

GOBIERNOS LOCALES Y MOVIMIENTO DE POBLADORES: CONSTRUYENDO UNA NUEVA COMUNIDAD

DIEGO ROBLES *

ABSTRACT

The paper is divided in two parts. The first one is related to a set of comments on the development mode, characterization of the industrial and rural production structures as well as on the particularities of an emerging scenario on urban actions. The second part poses a proposal relating the set of bargaining and interaction mechanisms used by the different actors involved in the national as well as the local scene. This is done in the framework of a concertation policy. Some shortcomings of this view are exposed and the document proposes a modified concertational mechanism that may operate at the local level.

INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas han sido definidas diversas políticas habitacionales y realizado en América Latina y el Caribe un número considerable de programas de viviendas dirigidos a la atención de demandas surgidas desde la base social. Estos esfuerzos integran diferentes modalidades para enfrentar una misma necesidad; sin embargo, presentan determinadas particularidades propias de cada uno de los países integrantes de la región que se reflejan en estilo, metodologías y formas de integración de los participantes y, por tanto, en logros diferenciales respecto a la atención del problema y de la forma de satisfacción de las necesidades sentidas por la población, particularmente aquella de menores ingresos.

El tema expuesto en este trabajo está presentado en dos grandes partes; la primera de ellas es aquella relacionada con un conjunto de constataciones referentes al modelo de desarrollo, caracterización de las estructuras de producción agraria e industrial y de las particularidades que presenta en los últimos tiempos el nuevo escenario y rostro urbano.

* Investigador del Instituto Peruano de Estudios Urbanos y Rurales, PLADES. 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.

En la segunda parte del documento se alcanza un planteamiento relativo al conjunto de mecanismos de interacción y negociación que llevan a la práctica de diferentes actores sociales en el plano local y nacional en el marco de una política de concertación, anotándose ciertas limitaciones del aludido planteamiento; el documento termina presentando a consideración conclusiones y perspectivas que se derivarían de su aplicación en la región.

I. *Constataciones*

En la década del '80 se ha intensificado la formulación de planteamientos provenientes de diversas formaciones políticas y de intelectuales, tendientes a definir un conjunto de estrategias alternativas dirigidas a cancelar modelos y estilos de desarrollo que tuvieran poco o nulo efecto en América Latina y el Caribe.

Tales planteamientos reconocen nuevas opciones y tareas, con la finalidad de remover obstáculos y aperturar nuevas vías sobre la base de reconocer, respetando las legítimas particularidades de cada una de las sociedades nacionales, la posibilidad de una concertación particularmente en el ámbito urbano de tres sectores: público, privado e informal, como opción legítima para dinamizar el proceso de desarrollo.

Desde el Estado, mediante ópticas diversas se postula una adecuada transferencia de recursos (tecnológicos, financieros, legales, etc.), que aunada a la operativización de efectivos mecanismos de desconcentración y democratización de las diferentes instancias, en las cuales se operativizan los procesos de toma de decisiones, se contribuirá al fortalecimiento por inducción de las modalidades y sistemas participativos populares en la producción y el consumo.

La anterior estrategia incluye el desarrollo de un clima de confianza y el otorgamiento de los necesarios incentivos al sector privado, con la finalidad de que éste recupere una parte importante de su capacidad industrial ociosa, particularmente productiva. Esta situación está asociada a los efectos de la crisis económica y a la deuda externa de los diferentes países de la región y la pérdida de la capacidad competitiva en los mercados internacionales de sus productos de exportación.

Uno de los propósitos que el Estado persigue con estas políticas es su propia legitimización y el propiciar el ensanchamiento de la base socio-política, así como lograr establecer un clima de confianza para que las medidas que se derivan de este planteamiento sean eficaces.

Adicionalmente el Estado amplió y consolidó su presencia, vía la ejecución de programas sociales, sin tener que alterar fundamentalmente las estructuras imperantes en la sociedad, ni cambiar radicalmente los procesos de acumulación económica y, por ende, las cuotas del poder de grupos y sectores dominantes.

El sector privado ingresó en las últimas décadas a un proceso de modernización dentro de un contexto de exportación de materias primas, utilización de tecnologías intermedias y de sustitución de exportaciones de

bienes requeridos para satisfacer necesidades de los estratos medios y altos de la población.

Frente a la crisis del modelo de desarrollo, en la década del '70, este sector, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, ha visto decrecer significativamente en cuanto a la producción industrial y ha tenido que incorporar formas efectivas para dar nueva dinamicidad a la capacidad instalada y generar programas innovativos que no significaran inversiones cuantiosas ni aumentar el nivel de la deuda externa contraída por los países.

Para superar la aludida crisis, el sector privado y el Estado inician un proceso de adaptación que afecta seriamente niveles de operacionalidad y de participación de la fuerza de trabajo y el rol de sus organizaciones reivindicativas.

En este proceso de reacomodo, ambos sectores implementan un conjunto de estrategias comunes, que pueden ejemplificarse mayormente por el tratamiento de las condiciones de empleo de servidores públicos y trabajadores asalariados, quienes son excluidos del aparato productivo y administrativo.

Un efecto inducido de esta conducta está representado por el crecimiento y diversificación de un conjunto de actividades de naturaleza productiva y comercial, que se desenvuelve mayormente en las áreas urbanas, en las cuales participan personas que se crean puestos de trabajo fuera de los canales ortodoxos reconocidos por el sector privado y el Estado. Otro efecto observable es la aceleración de los procesos de marginación de amplias capas sociales del mercado formal de bienes y servicios, articulado principalmente por el sector privado; este fenómeno, aunado al impacto de la recesión, reduce sustancialmente la capacidad del Estado para crear los necesarios servicios sociales demandados por la población.

Asimismo, es constatable un acelerado empobrecimiento y descomposición de la estructura productiva agraria. Este deterioro crítico de la estructura agraria en algunos países no ha podido ser sustancialmente superado, pese a haberse realizado reformas en la propiedad, tenencia y producción que en la actualidad acusan un proceso de reversión. La crisis por la cual atraviesa el agro no es de tipo coyuntural, sino estructural y las causas pueden ser explicadas por situaciones que van más allá de los esfuerzos nacionales realizados. Para superar esta situación se demanda la aplicación de recursos y programas de largo aliento y de cuantiosas inversiones que modifiquen significativamente horizontes tecnológicos y de organización social y productiva.

Los actuales esfuerzos en este ámbito muestran resultados que no están de acuerdo con las expectativas y el monto de la inversión. En algunos países de la región gran parte de los recursos están siendo gastados en la importación de alimentos, en otros países agroexportadores el precio internacional no justifica las inversiones realizadas en la producción.

El empobrecimiento de la estructura productiva agraria contribuye a dinamizar la migración de la población del medio rural.

Esta migración resultante ha contribuido a agudizar con caracteres agravantes la problemática urbana, que da lugar a conflictos de compleja naturaleza. En este marco de actuación ha generado situaciones de extrema pobreza que afectan importantes sectores de población en América Latina y el Caribe, que desencadenan procesos de naturaleza conflictiva y en algunos casos se presentan como explosivos o de fermento y justificación de conductas de cuestionamiento al orden social establecido.

El nuevo modelo alternativo se postula sobre determinadas bases de concertación, en el cual el sector privado demanda y exige al Estado un clima de paz social, garantía para sus inversiones, libertad para manejar capitales, tecnologías, mercados, transferencia de utilidades, etc. Adicionalmente requiere que el Estado limite su capacidad de intervención y competencia en determinados campos de injerencia de este sector. Asimismo una reducción significativa del aparato público que inicie o refuerce procesos de desconcentración administrativos; en algunos países esta demanda incluye reclamos de regionalización y reordenamiento territorial.

El Estado, dentro de estas políticas de concertación, ha aceptado y accedido a implementar programas que viabilicen las propuestas de este modelo de desarrollo.

El aludido modelo busca también integrar a los grupos poblacionales que participan en la producción de bienes y servicios de una manera no ortodoxa según las normas establecidas. Usualmente se viene denominando a este conjunto de productores como el sector informal o tercer sector, categoría que en algunas esferas del pensamiento latinoamericano y el Caribe aparece como imprecisa.

El Estado, frente al aumento de los niveles de pobreza y del crecimiento cuantitativo del sector informal, se ha visto en la necesidad, en algunos casos imperiosa, de adoptar una estrategia traducida para la puesta en marcha de programas de emergencia a corto plazo, tendiente a efectivizar la dotación de nuevos servicios, crédito y normatividad, con la finalidad de integrar a esta población al modelo de desarrollo que se postula y que es materia de concertación nacional.

Las políticas estatales, implementadas en los últimos años, se estructuran de manera tal que los resultados apuntan a paliar o contener los efectos de la crisis económica. En algunos casos están asociados al proceso de democratización y de ensanchamiento de la base social que permita una mayor participación. Con algunas variaciones, las propuestas en torno a la resolución del problema del empleo, generación de ingresos, salud, educación y vivienda presentan características comunes en cuanto al rol asignado al Estado.

Como efecto de la crisis económica y caducidad del modelo de desarrollo que se postulaba en el pasado reciente, el mismo que fue ofertado y defendido por diferentes grupos políticos en América Latina y el Caribe, la mayoría de las ciudades de la región han visto aparecer de manera intensificada nuevos actores sociales, quienes han contribuido a crear nuevos rostros y escenarios urbanos en los cuales se desenvuelven estilos y formas de vida. Estos nuevos actores sociales han desarrollado capacidades organizativas de vida para producir bienes y servicios tanto en la

construcción de su hábitat, como para contribuir a elaborar novedosas estrategias de supervivencia popular, ocupar espacios económicos y socio-culturales, imprimiendo conductas propias y recreando las existentes en el medio urbano.

A través de las organizaciones populares es observable el cuestionamiento parcial de la estructura de poder tradicional, fundamentalmente en lo que se refiere a la accesibilidad al trabajo, al suelo urbano, la infraestructura y los servicios básicos.

Este nuevo actor social urbano, mediante sus organizaciones, produce un cuestionamiento de las reglas del mercado tradicional, las cuales son afectadas parcialmente y se observa que este proceso está en vía de engendrar una nueva situación cuya proyección final no es patrimonio de un solo sector y pareciera que está más allá de los mecanismos de concertación y negociación de los tres sectores involucrados. Como efecto de la aplicación del nuevo modelo de desarrollo la transferencia tecnológica y de capitales tiene un dinamismo diferencial, en rubros o procesos productivos intermedios. Estos son asumidos por formaciones empresariales no tradicionales más próximas al sector privado; también por aquellos que están en contacto con el denominado sector informal, quienes a la vez son los que le dan sustento y acceso al mercado.

El proceso de organización y reacomodo urbano-industrial permite identificar una defensa frente a la crisis de los sectores empresariales nacionales que ven como positivo el crecimiento y estabilización de ciertas expresiones de informalidad.

Sin embargo, este sector empresarial privado exige del Estado la adopción de algunas medidas controlistas en relación a la conducta del sector informal, para así mantener su status alcanzado.

Se aprecia que el sector privado apoya y rescata coyunturalmente las potencialidades del sector informal, flexibiliza su rol en tanto que sufre los efectos de la crisis económica, nacional y mundial. Esta constatación tiene sus características más resaltantes en los aspectos comerciales; sin embargo se debe mencionar la incidencia en cuanto a lo productivo y financiero, en donde el sector privado reconoce la importancia de la participación de la pequeña y microempresa y producción y servicios.

Por otro lado, el sector privado y el Estado, en cuanto a la promoción del sector informal, muestran conductas adaptativas diversas y de defensa del considerado mal menor, siendo algunas de estas manifestaciones consideradas funcionales o de carácter positivo, por ejemplo, en lo referente a la captación de ahorro, colocación de empréstitos y de fondos para inversiones productivas en los llamados polos de desarrollo.

Algunos agentes del sector privado muestran tendencias positivas en tanto y cuanto puedan acogerse a la política de exoneraciones tributarias en rubros de actividad prioritaria para el desarrollo, por ejemplo, la agroindustria, vestido, calzado, alimentos, construcción, muebles y enseres, editorial e impresiones, transportes urbanos, metalmecánica y automotriz, etc.

En lo que respecta a la vivienda, se puede indicar que en la década del '60 esta problemática estuvo marcada por una creciente preocupación

y grado de intervención del Estado y el sector privado, con la finalidad de aunar esfuerzos de manera tal de poder anticipar adecuadas condiciones para evitar la formación de nuevos barrios precarios con la denominación de favelas, callampas, barriadas, villas miseria, etc., y para la erradicación de zonas habitacionales tugarizadas en áreas centrales de la ciudad.

Con tal propósito, desde el Estado se realizan estudios y planes directores de ordenamiento y control de la expresión urbana, se introducen nuevas formas de financiamiento mediante la canalización del esfuerzo nacional y préstamos internacionales.

El Estado y el sector privado empresarial suman esfuerzos para realizar, conjuntamente, proyectos de vivienda dirigidos a satisfacer necesidades de los grupos medios y trabajadores asalariados.

El Estado realiza programas de vivienda para los grupos de población de bajos ingresos mediante modalidades asistenciales y participatorias.

Estos esfuerzos desarrollados muestran ya, en la década del '70, que no fueron suficientes para anticipar formas y procesos de expansión de los asentamientos humanos precarios.

Experiencias que levantan un grado de cuestionamiento de la estrategia adoptada en el pasado, que estuvo dirigida a cancelar las modalidades de urbanizaciones espontáneas y precariedad de las viviendas construidas por la población de bajos recursos.

Lo anterior no invalida reconocer los logros alcanzados de manera parcial en este campo relativo al mejoramiento de barrios populares, mediante la estabilización de las formas de tenencia y propiedad, reconocimiento de las organizaciones propias de la población, otorgamiento de crédito y de asistencia técnica para la construcción de la vivienda e instalación de infraestructura y servicios básicos realizados con los esfuerzos propios de los pobladores.

En la presente década, se hace más evidente el fracaso de las políticas habitacionales y de desarrollo urbano, del rol del Estado y del sector privado empresarial. Frente a la crisis del modelo de desarrollo, las organizaciones populares optan cada vez más por la aplicación de medidas de fuerza; sus demandas se concretan mediante invasiones de tierras, principalmente de propiedad pública, ocasionalmente ocupan tierras de particulares; demandan el estado de reconocimiento de sus organizaciones y por la realización de programas sociales en que ellas aparezcan como sujeto activo de su desarrollo.

Frente a esta situación, las medidas que se adoptan desde el Estado presentan diferentes grados de ambivalencia que incluyen desde el uso de la fuerza para reprimir y desalojar violentamente a los pobladores de las tierras ocupadas, hasta aplicar la normatividad existente para dar curso de acción que permita el acceso a la posesión del suelo; en menor escala, el Estado se interesa y apoya la elaboración de proyectos urbanísticos parciales referentes al fraccionamiento y lotización del área solicitada. De manera restringida, se compromete a la realización de la infraestruc-

tura y servicios básicos que, durante la década anterior, siguió siendo el centro de una gran demanda insatisfecha.

Mencionando la vivienda propiamente dicha, la construcción quedó bajo la responsabilidad y posibilidad económica de los pobladores. Legalizada la posesión del suelo, podrán recurrir a fuentes de crédito y de financiamiento, mayormente conformadas por instituciones privadas.

El reconocer la crisis del modelo anterior, en la década del '70, significa también constatar que los factores de conflicto tienen una expresión concreta a nivel local. Esta situación se hace evidente por el reclamo que las organizaciones de pobladores hacen al Municipio para tener ellas un papel más activo en la resolución de sus problemas.

Las políticas urbanas vigentes se hacen inviables, reemplazándose por medidas de control estatal que agudizan los procesos de segregación social y territorial que dan surgimiento a nuevas demarcaciones político-administrativas.

Frente a esta situación, el Estado adopta un conjunto de medidas, destacándose dentro de éstas la iniciación de un proceso de transferencia de funciones para la promoción y control de los procesos de expansión urbana hacia los municipios.

En la actualidad se aprecia que los mecanismos de intervención y negociación relacionados con la construcción del hábitat o instalación de ciertos servicios básicos tienen como protagonistas en el nivel local al movimiento de pobladores en sus diversas expresiones, el Municipio, en cuanto expresión legítima del gobierno local, y las organizaciones no gubernamentales que operan en este ámbito, apoyando a la población y asesoramiento a los municipios.

En esta dinámica, existe un legítimo reclamo para que el Estado se comprometa directamente en la realización de proyectos integrales dirigidos a garantizar la accesibilidad de las poblaciones de menores recursos a servicios básicos que, sin el directo concurso estatal, no pueden ser resueltos adecuadamente en el nivel local.

Una aproximación analítica de los mecanismos de interacción y negociación, que los diferentes actores sociales realizan en relación con el proceso asociado a la aludida política de concertación, reconoce que la asunción del modelo alternativo a que se hace referencia ha demandado que el Estado y el sector privado frente al impacto de la aguda crisis iniciada en la década de los '70, optarán por un tratamiento de la fuerza de trabajo y de las inversiones en programas sociales que permitirán un reacomodo de los períodos de emergencia.

La situación de crisis se hizo tan evidente que las posibilidades para garantizar niveles de vida aceptable se reducían al mínimo para un considerable volumen de la población. Frente a esto se tuvo que crear nuevas condiciones que pudieran contribuir a establecer niveles mínimos de supervivencia, empleo y seguridad.

En el periodo observado se hacen evidentes los efectos provenientes de la descomposición del agro y de la dinamización de las corrientes migratorias a las áreas urbanas.

Ante esta situación el conjunto poblacional seriamente afectado inicia un proceso de reinserción en el aparato productivo de bienes y servicios, ocupando espacios territoriales y desarrollando actividades específicas según su relativa experiencia, de tal manera que le permitiera mantener y recrear algunos nexos de actuación que se encontraban relacionados con el sector, ámbito de origen o procedencia.

El Estado, para poner en marcha la política de concertación social, optó por una reestructuración de su aparato político-administrativo, principalmente en su nivel central mediante programas de desconcentración y descentralización y de austeridad del gasto público; estas medidas tuvieron efectos en los trabajadores del sector y en el diseño de los programas sociales.

En este sentido se aprecia que el Estado pone en operación un conjunto de mecanismos y sistemas para garantizar la efectividad del funcionamiento de los órganos políticos administrativos del nivel intermedio y municipal.

En algunos países de la región asciende el nivel de organización y reivindicación de los trabajadores estatales, surgiendo sindicatos y federaciones, los cuales intermedian las propuestas de sus afiliados con el Estado principalmente, en lo relacionado a estabilidad laboral, condiciones de trabajo, nivel de remuneración, de promoción y especialización técnico-profesional.

Los mecanismos de interacción con el Estado se hacen manifiestos mediante el diálogo, los paros, las huelgas y alianzas con otros grupos o gremios.

Por esta época se pone de manifiesto el fenómeno de aquellos trabajadores que pasan a situación de despido o cesantía antes del tiempo normal que especifica la normatividad y optan por insertarse en el sector productivo privado, otros, que en algunos países constituyen la mayoría, se vieron en la necesidad de autogestionarse puestos de trabajos inmersos o no en el llamado tercer sector.

Al hacer impacto la crisis en el sector privado empresarial, se observa un proceso de retracción del nivel de inversiones, adoptándose conductas de defensa de los capitales. Algunos empresarios deciden convertirse en rentistas especulativos o sacar fuera del país sus capitales. Otros deciden racionalizar sus procesos productivos intermedios y el grado de inserción en el mercado, usando la capacidad productiva de la pequeña y mediana empresa: esta estrategia apunta también a eslabonar los procesos productivos y de comercialización, usando las energías y mecanismos aportados por el llamado sector informal.

El sector privado empresarial decide por el cierre de fábricas y plantas, declararse en quiebra o transferir las instalaciones y equipos para que sea asumida su dirección y gestión por los propios trabajadores.

En esta situación, la conducta de los trabajadores es similar a la observada en el sector estatal, reivindicando sus derechos a través de sus organizaciones representativas.

Para el conjunto de trabajadores de ambos sectores, las nuevas condiciones representan una caída significativa de sus niveles de vida, tornándose cada vez más angustiosos los procesos de reproducción. Por ejemplo: en lo referente a la vivienda y al hábitat esta población queda fuera de los mecanismos de interacción y negociación formales. Ante esta coyuntura, muchos de ellos se integran al movimiento popular y a partir de esta pertenencia reivindican sus derechos y demandas.

Actualmente, las áreas urbanas presentan niveles crecientes de pobreza como efecto directo de la crisis y de la estructura económica imperante. Los factores intervinientes que condicionan el escenario y este nuevo rostro urbano están asociados a la presencia de migrantes del medio rural, población urbana desocupada y subocupada, aumento vegetativo de población, familias sin techo que son expulsadas de las áreas con alto deterioro de la ciudad. Este conjunto poblacional reivindica, de manera diferente, sus derechos y aspiraciones en torno al empleo, la vivienda, infraestructura y servicios básicos, bajo una amplia gama de acciones que le permitan conseguir sus objetivos; entre éstas se incluyen dinámicas de centralización-democratización expresadas mediante petitorios, diálogos con diversas autoridades políticas o administrativas, marchas y protestas públicas y en determinados casos, transgresión del orden legal establecido.

En este período, la obtención de la vivienda, la infraestructura y los servicios básicos se alejan cada vez más de las posibilidades reales del poblador y como respuesta sus organizaciones ponen en práctica nuevas estrategias colectivas de supervivencia que incluye todo el rango de servicios que va desde alimentación, salud, educación popular y empleo, usando mecanismos autogestados o asistidos por el Estado y el sector privado. Jugando un rol importante, las organizaciones no gubernamentales.

En este proceso vigente en varios países de la región se aperturan nuevos espacios, en los cuales la presencia activa de formaciones políticas democráticas postula planteamientos y formas de acción en favor de las grandes mayorías nacionales, principalmente por la vía democrática parlamentaria; en tal sentido, son ellas las receptoras de las demandas expresadas por los grupos medios empobrecidos y por las organizaciones populares.

El propio Estado busca en esta nueva situación, redefinir su marco operacional en relación con su aparato administrativo central y sectorial, con la finalidad de adaptarse a una nueva coyuntura en la cual debe estar en condiciones de concertar diversas políticas con los otros sectores, particularmente para tratar de hacer efectivo el bienestar de los grupos sociales de menores ingresos.

El sector privado, en general, considera que no puede estar al margen de los procesos socioeconómicos y lucha por la defensa de sus intereses, flexibiliza su rol y trata de adecuarse a las nuevas reglas de juego de libre oferta y demanda del mercado.

El sector privado empresarial comienza a actuar bajo otras modalidades, condicionando el crecimiento de nuevas empresas medianas y pequeñas con las que negocia los modos de intervención en el mercado actual constituido por grupos medios empobrecidos y populares.

El modelo requiere que el Estado adopte un conjunto de medidas relacionadas entre sí, tales como asegurar un nivel adecuado de legitimación frente al conjunto social nacional, de ensanchamiento de la base social política, en cuanto al establecimiento de un clima de confianza y credibilidad de sus planteamientos o propósitos, para asegurar una presencia activa vía la ejecución de programas sociales de estabilización y de paz social.

En este aspecto, las ideas centrales que trata de llevar adelante la política estatal concertada son las siguientes;

— El Estado en sus diferentes niveles debe aumentar e intensificar los mecanismos de diálogo y convocatoria con grupos o estratos sociales mayoritarios de la población, de manera tal de ser receptor directo de las demandas y propuestas, su traducción en leyes dispositivas, planes y programas que deberían concurrir en beneficio de los interlocutores, en especial de aquellos que ensanchan la base social.

Otro mecanismo es la democratización de la estructura político-administrativa, mediante la convocatoria a diversos procesos electorarios nacionales y locales.

Como resultado de estos procesos se han conseguido, en muchos casos, formas de representatividad o de participación de personas y grupos sociales que anteriormente estaban marginados.

Los nuevos mecanismos de democratización apuntan a facilitar niveles de participación para que las respectivas instancias intermedias del aparato político-administrativo estén en condiciones de tomar conocimiento y decidir sobre demandas y propuestas surgidas de la base social.

— Otro aspecto de la política de legitimación de la concertación social lo constituye la capacidad estatal y privada para crear un clima de confianza y credibilidad. Este objetivo está directamente relacionado a la función social de los medios de comunicación que juegan un papel importante en la formación de la opinión.

El discurso político está intermediado y masificado; sin embargo, los diferentes actores sociales están en condiciones de elaborar posiciones y criterios propios. La producción de contenidos de naturaleza política juega un rol importante y están articulados de forma que el Estado y la sociedad civil aparecen como actores protagónicos del proceso del cambio social. Existe en el mensaje un cierto poder de convocatoria para aunar esfuerzos en una tarea común cuyo propósito se presenta como integrador de voluntades para incorporar sectores tradicionalmente marginados del campo y de la ciudad.

La mencionada política de concertación social requiere, para ser estable y duradera, de la aplicación de medidas concretas que beneficien directamente a los grupos más empobrecidos de la sociedad, mediante programas de emergencia de corto y mediano plazo.

En lo que va de la actual década se puede percibir que en el planteamiento y diseño de los programas no es sólo responsabilidad del Gobierno Central, sino que también permiten la participación del sector privado y

de los niveles intermedios de la estructura político-administrativa del Estado, asimismo, pero en menor medida, existe y se alienta la participación de otros sectores sociales en el nivel local, relevando el rol de autogobierno.

El conjunto denominado tercer sector se presenta de manera heterogénea, con actores sociales diversos que pueden ser tipificados por el carácter de la demanda que presentan al Estado y sector privado; el tipo y tamaño de sus organizaciones, grado de legitimización alcanzado, capacidad de relacionarse con otros actores sociales afines, etc.

Una tipificación primaria del llamado tercer sector nos presenta tres esferas de actuación que pueden ser identificadas de la siguiente manera:

a) Organizaciones vinculadas a la gestión y administración del territorio, tierra, infraestructura, vivienda y servicios sociales básicos que demandan tecnología y asistencia técnica y financiamiento.

b) Organizaciones cuyo quehacer está relacionado con la gestión y administración empresarial que demandan tecnología, asistencia técnica y financiamiento.

c) Organizaciones o grupos de personas que demandan asistencia directa para garantizarse niveles mínimos de supervivencia: ayuda alimenticia, protección familiar, asistencia mediante servicios sociales, apoyo temporal para la generación de ingresos, capacidad, formación y dirección técnica.

Si bien es posible tipificar los grupos de actores sociales conformados por migrantes y trabajadores urbanos empobrecidos con la finalidad de definir modalidades de intervención insertadas y participatorias, según las áreas de gestión y administración territorial, empresarial y de asistencia social, es preciso indicar que un importante grupo poblacional tiene pertenencia a más de una línea programática y, por lo tanto, el conjunto llamado informal ameritaría un tratamiento específico dentro de la política de concertación y de diseño de programas sociales a cargo del Estado y del sector privado.

Las demandas de los actores sociales combinan en determinado orden decisiones reivindicativas, autogestionarias y de gobierno local, pudiendo en esta situación compartir posiciones cercanas con otros grupos de organizaciones y empresas que han alcanzado similar grado de reconocimiento y legitimación. Ejemplo: en el caso peruano, las comunidades urbanas autogestionarias, cooperativas y asociados de vivienda, sindicatos, gremios y empresas productivas, asociaciones de productores agrarios, cooperativas agrarias de producción, comunidades campesinas, etc.

Este conjunto está orientado hacia una gestión de la economía que tiene características que lo particularizan y, por tanto, no necesariamente pueden ser incluidos en calidad de integrantes del tercer sector. Ellas demandan apoyo promocional y transferencia de recursos para ampliar y consolidar sus respectivos horizontes.

Estas constataciones hacen evidente una de las limitaciones o debilidades del modelo de concertación. A través de los planteamientos y expe-

riencias del movimiento popular urbano y rural, es posible visualizar nuevos horizontes y opciones de vida democrática, de formas legítimas de autogobierno que están ocurriendo a resolver complejas situaciones.

Una preocupación inherente al tratamiento de la temática que se presenta en este documento está relacionada con el nivel de contradicciones que levanta el modelo de la política de concertación social entre los tres sectores que conformarían la matriz social nacional. Este planteamiento no incorpora la necesidad de introducir cambios estructurales que conlleven a modificaciones sustanciales en cuanto a los procesos de acumulación económica y de las cuotas de poder existentes en determinados grupos y sectores tradicionales.

De no cambiar de manera cualitativa esta correlación de fuerzas sociales y económicas, los proyectos nacionales corren peligro de tornarse inviables en el mediano plazo por no tener una capacidad coherente de manejo de la crisis económica y de la brecha tecnológica que nos separan de los países del llamado primer mundo o desarrollados.

En el documento que se presenta, se describen diversas formas y situaciones que pueden servir, a manera de reflexión, para la elaboración de un ensayo tendiente a encontrar una alternativa válida para el mejoramiento de niveles y calidad de vida de los sectores de bajos ingresos en América Latina y el Caribe.

En el campo de la vivienda y de la construcción del hábitat, los esfuerzos populares han jugado un rol importante en varios países de la región. Sus logros no pueden ser evaluados sectorialmente ni fuera del campo de actuación de los sectores productivos y financieros formales, con quienes tienen una estrecha relación de dependencia. Revertirlos significaría optar por dos opciones diferenciadas y contrapuestas: la primera, por una vía autogestionaria y la segunda implicaría aumentarles a las organizaciones populares su capacidad económica para que intervengan competitivamente en el mercado liberal.

Ambas posiciones presentan los mismos obstáculos que impiden pasar de una experiencia puntual a constituirse en soluciones globales.

La intervención estatal ha estado caracterizada por proyectos de índole asistencial, de construcción masiva y de alta tecnología, de apoyo a la ayuda mutua y esfuerzo propio y, últimamente, en proyectos de suelo con servicios y soluciones habitacionales mínimas. Cada uno de estos ensayos han venido acompañados de modalidades de financiamiento específicas, bien derivadas del presupuesto fiscal, del financiamiento internacional, así como del ahorro compulsivo de los propios trabajadores.

Desde esta perspectiva, se reconoce que las organizaciones no gubernamentales aportan interesantes caminos de solución a escala reducida. Estas instituciones aportan, mediante la promoción, investigación y la realización de proyectos, formas innovativas para el uso racional de los recursos, dinamizar la participación y gestión popular, con mínimo de intermediación y ensayan formas de financiamiento no ortodoxas.

Es importante señalar las limitaciones de estas instituciones en cuanto ellas son dependientes de la ayuda externa; por las condiciones que

sustentan sus proyectos, éstos no aparecen como replicables a un conjunto mayor, sólo tienen un efecto demostrativo puntual limitado a una realidad local; en algunos casos, la falta de apoyo significa una interrupción importante de los proyectos.

No obstante las limitaciones anotadas y esfuerzos desplegados por las organizaciones no gubernamentales, se observan por parte del Estado y el sector privado tradicional conductas que van desde una indiferencia hasta un cierto nivel de preocupación, cuando afectan las reglas de juego establecidas por el sistema imperante.