en tanto su propuesta e implicaciones las colocan en el eje de múltiples tensiones entre las tendencias hegemónicas del modelo y los proyectos y posturas alternativas frente a él:

- Frente a la tendencia por la homogenización cultural, se plantean las luchas por la afirmación y defensa de las identidades socioculturales;
- Frente a la creciente concentración del poder económico y político, se pugna por un proceso redistributivo del poder en el territorio y en nuevas formas de representación y participación social;
- Frente al avasallamiento y desigual beneficio de los avances tecnológicos y científicos, se replantea el valor de las formas tradicionales de producción y reproducción vinculados a la naturaleza y al bienestar colectivo.
- Frente a la colonización de los intereses particulares en los asuntos e instituciones públicas, se asume el predominio de lo público, lo comunitario y la noción de bien común;
- Frente a la relativización de lo individual, se reivindica el sentido de lo colectivo en la articulación de diversos intereses en proyectos de futuro común;

- Frente a la supremacía de los valores del mercado, se define la recuperación de los valores humanos y la ética pública;
- Frente a la concepción de los derechos como garantías individuales, se plantea la que los aborda desde una perspectiva social, integral y que reconoce su carácter estructural.

La autonomía, entendida como el derecho de los pueblos para seleccionar sus valores, medios y fines de acuerdo al orden jurídico pero también de acuerdo con su cultura, modo de vida e intereses, ha sido el eje de sus reivindicaciones, como garantía de participación y acceso en los diferentes procesos de decisión y esferas de la vida nacional en una nueva relación con el Estado y la Sociedad.

Si bien las entidades locales autónomas pueden ser espacio propicio para la innovación social, también es cierto que las sociedades locales son guardianas de las tradiciones y las culturas que conforman las naciones con población indígena. En ese sentido, la autonomía representa la lógica política que articula la afirmación de nuestras identidades socioculturales con la construcción de una ciudadanía que, en ejercicio pleno de sus derechos colectivos e individuales, sea capaz de vincularse desde sus propios valores y aspiraciones en la transición democrática.

De igual manera la autonomía local ha sido un puente para acercar, desde la perspectiva de los procesos democratizadores, la agenda municipal y la agenda indígena, en tanto es un derecho colectivo, integrador y democrático, sustentado en el principio de máxima proximidad entre la gestión pública y los ciudadanos; para que sean éstos quienes incidan efectivamente en las decisiones sobre sus formas de convivencia, condiciones de vida y su entorno, privilegiando así a los actores locales en la definición de sus propias estrategias de desarrollo.

Cuestiones de ética y poder

Los gobernantes estuvieron acostumbrados a gobernar para los demás. Ahora ya no, los demás quieren gobernar con los gobernantes. Hay quienes piensan que los gobiernos pierden fuerza y autoridad por aceptar la opinión y la decisión de los demás, pero se ha demostrado que no es así. La autoridad se fortalece cuando se comparte el mando; cuando el gobernante acepta delante de los demás que ha cometido errores y los corrige, no pierde, gana fuerza.

El municipio como una comunidad de ciudadanos, anterior al Estado, -afirma la teoría sociológica del derecho- es cosa vieja; en nuestros países lleva más de quinientos años ¿De dónde viene su actual vitalidad? De dónde si no de la vuelta a los orígenes del municipio, de su recuerdo como una comunidad autónoma de personas libres, de ahí viene su actualidad, su modernidad.

Los grandes problemas derivados de la globalización tienen su expresión cotidiana en las municipalidades y aquellos avances para solucionarlos en lo pequeño y lo regional adquieren por esa vía una importancia universal. Ahora podemos aprender todos con mayor facilidad.

De ahí que estar en este campo de los gobiernos locales, en síntesis, responde a un complejo conjunto de elementos: son espacios abandonados por los gobiernos nacionales que ahora simplemente ven hacia los centros mundiales de poder; a la vez, han sido revalorados por los ciudadanos como espacios de vida colectiva, con intención y capacidad para el manejo de lo público desde sus propias capacidades, con la certeza de que hay saber político y técnico para enfrentarlo como se presenta y para transformarlo en función de la seguridad de que es posible un mundo mejor y diferente.

Obviamente, en el centro de todos estos afanes está la cuestión del poder, en su versión más pragmática y en sus versiones más estratégicas, incluyendo el propio concepto y su aplicación en función de intereses, necesidades y demandas específicas. Así, las experiencias que se van dando desde lo popular, desde lo ciudadano emergente, presentan no sólo modalidades y finalidades diferentes sino contrarias a las usuales. Unas, con un manejo tradicional del poder, en función de líneas verticales hegemónicas, donde el puesto es el poder y éste se deriva del partido que lo asigna. Sobremistificación de los puestos y de las capacidades del grupo gobernante *per se*, posición que ignora y excluye al otro, a los otros, a la población.

Otras, que entienden el poder como expresión de lo colectivo, poder que se deriva del conjunto; que no nutren troncos únicos ascendentes sino que desde una visión de autonomías y localidades construyen formas de relación horizontales, entre iguales, ya sea que se establezcan entre municipios o con otros ámbitos de gobierno. Se reconoce el compromiso de servidor público en función de la población que lo elige; la pertenencia a los partidos, así como las condiciones sociales, económicas y culturales específicas y desiguales, se convierten en líneas programáticas para el grupo en el gobierno. Poder incluyente que prioriza la solidaridad con los excluidos, que mantiene la voluntad para el diálogo y que antepone en sus programas el énfasis por el desarrollo humano.

En esta misma línea de maneras diferentes y contrarias, diríamos que hacer política puede verse por un lado como una tarea centralizada, pragmática, ganadora de espacios controlables por facciones y partidos e intereses externos; o bien como tarea de todos, según sus posibilidades, en una construcción lenta y cuidadosa, que incluye espacios amplios de conversación entre ciudadanos, entre sectores y al interior de cualquier colectivo, produciendo ideas alternativas, espacios de decisión, de participación, generando sujetos diversos y variados.

Pero, retomando a Fernando Savater en su visión sobre ética y política, reconocemos que la sola ética no cura los males de la política; se requiere mejores políticos y la transformación profunda de las instituciones; en los gobiernos, política buena, clara, ideales políticos e ideales morales, siempre ligados a los aspectos colectivos.

La construcción compartida de la experiencia

Los “ellos y ellas” que han sido gobierno generado y reconocido por sus propias organizaciones, han venido acumulando amplias experiencias en las formas de gestionar, planear, diseñar políticas y programas, acompañar y vigilar procesos, dirimir diferencias, incluir a los diferentes sectores, construir ciudadanía activa y propositiva. Los testimonios son muchos y variados.

Los “nosotros” que somos no-gobierno, como nos llaman, pero que trabajamos con este tipo de gobiernos locales, hemos vivido y acumulado también experiencias y conocimientos en varios sentidos.

Pensemos en la recreación de las metodologías pedagógicas revaloradas en este terreno específico, en las formas de acercarnos, de hacer propuestas y de dar seguimiento a los procesos de gestión, reconociendo de entrada las diversas posiciones de unos y otros; en el reconocimiento de los manejos diferenciados de los tiempos y dinámicas, que combinan la perspectiva histórica de las construcciones radicales que sirven de horizonte con los limitados tiempos administrativos, políticos, de partido; construyendo ligas y puentes , como un antídoto necesario contra el pragmatismo inmedatista.

Pensemos también en las salidas con programas necesarios y factibles a corto plazo que generan condiciones de viabilidad a los objetivos trascendentales, removiendo obstáculos culturales, burocráticos, legislativos, normativos y económicos; en la posibilidad de incluir en las medidas de gobierno prácticas populares, "soluciones marginales" elaboradas y

experimentadas por las organizaciones sociales, como parte de las políticas sociales, públicas, de corte nuevo; en el paso que se da entre la marginación histórica de lo municipal a su irrupción en el panorama estatal y nacional, reclamando presencia, voz, autonomía, atribuciones, derecho a organizarse con similares y diferentes, por regiones, por países, por culturas y por temas.

Y por último consideremos la inclusión de temas añejos pero ahora emergentes y evidentes, entre los que están: género, derechos humanos, desarrollo local, asociacionismo, inclusión e interlocución, reconocimiento de actores, abordaje de conflictos, seguridad pública y corrupción, medio ambiente, políticas sociales, diversidad cultural y municipios indígenas.

Podemos decir que la lucha municipalista ha sido durante la última década uno de los factores más dinámicos del escenario nacional y ha logrado avanzar tanto en la construcción de nuevos actores como en el relevamiento del tema municipal en la agenda política nacional, visto como imprescindible en la tozuda lucha por lograr condiciones de justicia, de equidad, de respeto a las diversidades en ambientes más amables.

***Dolores Gonzáles Saravia.** Realizó estudios en Economía y fue Fundadora del Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C. (CESEM), México. **Ma. Luisa Herrasti Aguirre.** Licenciada en Trabajo Social, actual Directora General del CESEM.

Algunas reflexiones sobre un largo camino de aprendizaje

Susana González Murphy*

Buenos Aires, Argentina, 1978, dictadura militar: la erradicación compulsiva de villas de emergencia de la Capital es un hecho que deja sin viviendas y sin tierra a miles de personas. Una de las más importantes villas, en pleno centro de la ciudad, sufre las consecuencias de esta medida. La topadora no perdona y bajo su accionar caen viviendas, centros comunitarios, escuelita y sala de salud.

Sólo quedan escombros de lo que hasta entonces habían sido lugares de vida y trabajo comunitario. Como un símbolo que no se animaron a derrumbar, la Capilla, uno de los ejes de articulación del Barrio, aún queda en pie, manteniendo su significado para los nuevos habitantes del lugar.

En ese momento, muchos sectores sociales (profesionales, políticos, religiosos, solidarios) buscábamos desde distintos ámbitos una sociedad un poco mejor que la que teníamos y entre ellos, quienes actualmente integramos y muchos otros que han pasado por la Fundación Vivienda y Comunidad (FVC), entendimos que había sólo una forma de oponerse: hacer algo que permitiera ver otras alternativas de solución.

Así comenzamos, sin saber muy bien qué hacer, en un contexto difícil entre miles de familias sin lugar adónde ir, algunas de ellas comenzaron con la idea de organizarse y construir un mínimo espacio para seguir la vida. Es ahí donde confluyen la necesidad de las familias y la intencionalidad de un grupo de gente con ganas de buscar un camino posible.

Es el punto de arranque del Equipo Técnico de Vivienda (ETV), más tarde la FVC. Estaba todo por hacer; nada conocido ni implementado anteriormente.

Comenzó el aprendizaje. Empezamos a darnos cuenta de que debíamos reciclar lo conocido, lo aprendido en la Facultad. Comprendimos que los instrumentos que nos había dado el aprendizaje oficial eran inapropiados para insertarnos en la realidad cotidiana de los sin techo. Estábamos muy lejos de los proyectos “ideales” que habíamos aprendido a construir. Debimos trabajar con las familias para transformar juntos la fantasía de la nueva

vivienda en la casa posible, en la casa consensuada por el grupo, en la vivienda semilla que permitiera el crecimiento a futuro.

En eso andábamos cuando después de un tiempo surge la posibilidad de un intercambio con otros grupos con mucha más experiencia en el trabajo con familias de muy bajos ingresos. El Seminario de Vivienda Popular, en el año 80, es un mojón importante en este proceso de aprendizaje y adaptación a la realidad que aún continúa. Los mejores recursos de entonces (la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, el Sistema Latinoamericano y Asiático de Vivienda Popular, Hogar de Cristo, la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, el Centro Experimental de la Vivienda Económica, entre otros) nos transmitieron sus vivencias, sus conocimientos, y nos dieron el aliento necesario para continuar la tarea y concretar dos barrios por autoconstrucción asistida.

Ciento ocho familias tuvieron sus viviendas después de dos años de trabajar sin descanso cada fin de semana. Pocas frente a los miles desalojados por el gobierno pero muchas para empezar el camino y para el esfuerzo conjunto que significó encontrar terrenos, definir los proyectos y conseguir los fondos necesarios para construirlos.

El contexto siguió apretando y continuaron las erradicaciones. Autopistas nuevas dejaban sin casa y sin propuestas de solución a otras muchas familias. Seguimos con la autoconstrucción y se edificó otro barrio para 60 familias.

Alrededor de 1982 las condiciones de contexto comenzaban a cambiar. Al poco tiempo la dictadura terminó su ciclo. Una inútil guerra por la recuperación de las Islas Malvinas marcó el fin de un siniestro proceso que ha dejado heridas profundas sin cicatrizar y un sistema socio-económico, luego mantenido por los gobiernos posteriores, que sigue generando consecuencias nefastas y agravando las condiciones de injusticia social que combatimos. Para entonces ya habíamos decidido en dónde y con quiénes seguiríamos trabajando.

No fuimos los únicos que hicimos esta opción. Las villas en Buenos Aires eran muchas, los grupos que realizaban trabajos comunitarios también y desde esos grupos surgieron instituciones que aún perduran. Desde 1980 nos mantuvimos en contacto permanente y, precisamente en la etapa previa a la restauración de la democracia, con otras organizaciones hermanas integradas en el Secretariado de Enlace decidimos que para lograr un alcance mayor había que comprometer al Estado. Nos propusimos comenzar a realizar acciones tendientes a institucionalizar todas estas iniciativas que veíamos posibles de replicar desde políticas sociales del Estado. Con este propósito elaboramos el documento Líneas de Acción

para la Vivienda Popular que presentamos a cuanto candidato con alguna posibilidad de gobernar conocíamos.

Esta experiencia fue el inicio de una metodología de trabajo destinada a influenciar en la definición de políticas sociales en materia de hábitat que sigue incorporada en la FVC. El éxito fue parcial, aunque entonces nos pareciera un logro importante. Sólo nos escucharon algunos funcionarios técnicos con buena voluntad para producir cambios. No hubo respuesta política completa pero se logró un Programa que permitió realizar la primera experiencia de articulación con el Estado. El Plan TECHO posibilitó completar el último plan de autoconstrucción con otras 60 viviendas y dio la oportunidad de algunos planes pilotos en el interior del país.

Fue nuestra primera articulación operativa con el Estado. Después llegarían el ProCasa y el Programa Social de Urbanización.

Nuestro aprendizaje continuaba. Ya sabíamos que no es posible dar recetas ni alternativas cerradas. La multiplicidad de componentes implica el análisis de una serie de problemas. Cada grupo de familias, cada localización, presenta diferentes necesidades y en consecuencia las soluciones deben ser diversas y adecuadas a cada realidad.

Comenzamos a sistematizar nuestro aprendizaje, a visualizar todos los componentes del problema y a dejar de lado el concepto de vivienda popular por el más abarcativo de hábitat popular.

Pasamos de una visión sectorizada y focalizada en el problema habitacional a un abordaje integral de la problemática del hábitat, considerando todos sus componentes: habitacionales, urbanos, dominiales, legales, económicos, ambientales, comunitarios y psicosociales.

Pudimos definir los pasos necesarios para llegar a la definición de un proyecto o de un programa de acción y desarrollar diversas alternativas. De a poco se clarificó un esquema que seguimos teniendo como base de nuestra metodología y una forma de trabajo integradora de distintas visiones personales y técnicas que mantenemos.

Sabemos que abordar el tema del mejoramiento del hábitat de los sectores de bajos ingresos es insertarse y buscar soluciones a una problemática integral y compleja. Que no es posible acercarse a la misma sino a través de una conciencia crítica, no neutral ni pasiva, que posibilite la visualización de los elementos facilitadores y los obstáculos que nos pone por

delante el contexto. Que es necesario adaptarse activamente para poder encontrar las respuestas. Que es imprescindible reconocer las necesidades, las problemáticas concretas y los recursos de los sectores con los cuales trabajamos. Sabemos también que solos no podemos actuar. Esta problemática no se puede abordar desde una profesión o un sector aislado. Es necesaria la participación organizada y coordinada de los afectados, de otros sectores públicos y privados.

Con todo esto aprendido a fuerza de aciertos, errores, logros y frustraciones, hemos pasado de la construcción al mejoramiento progresivo de vivienda; generado lotes con servicios; mejorado locales comunitarios e infraestructura de servicios; realizado procesos de fortalecimiento institucional de las organizaciones de base; nos hemos incorporado a programas sociales estatales en roles de monitoreo y seguimiento; hemos apoyado la conformación y fortalecimiento de redes de organizaciones de base.

A esta altura ya podemos sintetizar nuestra tarea en un cuadro muy simple en el cual se inscriben los pasos metodológicos, las actividades que realizamos y las soluciones que implementamos.

Pasos metodológicos:

- Diagnóstico de situación inicial
- Priorización de problemas y elección de soluciones posibles
- Formulación y gestión del proyecto
- Ejecución
- Evaluación

Actividades técnicas:

- Asesoramiento técnico integral
- Asistencia técnica y financiera
- Capacitación
- Seguimiento y monitoreo
- Investigación y sistematización

Soluciones alternativas:

- Construcción de viviendas
- Mejoramiento progresivo de viviendas
- Lotes urbanizados
- Regularización urbana y dominial
- Construcción o mejoramiento de locales comunitarios

- Fortalecimiento organizativo
- Mejoramiento de infraestructura de servicios

Han pasado más de 20 años desde el inicio. ¿Cuál es el balance?, ¿cuáles han sido los logros? No es fácil decirlo. Sabemos que no hemos logrado mucho. Pero también que no es poco lo que hemos realizado. Cuando revisamos nuestro trabajo y vemos la cantidad de grupos y familias que hemos apoyado; cuando esos mismos grupos actúan con autonomía, reclaman, presionan en función de sus derechos, la balanza se inclina del lado de los logros. Cuando analizamos el contexto, y especialmente en este año 2002, leemos las estadísticas oficiales que nos hablan de un 50% de la población en condiciones de pobreza, el platillo se inclina del lado del fracaso. Y es entonces cuando la frustración avanza. Nos repetimos que algo no funciona. La pobreza y el hambre crecen; la falta de trabajo se agudiza. No existen respuestas desde el Estado y debemos reiterar el pedido de soluciones que proponíamos en 1980, con pocos cambios.

Sentimos que estamos nuevamente al comienzo; seguimos buscando una sociedad más justa, más equitativa. Durante todo este tiempo hemos andado y desandado el camino. Nuestro compromiso se mantiene y, aunque el sostenimiento de la esperanza de un futuro mejor no es tarea fácil en este momento, la FVC continuará con su objetivo esperando encontrar en ese trayecto personas como Eike quien, junto a Misereor, nos ha apoyado desde aquel Seminario del año 80; y mucho más que eso, se ha convertido, durante todos estos años que resumimos, en un amigo comprometido con nuestro trabajo. Esta apretada síntesis del largo camino recorrido representa nuestro afecto hacia él y hacia todos los compañeros que nos han acompañado desde aquel inicio desorientado de 1978.

* **Susana González Murphy.** Arquitecta, psicóloga social, integrante del equipo técnico de la Fundación Vivienda y Comunidad (FVC), Buenos Aires, Argentina.

...Y con la esperanza abierta



*"Hasta ahora pronto que comencé a llenarme de sueños,
a darle vuelo a las ilusiones, y de este modo se me fue formando
un mundo alrededor de la esperanza..."*

J. Rulfo

*"(...) la esperanza necesita de la práctica para volverse historia concreta.
Por eso no hay esperanza en la pura espera..."*

P. Freire

La gran utopía posible

*Horacio Berretta**

Hoy, somos conscientes herederos de la lucha milenaria por el asenso humano universal, desde el Neanderthal hasta nuestros días. Contamos para ella con las grandes corrientes de desarrollo espiritual y los enormes logros de la ciencia y la tecnología, lo cual hace más patético el contraste producido por los yerros de la globalización de la injusticia y la entrega del futuro de la humanidad, en manos de la voracidad del mercado y el capitalismo salvaje.

Sin embargo, en extraña convergencia, se mezclan el trigo y la cizaña, pero a la vez se vislumbra el hecho tal vez más revolucionario y audaz que pudieran producir cinco mil años de civilización: y es que las masas pobres y explotadas de siempre (la mayoría de los humanos) descubren y aprenden que su suerte puede y debe cambiar, y que el cambio no vendrá por los dirigentes y políticos que los traicionan, sino a partir de ellos mismos, promovidos con el apoyo debido. Esto seguramente se habrá de ver en su momento como el acontecimiento capital de nuestra época.

En la concreción futura de esta "gran utopía posible", con alcances de epopeya universal de la justicia y el amor, se juega el destino de la democracia, de la civilización y seguramente de la vida de los pueblos.

Buscando la justa distribución de las enormes riquezas que se han acumulado y afirmando la hermandad universal y la solidaridad por sobre la violencia que ejercen el mercado y las multinacionales con la anuencia de políticos y dirigencia, se puede hacer "nuevo camino al andar", en búsqueda de terminar con el escándalo de la sociedad opulenta , en que los ricos son cada vez más ricos y los pobres siempre más pobres. El mundo occidental creó el ideal de la justicia social y las herramientas para conseguirla. Falta desarrollarla en praxis creciente, más allá de las declamaciones prestigiosas y las buenas intenciones, para salir de la "fase depredadora" de nuestra civilización globalizadora.

Sin embargo, pareciera que esto es un sueño romántico y trasnochado cuando comprobamos a la vez el duro materialismo de los amos del mundo, "mercaderes y tecnócratas", que constituye "la huida hacia adelante de un egoísmo elitista que pretende "frenar la historia", volviendo a recrear los "siervos de la gleba" o los "parias intocables" del destino.

Quiero pues en esta celebración compartir con ustedes la creencia de la gran utopía de la Solidaridad Universal, encendida en el corazón de los pueblos, que puede concretarse "Paso a Paso", a partir de múltiples acciones convergentes para el logro de una "nueva Humanidad", dispuesta a aprender a compartir esta "cápsula espacial" llamada Tierra.

Creo que desde la pequeñez de nuestro mundo debemos replantear el futuro del maravilloso "Proyecto Humano", resistiendo a la alternativa del creciente genocidio; de hambre, exclusión y violencia pasiva y activa, optando por vivir según el mandato del Señor, en hermandad fraterna, todos, absolutamente todos, pero en justicia y libertad.

A la luz de estas palabras quiero rendir homenaje a un hombre responsable y profundamente humano como Eike, así como a Misereor, que pese a existir en la región privilegiada del mundo no han tenido mejor idea que orientar su trabajo y vida hacia la solidaridad. Desde un país destruido como Argentina por la traición de nuestra dirigencia y la voracidad del imperio celebro calurosamente el mensaje de vida de Eike.

* **Horacio Berreta.** Fundador de la Asociación de Vivienda Económica (AVE), ONG que trabaja en el campo del hábitat social desde 1967. Fundador y actual Presidente e investigador del Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE), Córdoba, Argentina, y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Retomemos la producción social del hábitat

*Jaime Rello, Martha Vázquez**

Desde el inicio de los años 80, las organizaciones sociales nucleadas en la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) nos planteamos la necesidad de que fuéramos nosotras mismas las que tuviéramos el control del proceso de producción de la vivienda, desde la compra de la tierra o acceso al suelo, hasta el diseño del proyecto, la construcción, etc.

Entonces veíamos la vivienda no como un fin sino como un medio para organizarnos, crear conciencia y mejorar las condiciones de vida de miles de familias pobres que habitan en las ciudades. También considerábamos a la vivienda no sólo como el lugar donde íbamos a vivir sino en su relación con el ambiente y las áreas de equipamiento urbano (áreas para deporte, cultura, recreación) en donde se podían desarrollar proyectos productivos, nuevas alternativas de los servicios, etc.; es decir, como algo integral y no sólo como cuatro paredes.

Cuando empezaron a surgir los movimientos de solicitantes de vivienda, se planteó el hacer nuevos desarrollos habitacionales planeados. Por primera vez los solicitantes teníamos la oportunidad de decidir cómo queríamos nuestra vivienda y de diseñarla junto con los grupos técnicos (ONG) para mejorar el hábitat donde vivíamos.

Así surgió una de las experiencias primeras y más importantes de nuestra organización que fue el movimiento de solicitantes de vivienda de Cananea, a la que le siguieron las de Benito Juárez, El Capulín y Magdalena Atlipac, entre otras. Sin embargo, estas experiencias no pudieron realizarse como se habían planeado al inicio debido a las trabas y dificultades que tuvimos que enfrentar, fundamentalmente la oposición de los gobiernos.

Después de estas experiencias vinieron los sismos de 1985. Esta situación dio origen a múltiples organizaciones quienes gracias a la presión que ejercieron dieron paso a la construcción de más de 45 mil viviendas para los damnificados. Esto abrió la posibilidad de múltiples financiamientos que vinieron del exterior. Se crearon nuevas organizaciones con una presencia fuerte en la sociedad pero que centraron su participación sólo en la obtención de vivienda, dejando de lado la concepción que habían tenido en sus inicios.

Con la participación política abierta en 1988, muchos de los dirigentes de estas organizaciones optan por la contienda electoral para formar parte del poder legislativo,

situación que se repite posteriormente en 1997. Esto, aunado a que en los años noventa no se puso atención a la formación de nuevos cuadros, creó un gran vacío de poder en las organizaciones. Así, varios de los nuevos dirigentes no se formaron en la lucha sino a través de las gestiones que se realizaban para conseguir una vivienda, lo que dio como resultado que se perdiera la mística de trabajo que se había tenido en los años setenta y ochenta.

Ahora los nuevos dirigentes aspiran a vivir de los proyectos de vivienda, ya que muchas organizaciones se han vuelto inmobiliarias con careta de organización social. Cobran para todo, hasta por no asistir a una marcha, y en varios casos se han corrompido, pues muchos compañeros aprenden a hacer la gestión y cuando ya saben realizarla forman una nueva organización. Es por esto que la mayoría de las organizaciones actuales que gestionan ante el gobierno son escisiones de alguna otra.

Otras organizaciones se han dedicado a formar grupos de solicitantes de vivienda en tiempos electorales para poder tener sus clientela política cuando se necesita. Muchas veces se abandona a estos grupos, pero se regresa ofreciéndoles que no van a pagar sus créditos con tal de que voten por ellos. Actualmente, vemos que organizaciones que no hacen gestión de vivienda aparecen nuevamente. Sin duda, de una u otra manera, en mayor o menor grado, la gran mayoría de las organizaciones hemos caído en estos errores y otros más.

Necesitamos hacer una reflexión muy profunda de las organizaciones sociales. Volver a retomar los orígenes que nos dieron vida. Aprender de los errores y de los aciertos. Por esto es importante retomar el término de producción social del hábitat, donde pongamos como punto más importante el trabajo de base en nuestras organizaciones, impulsemos la formación política, formemos nuevos cuadros.

Impulsemos un nuevo movimiento que luche pero que también proponga soluciones, cambiemos nuestra forma de organización y retomemos las formas horizontales, no verticales. Impulsemos la educación ambiental; propongamos alternativas para el tratamiento y cuidado del agua, de la energía eléctrica, de la basura, etc.

Impulsemos nuevas tecnologías para abaratar la vivienda, tomando en cuenta las condiciones de cada zona. Diseñemos los nuevos desarrollos habitacionales teniendo cuidado en lo que va a pasar a futuro, y no pensando sólo en lo inmediato. Tomemos como ejemplo lo que ha pasado en las unidades habitacionales, principalmente en las grandes. Preguntémonos si hemos mejorado la calidad de vida de sus habitantes. Diseñemos áreas de vivienda para personas con discapacidad, para adultos mayores, respetemos e impulsemos

los proyectos de vivienda para indígenas, retomando su conocimiento y cultura. Desarrollemos proyectos para nuestras compañeras mujeres, ya que cada día hay más madres solteras, impulsemos proyectos para jóvenes y niños, que en la gran mayoría de los proyectos de vivienda no están tomados en cuenta.

Retomemos la realización de proyectos productivos para mujeres y jóvenes, adultos mayores, discapacitados, etc., donde se impulse la economía local de cada zona. Impulsemos la salud comunitaria, principalmente preventiva. Pensemos en proyectos de seguridad comunitaria y no sólo en cómo protegernos individualmente. Impulsemos la cultura y recreación para todos, dejando espacios comunitarios para realizarlas.

Volvamos a fomentar los lazos de solidaridad entre nosotros, que cada día esta ciudad nos está quitando. Al mismo tiempo, debemos preocuparnos por apoyar y solidarizarnos con otros que están dando la lucha en otras partes del país, que juntos formamos parte de los más de 60 millones de pobres en México.

Desarrollemos formas de financiamiento autogestivo; tomemos las experiencias que otros han desarrollado por muchos años. Luchemos por proyectos de vivienda nueva y progresiva, en mejoramiento, ampliación o en renta, de acuerdo a las condiciones y necesidades que tenemos en cada lugar.

Sistematicemos nuestras experiencias y transmitámoslas a otros, y aprendamos de otras organizaciones que también han desarrollado cosas importantes.

Hagamos un trabajo territorial y no nos convirtamos en guetos. Es necesario pensar no sólo en proyectos de vivienda sino en proyectos de mejoramiento barrial y local, y desde el desarrollo de éstos pensemos qué ciudad y qué país queremos y luchemos por ello.

Solamente de esta manera podremos decir nuevamente que las organizaciones sociales luchamos por la producción social del hábitat.

¡Zapata vive, la lucha sigue!

* **Jaime Rello y Martha Vázquez.** Integrantes de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), organización social constituida en 1984. El presente texto, preparado colectivamente en su Taller de Vivienda, fue presentado para su discusión en el Congreso de Vivienda de la UPREZ, llevado a cabo en agosto de 2002 en la Ciudad de México.

La producción social del hábitat: ¿opción marginal o estrategia transformadora?

Enrique Ortiz Flores*

Hace algunos años, tras la caída del muro de Berlín, en una reunión convocada por el Banco Mundial en Washington para dialogar sobre políticas sociales con representantes de organismos civiles de América Latina, se nos dieron a conocer sin ambages las nuevas reglas para jugar al desarrollo.

Uno de los vicepresidentes del Banco, en su alocución inaugural, se dirigió a nosotros en forma terminante para hacernos saber –esto de acuerdo a la síntesis que fui construyendo al escuchar sus palabras- que había dos sopas, que una de ellas se había terminado y que la que quedaba se comería de acuerdo a su receta, o no habría sopa.

Mientras el solemne funcionario internacional llegaba a esta tajante conclusión yo iba cavilando también mi reclamo basado en la vasta experiencia social latinoamericana - representada en esa reunión por muchos compañeros de larga trayectoria- que nos permitía afirmar que tal conclusión era falsa, que los caminos de la gente son muy diversos y que es posible construir un mundo en el que quepamos todos a partir de esta riqueza. Pensaba que la sopa que se nos ofrecía, además de insulsa y hastiante, por ser la única, seguramente nos haría daño, con lo que quedaríamos sin duda a merced de su medicina única: los ajustes estructurales y de cinturón.

Todo esto me movía a reaccionar de inmediato, pero no alcancé a pedir la palabra. El señor vicepresidente del Banco había hablado, había dicho la verdad única e inmutable que regiría a partir de esos momentos nuestros debates y seguramente nuestras vidas; había terminado su discurso y se marchaba soberbio y satisfecho, sin escuchar a nadie.

Así en forma autoritaria y con total desprecio de la gente parece imponerse hoy el modelo triunfante, el de la acumulación infinita, del pensamiento único, de la competencia feroz, del libre mercado sin cortapisas, de la globalización financiera y productiva, de las ciudades negocio, del hábitat-mercancía. La del supuesto fin de la historia y la anunciada muerte de las ideologías.

Sufrimos hoy nuevas formas de dominación más abstractas y lejanas a nuestro control, que expropian los activos y los saberes populares y que arrebatan o cancelan la capacidad productiva autónoma de grandes sectores sociales. La lógica misma del sistema triunfante lo conduce a crecer a costa de la depredación de la naturaleza y de la explotación, la desposesión y la exclusión de grandes mayorías. Para evitar su alzamiento y su protesta se desarticulan los colectivos y se individualizan los problemas y las soluciones. Se debilitan los Estados y se da el papel protagónico a las ciudades, que compiten entre sí para captar los favores de los inversionistas sin patria, subsidiándolos con los dineros del pueblo.

Se reduce la realidad para controlarla; se persigue con ayuda de los medios de comunicación la homogeneización de las culturas, las mentes, los productos e incluso de los seres vivos, desconociendo y aplastando los cada vez más reducidos espacios autónomos de producción cultural y de gestión social.

Se ignora, se persigue e incluso se extermina a los diferentes, a los que disienten, a las minorías. La mano invisible del mercado no funciona, como diría Thomas Friedman, sin un puño invisible. Hoy, proliferan las guerras focalizadas, la violencia y los actos represivos contra los opositores al modelo; el puño se hace cada día más visible y su utilización más cínica.

En el campo de las políticas sociales se pasa aceleradamente del Estado proveedor al facilitador que abandona viejas responsabilidades en favor del libre juego del mercado. Así en el campo del hábitat, los conceptos de necesidad, demanda solvente y oferta mercantil de soluciones habitacionales sustituyen a los ya considerados obsoletos de provisión estatal de bienes y servicios, sin considerar siquiera los que pudieran ser planteamientos incluyentes de avanzada, basados en el derecho inalienable de todos a un lugar digno y seguro donde habitar y en principios fundamentales como la libre determinación y la acción corresponsable de los ciudadanos.

El Estado de la era globalizadora busca descentralizarse depositando sus antiguas responsabilidades en uno solo de los potenciales actores sociales, el sector privado. Se privilegia al capital financiero y a las grandes corporaciones y se cancela todo apoyo y reconocimiento a los productores sociales, esto cuando en la mayor parte de nuestros países, y como consecuencia de estos hechos, siguen siendo ellos los principales constructores de ciudad y de vivienda.

La satisfacción del derecho humano a la vivienda, cuya definición, reconocimiento y defensa ha conjuntado grandes esfuerzos de diversas instancias de Naciones Unidas y de un sinnúmero de organismos civiles y pobladores organizados de todo el mundo, se entiende hoy limitada a la producción y venta masiva de espacios habitables (aunque no lo sean tanto). La abundancia de viviendas vendibles estaría dentro de esta concepción, dando satisfacción a ese derecho, al igual que la abundancia de comestibles y medicinas en los anaqueles de los supermercados y las farmacias pretende dar por cumplidos, desde el lado de la oferta, los derechos a la alimentación y a la salud.

No importa que esa profusión de objetos habitables en venta sea inalcanzable para grandes sectores sociales y que en su concepción se ignoren formas de vida, gustos y sueños de la gente; no interesa que se dé la espalda a las ciudades en que se ubican, destruyendo todo concepto urbano de encuentro y convivencia, e imponiendo su monótono sembrado de viviendas y edificios repetidos hasta el aburrimiento.

No importa, en tanto haya quien pueda comprar los productos ofertados. Mientras haya negocio, crezcan las estadísticas abstractas y se fortalezcan los indicadores macroeconómicos todo irá bien para el modelo y quienes lo controlan.

Se diseñan políticas parciales y contradictorias que por una parte conciben la vivienda como factor macroeconómico estratégico, motor del desarrollo económico e importante activador del capital financiero, y por otra limitan su impacto social al mejoramiento de la calidad de vida y a la construcción del patrimonio privativo de la familia. Políticas que, por un lado, recetan libre mercado y fomento de la industria habitacional y de los promotores privados para producir y ofrecer en venta objetos habitables a sujetos de crédito cuidadosamente seleccionados y que, por otro, focalizan la intervención del Estado en los sectores excluidos del modelo mediante programas compensatorios que distribuyen, como ayuda social paternalista, migajas en un mar de excluidos sociales.

Se imponen políticas propietaristas e individualizantes que minimizan y tienden a cancelar el cooperativismo de vivienda y otras formas organizadas de producción, gestión y tenencia del hábitat popular.

Se trata de políticas centradas en intereses y factores económico-financieros que ignoran y pretenden cancelar el potencial macrosocial y microeconómico de otras conceptualizaciones que, como la producción social del hábitat, se centran en el ser humano, tanto en su dimensión personal como colectiva.

Se pierde con ellas la posibilidad de concebir la producción habitacional como generadora, no sólo de paredes y techos sino de ciudadanía consciente, productiva y responsable, y a la vez como proceso potenciador de la economía popular.

La producción social del hábitat, principalmente aquella que se apoya en procesos autogestionarios colectivos, por implicar capacitación, participación responsable, organización y la solidaridad activa de los pobladores, contribuye a fortalecer las prácticas comunitarias, el ejercicio directo de la democracia, la autoestima de los participantes y una convivencia social más vigorosa. Al acrecentar la capacidad de gestión de los pobladores organizados y su control sobre los procesos productivos del hábitat; al derramar los recursos provenientes del ahorro, el crédito y los subsidios en la comunidad en que se desarrollan las acciones; al fortalecer así los circuitos populares de mercado, contribuye a potenciar la economía de los participantes, de la comunidad barrial en que se ubican y de los sectores populares en su conjunto. Al poner al ser humano, individual y colectivo, al centro de sus estrategias, su método de trabajo y sus acciones, pone en marcha procesos innovadores de profundo contenido e impacto transformador.

Centrar las políticas de hábitat y los procesos de planeación, diseño y producción habitacional en la gente y no en el dinero contiene el potencial de hacer de la vivienda y de los barrios populares productos sociales que reconocen la diversidad y la riqueza creativa y de vida de las comunidades; de construir sobre las trazas históricas, formas de vida, aspiraciones y sueños de los grupos sociales implicados.

Al imponerse, contrariamente, políticas habitacionales que pretenden ignorar a las ciudades y a los ciudadanos se han generado fuertes contradicciones: producción masiva de viviendas—mercancía inaccesibles a grandes masas de población que se ven obligadas a autoproducir, sin apoyos, sus barrios y su vivienda; creciente segregación social y urbana, ciudadanos sin ciudad y ciudades sin ciudadanos; desalojos masivos de población pobre a favor de macroinversiones justificadas en conceptos de utilidad pública, progreso y competitividad global de la ciudad, supuestamente en beneficio de sus habitantes; ciudad en suma dual, la de los excluidos y mal alojados que buscan integrarse y la de los amos de la ciudad encerrados en guetos bien servidos, controlados y cercados.

Estas contradicciones nos penetran y sin mayor sentido crítico aceptamos las formulaciones que expresan esta dualidad: ciudad formal e informal, vivienda normal y subnormal, enclave global y barrio marginal.

¿Dónde queda en todo esto el derecho de todos a la ciudad? ¿Dónde el derecho humano, universal e intransferible, a un lugar y a una vivienda? ¿Cómo explicar la mutación de los derechos humanos en mercancías? ¿Cómo la subordinación de los derechos sociales a los derechos mercantiles de las grandes corporaciones? ¿Cómo la postergación de los derechos de las mayorías para satisfacer los intereses de unos cuantos?

Las contradicciones crecientes no pueden traer nada bueno para la convivencia humana. La destrucción del tejido social que estos hechos generan tiene graves consecuencias para el conjunto de la sociedad: violencia, inseguridad, ingobernabilidad, polarización social; privatización y con ella la supresión misma de los espacios públicos; rechazo a toda iniciativa que pretenda resolver problemas de otros en nuestros barrios, hasta el extremo de oponernos a toda obra colectiva.

Se niega con ello el sentido de la ciudad como espacio de socialización y convivencia, como teatro de la política y contexto de vida humana civilizada. O la ciudad es para todos o no lo será para nadie. Es éste un tema que unifica luchas, procesos, pensamientos y proyectos en el momento actual latinoamericano.

La lucha histórica de quienes participamos en este escrito colectivo se ha enfocado, y hoy más que nunca lo hace, en el apoyo de iniciativas tendientes a fortalecer la autonomía y la libre determinación de los sectores sociales que asumen consciente y responsablemente la construcción de ciudad y de ciudadanía a partir de esfuerzos concretos, muchas veces heroicos, por producir y gestionar su hábitat y por transformar las políticas y estructuras de poder que les impiden u obstaculizan el hacerlo.

Este esfuerzo a contracorriente, ¿representa al inicio del siglo XXI sólo una opción marginal, un instrumento de sobrevivencia destinado al fracaso?, ¿nostalgia socializante sin esperanza en tiempos de feroz individualismo?, ¿lucha anacrónica por defender territorios y lugares de la gente cuando parece imponerse el no lugar, el espacio de los flujos que corren por las redes virtuales de la telemática, la sociedad concebida como sola comunicación?

O por lo contrario, esta lucha obstinada por impulsar procesos transformadores desde los lugares y la gente ¿puede considerarse como parte de un proceso estratégico global que ensaye nuevos caminos en busca de otro mundo posible centrado en el respeto a la naturaleza, la vida y los seres humanos?

Frente al avasallamiento brutal que hoy nos impone el poder económico transnacionalizado y el de sus aliados locales, cada vez más subordinados, obedientes y ambiciosos, la lucha por defender y ampliar los espacios autónomos de producción, gestión y creación cultural, son para muchos un esfuerzo irrisorio, marginal y sin futuro.

De hecho son frecuentes los casos de intelectuales y de organizaciones sociales y civiles que han abandonado estos caminos para subirse al carro de la rentabilidad económica o política: ONG reconvertidas en empresas privadas o que han dejado atrás su trabajo comunitario para hacerse gestoras de sus agendas políticas y para posicionar a sus dirigentes como funcionarios o como “interlocutores” del Estado a tiempo completo; organizaciones sociales, que se dicen revolucionarias, convertidas en gestoras de vivienda o en organizadoras de la demanda en apoyo de negocios inmobiliarios privados; intelectuales “orgánicos” hoy convertidos en expertos y consultores al servicio del mejor postor; movimientos sociales descabezados por la fuga de sus dirigentes para ocupar cargos en los partidos o en el sector público.

Siendo esto un hecho, no representa, ni con mucho, el único camino. Hoy se ensayan nuevas estrategias, se abren nuevos procesos y se multiplican, sobre todo entre las mujeres y los jóvenes, nuevos espacios en búsqueda. También avanzan, profundizan su experiencia y replantean sus estrategias y métodos viejas organizaciones que, pese a los obstáculos y limitaciones que les imponen las tendencias actuales, se mantienen abiertas y en búsqueda continua y consistente con su compromiso y su trabajo histórico.

Recientemente y como respuesta a algunas de las recomendaciones de la Asamblea Mundial de Pobladores, llevada a cabo en México en octubre de 2000, realizamos un sondeo para identificar y documentar casos complejos de producción y gestión social del hábitat en América Latina. Con apoyo de las redes de la Coalición Internacional para el Hábitat-América Latina (HIC-AL) y la Secretaría Latinoamericana para la Vivienda Popular (SELVIP) se integró una muestra de 45 casos de 13 países que representan un amplio abanico de experiencias enfocadas a hacer efectivos los derechos de los pobladores a la ciudad y la vivienda.

La mayor parte de ellas son experiencias de gran vitalidad en las que se ensayan y desarrollan caminos innovadores que muestran la capacidad de las organizaciones sociales de administrar y conducir procesos complejos que superan con mucho la visión sectorizada de los gobiernos, el reduccionismo homogeneizador impuesto por los mercados transnacionalizados y la especialización fragmentaria de los expertos.

Se trata de programas o proyectos que integran diversos componentes y procesos más allá de la construcción de viviendas y de las actividades de capacitación y fortalecimiento organizativo que caracterizan a la producción social del hábitat. Los casos registrados incluyen varios de los siguientes componentes y procesos: actividades generadoras de ingreso u orientadas al fortalecimiento de la economía popular; uso de ecotécnicas, educación ambiental y gestión de proyectos ecológicos; acciones encaminadas a mejorar la salud, el consumo o la seguridad; atención de grupos especiales (niños, jóvenes, ancianos); promoción de la equidad de género a lo interno del propio colectivo; fomento de la cultura y el deporte; participación activa en la negociación de políticas públicas, el fortalecimiento de las luchas democráticas o el desarrollo del poder local.

Constituyen experiencias que, desde el nivel micro, construyen soberanía popular y nueva cultura centradas en las prácticas colectivas y en estrategias basadas en la capacitación, el manejo de información, la participación en las decisiones, la socialización de responsabilidades y la autogestión de los propios saberes, activos y recursos. Independientemente de quien las haya originado, las experiencias más avanzadas se centran en la comunidad e implican el trabajo articulado e interdisciplinario de técnicos y profesionales que apoyan sus procesos productivos y autogestionarios.

Estas experiencias, que constituyen sólo una muestra del trabajo que desarrollan, entre muchas otras, las organizaciones desde las que actúan los autores de este libro, se suman a las que se realizan en muchos otros campos. Gracias a los medios electrónicos, se aceleran los contactos y las solidaridades entre ellas y se convocan encuentros y acciones conjuntas que van tejiendo y articulando procesos a diferentes escalas -local, nacional, regional, global- en forma simultánea y progresiva, sin seguir patrones preestablecidos ni modelos mecánicos.

Surgen nuevas formas de organización y acción que concitan voluntades y construyen sinergias en la defensa global de los derechos humanos, la naturaleza y el hábitat humano; la diversidad cultural y biológica; de los indígenas, los trabajadores, los desplazados, los refugiados, los migrantes, las víctimas de las guerras y catástrofes; de los que sufren hambre, enfermedades o carecen de techo.

Se intercambian experiencias, testimonios y reflexiones sobre procesos innovadores en campos tan diversos como la agricultura orgánica, el comercio justo, el trueque tecnificado, la medicina alternativa, la educación transformadora, el hábitat popular autogestionario. Se articulan acciones contra la globalización excluyente de los poderosos, el narcotráfico, el armamentismo, los impactos sociales y ambientales de los macroproyectos.

Se gesta en diversos frentes, lugares y escalas el otro mundo posible que anima los sueños, encuentros y debates que integran el Foro Social Mundial y otros espacios que imaginan y construyen, paso a paso, la otra globalización, la que concibe al mundo como el espacio y patrimonio de todos. Ese otro mundo posible no surgirá ciertamente de las instituciones, demasiado encerradas en su vieja racionalidad reduccionista, separadora y fragmentaria, y entrampadas en sus rutinas e impedimentos burocráticos. Ese otro mundo, por lo contrario, palpita ya vitalmente en incontables, tal vez en millones, de pequeñas experiencias conducidas por comunidades, grupos solidarios y redes sociales que, a todo lo ancho del planeta, se resisten al avasallamiento de su autonomía y luchan por su dignidad y sobrevivencia interactuando colectivamente y aprendiendo a gestionar procesos y proyectos cada vez más complejos e integrales.

Frente a los hombres grises, acumuladores de tiempo, de poder y de dinero, se van gestando nuevas formas de convivencia que nos acercan a la práctica de edificar y de habitar -de acuerdo al decir zapatista- un mundo en el que quepan todos los mundos.

Pero casi 40 años de trabajo realizado en los márgenes del sistema nos impiden ser ingenuos. Sabemos que nuestras mejores experiencias, muchas de ellas reconocidas y premiadas como “mejores prácticas”, no son sino flores singulares crecidas entre piedras.

Que si bien lo alcanzado y lo que hoy se sigue sembrando en múltiples frentes nos alienta a seguir adelante y nos inspira para inventar y abrir nuevos caminos, lo hacemos de cara al enorme poderío económico y político concentrado en las grandes corporaciones que lo quieren todo y que cuentan para lograrlo con el apoyo de sus operadores en los gobiernos, los organismos internacionales, los medios de comunicación masiva y las fuerzas armadas.

¿Cómo ubicar nuestro quehacer actual ante tales hechos? ¿Qué tanto debemos dedicar nuestras débiles fuerzas a enfrentar en sus terrenos al monstruo, que en su largo agonizar arrasa con todo lo que se le oponga? ¿Qué tanto a esparcir semillas de lo nuevo en los campos más fértiles y modestos de la gente que lucha por su dignidad y su sobrevivencia? ¿No es acaso la multiplicación, intensificación y articulación de estas experiencias y procesos gestados a contracorriente la tarea a realizar en el umbral de una nueva era civilizatoria?

La respuesta a estas cuestiones no la encontraremos en nuevos “modelos” o en utopías cerradas que den certeza a nuestros pasos. La única certidumbre con la que contamos es la de saber que ésta, la certidumbre, no existe. Que tanto la ciencia como la historia

contemporáneas nos muestran que el universo y nuestro mundo constituyen un sistema dinámico, indeterminado, imprevisible, profunda y crecientemente complejo y que todo lo que pasa en la escala más pequeña de la materia y del acontecer social incide de alguna forma en lo que sucede a escala planetaria y en los confines del universo.

Son precisamente estas constataciones las que afirman nuestra esperanza y nos motivan a seguir adelante, aunque tengamos que hacerlo desde los resquicios que nos abren las grandes contradicciones de nuestro tiempo y desde la realidad caótica, aleatoria e impredecible en la que se gestan hoy los procesos sociales que habrán de transformarla.

* **Enrique Ortiz Flores**, arquitecto, coordinador de proyectos en la oficina regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL), ex Presidente y Secretario General de HIC; ex profesor titular de la Cátedra Sergio Chiappa en la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco; miembro del Consejo Nacional de Vivienda, México.

ISBN 970654815-7



9 789706 548153



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA