

REFLEXIONES PREVIAS A LA FORMULACION DE MEDIDAS

ALEJANDRO FLORIÁN BORBÓN *

ABSTRACT

In the same line of thought that Mr. Nahounis paper, in this one the author poses several questions and premises, discarding them through an historical analysis of their development in Colombia; he concludes that the solution lies in the understanding that participation of the poor differs from the traditional view that it is equivalent to the incorporation of its labour capacity on the project. He poses eight conditions for the solution of the housing problem which should be further discussed in this key issue of housing policy in Latinamerica. These are: organization, participation, urban land, public services, legal constraints, credit, technical assistance and education.

En los últimos años el llamado sector informal se ha venido poniendo de moda, y cada día vemos cómo las distintas expresiones de este sector informal van recibiendo el bautizo y el reconocimiento de su existencia por parte del "sector formal". A tal grado llega el entusiasmo que surgen oleadas de eventos como el que nos congrega. Pareciera que se hubiera descubierto la existencia de una raza de seres extraterrestres ¡y la cúpula del sector formal no acaba de exclamar su admiración por este fenómeno descubierto y hasta han abierto sus espacios para que el mundo formal conozca de lo que son capaces esos seres extraños del sector informal! ¿Cómo? Hacen cosas: Comercian!, Producen Evidentemente si lo hacen, pero el sector informal no es ningún descubrimiento ni son seres extraños, son los mismos pobres marginados y destechados de siempre. Como introducción agregaría que para evitar confusiones y distorsiones de la realidad debemos llegar a un acuerdo para evitar los eufemismos y los adjetivos y calificativos técnicos, y llamar a las cosas por su nombre, Pobres a los pobres, hambre al hambre, miseria a la miseria y no acudir a términos como "sector informal", "asentamientos subnormales", etc., porque pareciera que debemos de vestir y además de etiqueta la realidad para simplemente hablar de ella.

* Trabajo presentado al seminario internacional "El tercer sector y la vivienda: ¿Una alternativa para el desarrollo del hábitat de sectores de bajos ingresos?", Santiago, marzo de 1987.

Veamos entonces:

Los pobres, siempre en todas las culturales y épocas, han carecido de los elementos materiales para una existencia digna, humana.

No vale la pena hacer una reseña de estas carencias porque todos las conocemos y presuntamente trabajamos para solucionarlas.

El crecimiento de la población y la migración a los centros urbanos ha generado en nuestros países grandes concentraciones de pobres que para su supervivencia interactúan dinámicamente en innumerables actividades para procurarse el sustento diario, el techo y... quizás no más porque la educación, la salud, la recreación, etc. son lujos que los pobres jamás llegan a tener o cuando menos no con la calidad y condiciones que merece cualquier ser humano.

Sin embargo, son los pobres quienes en nuestro país han urbanizado el 50% de las ciudades con sus propias manos, sin créditos, sin permisos, sin nada, y cuantitativamente absorben el 60% de la oferta de materiales (que produce el sector formal) y hoy el Estado y el sector formal se preguntan, estupefactos ¿cómo lo hicieron?, ¿cómo lo hacen? El Estado sabe cómo lo hacen y sabe también que incluso tolerando a los grandes urbanizadores piratas está aliviando la presión social que cíclicamente se agudiza, aplazando así sus acciones directas y condenando a la población a vivir en condiciones de miseria.

Incluso el Banco Mundial, en un estudio que realizó sobre Bogotá, exalta la producción de vivienda por estos medios "informales", reconociendo que de no haber sido así la demanda insatisfecha por el Estado, hubiera aumentado el descontento social, creando así conflictos de tipo político.

Analicemos esta secuencia de lo que consideramos ha sido la política de vivienda en nuestro país. Cualquier parecido con otros de Latinoamérica es pura casualidad.

- 1) A partir de la década del 40 hasta finales de la década del 50 se produce en nuestro país un fenómeno de violencia política que desencadena una masiva migración a los centros urbanos.
- 2) La proporción de habitantes en el campo que era del 70% antes de la violencia, se invierte abruptamente y hoy el 67% de la población vive en las ciudades.
- 3) Ese cambio abrupto implica de hecho una mayor demanda de vivienda urbana.
- 4) Durante la década del 60 esa demanda de viviendas genera movimientos sociales que invaden terrenos.
- 5) La demanda sigue creciendo y se reprime con dureza la invasión.
- 6) Surge entonces el urbanizador pirata que vende terrenos baratos sin servicios a finales de la década del 60.
- 7) Ante los riesgos de la invasión, la demanda de tierra para vivienda popular es absorbida por los urbanizadores piratas que tienen su auge en los primeros 5 años de la década del 70.

- 8) El Estado, ante este fenómeno desde 1968 se rasga las vestiduras y crea más leyes para prevenir y reprimir la urbanización pirata. Pero sigue sin ofrecer alternativas de vivienda para pobres.
- 9) Como la demanda continúa y crece, paralelamente crece la urbanización pirata y a esta altura, años 70, ya los terratenientes de tierras improductivas ven cómo el sistema de la urbanización pirata puede producirles dividendos y menos presión sobre sus predios y así entran también al negocio.
- 10) Del éxito de los terratenientes que con sus carlanchines piratean lotes en tierras periféricas no urbanizables, surgen las urbanizaciones piratas patrocinadas por los politiqueros. En efecto, la necesidad de vivienda es una buena y efectiva forma de lograr votos, así es que los movimientos políticos promueven los loteos piratas, captan los votos y además pueden decir después que el Estado no es efectivo porque no da vivienda a los pobres y ellos sí.
- 11) Pero ¿qué tierras se han utilizado para esto? Las no urbanizables, por razones económicas o técnicas. Los lotes de engorde en cambio no se tocan; y entonces al Estado le toca solucionar el problema de los servicios públicos, adquiriendo deuda externa con el Banco Mundial o el BID y cobrarles más impuestos a los ciudadanos en efectivo o en especie, no realizando las obras y servicios que requieren las comunidades complementarios a la vivienda (escuelas, guarderías, centros de salud) de esas que hacemos las ONGs.
- 12) En esos barrios de pobres, los pobres durante muchos años compran materiales y con su mano de obra construyen, con errores y todo, paso a paso su vivienda.

Entonces, cómo no le va a gustar al Estado y al sector formal que los pobres sigan haciendo ellos mismos sus viviendas y que las ONGs los apoyen. Es que el modelito les ha funcionado.

Con estas últimas afirmaciones no queremos restarle valor, ni dementar tanto el esfuerzo de los pobres para lograr lo que logran como tampoco las acciones como este evento que pretenden buscar salidas a una necesidad tan sentida; pero sí queremos precisar, y muy claramente, que una cosa es que a los pobres les toque procurarse con las uñas sus soluciones, y que con el trabajo solidario, la ayuda mutua, el apoyo de las ONGs, etc., logren resultados sobresalientes, pero otra cosa es la responsabilidad que ha sido, es y debe seguir siendo del Estado, sin que esto implique una actitud contestataria frente al Estado, ni tampoco una posición pasiva. Todo lo contrario, consideramos que las soluciones y metodologías desarrolladas por los sectores populares son en muchos casos más creativas y efectivas que las propuestas formales, esto también sin sublimar estas posiciones. Igualmente el apoyo de las ONGs puede racionalizar aún más estos procesos, haciéndolos cada día más efectivos. Por esto consideramos que una premisa fundamental para acometer el estudio de medidas que refuercen la participación del "sector informal" en el campo de la vivienda para los más pobres, debe ser que estas medidas y las acciones que se desarrollen nunca relevan la responsabilidad del Estado; es más, ésta debe ser recordada siempre que se esté realizando al-

go que el Estado no realice, en procura de que en el futuro —ojalá cercano— lo haga. En este sentido, la acción y la participación de los sectores populares debe entenderse y asumirse como factor de organizaciones para lograr que "el Estado" realice las funciones sociales que justifican su existencia. Igualmente el apoyo de las ONGs debe responder a este propósito y no convertirse en paliativo o paño de agua tibia.

Menos que propuestas, lo que podemos presentar son aspectos básicos que consideramos; son los elementos para la discusión de la calidad de las acciones requeridas ; y

La oportunidad y prioridad de algunas de estas acciones, para la identificación de los puntos catalizadores de un proceso que lleve al cumplimiento de los deberes que hemos señalado, son responsabilidad del Estado.

Suena irónico, pero pareciera que la responsabilidad del desarrollo hubiera quedado en mano de los pobladores pobres y de las ONGs que no tienen el poder político para orientar las acciones estatales, aunque en muchos casos se cuente con los modelos y las metodologías para la solución de los problemas.

Veamos entonces los aspectos sobre los cuales hemos trabajado algunas iniciativas que estimamos reforzaron la participación calificada de las organizaciones populares.

Ya no simplemente como se ha entendido en algunas instituciones: participación de los pobres = trabajo físico de los pobres.

Organización:

- 1) Crear, facilitar, apoyar y propiciar espacios pluralistas para la organización de los sectores populares agremiados en torno a las necesidades de vivienda, en los niveles municipales regionales y nacionales, de manera que se fortalezca la posición de interlocutores gremiales frente al Estado para, en una primera fase, entrar a concertar para luego pasar a participar activamente en la formulación y desarrollo de la política de vivienda del país.

Crear mecanismos de coordinación de las diferentes agencias del Estado en el sector vivienda, con capacidad de decisión vinculando a ellos a las organizaciones populares, sujeto de las acciones.

Crear, facilitar, apoyar y propiciar espacios pluralistas para el acercamiento y entendimiento de las organizaciones populares del sector vivienda con otras expresiones organizativas del sector popular.

- 2) Como consecuencia de lo anterior, abrir espacios para la participación popular ciudadana a todos los niveles, pero fundamentalmente en los niveles de toma de decisiones. La participación que se propone debe ser total e integral con los procesos y no limitada al diagnóstico y a utilizar la fuerza de trabajo. Sobre este aspecto vale la pena señalar una reflexión que hacía un indígena a quien se le negaba el uso de la palabra.

"Ahora... se propone una nueva cruzada —nuestra GUERRA CONTRA LA POBREZA— que pretende empezar con un concepto nue-

vo y revolucionario: trabajar con la comunidad local... No puedo decir si la pobreza es un síntoma o una causa, ni cómo habría que resolverla en términos puramente económicos. Pero si estoy seguro de que cuando un pueblo es impotente y su destino está controlado por los poderosos, entonces... vive en la ignorancia y en la frustración porque se ha visto privado de experiencia y de responsabilidad, tanto en términos de individuo como de comunidad. En el mundo moderno no hay sustituto para este tipo de experiencia. Es necesario hacerla para hacer elecciones racionales, para vivir en un mundo al que uno se sienta capaz de enfrentar, sin sentirse frustrado por él. Nadie puede obtener tal experiencia si no puede tomar decisiones por sí mismo, junto con sus compañeros en su comunidad local... "

Organización y participación con las características anotadas son entonces los prerequisites para volver a insistir en las propuestas que con seguridad la mayoría, si no todos los asistentes, hemos debatido por años en seminarios, foros, encuentros, etc. Sin embargo acogemos algunas de estas propuestas enfatizando especialmente aspectos cualitativos.

- 3) Tierra si, la oferta de terrenos a bajo costo nos lleva a la recurrente fórmula que compartimos de una reforma urbana integral y democrática en nuestros países; ¿pero para reservar e intervenir en qué tierras? No para las mismas en los extremos o fuera de los perímetros urbanos, sino aquellas tierras ociosas, de engorde que en casos como Bogotá tienen cabida para albergar dos veces su población.
- 4) *Servicios públicos*: La tierra urbanizable entonces será aquella en donde el costo de la infraestructura es menor y no como hoy que el Estado se endeuda externamente para llevar servicios a zonas no urbanizables con elevados costos, para remendar así su falta de atención y de acciones oportunas con los pobres y en otros casos para subsanar los daños de los politiqueros que urbanizaron piratadamente.
- 5) Racionalizar los trámites y ajustar la juridicidad del Estado a la realidad. Es absurdo que si el Estado no es capaz de solucionar los problemas de los pobres, en cambio si los obstaculice cuando ellos se procuran sus propias soluciones, aplicando su juridicidad obsoleta en unos casos y en otros desfasada o desconocedora de la realidad social de los pobres.

No estamos en contra de la normatividad como tal, entendemos y compartimos la necesidad de regular el crecimiento urbano, la estética de las ciudades, la planeación de los servicios, etc., pero ni la norma ni los trámites pueden entorpecer las soluciones autogestionadas de los pobladores. Si esto sucede estamos de lado de los pobladores y se seguirán desconociendo las normas, los trámites y quizá el Estado, pues esto indica que el Estado desconoce a los pobladores.

- 6) *Crédito*. Sí, ¿pero cuál? Adoptar fórmulas del sector formal no siempre funciona. El crédito para los pobres debe ser subsidiado, pues las condiciones de producción y empleo del llamado "sector informal" no tienen la permanencia en el tiempo ni el incremento de los ingresos

que permita adquirir una responsabilidad crediticia regular. Alternativas existen como los fondos rotatorios, los créditos progresivos, el crédito cooperativo, pero siempre hay que volver a la realista fórmula de subsidiar a los sectores más deprimidos. Este subsidio complementado con un sistema que permita captar y potenciar los escasos ahorros (materiales) de los sectores populares, porque hay ahorro, sólo que está invertido siempre en las compras diarias de materiales para el desarrollo de las viviendas.

- 7) *Asistencia técnica*: sí, pero no de tipo asistencialista. Todos los procesos autogestionados son dinámicos, pero requieren de una sistematización para lograr una aplicación racional y por ende mayor efectividad. La asistencia técnica debe estar presente en todas las etapas del proceso pero jugando el papel que le compete, que es colaborar en los programas y proyectos de los pobres sin subestimar su capacidad ni suplantar su acción. Esto implica una oferta amplia de profesionales de todas las áreas para que la acción que ellos ejercen sea oportuna. Pero esta oferta debe tener canales directos de acceso para los pobladores, porque profesionales hay; por lo menos en Colombia hoy un 30% de los profesionales se hallan desempleados y 20% adicional se encuentra subempleado, y los barrios populares por otra parte tienen necesidades de asistencia técnica desde siempre pero no ha existido la bisagra que articule las necesidades o demanda de asistencia técnica con la oferta de profesiones —hoy desempleados y subempleados—. Ese mecanismo articulador debe garantizar el acceso, la acción oportuna e integral durante todo el proceso, la posibilidad de subsidiar o por lo menos dar crédito para estos servicios, y por último la orientación y actualización permanente de los profesionales así como la sistematización de las experiencias.
- 8) *Capacitación*: Un último aspecto trascendental lo constituye la capacitación. El adecuado aprendizaje en aspectos organizativos, legales, técnicos, etc. permite optimizar la capacidad creativa y el potencial de trabajo de los pobladores pobres.

Pero esta capacidad debe pasar de la simple respuesta mecánica o adiestramiento a la formación de líderes que estén en capacidad de participar en la toma de decisiones. Esto es la capacitación para la participación integral. Las metodologías entonces deben partir de lo que cada poblador ya conoce, para ponerlo en común con sus semejantes y articular así los conceptos que normalmente los manejan los agentes externos. Los elementos nuevos de conocimiento deben complementar estos conceptos de la percepción de la vida cotidiana de manera que puedan ser apropiados por los pobladores y ser así factor de dinamización de su acción participativa.

Las medidas que se formulan entonces deben tener como protagonistas a los pobladores pobres porque el esquema de las recomendaciones a los Estados no ha funcionado.

Sólo los pobladores pobres apropiados de estas medidas y organizados están en capacidad de continuar solucionando efectivamente sus pro-

blemas, pero paralelamente podrán ganar espacios en la dirección de las orientaciones del Estado. Allí es donde debemos apuntar todo nuestro apoyo para pasar de las formulaciones teóricas y las microexperiencias a la solución real que requieren los grandes sectores de pobladores pobres.