

**DE LA MARGINACIÓN A  
LA CIUDADANIA: 38 CASOS  
DE PRODUCCIÓN Y GESTIÓN SOCIAL  
DEL HABITAT**

**Forum Barcelona 2004  
Diálogos Ciudad y Ciudadanos del siglo XXI**

**Habitat International Coalition  
Coalición Internacional para el Hábitat**

**septiembre 2004**

**Compilación y edición:**

Enrique Ortiz Flores

María Lorena Zárate

**Sistematización y Análisis de los Casos Latinoamericanos:**

María Carla Rodríguez

Enrique Ortiz Flores

**Preparación de los casos y fotografías:**

ONG y Organizaciones Sociales de 23 países de América Latina,  
África, Medio Oriente, Asia y Europa

**Corrección de estilo:**

María Lorena Zárate

**Traducciones:**

Jodi Grahl

Ramón Rodríguez

# CONTENIDO

**Presentación**  
**Introducción**  
**Cuadro síntesis de los casos**

## **1. AMERICA LATINA**

Producción Social del Hábitat: un Esfuerzo Transformador Colectivo  
*María Carla Rodríguez*

Análisis de los Casos

Casos

### **Argentina**

Buenos Aires: Autogestión y Cooperativismo: Experiencia del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos

Córdoba : Los Cortaderos: Movilización, Organización y Capacitación de una Comunidad Semirural

Santa Fe: Mejoramiento Urbano Participativo e Interactoral

### **Bolivia**

La Paz: Rehabilitación Urbana en Viacha

### **Brasil**

Río de Janeiro: Fondo Rotativo de Crédito para el Financiamiento de Cooperativas Habitacionales

Salvador de Bahía: Programa Desarrollo Local y Comunitario: Ta Rebocado

San Pablo: Mutirao Unión de la Juta

San Pablo: Mutirões Autogestivos

### **Colombia**

Bogotá: Programa de Mejoramiento de Vivienda y Construcción en Sitio Propio

### **Costa Rica**

Nacional: Programa de Hábitat

### **El Salvador**

San Salvador: Rehabilitación de la Comunidad Las Palmas

### **México**

Distrito Federal: Cananea: Producción y Gestión Social de un Barrio

Distrito Federal: Cooperativa Palo Alto: Una Lucha por el Derecho a la Ciudad

Distrito Federal: Programa Cofinanciado de Mejoramiento de Vivienda

Minatitlán, Veracruz: Casa de Salud Popular de la Colonia Ampliación Hidalgo

Naucalpan, México: Conjunto Autogestionario El Capulín  
Xalapa, Veracruz: Programa de Desarrollo Urbano y Habitacional en la Reserva

### **Nicaragua**

Esquipulas, Matagalpa: Asentamientos Rurales Sostenibles

### **Perú**

Surco, Lima: Instalación de Huertos Hidropónicos

### **Uruguay**

Montevideo: Cooperativa Quinta Battle

### **Venezuela**

Zulia, Maracaibo: Urbanización Nueva Democracia

## **2. AFRICA**

### **Benin** (Francés)

Varias localidades: Desarrollo Comunitario y Saneamiento Ambiental

### **Camerún** (Francés)

Ebebda: Desarrollo Sustentable de Comunidades Rurales

### **Etiopía** (Inglés)

Adis Abeba: Ciudad Limpia y Verde

### **Mali** (Francés)

Bamako: Cooperación Femenina para la Protección Ambiental

### **Níger** (Francés)

Níger: Programa Construcción sin Madera

## **3. MEDIO ORIENTE Y NORTE DE AFRICA**

### **Egipto** (Inglés)

El Cairo: Mejoramiento Ambiental y Habitacional en una Comunidad de Ceramistas

### **Israel** (Inglés)

Neguev: Asentamientos Beduinos no reconocidos

### **Jordania** (Inglés)

Valle Dhana: Derechos Humanos y Desarrollo Comunitario en la Reserva Natural

### **Egipto, Siria, Líbano, Irak** (Inglés)

Reseñas de otros casos en la región

#### **4. ASIA**

##### **Filipinas** (Inglés)

Manila: Programa de Rehabilitación del Río Pasig

Manila: Lucha de la Comunidad de Longos contra los Desplazamientos Forzados

#### **5. EUROPA**

##### **Alemania** (Inglés)

Alemania Oeste: Iniciativas contra la Privatización de la Vivienda Pública

Distrito del Ruhr: Movimientos Inquilinarios contra la Especulación y la Privatización de la Vivienda Social

Berlin: Proyecto de Autoayuda promovido por Personas Pobres y sin Techo

Friburgo: Freiburg – Vauban: Distrito Urbano Sustentable

Witten: Lucha para promover y renovar una Alberca Pública

##### **España**

Barcelona: La Plataforma de Entidades y Vecinos de La Mina

##### **Francia** (Inglès)

Paris: Urbanismo y Democracia

# Presentación

Como parte de las actividades que se desarrollarían en el marco del Forum Universal de las Culturas Barcelona 2004 en torno a las ciudades, la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) fue invitada por Jordi Borja, encargado de organizar los diálogos sobre Ciudad y Ciudadanos del siglo XXI, a contribuir en diversas actividades relacionadas con el diálogo “De la marginación a la ciudadanía”.

Dichas actividades incluirían la preparación de un dossier con casos relevantes sobre el tema, la selección de algunos de ellos para su presentación pública en el Forum y la contribución de material para la exposición “Derechos urbanos– derechos humanos”.

HIC, surgida como una red internacional autónoma y sin fines de lucro a raíz de la primera conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, realizada en Vancouver en 1976, está conformada actualmente por cerca de 500 organizaciones y movimientos sociales de base, ONG, grupos académicos, institutos de investigación y capacitación y activistas en derechos humanos que trabajan en el campo del hábitat y la vivienda en 80 países.

Su trabajo internacional, centrado en promover el reconocimiento, protección y defensa de los derechos humanos vinculados al hábitat, y su involucramiento cotidiano en acompañar e impulsar los procesos autogestionarios y participativos encaminados a concretar tales derechos le han permitido acumular un amplio conocimiento directo de las nuevas opciones que al respecto surgen desde las organizaciones de la sociedad civil.

Pensar la ciudad que queremos para el siglo XXI pasa hoy necesariamente por conocer y entender el alto potencial innovador y transformador contenido en dichas opciones; de ahí la invitación a HIC para acercar una muestra de ellas a los debates del Forum.

Fruto de esa invitación es el presente documento en el que se reúnen 38 casos que ilustran procesos complejos de construcción de ciudad y ciudadanía, conducidos por organizaciones sociales y ONG, una síntesis gráfica de la exposición y algunos textos complementarios.

La presentación de los casos, seleccionados de un total de 75 compilados hasta julio de 2004 por HIC, se hace por regiones. El proceso de reunirlos se dio originalmente por iniciativa de la Oficina Regional de HIC para América Latina en el 2001 (de ahí las fechas que los casos de esta región registran en su desarrollo). Posteriormente se han incorporado a este esfuerzo otras regiones y cuerpos temáticos de HIC, haciendo posible la integración de un documento basado en experiencias que muestran las semejanzas y los énfasis diferentes que sobre los temas de la producción y la gestión social del hábitat se dan en diversas regiones del planeta.

El dossier reúne un mayor número de casos latinoamericanos en virtud tanto del avance del proceso de compilación al interior de HIC como del particular interés que en un evento desarrollado en España se tiene por esa región.

El volumen de 45 casos aportados por organizaciones sociales y ONG de América Latina permitió hacer una selección que muestra su diversidad y riqueza de campos de actuación, alcances y enfoques y realizar un primer esfuerzo de sistematización comparativa y un análisis crítico de los mismos, trabajo realizado por Carla Rodríguez del Instituto Gino

Germani y miembro del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos de Buenos Aires y por Enrique Ortiz, actual presidente de HIC.

La reciente incorporación de otras regiones a este proceso permitió contar con referentes relevantes de África, Medio Oriente, Asia y Europa que permiten percibir los impactos semejantes que sobre la población de menores recursos tienen las condiciones económicas y las políticas públicas surgidas de los actuales procesos de globalización. También sus diferencias en términos de énfasis, propuestas y estrategias de resistencia.

Con el apoyo de la agencia alemana de cooperación In Went, se está realizando actualmente un esfuerzo interregional para avanzar en la discusión conceptual y en el análisis de este tipo de experiencias con objeto de crear sinergias que fortalezcan su desarrollo y de incidir en las políticas públicas y en la generación de instrumentos que retomen y amplíen el impacto social de las innovaciones que contienen.

La integración del dossier hubiera sido imposible sin la contribución voluntaria de las organizaciones, movimientos sociales y ONG involucradas en el desarrollo de las 38 experiencias reunidas, mismas que en total provienen de 23 países y 30 ciudades diferentes. Agradecemos profundamente el esfuerzo de los miembros de HIC que nos ayudaron a identificar los casos en las diversas regiones y de quienes realizaron el esfuerzo de escribirlos.

También agradecemos las contribuciones gráficas recogidas en la muestra y en el anexo de este documento y el entusiasta trabajo de diseño y montaje realizado por los compañeros de la Red Iala (Investigaciones Arquitectónicas para América Latina), encargados de montar la exposición.

Esperamos que la publicación de este documento, la presentación de algunos de los casos en el marco del Forum de Barcelona 2004 y del Foro Urbano Mundial y la inclusión de testimonios visuales en la muestra “Derechos urbanos-derechos humanos” contribuyan a difundir estas experiencias, a comprender su profundo significado social y a buscar los cambios estructurales necesarios para transformar en políticas lo que hoy son testimonios, muchas veces heroicos, de la lucha social por el derecho a la ciudad.

# Introducción

La observación atenta de los acontecimientos actuales, de los avances científicos y tecnológicos, de las nuevas ideas y búsquedas humanas, de la evolución de las religiones, de los cambios en la vida política, confirma que nos encontramos en un tiempo de cambio muy profundo.

Vivimos en un tiempo contradictorio y paradójico en el que las tendencias que alimentan la acumulación y el imperio mundial de los más fuertes incentivan nuevas respuestas sociales, tecnológicas, productivas, espirituales, políticas y humanas contradictorias, opuestas y hasta inexplicables. Algunas alentadoras, otras preocupantes.

Por un lado se consolidan nuevas formas de dominación, cada vez más abstractas y lejanas de la población e incluso de los gobiernos nacionales, que impulsan procesos tendientes a la acumulación y el crecimiento infinitos y que buscan consolidar el imperio de unos cuantos sobre el poder, los dineros y los conocimientos a costa del empobrecimiento, la exclusión y la subordinación creciente de las mayorías.

Por otro lado, emergen procesos sociales muy vigorosos, frescos y creativos que tienden a sustituir a la economía como centro de nuestra ética para re-colocar al ser humano, una vez más unido inextricablemente a la naturaleza. Un nuevo humanismo planetario que nos concibe como parte del mundo social, natural y físico en el que se desarrolla la vida. Que nos entiende como seres libres, sujetos activos y responsables, capaces de auto-organizarnos.

En la vorágine de estas tendencias encontradas surge una nueva conciencia de universalidad que visualiza nuestro planeta como la casa de todos. Se establecen nexos globales en defensa de la naturaleza, el medio ambiente y el hábitat humano; se da seguimiento organizado a las cumbres mundiales orientadas a revertir las tendencias depredadoras y deshumanizantes; surgen en países ricos movimientos sociales anti-consumistas y de comercio justo y ecológico; se fortalece la lucha internacional concertada contra todo tipo de discriminaciones y para impulsar las causas de las mujeres y los indígenas; se promueve la inclusión y la defensa de la vida; se unen fuerzas contra los desplazamientos forzados de población y en apoyo de los migrantes; se articulan esfuerzos internacionales para promover el reconocimiento, la defensa y la realización de los derechos humanos; se lucha en forma cada vez más articulada contra los impactos y amenazas de la globalización económica, el narcotráfico y el lavado de dinero; emergen, en síntesis, organismos y redes civiles y sociales cada vez más activos y organizados internacionalmente.

## Construyendo el cambio desde las prácticas sociales

Emergen en diversas partes del planeta grupos sociales que conducen experiencias innovadoras y autogestivas capaces de manejar la complejidad que implica la satisfacción de sus necesidades y la gestión integrada de sus procesos productivos, culturales y de convivencia. Grupos que conducen, en forma organizada y autogestionaria, sea la producción de alimentos o el manejo de componentes ambientales estratégicos como el agua; la producción, el mejoramiento y la gestión de su hábitat; la defensa, promoción y realización de sus derechos humanos o la lucha contra las discriminaciones y a favor de la equidad de géneros, etc.



Es en vinculación con estas líneas de pensamiento y estos fenómenos complejos, altamente dinámicos e innovadores, que apuntan hacia la construcción de una nueva sociedad, que es posible buscar y avanzar por nuevos caminos.

Entre los campos privilegiados para hacerlo, tanto por la larga experiencia acumulada como por la diversidad de proyectos y programas en proceso, están el de la producción y la gestión social del hábitat.

Se trata de procesos complejos de auto-organización, contruidos a partir de movimientos e interacciones colectivas de pobladores urbanos que generan proyectos y acciones enfocados a hacer efectivos sus derechos a la ciudad y a la vivienda. El eje articulador de estos procesos es la lucha organizada por la tierra, la vivienda y los servicios básicos. Su resultado más visible son viviendas, conjuntos habitacionales y barrios populares, producidos y gestionados bajo el control directo de las organizaciones y grupos sociales que los habitan.

Pero no se limitan estas experiencias a la construcción de espacios habitables sino que atienden muchos otros aspectos de la vida social, cultural y urbana de sus miembros. Asumen en muchos casos la generación de actividades productivas y distributivas orientadas a fortalecer la economía del grupo; actúan organizadamente en el abasto, la salud, la educación, la seguridad, la planeación familiar y los problemas de género; participan en la organización de actividades cívicas, recreativas y deportivas; actúan políticamente para promover y defender sus intereses y su lugar en la ciudad. En fases más evolucionadas promueven la conciencia ecológica y la creatividad cultural entre sus miembros, sistematizan, difunden y comparten su experiencia y dirimen con gran responsabilidad sus conflictos.

Algunos procesos autogestionarios han sido capaces incluso de concebir en forma integral sus asentamientos, articulando la producción de su hábitat a actividades conducentes a la sustentabilidad ecológica, el fortalecimiento de su economía y el mejoramiento del ámbito urbano en que se ubican.

Contribuyen de alguna forma a generar ciudadanía consciente, activa y responsable y a experimentar caminos que apuntan hacia la gestión participativa y democrática de nuestras ciudades, la realización de los derechos humanos que convergen en los procesos de poblamiento y la lucha por defender y profundizar la función social de la propiedad y de la ciudad misma.

## **Múltiples acciones locales, una sola lucha global**

El avasallamiento que en todos los campos impone a escala global el modelo neoliberal regido por los intereses económicos de las grandes corporaciones y sus aliados en los organismos internacionales y en los gobiernos nacionales profundiza a la vez la pobreza y la depredación de la naturaleza, fomenta la exclusión y la expropiación de los haberes y saberes de los pueblos y fomenta el individualismo, el debilitamiento y la cancelación misma de los espacios colectivos encargados de defender, promover y de hacer efectivos los derechos humanos fundamentales.

Es en este contexto en el que surgen las experiencias que se recogen en este documento; de ahí que la mayor parte de ellas mencione la [quitó “palabra”] lucha como eje articulador de los planteamientos y acciones que las caracterizan.

Representan, en efecto, valiosos testimonios de la lucha social contra la marginación, la segregación social y urbana y la falta de acceso a los bienes y servicios que la sociedad produce; la cancelación de espacios de negociación y la imposición tecnocrática de soluciones regidas por intereses económicos, políticos y de control territorial; el despojo y la apropiación privada de bienes comunales, de servicios públicos y de espacios habitables individuales y colectivos; la cancelación de instrumentos y apoyos que permitían a la propia población organizada tanto la producción y la gestión sin fines lucrativos de su hábitat como ejercer su libertad en los procesos de habitar.

Los énfasis en las diversas regiones son diferentes e incluyen la lucha contra la pérdida y la privatización de la vivienda social y por la democratización y la sustentabilidad de la gestión urbana en países europeos; la defensa contra el despojo territorial en el Medio Oriente (Israel, Palestina); la participación social activa en la introducción y gestión de servicios urbanos básicos y el mejoramiento ambiental en países africanos; la defensa social organizada contra los desalojos masivos impuestos por la modernización y el negocio inmobiliario en múltiples ciudades asiáticas; la presión por el reconocimiento, el apoyo estatal y el acceso a recursos financieros destinados a la producción y la gestión de la vivienda y otros componentes del hábitat que se realiza bajo el control de organizaciones y emprendimientos sociales en América Latina.

## **Obstáculos y desafíos**

Se recogen en este documento experiencias complejas y de largo aliento, varias de ellas premiadas como mejores prácticas por las Naciones Unidas. Convergen en todas ellas procesos más o menos profundos de auto-organización, participación activa, autonomía y control social sobre los procesos de defensa, producción y gestión de viviendas, servicios, equipamientos y espacios públicos urbanos.

Sus resultados en términos de tiempo, eficacia y satisfacción social dependen en mucho de la voluntad política de reconocerlos y apoyarlos, de la existencia de programas, instrumentos jurídicos, financieros y de toda índole adecuados para impulsarlas y del tipo de relación que las propias organizaciones y sus asesores logran establecer con el poder público.

Son frecuentes en los casos reunidos los efectos negativos que sobre las iniciativas sociales tienen el burocratismo, la manipulación política, el autoritarismo, la prepotencia y el temor – cuando no el franco rechazo y combate– a las organizaciones sociales. Lo son también la discontinuidad en los gobiernos, las políticas y los flujos financieros; el desconocimiento por parte de los funcionarios públicos de los procesos de producción y gestión social del hábitat, así como la corrupción y la “tramitología” que la acompaña; la falta de acceso a la información y la incompatibilidad entre los tiempos políticos y los sociales.

El poder económico y político concentrado en los grandes intereses financieros e inmobiliarios transnacionales incide en forma cada vez más determinante en las políticas impulsadas por los organismos multilaterales de cooperación y los gobiernos nacionales lo que, entre otras consecuencias, impacta en la constante disminución de los apoyos y fondos

públicos destinados a la autoproducción y la gestión participativa del hábitat y al mantenimiento y mejoramiento de la vivienda social existente.

Los casos registrados por parte de las organizaciones sociales mencionan también otros obstáculos que limitan en mucho sus capacidades realizativas y sus impactos. Algunos de ellos se refieren a sus propias limitaciones: bajo nivel educacional, desinformación sobre sus derechos, individualismo, conflictos internos, lentitud de los procesos democráticos y, en algunos casos, débil capacidad de organización y de gestión, resistencia a adquirir las responsabilidades que implica el ejercicio de los derechos sociales y problemas interculturales.

Otros más se refieren a las condiciones económicas y sociales en las que se desarrolla la vida de las familias y los grupos sociales implicados en los casos: pobreza creciente, desocupación y precarismo laboral, inseguridad, desposesión y dependencia.

Todas estas condicionantes y limitaciones constituyen los desafíos a los que día a día se enfrentan quienes conducen, asesoran y participan en los procesos registrados en el documento.

## **Semillas de futuro**

Pero no todo son limitaciones y obstáculos. Los casos incluidos en este documento y muchos otros que nos fueron enviados o que conocemos de primera mano constituyen ejemplos relevantes no sólo de las luchas de resistencia que se dan hoy a todo lo ancho del planeta sino del paso de la marginalidad social hacia una ciudadanía activa y responsable. Son ejemplos que aportan, como ya quedó dicho líneas arriba, a la innovación y a la transformación social.

Su impacto no se restringe a la producción y el mejoramiento de decenas de miles de viviendas, el ordenamiento y la rehabilitación de barrios precarios, la reubicación de población en situación de riesgo o la atención de situaciones de emergencia habitacional ocasionadas por desastres. Se trata de experiencias que por su planteamiento innovador y sus resultados concretos han logrado, en muchos de los casos registrados, incidir también en la reorientación de las políticas públicas en materia de vivienda y desarrollo urbano y contribuir a generar cambios en los instrumentos legales, financieros y administrativos referentes a la vivienda social, los procesos autogestionarios, la seguridad de tenencia, la atención de los sectores de bajos ingresos y el mejoramiento ambiental, entre otros temas.

Algunas experiencias han sido generadoras de modelos de intervención multiactoral e intersectorial replicables en campos tan diversos como la sustentabilidad ambiental, la planeación urbana participativa, el mejoramiento barrial y habitacional y la gestión participativa de espacios públicos. Otras son o han sido operadas por los actores sociales en forma corresponsable con las autoridades locales y otros organismos públicos, contribuyendo a la democratización de la gestión urbana.

Algunas más han orientado su actividad a la lucha social contra la exclusión, la expropiación de su lugar en la ciudad, la especulación, la privatización de bienes, servicios y espacios públicos, y la primacía de los intereses financieros y de lucro en la producción y gestión de la ciudad.

De una u otra forma todas ellas están contribuyendo a sembrar semillas de futuro.

A lo interno de las comunidades participantes las prácticas sociales implicadas en el desarrollo de estas experiencias contribuyen a la construcción de una cultura autogestiva, al manejo de recursos técnicos y económicos por las organizaciones sociales, al desarrollo de sus capacidades para formular propuestas y conducir proyectos y a fortalecer sus procesos de negociación, de gestión local y de acción comunitaria.

En lo social y personal las experiencias que implican un alto nivel participativo de la comunidad reportan haber fortalecido su autonomía, su conciencia comunitaria y el nivel de autoestima y confianza de sus miembros. Particularmente son las mujeres las que mejor han logrado dignificar su condición social ya que son ellas las principales protagonistas en este tipo de procesos y quienes con mayor determinación luchan por hacer efectivos sus derechos.

Es relevante también el impacto de algunos de los proyectos incluidos en este documento en el fortalecimiento económico de los participantes por caminos tan diversos como la generación de empleo, la construcción y manejo de espacios productivos, la creación de microempresas, la agricultura urbana o la capacitación profesional.

Se trata pues de experiencias que van mucho más allá de construir viviendas -tarea a la que parece estar reducida la producción mercantil-; se construyen ciudades y ciudadanía, se fortalece la economía popular y se contribuye a la reconstitución del tejido social tan deteriorado hoy en día por los efectos del modelo global que se nos impone.

Por tales razones es que estos procesos deben ser conocidos más profundamente, entendidos en su complejidad y apoyados en sus múltiples manifestaciones tanto a escala nacional como internacional. Contribuir a este objetivo es el propósito de esta publicación.

**Enrique Ortiz Flores**

Presidente de HIC

septiembre de 2004

**Producción y Gestión Social del Hábitat**  
**Cuadro síntesis de los casos**

<b>País</b>	<b>Autor de la Ficha</b>	<b>Nombre de la Experiencia</b>	<b>Ubicación: ciudad, país</b>	<b>Caracterización</b>	<b>Palabras Clave</b>	<b>Contacto</b>
Argentina	MOI (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos)	<b>Autogestión y Cooperativismo: Experiencia del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos</b>	Buenos Aires, Argentina	Construcción de una cultura autogestionaria para ganar el derecho a la ciudad. Políticas habitacionales, desarrollo local y cooperativismo autogestionario en la ciudad de Buenos Aires.	Argentina - Buenos Aires - Organización Social y Política - Cooperativismo - Políticas de Promoción de la Autogestión del Hábitat - Rehabilitación Edilicia - Buenos Aires - Argentina.	MOI (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos): Néstor R. Jeifetz - Ramón Carrillo 578, Buenos Aires - Tel: (54-11) 43016818 - Fax: (54-11) 49436285 - Correo electrónico: njeifetz@datamarkets.com.ar
Argentina	Marcela Rodríguez, Marcelo Bado, Gustavo Rebord (SERVIPROH)	<b>Movilización, Organización y Capacitación de una Comunidad Semirural</b>	Villa Los Cortaderos, Córdoba, Argentina	Consolidación de una organización de base a través del desarrollo de dos procesos socio-habitacionales (174 familias): acceso a la tierra urbana, urbanización de dos loteos, producción de componentes y de vivienda progresiva, gestión y negociación de políticas públicas, integración social al área de pertenencia y participación activa en la constitución y desarrollo de un movimiento social de la ciudad (Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales-UOBDS).	Argentina - Córdoba - Los Cortaderos - Organización de Base - Articulación Territorial y Sectorial - Actor Social - Movimiento Social - Poder - Movilización - Presión/Negociación.	Servicio en Promoción Humana (SERVIPROH): Baigorri 544, Barrio Alta Córdoba - Córdoba, Argentina - CP 5001 - Telefax: (54-351) 4730404 - Correo electrónico: serviproh@onenet.com.ar
Argentina	Sandra Gallo, Paola Bagnera (Asociación Civil Canoa)	<b>Mejoramiento Urbano Participativo e Integral</b>	Santa Rosa de Lima, Santa Fe, Argentina	Gestión comunitaria del mejoramiento del hábitat en el Barrio Santa Rosa de Lima, con la participación de los diferentes actores sociales. Generación y consolidación de un sujeto social, político y colectivo (Espacio Interinstitucional), protagonista del proceso de negociación y concertación.	Argentina - Santa Fe - Santa Rosa de Lima - Hábitat Popular - Gestión Comunitaria - Ciudadanía - Poder Local - Actores - Sujeto Colectivo Social y Político - Gobierno Local - Crecimiento Urbano.	Asociación Civil CANOA: San Jerónimo 2830 - Santa Fe - 3000, Santa Fe, Argentina - Tel: (54-342) 4524926 - Fax: (54-342) 4561151 - Correo electrónico: canoa@ciudad.com.ar
Bolivia	Alejandro Gómez (Red Hábitat)	<b>Rehabilitación Urbana en Viacha</b>	Ingavi, La Paz, Bolivia	Organización, participación ciudadana, elaboración de plan de rehabilitación de zonas afectadas por inundaciones; ejecución de plan comunicacional con el objetivo de hacer presión política; reconstrucción de viviendas en sitio y propuestas a la Política Nacional de Vivienda a partir de la experiencia de Viacha.	Bolivia - La Paz - Viacha - Vivienda - Riesgo - Vulnerabilidad - Desastres Naturales - Organización - Asociación de Damnificados - Comité Interinstitucional - Plan de Rehabilitación - Participación Ciudadana - Presión Política - Control Social - Reconstrucción y Rehabilitación de Viviendas.	Red Hábitat: Av. Juan Pablo II N°606, Villa Tunari (El Alto) - Casilla 4009 - La Paz, Bolivia - Tel: (591-2) 864230 y 865350 - Fax: (591-2) 865350 - Correo electrónico: tareha@ceibo.entelnet.bo
Brasil	Ricardo de Gouvêa Corrêa (CDDHBR)	<b>Fondo Rotativo de Crédito para el Financiamiento de Cooperativas Habitacionales</b>	Río de Janeiro, Brasil.	Fondo de crédito para financiamiento de construcción y/o reconstrucción de viviendas por cooperativas habitacionales en régimen de cogestión y ayuda mutua, en favelas y periferias de la ciudad. La experiencia fue concebida como alternativa a las políticas públicas para el sector, teniendo en cuenta la inexistencia de líneas de financiamiento que permitan su acceso a la población pobre, y que se desarrollen a través de la participación y de la organización popular.	Brasil - Rio de Janeiro - Cooperativismo - Fondo Rotativo - Cogestión - Ayuda Mutua - Calidad constructiva-arquitectónica - Bajo Costo - Reconstrucción en favelas - Nuevos Núcleos - Políticas Públicas.	Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião (CDDHBR): Rio de Janeiro - Brasil - Correo electrónico: ricardo@bentorubiao.org.br

**Producción y Gestión Social del Hábitat**  
**Cuadro síntesis de los casos**

<b>País</b>	<b>Autor de la Ficha</b>	<b>Nombre de la Experiencia</b>	<b>Ubicación: ciudad, país</b>	<b>Caracterización</b>	<b>Palabras Clave</b>	<b>Contacto</b>
Brasil	Patricia Marchesini (Pracatum)	<b>Programa Desarrollo Local y Comunitario: Ta Rebocado</b>	Salvador de Bahía, Brasil	Programa de desarrollo local, actuando de forma integrada en las áreas de urbanización, educación, salud y medio ambiente, generación de trabajo e ingresos y organización comunitaria.	Brasil - Bahía - Salvador - Líderes comunitarios - Autogestión - Desarrollo Sustentable - Cultura - Educación - Articulación Comunitaria - Vivienda Digna - Urbanización - Salud - Trabajo - Erradicación de la Pobreza - Inclusión Social	APAS (Asociación Pracatum Acción Social - Calle Paulo Alfonso, Candeal Pequeño de Brotas - Salvador, Bahía - CEP 40.280.390 - Tel: (55-71) 2764949 - Fax: (55-71) 2761110 - Correo electrónico: patriciamarchesini@hotmail.com
Brasil	Associação União da Juta, Movimento Sem-Terra Leste 1 e USINA (Centro de trabalhos para o ambiente habitado).	<b>Mutirao Unión de la Juta</b>	São Paulo, Brasil	Construcción de 160 viviendas y equipamientos sociales por mutirão con autogestión.	Brasil - São Paulo - Autogestión - Participación Popular - Mutirão - Comunidades Eclesiales de Base - Ciudadanía - Autonomía - Vivienda - Innovaciones Técnicas - Papel de las Mujeres -	Associação União da Juta - Av. Dois 1053 Fazenda da Juta - São Paulo - Brasil - Tel: (55-11) 61197760 - 61119086 - USINA: Rua Horácio Lane 153 - São Paulo - Brasil - CEP 05432-030 - Tel: (55-11) 38149540 - Correo electrónico: usinacta@osite.com.br - unmp@uol.com.br
Brasil	Evaniza Rodrigues, Leonardo Pessina (UMM)	<b>Mutiroes Autogestivos</b>	São Paulo, Brasil	Producción de vivienda en régimen de mutirão, con financiamiento público de la Prefeitura de São Paulo (caso A) y del Gobierno del Estado (caso B), a través de la gestión de recursos por la propia comunidad.	Brasil - São Paulo - Mutirão - Autogestión - Ayuda Mutua - Programa Habitacional - Sistematización - Evaluación - Vivienda Progresiva	União dos Movimentos de Moradia (UMM): Rua Camarajibe 52 - Barra Funda - 01154-030 São Paulo, SP - Brasil - Telefax: (55-11) 38255725 - Correo electrónico: unmp@uol.com.br
Colombia	Alejandro Florián Borbón (FEDEVIVIENDA)	<b>Programa de Mejoramiento de Vivienda y Construcción en Sitio Propio</b>	Bogotá, Distrito Capital y Municipios aledaños, Colombia	Diseño y aplicación de un modelo de trabajo para soluciones habitacionales que conjuga aspectos financieros, de asistencia técnica y de suministro de materiales, que ha contribuido a la formulación de políticas públicas de procesos de producción social de vivienda. Reconoce y apoya el esfuerzo ya realizado por las familias a través de asistencia técnica y obtención de subsidios y/o créditos complementarios para que continúen su proceso progresivo de construcción de un lugar para vivir.	Colombia - Bogotá - Mejoramiento de Vivienda - Construcción en Sitio Propio - Subsidio - Asistencia Técnica - Transferencia de Tecnología - Apoyo y Reconocimiento a las Iniciativas de las Familias.	FEDEVIVIENDA: Avenida 39 N°14-75 - Bogotá Distrito Capital - Colombia - Tel: (57-1) 3381277 - 3405739 - Fax: (57-1) 2871941 - Correo electrónico: aflorian@fedevivienda.org.co - fededuc@fedevivienda.org.co

**Producción y Gestión Social del Hábitat**  
**Cuadro síntesis de los casos**

<b>País</b>	<b>Autor de la Ficha</b>	<b>Nombre de la Experiencia</b>	<b>Ubicación: ciudad, país</b>	<b>Caracterización</b>	<b>Palabras Clave</b>	<b>Contacto</b>
Costa Rica	Carmen González A. (FUPROVI)	<b>Programa de Hábitat</b>	Costa Rica	Programa de construcción de viviendas, servicios básicos y promoción del fortalecimiento comunal, utilizando diferentes metodologías constructivas, entre ellas la autoconstrucción. Hábitat Popular es un Programa con aproximadamente 13 años de funcionar, tiene cobertura nacional y está dirigido a familias de ingresos bajos y medios bajos.	Costa Rica - Accesibilidad - Gestión Comunal - Autoconstrucción - Vivienda - Bajos Ingresos - Fortalecimiento Comunal - Sustentabilidad - Servicios Básicos - Participación - Administración Comunal - Empoderamiento - Identidad - Ciudadanía - Eficiencia - Eficacia - Alianzas Estratégicas - Calidad y Servicio.	Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI): 150 metros al este de la antigua entrada del Colegio Saint Clare, Moravia, San José de Costa Rica - Apartado Postal: 1231-1002 Paseo de los Estudiantes, San José, Costa Rica - Tel: (506) 2470000 - Fax: (506) 2365178 - Correo electrónico: fuprovi@fuprovi.org
El Salvador	José Armando Oliva (FUNDASAL)	<b>Rehabilitación de la Comunidad "Las Palmas"</b>	San Salvador, El Salvador	Rehabilitación del tugurio Las Palmas, con participación comunitaria, coordinación institucional e impacto (servicios básicos, legalización, seguridad ambiental).	El Salvador - San Salvador - Las Palmas - Participación - Coordinación Interinstitucional - Servicios Básicos - Legalización - Ayuda Mutua - Organización.	FUNDASAL (Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima): Edín Martínez - Tel: (503) 2762777 - Fax: (503) 2763953 - Correo electrónico: direccion@fundasal.org.sv
México	Alicia Torre Haro (UPREZ)	<b>Cananea: Producción y Gestión Social de un Barrio</b>	Iztapalapa, México D.F., México	La lucha por mejorar las condiciones de vida de familias de escasos recursos a través de programas de autoconstrucción de vivienda, abasto, salud, nutrición, educación, ecología, cultura, deporte, atención a niños y jóvenes, y principalmente con mujeres de la comunidad.	México - Iztapalapa - Predio El Molino - Autogestión - Vivienda - Colonias - Protección del Medio Ambiente - Lucha Urbana - Economía - Ahorro Popular - Proceso Participativo - Papel de la Mujer - Gestión Social Urbana - Autoconstrucción - Solidaridad.	Alicia Torres Haro: Unidad Habitacional Cananea - Sección 9, Manzana 4, Lote 10 - Iztapalapa - México D.F., México - CP 09969 - Tels: (52) 58637463 y (044) 21313633 - Correo electrónico: jrello@correoweb.com - ivab@laneta.apc.org
México	Ramón Rodríguez, Enrique Ortiz	<b>Cooperativa Palo Alto: Una Lucha por el Derecho a la Ciudad</b>	México D.F., México	Experiencia de un grupo organizado de pobladores cuyo objetivo inicial fue la reivindicación de su derecho a la tierra que venían ocupando durante más de 30 años. Una vez consolidados, se plantean el apoyo a nuevas generaciones para permanecer en la cooperativa y desarrollar programas habitacionales para satisfacer la nueva demanda de vivienda. Su ubicación en uno de los enclaves más promisorios de la globalización lo vuelve un caso paradigmático en la defensa del derecho a la ciudad.	México - Distrito Federal - Palo Alto - Cooperativismo - Vivienda - Autogestión	Cooperativa Palo Alto: Luis Rodríguez - Km 14.5 Carretera México-Toluca - HIC-AL (Coalición Internacional para el Hábitat-América Latina): Tacuba 53, 1er. Piso, Colonia Centro - CP 06000 México D.F. - Tel: (52-55) 55121586 - Fax: (52-55) 55126726 - Correo electrónico: hic-al@hic-al.org

**Producción y Gestión Social del Hábitat**  
**Cuadro síntesis de los casos**

<b>País</b>	<b>Autor de la Ficha</b>	<b>Nombre de la Experiencia</b>	<b>Ubicación: ciudad, país</b>	<b>Caracterización</b>	<b>Palabras Clave</b>	<b>Contacto</b>
México	Magdalena Ferniza Pacheco (FOSOV)	<b>Programa Cofinanciado de Mejoramiento de Vivienda</b>	Delegaciones de Iztapalapa, Tlalpan, Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco, Gustavo A. Madero, Distrito Federal, México.	Programa de co-financiamiento y asesoría integral para 1266 familias organizadas de varias delegaciones de la Ciudad, desarrollado como un importante ejercicio de corresponsabilidad entre actores públicos (Gobierno local), privados (Caja Popular Mexicana, Sociedad de Ahorro y Préstamo), sociales (organizaciones sociales de la Ciudad) y civiles (Coalición Hábitat México, Fundación Justicia y Amor).	México - Distrito Federal - Corresponsabilidad - Autoproducción - Vivienda - Economía Popular - Proceso Participativo - Gestión Social Urbana.	HIC-AL: Enrique Ortiz - Tacuba #53, 1er. Piso, Colonia Centro - CP 06000 México D.F. - Tel: (52) 55121586 - 55126726 - Fax: (52) 55123842 - Correo electrónico: hic-al@hic-al.org - Fomento Solidario de la Vivienda, A.C. (FOSOV): Tláloc 40, int. 2, Colonia Tlaxpana - México D.F. - Tels: (52) 55667515 - 57033384 - Fax: (52) 55352954 - Correo electrónico: fomentosol@prodigy.net.mx
México	Cristina Almazán Villalobos (UCISV-VER)	<b>Casa de Salud Popular de la Colonia Ampliación Hidalgo</b>	Minatitlán, Veracruz, México.	La Casa de Salud Popular en la Colonia Ampliación Hidalgo representa un logro importante para el grupo de mujeres de la UCISV-VER en Minatitlán, ya que es un espacio de trabajo que permite integrar la promoción en la salud popular con los servicios que proporciona (atención, formación, farmacia) y el trabajo socio-organizativo para impulsar actividades de mejoramiento urbano, lo que en conjunto permite la realización de un trabajo de una fuerte integralidad.	México - Veracruz - Minatitlán - Producción Social del Hábitat - Vivienda - Organización Autogestiva - Papel de las Mujeres - Comunidades Eclesiales de Base - Visión Integral del Trabajo Urbano - Sensibilización - Formación - Capacitación - Cambio Cultural.	Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda, UCISV-VER Poblador@s, A.C.: Cristina Almazán Villalobos - Circuito Presidentes N°62, Col. Emiliano Zapata - CP 91090 - Xalapa - Veracruz - México - Telefax: (52-228) 8419306 - Correo electrónico: pobladoresac@hotmail.com - cristinaalmazan@hotmail.com
México	Enrique Ortiz Flores (HIC)	<b>Conjunto Autogestionario El Capulín</b>	Naucalpan de Juárez, Estado de México, México	Conjunto habitacional autogestionario de 163 viviendas, que incluye planta de tratamiento de aguas negras y grises y un invernadero que contribuyen a la protección del ambiente y a la generación de empleos y de recursos para la comunidad.	México - Naucalpan - El Capulín - Autogestión - Vivienda - Barrio Popular - Saneamiento Alternativo - Planta de Tratamiento - Lucha Urbana - Protección del Ambiente - Agricultura Urbana - Economía Popular - Proceso Participativo - Papel de la Mujer - Gestión Social y Urbana.	HIC-AL: Enrique Ortiz - Tacuba #53, 1er. Piso, Colonia Centro - CP 06000 México D.F. - Tel: (52) 55121586 - 55126726 - Fax: (52) 55123842 - Correo electrónico: hic-al@hic-al.org
México	Cristina Almazán Villalobos (UCISV-VER)	<b>Programa de Desarrollo Urbano y Habitacional en la Reserva</b>	Xalapa, Veracruz, México.	Opera desde hace 4 años para coadyuvar a la consolidación del asentamiento a través de facilitar el acceso a vivienda, su mejoramiento o ampliación, a familias de escasos recursos. La participación social es el componente fundamental.	México - Veracruz - Xalapa - Reserva Territorial - Programa de Desarrollo Urbano y Habitacional - Participación Social - Autogestión - Diagnóstico Participativo - Experiencia Piloto - Papel de la Mujer - Capacitación - Conjunción de Actores - Corresponsabilidad - Fondo Rotativo - Economía Popular.	Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda, UCISV-VER Poblador@s, A.C.: Cristina Almazán Villalobos - Circuito Presidentes N°62, Col. Emiliano Zapata - CP 91090 - Xalapa - Veracruz - México - Telefax: (52-228) 8419306 - Correo electrónico: pobladoresac@hotmail.com - cristinaalmazan@hotmail.com



**Producción y Gestión Social del Hábitat**  
**Cuadro síntesis de los casos**

<b>País</b>	<b>Autor de la Ficha</b>	<b>Nombre de la Experiencia</b>	<b>Ubicación: ciudad, país</b>	<b>Caracterización</b>	<b>Palabras Clave</b>	<b>Contacto</b>
Nicaragua	Cesia Gaitán Morales, Nayron Coronado (HABITAR)	<b>Asentamientos Rurales Sostenibles</b>	Esquipulas, Matagalpa, Nicaragua.	La experiencia consistió en la creación de dos asentamientos rurales para las familias de 6 comundades dispersas afectadas por el Huracán Mitch en 1988.	Nicaragua - Matagalpa - Asentamientos Rurales - Diseño Participativo - Planificación Participativa - Producción Social de Viviendas - Gestión Territorial y Habitacional Asociada - Autoconstrucción Organizada y Asistida - Autogestión Comunitaria - Equidad de Género.	Centro de Investigación y Promoción del Habitar: Montoya 3 1/2 al norte - Apartado Postal 2829, Managua, Nicaragua - Telefax: (505) 2666126 - Correo electrónico: <a href="mailto:habitarce@yahoo.com.ni">habitarce@yahoo.com.ni</a> - <a href="mailto:habitar@ibw.com.ni">habitar@ibw.com.ni</a>
Perú	Luz María Sánchez (ESTRATEGIA)	<b>Instalación de Huertos Hidropónicos en Surco</b>	San Carlos de Parque Bajo, Surco, Lima, Perú.	Apoyo a un grupo de 120 familias para la instalación de huertos hidropónicos familiares y comunales. Además de mejorar la calidad alimentaria de la población, este programa contribuye a mejorar las condiciones ambientales de la zona, carente de áreas verdes. Por otra parte, la comercialización de los productos permite la generación de ingresos.	Perú - Lima - San Carlos de Parque Bajo - Cultivos Hidropónicos - Hábitat Productivo - Agricultura Urbana - Rol de la Mujer - Movilización - Programas Sostenibles de Desarrollo.	ESTRATEGIA: Luz María Sánchez - Lima, Perú - Correo electrónico: <a href="mailto:marilush@terra.com.pe">marilush@terra.com.pe</a>
Uruguay	Javier Vidal (FUCVAM)	<b>Cooperativas de la Quinta de Batlle</b>	Piedras Blancas, Montevideo, Uruguay	Construcción de 206 viviendas a través de 4 cooperativas de ayuda mutua. La experiencia se inscribe en un programa de emergencia del Ministerio de Vivienda, articulado con la Intendencia de Montevideo, FUCVAM y dos organismos asesores técnicos (CCU y COVIMA). El proyecto dotó de servicios y equipamientos urbanos a una zona sumamente pobre, estableció niveles de organización comunitaria de manera permanente con sectores sociales de extrema pobreza y ensayó sistemas constructivos de bajo costo y alto rendimiento.	Uruguay - Montevideo - Quinta de Batlle - Cooperativas de Vivienda - Autogestión - Ayuda Mutua - Participación Social - Urbanización - Desarrollo Comunitario	FUCVAM: E.V. Haedo 2219 - CP 11200 - Montevideo, Uruguay - Tel: (598-2) 4084298 y 99 - Fax: (598-2) 4019874 - Correo electrónico: <a href="mailto:fucvam@chasque.net">fucvam@chasque.net</a>
Venezuela	Janeth Díaz (Grupo de Investigación de la Producción de los Barrios Urbanos, Sector de Estudios Urbanos, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela)	<b>Urbanización Nueva Democracia</b>	Las Farias, Maracaibo, Zulia, Venezuela.	A partir de una invasión, un grupo de familias logra un gran proyecto autogestionario. Gracias a su valentía y su lucha, bajo la filosofía de que la vivienda progresiva permite la posibilidad de tener un vecindario, ampliar sus casas, desarrollar áreas comunes y el respaldo para mantener el concepto de comunidad a través de los años, han logrado producir sin ser promotores capitalistas.	Venezuela - Zulia - Maracaibo - Las Farias - Organización - Ocupación - Vivienda - Urbanismo - Comunidades Organizadas - Autogestión - Nueva Democracia.	Urbanización Nueva Democracia: Sector 5, Casa N°5-75 y 5-76, Parroquia Idelfonso Vasquez, Municipio Maracaibo, Estado Zulia, Venezuela - Tel: (014) 6110206 Nerys Cuenca - Tel: (016) 6605667 Néstor Ortiz - Sector de Estudios Urbanos, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela - Correo electrónico: <a href="mailto:tbolivar@villanueva.arq.ucv.ve">tbolivar@villanueva.arq.ucv.ve</a>

**Producción y Gestión Social del Hábitat**  
**Cuadro síntesis de los casos**

<b>País</b>	<b>Autor de la Ficha</b>	<b>Nombre de la Experiencia</b>	<b>Ubicación: ciudad, país</b>	<b>Caracterización</b>	<b>Palabras Clave</b>	<b>Contacto</b>
Benin	Desarrollo Comunitario y Saneamiento del Medio Ambiente (DCAM)	<b>Desarrollo Comunitario y Saneamiento Ambiental</b>	Cotonou, Porto-Novou y Parakou, Kandi, Ouidah, Pahoue, Comé, Lokossa, Benin	Tratamiento domiciliario, recolección de desechos y microindustria para reciclaje de desechos plásticos. Movilización y organización social, infraestructura y servicios, equipamientos y plazas públicas. Financiamiento de la economía local.	Benin - Recolección de Desechos - Reciclaje de Plásticos - Movilización y Organización Social - Infraestructura y Servicios Equipamientos Públicos - Financiamiento - Economía Local	DCAM (Desarrollo Comunitario y Saneamiento del Medio Ambiente): Raphaël Edou - 03 BP 4270 - Cotonou - Benin - Tel: (229) 311129 - Fax: (229) 327549 - Correo electrónico: bethesda@intnet.bj
Camerún	Joseph Fumtim, François Awounkeu - Colectivo Interamericano de Habitantes	<b>Desarrollo Sustentable Rural Comunitario</b>	Ebebda, Camerún	El proyecto Oyili emerge en un contexto en el que las comunidades rurales y urbanas de Ebebda padecen una pobreza casi permanente (inseguridad alimentaria, la falta de cuidados de salud, la subescolarización de los jóvenes...), a la que hay que agregar una mala gestión de los recursos naturales y una infraestructura insuficiente. El proyecto se elabora en base a la Carta Africana que fija las grandes orientaciones para la acción y los principios directores para la construcción participativa de comunidades locales africanas.	Camerún - Ebebda - Corresponsabilidad - Acción Ciudadana - Desarrollo Sustentable - Participación de los Pobladores Locales - Mejora de las Condiciones de Vida - Protección del Medio Ambiente - Educación - Intercambio de Experiencias - Producción de Equipamientos Básicos - Promoción de Empleo	CIAH (Colectivo Interamericano de Habitantes): Joseph Fumtim, François Awounkeu - Avenue de Mvolyé, Immeuble B & K - BP 30332, Yaoundé - Camerún - Tel: (237-2) 9980488 - 9818031 - Correo electrónico: montagnart2003@yahoo.fr - jfumtim@yahoo.com
Etiopía	ENDA-Etiopía	<b>Adis Abeba: Ciudad Limpia y Verde</b>	Adis Abeba, Etiopía	Proyecto urbano que comprende dos grandes proyectos: Manejo Integrado de Residuos Sólidos y Agricultura Urbana. Se desarrolla desde 2001 en las áreas pobres de Adis Abeba. El programa busca mejorar la calidad de vida en los barrios más pobres a través de una mejor nutrición, un medio ambiente más limpio, el empleo juvenil y el estímulo al involucramiento de los vecinos en el manejo de sus barrios.	Etiopía - Adis Abeba - Mejora de la Calidad de Vida - Barrios Pobres - Nutrición - Medio Ambiente - Empleo - Participación de los Vecinos - Diálogo - Agricultura Urbana - Manejo Integrado de Residuos Sólidos y Líquidos - Reciclaje - Desarrollo Sustentable	ENDA-Etiopía - P.O. Box 25718 Code 1000 - Adis Abeba - Etiopía - Tel: (251-1) 512186 - Fax: (2511) 214580 - Correo electrónico: enda-eth@telecom.net.et - rup@enda.sn
Mali	Cooperativa Femenina para la Protección del Medio Ambiente	<b>Cooperación Femenina para la Protección Ambiental</b>	Bamako, Mali	Mejora y saneamiento de las condiciones de vida de la población a través de la creación de empleos y la motivación para la movilización y utilización eficaz de recursos y medios: valorización y reciclaje de residuos; manejo de aguas usadas; construcción de letrinas.	Mali - Bamako - Mejora de las Condiciones de Vida - Creación de Empleos - Colecta y Reciclaje de Residuos - Manejo de Aguas Usadas - Letrinas	Cooperación Femenina para la Protección del Medio Ambiente - BP 6084 - Tel: (223) 2293688 - Correo electrónico: rup@enda.sn
Níger		<b>Programa Construcción Sin Madera</b>	Zinder, Tahoua, Maradi y Filingué, Níger	Contribución a la mejor conservación, gestión y valorización de los recursos naturales; a la construcción de un hábitat digno y durable al alcance de la gran mayoría de la población; al involucramiento de las poblaciones más pobres en la mejora de su entorno sin dependencia de recursos externos. 1500 viviendas en todo el territorio nacional.	Níger - Capacitación - Experiencia - Mejora de la Técnica de Construcción - Conservación de Recursos Naturales - Participación	

**Producción y Gestión Social del Hábitat**  
**Cuadro síntesis de los casos**

<b>País</b>	<b>Autor de la Ficha</b>	<b>Nombre de la Experiencia</b>	<b>Ubicación: ciudad, país</b>	<b>Caracterización</b>	<b>Palabras Clave</b>	<b>Contacto</b>
Egipto	Organización Evangélica Copta para los Servicios Sociales	<b>Mejoramiento Ambiental y Habitacional en una Comunidad de Ceramistas</b>	Cairo, Egipto	Ante un decreto gubernamental que amenazaba con trasladar fábricas de cerámica a una zona montañosa, alejadas de las áreas urbanas, destruyendo así el arte tradicional y elevando el desempleo, la comunidad local se organiza y logra apoyo del gobierno para construir un pueblo modelo de ceramistas, introduciendo tecnología moderna que limita la polución ambiental (antes muy alta con los métodos tradicionales). Constituye el primer ejemplo en Africa y Medio Oriente de construcción de un pueblo de ceramistas.	Egipto - Cairo - Mejoramiento de las Condiciones de Vida - Fábricas de Cerámica - Construcción de Alternativas - Tecnología - Sustentabilidad Ambiental - Empleo -	CEOSS (Coptic Evangelical Organization for Social Services): Nady Kamel - Block 1331, Dr. Ahmad Zaki Street - Al-Nuzha al Jadida - P.O.Box 162 11811 - al-Panorama - Cairo - Tel: (20-2) 2975901/3 - Fax: (20-2) 2959141 - Correo electrónico: nady.kamel@ceoss.org.eg
Israel	Consejo Regional de los Asentamientos No Reconocidos	<b>Asentamientos Beduinos No Reconocidos</b>	Negev, Israel/Palestina	Desde las primeras administraciones militares del Estado de Israel (1948-1966), las autoridades israelíes han obligado a sedentarizarse a 45 poblaciones de Beduinos, tradicionalmente nómadas. Estos asentamientos no han sido reconocidos formalmente (ninguno de ellos figura en los mapas) y sus habitantes no gozan de ninguno de los derechos humanos fundamentales (servicios básicos, derechos de ciudadanía, etc.). El plan original era concentrarlos en 7 núcleos cercanos a zonas industriales (convirtiendo a sus pobladores en mano de obra barata). Gracias a la organización, movilización, resistencia y defensa legal han logrado frenar estas iniciativas y están tratando de intervenir en propuestas de la planificación de un lugar en el	Israel/Palestina - Negev - Asentamientos No Reconocidos - Demolición - Derechos Humanos - Planeación Alternativa Participativa - Movilización Social - Defensa Legal - Reconstrucción Comunitaria	RCUV (Regional Council of the Unrecognized Villages): Maha Qupty - 47 St. Ha'atzmut, Bi'r Sab'a (Beer Sheva) - Israel - Tel: (972-8) 6283043 - Fax: (972-8) 6283315 - Correo electrónico: mqupty@hotmail.com
Jordania	Asociación Cooperativa Hijos de Dhana	<b>Derechos Humanos y Desarrollo Comunitario en la Reserva Natural</b>	Valle de Dhana, Jordania	El proyecto de la cooperativa Asociación de los Hijos de Dhana y al-Qadisiyya tomó la iniciativa de organizar a la comunidad, uniendo esfuerzos para defender sus derechos, su herencia cultural y natural y desarrollar su región de modo sustentable. A través de la organización, se estimuló la educación y la capacitación de los jóvenes y de la comunidad en general respecto a los derechos, obligaciones, oportunidades y desafíos impuestos por su naturaleza geográfica y demográfica, así como por sus relaciones con otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales.	Jordania - Derechos Humanos - Desarrollo Comunitario y Ambiental - Combate a la Pobreza y el Desempleo - Mejora de las Condiciones de Vida - Educación de Niños y Jóvenes - Herencia Cultural y Natural - Turismo	Sons of Dhana Society: Khalid al-Khawaldeh - Dhana, Jordania - Al-Urdun al-Jadid Research Center - Amán, Jordania - Tel: (962-3) 2270537 - Fax: (962-77) 499869 - Correo electrónico: khalid.khawaldeh@jordan.lafarge.com - khalidibr@yahoo.com
Filipinas	Denis Murphy y Ted Añana	<b>Programa de Rehabilitación del Río Pasig</b>	Manila, Filipinas	Historia de cómo el Proyecto de Rehabilitación del Río Pasig afectó la vida de aproximadamente 60,000 familias pobres que vivían en sus riberas. Es una historia de desalojos, organización de los pobladores, burócratas de cortas miras, políticos presidenciables, el Banco Asiático de Desarrollo, esfuerzos, fracasos y éxitos, ya que logró evitar que se replicara esta historia en otras comunidades.	Filipinas - Manila - Desalojos - Proyecto de Rehabilitación - Organización Comunitaria	UPA (Urban Poor Associates): Denis Murphy y Ted Añana - 25A Mabuhay Street, Brgy Central - Diliman, Quezon City - 1100 - Filipinas - Tel: (63-2) 4264119 - 4267615 - Telefax: (63-2) 4264118 - Correo electrónico: upa@mydestiny.net - Web: www.locoa.net/upa

**Producción y Gestión Social del Hábitat**  
**Cuadro síntesis de los casos**

<b>País</b>	<b>Autor de la Ficha</b>	<b>Nombre de la Experiencia</b>	<b>Ubicación: ciudad, país</b>	<b>Caracterización</b>	<b>Palabras Clave</b>	<b>Contacto</b>
Filipinas	Ted Añana	<b><i>Lucha de la Comunidad de Longos Contra los Desplazamientos Forzados</i></b>	Manila, Filipinas	Un proyecto de extensión de una carretera costera en las afueras de Manila, financiado por la Corporación Financiera Internacional (IFC por sus siglas en inglés) y el Banco Mundial, amenaza con desplazar a 600 familias de sus tierras. La comunidad de Longos, que vive principalmente de la pesca y la comercialización de frutos del mar, al igual que la mayoría de las 42 que se verían afectadas, inicia las negociaciones con las autoridades. Primero les ofrecen compensación económica y luego simplemente realojo a 25 km, tierras adentro, en casas en mal estado y sin servicios básicos ni infraestructura urbana. Preocupada por esta situación, UPA inicia una investigación y difusión de información con los habitantes de Longos. Luego de reuniones y presiones varias (incluyendo cartas a las oficinas de IFC en Washington) se logra una alternativa tecnológica -más costosa pero más	Filipinas - Manila - Longos - Desplazamientos forzados - Proyecto carretero - Organización Comunitaria - Lucha - Diálogo - Presión - Propuesta Alternativa - Banco Mundial	UPA (Urban Poor Associates): Denis Murphy y Ted Añana - 25A Mabuhay Street, Brgy Central - Diliman, Quezon City 1100 - Filipinas - Tel: (63-2) 4264119 - 4267615 - Telefax: (63-2) 4264118 - Correo electrónico: upa@mydestiny.net - Web: www.locoa.net/upa
Alemania	Knut Unger, Asociación de Inquilinos de Witten y Habitat Net	<b><i>Iniciativas Contra la Privatización de la Vivienda Pública</i></b>	Alemania del Oeste	Desde el comienzo de la década de los 90, las compañías de vivienda social (propiedad del Estado) están bajo la presión de la privatización del stock existente, tanto a nivel federal como local. En todos los casos, se han realizado algunas acciones políticas y críticas que intentan detener la privatización o manejarla de una manera más social. A nivel local, un par de coaliciones lograron organizar plebiscitos contra estos procesos pero en la mayoría de los casos no se pudo cambiar las decisiones. Sin embargo, las protestas y acciones masivas durante los últimos años han hecho mucho más difícil para las autoridades locales avanzar en la venta de las compañías de vivienda social.	Alemania - Privatización - Vivienda Pública - Plebiscito - Movimientos Inquilinos	Witten Tenants Association / Habitat Net: Knut Unger y Uwe Jakomeit - Bahnhofstr. 46 - D-58425 Witten - Alemania - Tel: (49-2302) 276171 - Correo electrónico: unger@mvwit.de
Alemania	Knut Unger, Mieterforum Ruhr	<b><i>Movimientos Inquilinarios Contra la Especulación y la Privatización de la Vivienda Social</i></b>	Valle del Ruhr, Alemania	En la aglomeración industrial del Valle del Ruhr, la gran empresa terrateniente Viterro AG decide vender numerosas casas y departamentos a especuladores y dueños-ocupantes, quienes están en condiciones de desalojar a los inquilinos originales. Estos reaccionan con miedo y la organización de protestas, medidas legales, negociación política y búsqueda de alternativas de largo plazo. Basados en grupos de base locales y cuatro asociaciones de inquilinos, los movimientos están tratando de unirse a nivel regional y desarrollar herramientas efectivas para afrontar la situación.	Alemania - Ruhr - Venta - Privatización - Comercialización - Protesta - Inquilinos - Derechos - Defensa Legal - Autoproducción - Cooperativas - Vivienda	Witten Tenants Association / Habitat Net: Knut Unger y Uwe Jakomeit - Bahnhofstr. 46 - D-58425 Witten - Alemania - Tel: (49-2302) 276171 - Correo electrónico: unger@mvwit.de

**Producción y Gestión Social del Hábitat**  
**Cuadro síntesis de los casos**

País	Autor de la Ficha	Nombre de la Experiencia	Ubicación: ciudad, país	Caracterización	Palabras Clave	Contacto
Alemania		<b>Proyecto de Autoayuda Promovido por Personas Pobres y Sin Techo</b>	Berlín	En un contexto de creciente pobreza, un grupo de personas "sin techo", con apoyo de la organización Mob e.V., se organizan y llevan adelante varios proyectos que permiten dignificar su vida: punto de encuentro, café, centro cultural, albergue transitorio; colecta y reciclaje de muebles y artefactos domésticos usados que permite generación de ingresos; periódico que difunde información sobre sus actividades y preocupaciones. El proyecto principal consiste en el reciclaje de un viejo edificio para vivienda de algunos de los miembros.	Alemania - Berlín - Pobreza Urbana - Sin Techo - Vida Digna - Proyectos - Centro Cultural - Albergue Transitorio - Reciclaje de Basura - Generación de Ingresos - Periódico - Reciclaje Edificio - Vivienda Para Sin Techo	Witten Tenants Association / Habitat Net: Knut Unger y Uwe Jakomeit - Bahnhofstr. 46 - D-58425 Witten - Alemania - Tel: (49-2302) 276171 - Correo electrónico: unger@mvwit.de - info@strassenfeger-berlin.de - redaktion@strassenfeger-berlin.de
Alemania	Carsten Sperling	<b>Distrito Urbano Sustentable</b>	Friburgo, Alemania	En el rincón sudoeste de Alemania, en una antigua barraca francesa situada en la ciudad de Friburgo, se está desarrollando la nueva Area Residencial de Vauban (42 ha) que será completada durante 2006 y que alojará a 5,000 habitantes. La ciudad de Friburgo es responsable de la planeación y desarrollo de la comunidad. La amplia participación ciudadana organizada por la ONG Forum Vauban fue mucho más allá de los requerimientos legales. Junto con las autoridades locales y otros actores, Forum Vauban creó el Distrito Modelo Sustentable de Vauban, proyecto que pretende definir lineamientos para la implementación, de una manera cooperativa y participativa, del concepto de desarrollo de una comunidad, conjuntando requerimientos ecológicos, sociales, económicos y culturales. El proyecto ha sido exitoso en los terrenos de conservación de la energía, reducción del tráfico e integración social, creando un barrio sustentable.	Alemania - Friburgo - Vivienda Cooperativa - Amplia Participación - Planeación Participativa - Desarrollo Sustentable - Trabajo Social - Infraestructura Social - Energía Solar - Viviendas de Bajo Consumo - Filtración Agua de Lluvia - Nuevos Conceptos de Movilidad - Vida Sin Automóviles - Transporte Público - Cooperativa de Alimentos - Centro Comunitario - Iniciativa de Organizaciones de Base - Apoyo Científico - Campaña Publicitaria - Mejores Prácticas	Carsten Sperling - Hermann Meyer Str 23 - D-26203 - Wardenburg - Alemania - Tel: (49-441) 5702448 - Correo electrónico: sperling@vauban.de - Web: www.forum-vauban.de - www.vauban.de - Forum Vauban e.V. - Alfred-Döblin-Platz 1 - D-79100 Freiburg im Breisgau - Alemania - Tel: (49-761) 456871/31 - Fax: (49-761) 456871/39 - Correo electrónico: post@forum-vauban.de - sperling@vauban.de
Alemania	Knut Unger, Asociación de Inquilinos de Witten y Habitat Net	<b>Lucha para Promover y Renovar una Alberca Pública</b>	Witten, Alemania	En 2001 el Consejo de la Compañía de Servicio Público local, sin ninguna discusión previa, decide cerrar la alberca pública de Witten y vender la tierra. Con el apoyo de la Asociación de Inquilinos de Witten, un pequeño grupo de habitantes locales cuestiona públicamente la necesidad de vender tan importante componente de la identidad de la ciudad y los servicios públicos. Muchos otros vecinos y organizaciones se sumaron al grupo y comenzaron a pedir alternativas e incluso a elaborar sus propias propuestas. Todas fracasaron porque las autoridades locales negaron toda posibilidad de discutir el caso. En octubre de 2002 el grupo comenzó a recolectar firmas para realizar un plebiscito. En 3 semanas, unos 10,000 residentes (más del 15% de la población votante) firmaron la petición. Aún así, el Consejo de la ciudad no cambió su actitud y decidió no permitir el plebiscito. Ni las demostraciones públicas ni los procedimientos legales fueron	Alemania - Witten - Infraestructura Social - Venta - Protesta - Recursos Legales - Negociación Política - Plebiscito	Witten Tenants Association / Habitat Net: Knut Unger y Uwe Jakomeit - Bahnhofstr. 46 - D-58425 Witten - Alemania - Tel: (49-2302) 276171 - Correo electrónico: unger@mvwit.de

**Producción y Gestión Social del Hábitat**  
**Cuadro síntesis de los casos**

<b>País</b>	<b>Autor de la Ficha</b>	<b>Nombre de la Experiencia</b>	<b>Ubicación: ciudad, país</b>	<b>Caracterización</b>	<b>Palabras Clave</b>	<b>Contacto</b>
España	Equipo de la Plataforma de Entidades	<b>La Plataforma de Entidades y Vecinos de La Mina</b>	Barcelona, España	Se trata de un barrio creado en la última fase de la dictadura franquista para desplazar a la periferia de la ciudad unas 15,000 personas que vivían en barracas en Barcelona. Durante 30 años ha sido utilizado por las propias administraciones para disponer de un espacio de "control" de ciertos "problemas sociales" que no se querían en otros espacios de la ciudad.	España - Barcelona - La Mina - Transformación Social y Urbanística - Desarrollo Comunitario - Participación Activa - Visión Global - Especulación - Ghetto - Marginación - Educación - Estigmas - Proceso - Seguridad - Espacio	Plataforma de Entidades y Vecinos de La Mina - Calle Xaloc 5, planta baja - 08930 Sant Adrià de Besòs - Barcelona - Tel: (34-93) 3814205 - Correo electrónico: plataforma@desdelamina.net
Francia	Katharine Coit	<b>Urbanismo y Democracia</b>	París, Francia	Urbanismo y Democracia es una asociación barrial creada en 1993 en respuesta a una maniobra de autoridades locales y desarrolladores privados que habría privado al barrio de Bauer Thermopyles de un parque público. A lo largo de esta lucha, la asociación tuvo otras confrontaciones con la ciudad, teniendo como objetivo afirmar el derecho de los habitantes locales a influenciar en las decisiones que conciernen a la planeación y manejo de su entorno urbano.	Francia - París - Asociación Barrial - Protesta - Planeación Urbana Participativa - Vivienda Social Alternativa	Asociación Urbanismo y Democracia - 24 rue de Thermopyles - 75014 - París - Francia - Tel: (33) 40448192 - Web: <a href="http://u.d.free.fr">http://u.d.free.fr</a> - Correo electrónico: kathcoit@wanadoo.fr - sabine.brohl@free.fr

# **América Latina**

# Producción Social del Hábitat: un esfuerzo transformador colectivo

por Carla Rodríguez

*Yo estaba sobre una loma cuando vi acercarse Lo Antiguo;  
Sin embargo, decía ser Lo Nuevo.  
Se arrastraba sobre muletas nuevas, nunca vistas en ninguna parte  
La piedra pasó rodando, exhibida como el descubrimiento más reciente...  
La caravana iba rodeada por gente que gritaba:  
¡Aquí viene lo Nuevo, dad la bienvenida a Lo Nuevo!  
Y quien escuchaba, sólo oía esos gritos; pero quien  
miraba, veía también a muchos que no gritaban.  
Y así marchaba Lo Viejo, disfrazado de nuevo; pero  
en su marcha triunfal arrastraba también Lo Nuevo,  
que era exhibido como si fuera Lo Viejo.  
Lo Nuevo marchaba encadenado y vestido de  
harapos que dejaban al descubierto sus miembros  
jóvenes y vigorosos...  
**De: Desfile de lo Nuevo Antiguo,**  
Bertold Brecht*

## Introducción

Durante los últimos 20 años, el despliegue de la ofensiva del desarrollo capitalista, conocido como proceso de globalización, ha producido una profunda transformación sobre las formas de organización del territorio y de la población, redefiniendo las fronteras y las áreas en que se estructuran los nuevos centros de dinamismo del capital a escala planetaria. Este proceso se corresponde con las políticas económicas neoliberales y programas políticos sobre privatización, apertura y desregulación que se impulsan y se imponen a una multiplicidad de países a partir del denominado 'consenso de Washington' (Castro Soto, 1999).

El esquema de bipolaridad de la guerra fría y la unidad territorial del bloque socialista son parte del pasado. Se impulsan nuevos territorios comerciales, potenciando la introducción de inversiones y la circulación de mercancías: desde los EE.UU., en Norteamérica, con el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) y luego el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), avanzando hacia la incorporación de otras zonas del continente americano. En Europa, con su progresiva consolidación como bloque económico y político. En Asia, donde se incorporan a los mercados inmensas poblaciones, mientras las más importantes multinacionales europeas y norteamericanas invierten miles de millones en asociación con un país de economía centralizada como China, prefigurando nuevas formas de sociedad mercantil y, quizás, de polaridades ideológicas.



La globalización ha acentuado una forma de crecimiento especulativo del capital basado en la posibilidad de una rápida movilidad, sustentada en las nuevas tecnologías de información y comunicación y la organización planetaria de la circulación de valores, como lo demuestran las crisis asiática y brasileña recientes. Se consolida un dictado de políticas económicas desde agencias multilaterales y una sumisión sofocante de muchos países ante las amenazas directas o veladas que se desarrollan durante las negociaciones de las 'cartas de intenciones'<sup>1</sup>. Esto no es otra cosa que una nueva territorialidad del capital que permite localizarse, aprovechar oportunidades de ganancias y retirarse a una gran velocidad de regiones, países o continentes (Argüello, 2001).

Mientras unas pocas grandes ciudades se consolidan como los ejes de esta nueva geografía planetaria (Sassen, 1997), la globalización capitalista multiplica la "misericordia" de manera inédita: incertidumbres, inestabilidad, nuevas formas de violencia e inseguridad, profundización de múltiples modalidades de segregación y una perversa forma de incorporación de las mayorías al modelo, denominada en forma corriente como "la exclusión social", que en lo territorial se expresa como una segmentación interna entre regiones (en el interior de los países y aun dentro de las ciudades).

El desarrollo, las características y grados de estos procesos presentan variaciones significativas, que se vinculan con las características y el equilibrio de fuerzas sociales y políticas existentes en las diversas escalas de territorio (desde los niveles locales hasta la nación y el planeta completo). Procesos muy dinámicos y complejos vinculan en forma directa lo local y pequeño con lo global y planetario (Coraggio, 1997). Si lo local es la escala ineludible donde transcurren nuestras vidas cotidianas, actuar sobre esas condiciones locales implica hoy la necesidad de intervenir en otras escalas.

La globalización capitalista genera dos grandes consecuencias que su nueva clase capitalista transnacional emergente -compuesta por las grandes corporaciones transnacionales, burócratas de los diversos organismos internacionales, altos funcionarios y miembros de gobiernos nacionales y empresas de comunicación que actúan a escala global (Sklair, 2001)- no logra "mitigar": una polarización inédita del ingreso globalmente generado (lo que implica un empobrecimiento también inédito de millones de familias a lo largo y ancho del planeta) y un desarrollo igualmente explosivo de prácticas depredadoras y destructivas que detonan nuevos procesos y ciclos destructivos sobre la humanidad y la naturaleza, muchas veces incontrolables e irreversibles.

En este contexto, los estados nacionales dependientes se entrampan en perversos mecanismos que agudizan estos procesos a partir de la definición de sus políticas macroeconómicas, donde el endeudamiento externo ha jugado y juega un papel sustancial.

En América Latina, la reconversión productiva, la reconversión de la estructura del Estado y el ajuste estructural, como política global, han llevado a decenas de gobiernos a reducir o eliminar por completo sus políticas sociales y sus instituciones, en una decisión paralela a las medidas anti-cíclicas y concentradas en algunas variables macroeconómicas (CEPAL, 2000). En el proceso, con cada período de "auge" se aumenta el gasto y la inversión institucional que incentiva las nuevas grandes inversiones de punta, como los megaproyectos turísticos y las grandes obras de infraestructura requeridos para la eficiente circulación masiva de mercancías. Pero en los consecuentes períodos de "crisis" se restringe la inversión social, el apoyo al desarrollo de los pequeños y medianos

---

<sup>1</sup> En lo que algunos llaman "creación de un estado internacional que es intrínsecamente antidemocrático", Castro Soto (1999).

productores, se eliminan todo tipo de estructuras y capacidades estatales, etc. (Argüello, 2001).

Como otra consecuencia del proceso, se han producido y continúan ocurriendo migraciones masivas que se expresan en una concentración superior al 65% de los pobres en las grandes ciudades de países como Brasil y México (que concentran más del 50% de la población de AL) y que ocurren también en otros países del continente<sup>2</sup>.

Crece la pobreza en las periferias de ciudades que se expanden, a veces excesivamente (por tomas de tierras -ya de segunda y tercera generación-, loteos formales, y muchas veces informales, autoconstrucción familiar por esfuerzo propio, etc.) y, al mismo tiempo, crecen también nuevas formas de pobreza intersticiales, que avanzan sobre los centros urbanos (tomas de inmuebles, ocupaciones de diversos tipos de inmuebles en zonas degradadas de las ciudades, costosos alquileres y subalquileres de piezas, tugurios, etc.), 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).

Todo ello ha supuesto y supone cotidianamente enormes esfuerzos y movilización de todo tipo de recursos y capacidades en la producción del hábitat, con los cuales la gente - millones de personas- continúan resolviendo bajo múltiples y diversas modalidades cómo seguir viviendo y sobreviviendo, resolviendo sus vidas en condiciones de la mayor adversidad y afrontando los nuevos problemas (como niveles inéditos de desocupación en ciudades que no logran "integrarlos") que se suman a los problemas de siempre. Ante la miseria del capital, el capital de la gente se despliega como respuesta por garantizar la vida cotidiana.

En el plano específico de la política habitacional, la década de los '90 encuentra a los países de América Latina reproduciendo variantes del "modelo habitacional chileno". El BID inicia la promoción del concepto de subsidio habitacional directo, que se corresponde con estrategias de presunta eficiencia y focalización (o achicamiento del gasto público). El concepto de subsidio directo pretende evitar los subsidios otorgados en forma "disfrazada" a través de la eliminación de intereses y otros recursos por los cuales las familias accedían a viviendas "por encima de su capacidad de pago". De este modo, se busca configurar nuevos mercados, "transparentados", para los viejos destinatarios de siempre: las empresas constructoras.

El lote mínimo con infraestructura básica y los programas de vivienda progresiva se imponen como recetas en procesos de producción del hábitat definidos y controlados por las empresas. A la gente le corresponde el papel de beneficiarios pasivos e individualizados, a quienes se les define dónde y cómo vivir (pese a la existencia de cientos de experiencias piloto que proliferan en los distintos países de AL demostrando cómo con los mismos recursos utilizados por las empresas, diversas formas de organización popular, con sus recursos técnicos asociados, pueden construir más y mejor, siendo los auténticos beneficiarios de "todo" el proceso productivo, más que un pieza del engranaje que tiene a otros por destinatarios).

Igualmente relevante durante las últimas décadas ha sido el desarrollo de políticas de "regularización dominial". Estas políticas coronan con la propiedad privada y la promesa

---

<sup>2</sup> En paralelo, se genera una corriente de expulsión/fuga de todo tipo de cuadros calificados, que intentan buscar mejores inserciones y oportunidades en los países supuestamente desarrollados.

(generalmente inefectiva) de un futuro acceso al crédito, largos procesos de esfuerzo y lucha que nacieron colectivamente. Miles de familias los iniciaron ocupando tierras abandonadas, la mayor parte de las veces inadecuadas (inundables, por ejemplo), que debieron transformar sobre la base principal de sus aportes y trabajo, materializando barrios íntegros de nuestras ciudades latinoamericanas. Estos procesos colectivos, sin embargo, se fueron institucionalizando bajo diversos mecanismos de control y subordinación política que tendieron a fragmentar la organización popular y a diluir el potencial organizativo de la gente. Finalmente, se otorga casi como una dádiva individual un derecho que la gente ha ganado históricamente, a través de su esfuerzo y su trabajo colectivo.

En estas perspectivas, la vivienda se reduce a un "techo" para que la población -los numerosos convidados de piedra al banquete del neoliberalismo- continúe reproduciéndose en condiciones de exclusión y miseria (Fonseca; 1997), "colgándose" precariamente en dispositivos de mercado y marcos normativos que nunca se adecuan a sus necesidades, y, en la medida de lo posible, sin producir perturbaciones políticas. Se pretende, como siempre, que el capital de la gente sea funcional al desarrollo voraz del gran capital.

Sin embargo, los efectos de los procesos políticos y económicos desencadenados trascienden toda capacidad de abordaje compensatorio desde estas políticas globalizadas que sólo llegan a una parte de la población, mientras los déficits crecen y crecen. En Argentina, por ejemplo, al ritmo de producción actual se necesitarían más de 65 años para atender el déficit de vivienda de millones de familias que, se calcula, existe hoy. Con la eliminación progresiva del Fondo Nacional de la Vivienda la situación se agrava.

En este cuadro se contraponen y destacan, especialmente, las experiencias de producción social del hábitat impulsadas en América Latina durante estas décadas, fundamentalmente a partir de las luchas y esfuerzos colectivos de las organizaciones sociales y movimientos de hábitat, así como por la existencia de capacidades técnicas que han ido generando ONG y grupos universitarios comprometidos con esta temática. Estas experiencias buscan prefigurar otros lineamientos y políticas que potencien y se correspondan con las perspectivas, esfuerzos y necesidades populares.

Experiencias que establecen 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, que implican 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.

Algunas de ellas se han incorporado en este proceso de relevamiento que es parte de la propuesta de creación de un Grupo de Trabajo sobre Producción Social del Hábitat en el seno de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC)<sup>3</sup>. Sus protagonistas, generosamente, han hecho un esfuerzo de sistematización para poder poner en común algunos aspectos de sus prácticas.

En este proceso se busca indagar, profundizar, compartir, socializar. Avanzar la discusión entre quienes han sido parte activa de esos pasos más allá, en un contexto de encrucijadas políticas, sociales y culturales sobre el destino de nuestros pueblos.

---

<sup>3</sup> La Coalición Internacional para el Hábitat (HIC, por sus siglas en inglés) es desde 1971 una red de ONG, organizaciones sociales, investigadores urbanos y activistas que trabajan en cerca de 80 países en la promoción, defensa y realización de los derechos a la ciudad y la vivienda. La de México es la oficina de coordinación regional para América Latina.

Con base en la compleja y valiosa matriz analítica que ha sido diseñada por el arq. Enrique Ortiz, y que refleja la multiplicidad de dimensiones implicadas en las producción social del hábitat, así como 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, se propone una lectura que presenta algunas ideas preliminares y muchas preguntas para el futuro.

Preguntas que se vinculan con las condiciones de desarrollo de un proceso más amplio, donde quizás el capital de la gente y sus esperanzas se puedan organizar para transformarse en poder.

## **Análisis preliminar con algunas preguntas**

### ***1- Caracterización de las experiencias***

Presentaron sus fichas 42 experiencias. De ellas, 22 involucran a organizaciones sociales como promotoras de las mismas (buena parte de ellas ligadas a movimientos de hábitat - San Pablo, Buenos Aires, Córdoba, México-). En el caso de Venezuela, con fuerte presencia de la Universidad y, en el caso Brasil, en relación conjunta con ONG<sup>4</sup>. Las restantes han sido promovidas por ONG.

En relación con el tipo de organización promovida en las experiencias presentadas, se destacan cooperativas y asociaciones y, en el caso brasileño, mutirões, como una variante de la forma cooperativa. Varias ONG tienden a trabajar con familias dispersas o pequeños grupos informales.

En términos de la escala de intervención predominan los proyectos (en algunos casos, como en Brasil, enmarcados en programas que los movimientos lograron impulsar en ámbitos institucionales de gobierno, con diversas dificultades en términos de lograr su continuidad); en otros casos (Río de Janeiro, Buenos Aires), las organizaciones promotoras impulsan conjuntos de proyectos con el fin de obtener la instalación de políticas (marcos normativos y recursos). A escala de programa, se destacan los que han podido implementar las ONG a través de la administración de fondos y con distintos tipos de articulaciones con organismos de gobierno que, en muchos casos, tienen alcance nacional (Colombia, Costa Rica, El Salvador) o provincial (Córdoba, Argentina).

Aunque numerosas experiencias se centran exclusivamente en los componentes habitacionales (financiación, ejecución, con una integración de aspectos sociales o de empleo ligados en forma directa a la "obra"), hay un amplio espectro que avanza en el abordaje de propuestas complejas, integrando otros aspectos (ambientales, sociales, educación, salud, capacitación y fortalecimiento de las organizaciones, género, etc.). En menor medida, existen propuestas ligadas a la atención de situaciones de emergencia. El diseño de fondos autónomos, como mecanismos financieros de soporte, ha sido una especialización distintiva de las ONG.

En sus alcances territoriales predominan las acciones puntuales, aunque más de un tercio de las experiencias tienen implicaciones de escala barrial y un 64% se plantea algún tipo

---

<sup>4</sup> En el caso Litoral, de Argentina, se presenta un programa diseñado como respuesta a una situación de emergencia por inundaciones que propone un mecanismo de gestión asociada, comprometiendo, desde el inicio, la participación de distintos actores gubernamentales.

de incidencia en este plano. En este sentido se destacan, por una parte, la ejecución de grandes conjuntos periféricos -barrios en sí mismos por su escala- que plantean diversos efectos sobre su entorno inmediato y, por otra, las intervenciones en áreas centrales. Estas últimas están orientadas a lograr condiciones de radicación e integración de población que reside en formas precarias e intersticiales en barrios socialmente heterogéneos (en modalidades como casas ocupadas, alquiler y subalquiler de piezas, etc.), o bien en áreas degradadas de localización central (tipo “villas”, “favelas”, “cantegriles”), como en el caso de Las Palmas en San Salvador que implicó la recalificación de un extenso barrio con severos déficits de infraestructura y vivienda. Las organizaciones sociales plantean una variedad de intervenciones en este sentido, que surgen de las diversas condiciones que afectan a la población que integran.

Entre las ONG, la amplia cobertura ha tendido a racionalizar la intervención con apoyatura crediticia sobre familias dispersas y, en algunos casos (Costa Rica), definiendo un espectro de modalidades para distintos segmentos que incluye el subsidio cruzado y componentes de fortalecimiento comunitario.

Las organizaciones sociales y movimientos han tendido a promover experiencias de producción del hábitat autogestionarias, colectivas y organizadas. Las ONG, en algunos casos (donde se asocian a las organizaciones), acompañan estos procesos; en otros, donde han desarrollado fondos financieros específicos, se dirigen mayoritariamente a formas de producción de tipo individual-familiar. En pocos casos la producción se deriva a terceros (por ejemplo, empresas).

En términos de alcance, nos encontramos aún con un predominio de números acotados. En general, los proyectos abarcan menos de 1000 familias. Las ONG superan esta escala, siendo particularmente significativos los casos de FUPROVI (Costa Rica) con 20.000 intervenciones y FUNDASAL (El Salvador) que ha producido 25.790 viviendas en 196 proyectos (160 mil personas beneficiadas). En estos casos, las ONG parecieran constituirse en organismos paraestatales, por la escala e impacto de intervención de sus programas<sup>5</sup>. También la UMM (Brasil) menciona 100.000 beneficiarios de los mutirões autogestionarios de San Pablo<sup>6</sup>. La escala de actuación se amplía en función de la existencia de políticas y de la integración multiactoral para sustentarlas.

Se plantean así algunas preguntas generales:

- ¿Cómo ampliar la cobertura, los alcances territoriales, la escala de intervención para acercarla a los severos déficits existentes?
- ¿Qué papel pueden jugar las organizaciones sociales y movimientos de hábitat?
- ¿Cómo se aprovecha y desarrolla la experiencia adquirida desde algunos programas de amplio alcance impulsados por ONG?

## **2- Tipo de intervención, componentes y procesos integrados**

Los tipos de intervención presentan gran variabilidad. Pareciera haber una preferencia por la ejecución de vivienda terminada (particularmente desde las organizaciones sociales),

---

<sup>5</sup> Surge como un aspecto significativo a profundizar la relación de estas ONG con los organismos estatales.

<sup>6</sup> Hay otros casos en los que proyectos impulsados por organizaciones que son parte de movimientos deben considerarse en un contexto más amplio de intervenciones semejantes (por ejemplo en la provincia de Córdoba, Argentina). No disponemos de números totales en ese sentido. Resultaría significativo poder analizar comparativamente estas experiencias regionales de políticas públicas impulsadas activamente desde movimientos sociales, cuáles han sido sus alcances y limitaciones.

aunque se han desarrollado experiencias de vivienda progresiva y mejoramiento o ampliaciones (esto último más racionalizado desde las ONG). La intervención en áreas centrales -a través de la rehabilitación de viviendas o de su renovación- aparece como modalidad de incipiente desarrollo (Buenos Aires, San Pablo, Río de Janeiro, Lima).

En relación con el desarrollo de propuestas complejas, las organizaciones sociales integran una diversidad de componentes bajo su gestión y control. Todas realizan diversas acciones de capacitación, predominando las modalidades informales como talleres y cursos. En paralelo, hay un fuerte desarrollo de propuestas de actividades generadoras de ingresos (aunque no es clara la evaluación de sus alcances).

En menor medida, pero señalando ya una tendencia, se ha tendido a desarrollar actividades para grupos especiales (jóvenes, niños y, en menor medida, ancianos), de convivencia, cultura y deportes, prevención y atención primaria de la salud, apoyo al consumo y abasto, integración de componentes ecológicos (particularmente destacado en los casos mexicanos) e inseguridad urbana (mencionada como problema que algunas OS intentan abordar, en particular en los casos de Brasil analizados).

En términos de procesos impulsados por las organizaciones sociales en la producción social del hábitat, todas señalan el "fortalecimiento" y su voluntad de incidencia sobre las políticas públicas (grandes dificultades para todas en este plano). En menor medida, se impulsa el fortalecimiento de la economía popular, la gestión ambiental y la solidaridad y apoyo a grupos u otras iniciativas sociales (esto lo definen con mayor énfasis las organizaciones que se encuentran ligadas a movimientos). Las organizaciones ligadas a movimientos sociales también se consideran parte activa y pretenden incidir en las luchas democráticas en sus ciudades y países, pero la orientación de sus acciones se desarrolla con un mayor énfasis en objetivos tangibles y no tanto en términos de acciones de alcance genérico como campañas de "defensa de derechos" o "denuncias por violaciones de derechos".

Se destacan como tendencias:

- El desarrollo de una diversidad de intervenciones, para una diversidad de manifestaciones de la precariedad del hábitat.
- El avance hacia una mirada de la complejidad que busca incorporar diversos componentes. Hay mucho por desarrollar en la concreción operativa de las propuestas que abordan la complejidad.

Y pueden plantearse algunas hipótesis:

- En términos de procesos, la profundización de propuestas que desarrollen la economía popular e incluyan componentes ambientales pareciera ligarse con el desafío de ampliar los procesos de fortalecimiento de las organizaciones y la autonomía popular.
- Los procesos anteriores parecieran ser parte inescindible de la construcción de poder político que amplíe la incidencia de las organizaciones populares.

### ***3- Estrategias transformadoras***

#### **Manejo de procesos complejos e integrales**

Existe una tendencia a asumir, cada vez más, los procesos de producción social del hábitat como procesos complejos. Las organizaciones sociales tienden a avanzar en esta

concepción, integrando múltiples componentes de la vida cotidiana de la población en sus estrategias (más allá de la ejecución de viviendas y los aspectos sociales y de empleo ligados a esta fase). Esta complejidad enriquece el potencial de desarrollo de las organizaciones sociales y las familias y personas que las integran, al abordar, cada vez, más dimensiones de la vida cotidiana. Al mismo tiempo, el manejo de la complejidad y de la integralidad plantea crecientes desafíos (sobre la eficiencia y eficacia para cada aspecto u objetivo específico).

Las ONG, por su parte, han tendido a la especialización y la integración de aspectos de multidisciplinaria o diseño de mecanismos multiactorales de gestión subordinados a esos objetivos específicos (como el diseño de fondos).

- ¿Cómo se torna cada vez más eficiente y multiplicador el abordaje desde la complejidad y la diversidad en la producción social del hábitat por parte de organizaciones sociales y movimientos?
- Las estrategias de construcción desde la complejidad y la diversidad ¿incrementan el potencial político de las organizaciones y movimientos populares y sus aliados?

### **Fortalecimiento de la soberanía popular**

Las organizaciones sociales y movimientos han acumulado una amplia experiencia que tiene por rasgos principales el fomento de los métodos y procesos autogestionarios, junto con un extendido ejercicio de múltiples modalidades de democracia directa.

Por el contrario, no se encuentra en los registros mención a estrategias políticas ligadas con la negociación de espacios para representantes de los movimientos en las instituciones de democracia representativa con partidos políticos (como concejeros y legisladores, locales y estatales, etc.).

En menor medida, se presenta el desarrollo de experiencias exitosas que incluyen modelos de corresponsabilidad entre organizaciones sociales y otros actores de la sociedad civil y el Estado. En este ámbito, algunas ONG han tenido avances al lograr mecanismos relativamente estables de actuación con organismos públicos. Pueden mencionarse ciertas experiencias regionales, como fue la Mesa de Concertación de Políticas Sociales y Hábitat en la ciudad de Córdoba (en la década del 90) o el Programa de Mejoramiento de Vivienda (Num. 27) en la Ciudad de México, promovido inicialmente por las ONG, que se diseñó y operó en forma cogestionada con el Instituto de Vivienda de la Ciudad, una organización social (UPREZ), la Caja Popular Mexicana como operador financiero y FOSOFI (ONG) como cofinanciador. Varias experiencias promueven el involucramiento activo de este tipo de alianza a lo largo de todo un proceso pero, en términos generales, los alcances en este plano parecieran limitados.

Aspectos como la gestión autónoma del territorio aparecen sobre todo en aquellas experiencias donde las organizaciones sociales han sido protagonistas o ejecutoras de grandes conjuntos habitacionales de escala barrial, localizados en general en áreas periféricas de las ciudades. En algunos casos (como el de la União da Juta en San Pablo), esta capacidad irradia más allá de sus límites, tanto en la provisión de servicios comunitarios como al promover modelos de integración y organización en los barrios pauperizados del entorno.

La defensa de los derechos -por ejemplo el desarrollo de campañas genéricas de defensa de derechos o denuncia de su violación- no se plantea como un eje de importancia central para el fortalecimiento de la soberanía popular en los procesos relevados.

En términos generales, por los objetivos que se plantean, las ONG no desarrollan estrategias de fortalecimiento de la soberanía popular.

- ¿Qué estrategias se están dando las organizaciones sociales y movimientos en términos de representación política? ¿Cuáles son las perspectivas y debates en torno a las formas de democracia representativa, sus institucionalidades y los roles de los partidos políticos?
- ¿En qué condiciones es posible avanzar en experiencias de corresponsabilidad entre organizaciones sociales, sociedad civil y Estado? ¿En qué escalas? ¿En el marco de qué estrategias políticas?
- La gestión autónoma territorial ¿continúa siendo un objetivo estratégico de las organizaciones sociales? ¿Qué se plantea para las áreas centrales de las ciudades?
- ¿Cómo pueden acompañar ONG, Universidades y otras capacidades técnicas el fortalecimiento de las estrategias de soberanía popular?

### **Construcción de una nueva cultura y ética centradas en el ser humano y la naturaleza**

Todas las experiencias promueven aspectos ligados a la "autocreación", la "autoproducción", la "autoorganización", la "autogestión" (aunque esto adquiere diversos significados y niveles de complejidad que merecen ser profundizados).

Las organizaciones sociales avanzan en los aspectos ligados a la dimensión colectiva, desde diversas modalidades de autoorganización hasta procesos más complejos de autogestión (involucrando el control directo de todos los aspectos ligados a la producción social del hábitat, en sus dimensiones sociales, económicas, políticas y culturales).

Las ONG, por su parte, tienden a potenciar los aspectos "auto" referidos al nivel de las familias como un elemento de racionalización y potenciación de sus respectivos recursos.

En términos generales, aparece una gran variabilidad en los aspectos que hacen a la construcción de una nueva cultura. Algunos están dando más y mayor importancia al crecimiento personal en el contexto de organizaciones, visto como una forma de potenciar y enriquecer al colectivo (por ejemplo en las experiencias de Nueva Democracia y União da Juta). Del mismo modo, se mencionan de forma recurrente aspectos referidos a la equidad de género, aunque con poco desarrollo de elementos concretos para su instrumentación.

Aspectos como la acción solidaria e incluyente, la convivencia, la tolerancia y el respeto son mencionados en menor medida como parte activa de las estrategias.

Sin embargo, en algunas experiencias, fundamentalmente las que integran movimientos sociales, se destaca un cambio en el lenguaje, en las formas de expresión que dan cuenta de un "nosotros", de sujetos y propuestas colectivas y a la vez diversas y plurales (por ejemplo, El Capulín -MUP- en México; la União da Juta -UMM- en Brasil; Las Cortaderas -UOBDS- y el MOI y ASEVIS -FTV- en Argentina).



Finalmente, algunas experiencias involucran el desarrollo de una conciencia ambiental, involucrando en los proyectos componentes ligados a evitar la degradación del agua, cierto tipo de producción ecológica, etc.

- Profundizar el debate sobre los múltiples contenidos de lo "auto" (autocreación, autoproducción, autoorganización, autogestión). ¿Qué tipo procesos "auto" potencian más la construcción de poder popular?
- ¿Cuál es la relación entre lo "auto" y la construcción de políticas públicas que direccionen recursos y potencien a las organizaciones populares en sus estrategias de producción social del hábitat ?
- ¿En qué medida un nuevo lenguaje habla de nuevas prácticas y de un cambio cultural profundo que acompaña la construcción de políticas?
- ¿Las organizaciones sociales tienen que potenciar el desarrollo individual? ¿Cómo es la relación entre crecimiento individual y crecimiento colectivo?
- Si la dimensión ambiental se presenta como uno de los puntos críticos a los cuales el capitalismo no está encontrando repuestas adecuadas, ¿en qué medida y de qué formas las organizaciones sociales pueden incorporar este aspecto en sus estrategias y propuestas?

### **Métodos e instrumentos transformadores de la gestión colectiva**

Las organizaciones sociales y movimientos han enfatizado el desarrollo de métodos organizativos que privilegian la responsabilidad colectiva, socializando, haciendo parte en múltiples niveles a sus integrantes y legitimando sus decisiones con la utilización de asambleas y otras modalidades de decisión directa y colectiva (con todas sus limitaciones, este tipo de prácticas incluye e instruye a los participantes en procesos de mayores perspectivas personales y grupales que la recepción de una vivienda "llave en mano" o el desarrollo de una estrategia individual-familiar aislada).

Generalmente, estos métodos organizativos e instrumentos se complementan con el ejercicio de formas de trabajo colectivo que sustentan y son vistas como parte sustancial del proceso de integración organizativa, así como de la consecución de los objetivos específicos (por ejemplo, la ejecución por ayuda mutua en procesos de producción autogestionaria de viviendas). En diversos casos, las cooperativas han sido el instrumento concreto que canaliza estas dimensiones colectivas de los procesos socioorganizativos.

También existe una amplia experiencia en gestión de servicios y equipamientos comunitarios, componentes ligados en forma directa con las necesidades habitacionales. Sin embargo, es mucho más limitada la gestión colectiva de procesos productivos y de acceso al consumo.

Finalmente, si las organizaciones sociales inician en forma colectiva los procesos tendientes a resolver la falta de vivienda, desarrollan procesos organizativos complejos sustentados en modalidades de gestión, de toma de decisiones y de trabajo colectivo y gestionan colectivamente los servicios y equipamientos con que tornan sus barrios parte de la ciudad; las modalidades predominantes de propiedad con que coronan estos procesos son formas de apropiación individual.

Se diferencian en este punto la experiencia masiva y perdurable de la política habitacional uruguaya de cooperativas de usuarios (más de 20.000 familias), sostenida por la presencia y la lucha del movimiento cooperativista (FUCVAM); y a escala de conjunto de proyectos (y con un nivel incipiente desarrollo legislativo -Ley 341-), la experiencia del

MOI en áreas centrales de ciudad de Buenos Aires y el proyecto de Palo Alto en México DF (que les ha permitido mantenerse en un área de gran desarrollo de corporaciones internacionales sujeta a un proceso de extrema valorización del suelo).

#### **4- Estrategias operativas y de acción**

##### **Estrategias de lucha popular**

Existe una muy importante experiencia regional en el plano de *la negociación con autoridades*. Durante décadas, sobre sus prácticas concretas, las organizaciones sociales y ONG han acumulado saberes sobre modos de hacer, logros y obstáculos, y desarrollado múltiples estrategias para negociar con instancias estatales. En este sentido, las prácticas relevadas no son "aisladas".

- ¿Vale la pena profundizar el intercambio de estas experiencias?, ¿sistematizarlo?
- ¿Es posible evaluar conjuntamente los alcances y limitaciones de las estrategias de negociación en las actuales condiciones sociopolíticas locales, nacionales, regionales (AL) y globales?

Los movimientos y organizaciones sociales han desarrollado experiencias conjuntas con ONG (por ejemplo, UMM en San Pablo, cooperativas de UOBDS en Córdoba y organizaciones del MUP mexicano) y, en menor medida, con Universidades (Nueva Democracia, Caracas; ASEVIS, Mendoza). En algunos casos, las organizaciones cuentan con equipos técnicos dentro su propia estructura (MOI, Buenos Aires; Asamblea de Barrios, México; Hábitat Productivo, Surco y Lima). Estos movimientos y organizaciones sociales encuentran dificultades para obtener en forma sostenida y constante el compromiso de los organismos de gobierno, la continuidad y la institucionalización como políticas de sus propuestas.

Las ONG que han logrado un alcance de gran escala (FUPROVI en Costa Rica, FEDEVIVIENDA en Colombia, FUNDASAL en El Salvador) han desarrollado particularmente capacidades de articulación con diversos niveles y organismos de gobierno. De algún modo, parecieran constituirse en agencias cuasi-estatales que toman un peso significativo en las políticas habitacionales de sus países. Su accionar no confluye con el desarrollo de movimientos sociales de hábitat de peso significativo.

En el plano propositivo, tanto las organizaciones sociales como las ONG han desarrollado con bastante amplitud articulaciones entre diversos actores para fortalecer sus propuestas complejas. En este sentido, parecer *haber una mirada que se abre, cada vez más, hacia la complejidad y la integralidad para abordar el problema habitacional*.

- Sistematizar y socializar el cúmulo de experiencias que proponen alianzas multiactorales. Profundizar y precisar sus condiciones de posibilidad y limitaciones. ¿Qué contextos sociopolíticos y escalas de acción las han favorecido?
- ¿Qué limitaciones encuentran las organizaciones sociales de hábitat para llevarlas adelante?
- ¿Qué tipos de alianzas se debieran impulsar hacia el futuro, con quiénes y para qué?
- ¿Cuáles son las posibilidades y límites de la escala local?
- ¿Es posible construir alianzas sostenibles en escalas mayores, a niveles nacionales y regional-continenciales, por ejemplo?

En las últimas décadas, organizaciones sociales, movimientos y ONG han desarrollado un amplio bagaje de *experiencias demostrativas*. En todos los países, OS, Movimientos y ONG han demostrado que saben, que pueden, que tienen propuestas viables y capacidades para perfeccionar y desarrollar.

En diferentes momentos históricos, se han implementado políticas y programas partiendo de la experiencia y la fuerza que dan algunos casos demostrativos. En México, Palo Alto fue el referente para el diseño de varios de los instrumentos y programas en los años 76-82, que como Fonhapo (Fondo Nacional de Habitaciones Populares) han estado vigentes hasta hoy (aunque muy distorsionado y pobre actualmente) y algunos mecanismos adoptados durante la reconstrucción de la ciudad central a raíz de los sismos del 85 y del propio Programa de Mejoramiento. En Uruguay, partiendo de cuatro experiencias piloto, entre ellas "Isla Mala", la FUCVAM se ha desarrollado como movimiento social, construyéndose como actor social y político y defendiendo un sistema de financiación para las cooperativas de alcance nacional. Por su parte, como ya señalamos, las ONG de Centroamérica y el Caribe también han realizado experiencias de amplio alcance cuantitativo.

Pero, en términos generales, las experiencias demostrativas no se han transformado en políticas de escala. Aun en aquellos casos donde hay políticas y tienen escala, los grandes indicadores macro de déficits continúan deteriorándose...

- ¿Hasta cuándo seguiremos "demostrando"?
- ¿Cómo se construyen y ejecutan políticas que tengan por protagonistas a los movimientos y organizaciones sociales populares y por aliados estratégicos a las capacidades técnicas e intelectuales comprometidas con su desarrollo?

Menos ha sido relevado el desarrollo de estrategias de acción directa para impulsar sus proyectos. Muy ligado a la amplia experiencia de negociación, casi todos los actores mencionan el desarrollo de acciones de presión. Presión y negociación, en conjunto, parecieran haber permitido el desarrollo de un gran cúmulo de experiencias demostrativas relevadas. Con menor frecuencia se mencionan otras estrategias de acción directa como invasiones y tomas de tierra y la realización de movilizaciones. Sólo lo hacen algunos proyectos impulsados por organizaciones sociales que están integradas en movimientos.

- ¿Cuáles son los alcances de las estrategias que combinan negociación con presión?
- ¿Cuál es el papel de la movilización y la reivindicación si se pretenden impulsar políticas de hábitat que tengan por protagonistas a las OS y movimientos, y fortalezcan sus niveles de organización?
- ¿Cómo se genera capacidad de movilización y cómo se articula en una estrategia política más amplia que canalice recursos públicos hacia la producción social del hábitat y el fortalecimiento de los sectores populares? ¿Cómo se articula la movilización con el desarrollo de los demás planos de trabajo implicados en la producción social del hábitat?

Existe *muy limitado acceso a los medios de comunicación*, y en términos generales, no se los plantea como parte de la estrategia. En algunos casos, se alude al plano de la comunicación interna.

- ¿Qué papel juegan la comunicación interna y externa para el impulso de políticas que fortalezcan la organización popular a través de estrategias de producción social del hábitat?

- ¿Qué grado de importancia tiene el acceso a los medios de comunicación?

Por último, en los casos documentados no se recogen experiencias en las que parte de la estrategia se juegue en términos de denuncias de violación de derechos.

- ¿Qué papel podría jugar la defensa de los derechos -o la denuncia de su violación- para el desarrollo de políticas públicas que orienten los recursos hacia las estrategias de producción social del hábitat y el fortalecimiento del poder popular?

### **Estrategias de fortalecimiento interno de las organizaciones populares de hábitat**

Todas las experiencias promueven la capacitación bajo diversas modalidades (desde las ligadas en forma directa con componentes de ejecución material del hábitat hasta el fortalecimiento comunitario). Predominan las modalidades no formales como cursos y talleres. En este sentido, se diferencia el caso mexicano de UPREZ, que ha desarrollado escuelas populares con reconocimiento oficial en todos los niveles<sup>7</sup>. Casi ninguna experiencia explícita como dimensión estratégica la formación de cuadros directivos.

- ¿Deberían sistematizarse y conocerse en profundidad las experiencias que avanzan en la institucionalización y formalización de las líneas educativas? ¿En qué condiciones se podrán replicar?
- ¿No resultará necesario dar mayor importancia y desarrollar estrategias sistemáticas de formación de cuadros de dirección de las organizaciones sociales y movimientos? ¿Qué papel jugarán los movimientos sociales de hábitat en este sentido? ¿En qué pueden contribuir las capacidades técnicas ligadas a los movimientos populares, ONG, Universidades, etc.? ¿Puede el Grupo de Trabajo sobre Producción Social del Hábitat jugar algún papel en esta dimensión? ¿Es posible definir grandes lineamientos conjuntos a nivel latinoamericano y, al mismo tiempo, proponer estrategias y modalidades flexibles de aplicación a escala internacional, nacional y local?

Las organizaciones sociales y movimientos mencionan de manera recurrente y sustantiva como parte de sus estrategias internas de fortalecimiento la *participación activa en diversos niveles de tomas de decisiones* (desde instancias generales, como asambleas y comisiones, hasta el diseño de proyectos y unidades de vivienda), así como la *socialización de responsabilidades* (implementación de diversas estructuras de división del trabajo en los proyectos).

Estas dimensiones no están presentes en los grandes proyectos impulsados por ONG productoras de hábitat, que atienden fundamentalmente a "familias" y a "población dispersa", y colocan el énfasis en la eficiencia financiera y el desarrollo de esquemas de gestión asociada con actores de gobierno (que presentan múltiples elementos de interés en términos de modelos de institucionalidad y eficacia en la asignación económica).

- ¿Cómo se pueden complementar las distintas fortalezas?
- ¿En qué tipo -o tipos- de construcción sociopolítica en el campo del hábitat popular podrán confluir el protagonismo de las organizaciones y movimientos sociales, la participación activa en diversos niveles de toma de decisión de grandes números de pobladores, la socialización de responsabilidades, la eficiencia económica en gran escala y la capacidad de institucionalización de modelos complejos y flexibles

---

<sup>7</sup> Como es el caso, también, de las escuelas de educación primaria, secundaria y terciaria del MST en Brasil.

adecuados a las características de los sectores populares en sus diversas condiciones de vida y necesidades locales?

En cuanto al desarrollo de *estrategias financieras*, las ONG han presentado un cúmulo significativo de experiencias que se destacan por el manejo eficiente de fondos cuando logran una aplicación de gran escala. Algunas han logrado impacto significativo al potenciar el alcance de los recursos públicos con el manejo de alternativas múltiples y subsidios cruzados (FUPROVI en Costa Rica, por ejemplo). En términos generales, existe una limitación de estas estrategias debida al carácter de las políticas macroeconómicas (que redundan en el deterioro de las posibilidades de las familias beneficiarias –señalado, por ejemplo, por AVE en Córdoba, Argentina- y que condicionan las características de funcionamiento de los mismos). Cuando los fondos son más acotados, los costos de operación y mantenimiento por parte de la ONG también redundan en intereses elevados.

Ligado sin duda al desarrollo de un gran cúmulo de experiencias demostrativas y de proyectos impulsados en un contexto de ausencia de políticas públicas orientadas a sus necesidades y propuestas, numerosas organizaciones sociales y movimientos han dirigido sus esfuerzos a desarrollar una gran capacidad de articulación de recursos provenientes de múltiples orígenes (de diversos organismos de gobiernos, de distintos niveles, en distintas etapas), para potenciar así sus propios recursos y la concreción de sus proyectos. Se han invertido enormes esfuerzos en “armados” de tipo casi “artesanal” que prefiguran y muestran como posibles diseños de políticas adecuados a sus propuestas y a las condiciones de los sectores populares (MOI en Buenos Aires, experiencias en el centro de San Pablo, Cooperativas de Río de Janeiro, Nueva Democracia en Venezuela, etc.).

En esta dirección y potenciando su autonomía en la dimensión económica, muchas organizaciones sociales han presentado experiencias exitosas en el manejo directo de los recursos provenientes del crédito público, a los que asocian y potencian con la movilización de otros recursos sociales -como el trabajo bajo la forma de ayuda mutua-, la utilización de subsidios, etc.

Es característica distintiva de las OS y los movimientos movilizar la capacidad de ahorro de las familias junto con otros recursos sociales en forma colectiva, tendiendo a articularla con las mencionadas capacidades de manejo del crédito público y la obtención de otros recursos (subsidios, materiales, compra de tierras fiscales, etc.). La experiencia de los movimientos y organizaciones sociales demuestra capacidad de autonomía y potencial para actuar como actores económicos de peso y protagonizar procesos que definen las condiciones de vida cotidiana de las familias ligadas a todos los aspectos de la producción de su hábitat. En este sentido, es paradigmática la experiencia de FUCVAM a escala nacional en Uruguay.

La principal limitación se vincula con lo acotado de las experiencias y un contexto sociopolítico desfavorable a la definición de políticas que las tomen como sujetos protagónicos.

- ¿Cómo se “salta” del cúmulo de experiencias puntuales al impulso de políticas masivas de producción social del hábitat protagonizadas por OS y Movimientos del hábitat?
- ¿Qué debilidades presentan hoy las OS y Movimientos para acrecentar su potencial como actores económicos? ¿Qué pueden aportar las experiencias exitosas de las

ONG durante la última década en este plano? ¿Y una experiencia de política nacional como la del cooperativismo uruguayo?

- ¿Qué potencial tienen herramientas como los subsidios cruzados? ¿Es posible desarrollar la diversificación de la base social? ¿Se requieren estrategias diferenciadas en las periferias y los centros?, ¿cuáles?
- ¿Qué obstáculos políticos se identifican: en el interior de las OS y movimientos, en las perspectivas y visiones de otros actores y aliados con que interactúan, en otros movimientos del campo popular, partidos políticos, etc. (a escala local, nacional, en el debate internacional)?

### **Estrategias orientadas a ampliar el impacto social de las acciones de producción social del hábitat**

En el plano de sistematización y búsqueda explícita de mayor eficacia y eficiencia en la asignación de sus recursos se destacan los esfuerzos desarrollados por las ONG.

Las organizaciones sociales, por su parte, han avanzado en alguna medida en esfuerzos de sistematización y evaluación de sus experiencias, y mucho menos en la sistematización de los aspectos administrativos, de mejor asignación e incremento de sus alcances cualitativos y cuantitativos, en la fase de sistematización ex post de lo realizado (es decir, desde la mirada de la evaluación). Muchas sí lo plantean como objetivo de la lucha política, pero no se mencionan en los registros las tareas vinculadas a esta fase específica como parte de la acumulación, corrección y desarrollo de los lineamientos políticos desde la experiencia ejecutada.

- ¿Qué importancia tiene el desarrollo específico de conocimientos en torno a las estrategias de ampliación de impacto para la lucha política?
- Las organizaciones sociales y movimientos tienen un gran campo por desarrollar en el plano de sistematización de estrategias de ampliación de su impacto. ¿Cómo se conjugan capacidades técnicas y objetivos de crecimiento de estas organizaciones?

### **A modo de conclusiones**

Este análisis preliminar y las preguntas que nos ha sugerido plantean el desafío de vincular y articular las fortalezas y capacidades desarrolladas en los procesos de producción social del hábitat con el fortalecimiento de la organización popular y las perspectivas más amplias de construcción sociopolítica en nuestro continente.

Emerge con fuerza la necesidad de que las organizaciones sociales del hábitat aporten a la definición de políticas estatales de hábitat en todas las fases del proceso y se visualiza, frente a las limitaciones actuales, que esta posibilidad parece vincularse necesariamente con el desarrollo de un proceso de transformación socioeconómico general, con una construcción compleja, diversa y múltiple, pero capaz de confluir en el marco que haga posible que lo "alternativo" deje de serlo y se transforme en políticas.

Hemos planteado un esbozo de conceptualización sobre los procesos de producción social del hábitat, resaltando especialmente el protagonismo de las organizaciones sociales y su potencialidad como actores de procesos políticos transformadores.

Creemos que sobre este eje resulta necesario impulsar un proceso amplio de debate en el interior de las organizaciones sociales, movimientos, sindicatos, ONG, universidades, organismos de derechos humanos, partidos políticos, ámbitos como el Foro Social Mundial, en diversos planos y escalas.

En este sentido, hipotetizamos como estratégica la necesidad de debatir y construir un consenso progresivo acerca del papel que la política habitacional, definida y ejecutada con proyectos participativos y protagonismo de las organizaciones sociales a escala masiva, debiera jugar como un factor preponderante en procesos más amplios de transformación política.

Finalmente, intentamos sistematizar algunos elementos que aportan a una fundamentación más amplia, de buenos "porqué" basados en las prácticas desarrolladas, para que los movimientos populares de hábitat ejerzan un voz cada vez más clara, más protagónica y más global.

## Referencias bibliográficas

- Argüello, 2001. "La nueva dimensión territorial de la globalización". ALAS XXIII.
- Castro Soto, 1999. La globalización de la política social. Página WEB de CIEPAC.
- Clichevsky N., Herzer H., et al., 1990. Construcción y administración de la ciudad latinoamericana. IIED-AL, Buenos Aires.
- Coraggio, 1997. La agenda del desarrollo local. En: Descentralización: el día después. Cuadernos de Postgrado, Serie Cursos y Conferencias, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Fonseca, 1997. Ciudadanía. I Seminario internacional sobre mejoramiento y reordenamiento de asentamientos urbanos precarios. MEJORHAB. CYTED. Caracas.
- Jeifetz, 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.
- Ortiz, 2000. "Repensando la ciudad desde la gente. ¿Qué ciudad para una nueva era? Textos preliminares para el debate". Asamblea Mundial de Pobladores México.
- Sasen, 1997. "Las ciudades en la economía global". Simposio de Ciudades, 13-15 de marzo, Barcelona. España.
- Sklair, 2001. The new transtational capitalist class. Blackwell. London.











**Argentina**

# Autogestión y Cooperativismo: Experiencia del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos

## 1.- Identificación general

**Ubicación:** Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

**Autor de la ficha:** MOI (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos).

**Breve caracterización del caso:** construcción de una cultura autogestionaria para ganar el derecho a la ciudad. Políticas habitacionales, desarrollo local y cooperativismo autogestionario en la ciudad de Buenos Aires.

## 2.- Historia, antecedentes y contexto

El MOI es una organización social de vivienda y hábitat que promueve el cooperativismo por autogestión dentro de la población en situación crítica de hábitat de la ciudad de Buenos Aires -ocupantes de edificios, inquilinos de hoteles-pensión y trabajadores de bajos ingresos, sindicalizados o “vecinos del barrio”- que han visto sus condiciones de vida gravemente deterioradas en las últimas décadas como consecuencia de la implementación de las políticas neoliberales. El MOI promueve su organización para acceder a la ciudad y a la vivienda, impulsando prácticas de integración en términos sociales y urbanísticos.

Desarrolla actividades desde 1990. Nace en el contexto del fenómeno de ocupación de edificios en la ciudad de Buenos Aires que se inicia a comienzos de los 80 (más de 150.000 personas ocupan inmuebles de todo tipo) y por la necesidad de reivindicar políticas de hábitat dirigidas a los sectores de menores ingresos (por contraposición a su derivación a las "empresas constructoras", verdaderos beneficiarios de las políticas habitacionales vigentes). Los sectores en situación habitacional deficitaria se van ensanchando a lo largo de la década y hoy, más de 400.000 personas en la ciudad enfrentan distintos problemas habitacionales (1).

En su funcionamiento cotidiano, el MOI tiene un desarrollo de tipo federativo, como red de cooperativas, y un equipo profesional interdisciplinario. La cooperativa constituye una herramienta básica para la organización y generación de "capital social" y cultura política de resistencia y propuesta.

- **Fechas clave:**

**Enero de 1989:** nacimiento de la organización (experiencia EX-PADELAI, Cooperativa San Telmo).

**Septiembre de 1990:** nacimiento e integración a la SELVIP (20 aniversario de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua-FUCVAM).

**Julio de 1993:** primera compra colectiva de inmueble (Cooperativa Yatay).

**Junio de 1997:** primera experiencia de rehabilitación edilicia en Áreas Centrales (Cooperativa la Unión).

**Febrero de 2000:** sanción de la Ley 341 en la Ciudad de Buenos Aires (recursos para ser administrados autogestionariamente por las organizaciones sociales).

**Agosto de 2001:** primera experiencia de regularización dominial de inmueble municipal transferido a una cooperativa de vivienda (Cooperativa Perú).

La situación actual resulta compleja en términos de la necesidad de que el Gobierno de la Ciudad plasme su voluntad política de desarrollar este tipo de experiencias a través de la asignación de recursos presupuestarios de la Ley 341, pelea que le MOI impulsa con otras organizaciones de la ciudad.

### **3.- Objetivos, estrategias y alcances**

- **Objetivos:**

- Promover la instalación de políticas autogestionarias de hábitat popular.
- Promover políticas de desarrollo local democráticas centradas en la articulación del espectro de los sectores sociales negativamente afectados por el modelo capitalista vigente.
- Promover la participación comunitaria y la incidencia de las organizaciones sociales en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas de hábitat de la ciudad.

- **Metas:**

a) **Cooperativismo por Autogestión: acceso al dominio colectivo** a través de la regularización dominial o la compra de inmuebles y su posterior **rehabilitación y/o ejecución de obra nueva** para transformarlos en conjuntos de vivienda (6 experiencias piloto en San Telmo, Barracas y San Cristóbal); diseño y ejecución de un **Programa de Vivienda Transitoria** alternativo a las soluciones de emergencia habitacional vigentes.

b) **Mesa de Trabajo para la definición de políticas habitacionales específicas:** Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, áreas del Ejecutivo y organizaciones sociales.

c) **Definición e implementación del Programa de Desarrollo Local en San Telmo: articulación de demandas habitacionales, educacionales y comunitarias** de distintos sectores, a través de un ámbito de interacción público–privada.

- **Criterios estratégicos:**

Fortalecimiento de la organización social con capacidad de impulsar la transformación de las políticas, la reorientación de los recursos públicos y la articulación con otros actores sociales y políticos.

- **Alcance territorial:**

El MOI trabaja tanto a escala barrial (cooperativas en la zona sur), como urbana (propuestas de políticas que se promueven con otras organizaciones sociales de la ciudad) y nacional (integra la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat de la CTA, siendo parte de procesos de organización y transformación de las políticas).

- **Aspectos innovadores:**

**En el plano socio-organizativo**, intenta recrear el sentido del cooperativismo como herramienta de lucha donde las familias puedan recuperar experiencias previas y potenciar lazos solidarios. También impulsa la formación política de los cooperativistas como parte inescindible de la lucha por el derecho a la ciudad.

**En el plano de las formas de intervención física y los modos de ejecución**, impulsa la rehabilitación edilicia y la ejecución autogestionaria (administración directa de los recursos por parte de los cooperativistas, conformación de las cooperativas como empresas sociales).

**En el plano financiero**, propone reorientar los recursos públicos destinados a vivienda - tradicionales recursos para el lucro empresarial- hacia las organizaciones sociales de hábitat, diseñando operatorias adecuadas a las posibilidades de las familias y a sus niveles de

participación (créditos blandos e incorporación del subsidio bajo una modalidad no asistencial).

**En lo metodológico**, apuesta a la recuperación, potenciamiento y adquisición de nuevas competencias por los cooperativistas para protagonizar y llevar adelante sus propuestas, reivindicando así el control de sus condiciones cotidianas de vida.

**En la gestión**, impulsa modalidades de gestión concertada con los actores de gobierno y otros involucrados, definiendo en conjunto las orientaciones de los proyectos y los recursos.

#### **4.- Actores involucrados y papel que desarrollan**

El MOI tiene por objeto su auto-constitución como un actor en la escena social, política y urbana de la ciudad de Buenos Aires. En este proceso, para materializar sus metas y construir alianzas, interactúa con:

- a) organismos gubernamentales de la ciudad (poderes ejecutivo y legislativo);
- b) organismos gubernamentales de nivel nacional;
- c) organizaciones de distinto tipo de la sociedad civil, tanto locales, como nacionales y regionales (3);
- d) organismos académicos;
- e) organismos no gubernamentales de cooperación al desarrollo;
- f) pero, como dijimos, el principal actor lo constituye el proceso de autoorganización de la población.

#### **5.- Componentes del programa o proyecto (breve descripción de cómo se articulan)**

- **Elementos del hábitat incluidos en el proceso productivo:** acceso al suelo urbano, producción autogestionaria de conjuntos habitacionales en áreas centrales de la ciudad, recuperación de edificios públicos ociosos y mejoramiento de espacios públicos.
- **Aspectos sociales y culturales:** participación social y fortalecimiento organizativo. La dirección colegiada del MOI define las estrategias y líneas de acción, así como el impulso de cada proyecto en forma autónoma. Luego se promueve la concertación con la mayor cantidad posible de actores, pero siempre respetando la autonomía y la identidad de la organización social.

Se impulsa la participación de mujeres, jóvenes, hombres, niños, en la construcción de una cultura cooperativa que tome en cuenta, valore y permita sintetizar las diferencias en una identidad común, una lucha común: la construcción de poder popular.

- **Fortalecimiento económico de los participantes y/o sustentabilidad ecológica:** autogestión que permite la adquisición de competencias en la administración directa de procesos productivos. Genera ahorros, mayor flexibilidad para abordar las circunstancias y obstáculos económicos familiares, algunos puestos de trabajo y la posibilidad de utilizar la cooperativa como herramienta para abordar otros emprendimientos económicos. La red permite circular información y oportunidades laborales que se van identificando entre las familias. A su vez, en sus programas de desarrollo local el MOI pretende impulsar la generación de otros espacios productivos.

- **Contribución al desarrollo urbano:** recuperación de la ciudad existente para materializar el Derecho a la Ciudad de los sectores populares. Radicación e integración urbana, contra la expulsión y la segregación socio-espacial. La ciudad puede ser parte de la transformación de la actual sociedad de exclusión en una nueva sociedad de inclusión y de todo el pueblo. Nuestro lema: "Construyamos Una Ciudad Democrática Sin Expulsores Ni Expulsados".

Recuperación de la dimensión local como ámbito privilegiado de procesos de participación urbano-vecinales, que puede generar alianzas de diversos sectores sociales que colectivamente definan programas barriales, construyan nuevas organizaciones, reivindiquen la autogestión y administración de recursos presupuestarios, potenciando la dimensión colectiva por encima de la atomización y privatización parcelaria.

Desde lo físico, esta visión de recuperación democrática de la ciudad conlleva una visión y una práctica en la cual la rehabilitación edilicia pasa a ser la tipología física prioritaria en la intervención para la reconstrucción popular del hábitat.

- **Proceso y nivel de integración de los diversos componentes:** estructura de áreas de trabajo que intenta desarrollar un abordaje integral. El área matriz de los procesos cooperativos es la “autogestión del hábitat”. En ella, los grupos atraviesan distintas etapas: **a) Guardia de Recepción** (conformación de grupos cooperativos), **b) Etapa Pre-cooperativa** (de 6 a 8 meses, distribución de roles, primer nivel de decantación y cohesión grupal), **c) “Construyendo sin ladrillos”** (cooperativa conformada hasta el acceso al dominio colectivo) y **d) “Construyendo con ladrillos”** (ejecución de los conjuntos habitacionales).

A ello se suman componentes desde las áreas Social, Capacitación y Comunicación, que persiguen reforzar la capacidad de organización y la participación comunitaria. Cada cooperativa persigue un objetivo específico y, a la vez, objetivos que las involucran en conjunto, como parte de un movimiento.

El proceso de selección tiene que ver con criterios de materialización de la **cultura autogestionaria: participación** (incluyendo sobre todo la **ayuda mutua**), **capacidad de convivencia y ahorro** (capacidad de orientar y priorizar la asignación de los propios recursos en el marco de la interacción de cada familia en el grupo cooperativo). Al MOI se llega desde una necesidad básica insatisfecha, pero cada familia debe elegir permanecer. Los grupos y luego las cooperativas desarrollan capacidades, criterios e instrumentos de auto-evaluación y selección de sus integrantes.

En términos de **recursos humanos**, lo prioritario lo constituyen las propias familias (cerca de 1000 que han transitado la organización) y los recursos profesionales que aportan sustento técnico, investigación y desarrollo de los procesos. Gran parte de estos recursos técnico-profesionales son movilizados en forma de aporte voluntario. El núcleo básico se compone de 5 profesionales pero son más de 150 profesionales y estudiantes avanzados de distintas disciplinas sociales los que colaboran o han colaborado en distintas tareas.

La **creación de recursos y capacidades de gestión** es uno de los aspectos nodales de desarrollo del MOI. En este sentido, a lo largo de la década y más allá de los cambios de gestiones, se ha ido constituyendo un red de interacción y un proceso progresivo de reconocimiento con distintas instituciones y actores públicos y privados a nivel local, nacional e internacional, que cuentan para la sostenibilidad estratégica del proyecto.

## **6.- Principales instrumentos utilizados**

La Cooperativa como herramienta de organización social y política, más la capacidad profesional.

## **7.- Logros y principales lecciones aprendidas**

- **Principales impactos**

Del trabajo realizado a lo largo de la década, se destacan los avances en el establecimiento de políticas de autogestión (Sanción de la Ley 341) que, aunque aún restan pasos decisivos, podrán ser aplicadas por el conjunto de organizaciones de hábitat de la ciudad (4).



También se generó un efecto de difusión-reflexión sobre el sentido de las prácticas autogestionarias hacia otros actores a nivel de la ciudad y nacional, como la FTV-CTA.

Las 6 experiencias piloto en curso involucran a 150 familias en áreas centrales de la ciudad (5). Los beneficiarios directos, los cooperativistas, construyen y son parte del proceso de concreción de una mejora en su vida cotidiana, comenzando por ganar su radicación en la ciudad. En el entorno barrial se genera un proceso de integración, sustentada en una nueva actitud hacia los actores barriales (la cooperativa como actor del desarrollo, comprometida con los problemas del barrio) y, por cierto, en las mejoras materiales aportadas al entorno.

La sustentabilidad se liga con la autonomía propia de la cultura autogestionaria, la no dependencia del proyecto de las gestiones políticas de turno. No obstante, la posibilidad de su replicabilidad y ampliación en escala significativa en relación con las necesidades de hábitat sí depende, necesariamente, de la instalación de políticas públicas.

#### • **Principales obstáculos enfrentados**

El trabajo del MOI se ha desarrollado en un contexto absolutamente adverso, tanto en sus variables estructurales (definición y orientación de las políticas vigentes, recesión económica) como en una multiplicidad de prácticas cotidianas de todos los actores involucrados:

- las familias: asilamiento, individualismo, falta de credibilidad, escasos ingresos, desconfianza a la política, prácticas asistenciales;
- los profesionales: escasez de perfiles específicos para impulsar procesos organizativos con participación de la base, capacidad de militancia y compromiso político para sostener la propuesta en un contexto adverso;
- los actores políticos: los partidos políticos no incluyen la promoción de las organizaciones sociales autónomas en sus agendas; la fragmentación, el clientelismo, la tendencia a subordinar o combatir lo que no pueden subordinar;
- los actores sociales: las organizaciones sociales están fragmentadas, son débiles, no apuestan a una construcción autónoma; los actores sindicales aún no se han dado una discusión sobre las implicaciones del tipo de trabajo territorial propuesto; los medios de comunicación; la escasez permanente de recursos financieros, etc.

#### • **Lecciones que aporta la experiencia, principios útiles a otros casos-reflexiones**

Aún así, se han marcado pasos importantes en los siguientes planos:

- **cambios en la legislación:** LEY 341 que introduce una modalidad de política habitacional hasta ahora no desarrollada en la ciudad.

- **cambios en políticas y estrategias sectoriales:** instalación de políticas autogestionarias que supone una transformación significativa de las políticas de hábitat en la ciudad.

- **coordinación de políticas y estrategias sectoriales:** enfoque integral de las políticas autogestionarias de hábitat, ligadas con la promoción del desarrollo local que requiere la coordinación de políticas y estrategias sectoriales.

- **cambios en sistemas de administración y gestión:** gestión y administración directa de los recursos por las organizaciones sociales, práctica con muy pocos antecedentes en la ciudad.

- **tipologías de intervención física:** instalación de la rehabilitación como una línea pertinente en la perspectiva de construcción de una ciudad democrática, adecuada a las características del parque habitacional disponible en la ciudad y que, hasta ahora, no se toma en cuenta en la política pública.

- **cambios en la percepción de la población y en la participación comunitaria:** construcción de una cultura autogestionaria, objetivo estratégico de la experiencia del MOI; se practica y construye un sentido de participación ligada al ejercicio de las tomas de

decisiones en los distintos planos implicados de las experiencias (desde la constitución de la cooperativa hasta la definición, ejecución y seguimiento de las políticas).

## **8.- Palabras clave**

Argentina, Buenos Aires, organización social y política, cooperativismo, políticas de promoción de la autogestión del hábitat, rehabilitación edilicia.

## **9.- Fuentes**

-Ficha del MOI incluida en el Informe Argentino para Istanbul +5.

-Boletines "El Informador" (elaborados por cooperativistas).

-"Hacia la generación de políticas populares autogestionarias de rehabilitación edilicia en la ciudad de Buenos Aires". Néstor Jeifetz. en I Seminario Internacional sobre mejoramiento y reordenamiento de asentamientos urbanos y precarios MEJORHAB-CYTED.(1997)

-Autogestión, rehabilitación edilicia, concertación. Experiencias en políticas de vivienda popular. CYTED-BILANCE-Subsecretaría de Vivienda de la Nación-MOI 1998.(296 pp). Compiladoras, Carla Rodríguez y Valeria Procupez.

## **10.- Contactos**

MOI (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos)

Ramón Carrillo 578, Buenos Aires, Argentina

Tel: (54-11) 4301-6818

Fax: (54-11) 4943-6285

Correo electrónico: [njeifetz@datamarkets.com.ar](mailto:njeifetz@datamarkets.com.ar)

## **NOTAS:**

(1) Sin embargo, este fenómeno aún no se percibe como un problema social. Sólo las "villas" han adquirido mayor visibilidad, y hay algunas propuestas de políticas -de destino incierto- pero que abarcan sólo una parte del problema.

(2) Por ejemplo, de Asociación de Personal Aeronáutico, uno de los gremios que, actualmente, impulsa la resistencia de los trabajadores por el vaciamiento de la empresa Aerolíneas, producto de los procesos de privatización. Una parte de esos delegados sindicales, a su vez, impulsa el desarrollo del cooperativismo de vivienda en Barracas, primera experiencia que se hará en el marco de la Ley 341, como miembros del MOI y socios de Cooperativa La Fábrica impulsando el trabajo territorial bajo la consigna "**la nueva fábrica es el barrio**". En particular se destaca la pertenencia del MOI, desde el año 1998, en el seno de la Federación Nacional de Tierra y Vivienda de la CTA.

(3) A nivel nacional, integramos la FTV, federación de organizaciones de base de todo el país que hoy participa de una construcción política y social local que ha motorizado los cortes de ruta que suceden a lo largo y ancho del país. A ella se suman organizaciones territoriales- comedores, centros culturales, merenderos, etc-impulsadas por partidos de izquierda que apuntan a enriquecer esta experiencia colectiva. Hoy, la FTV impulsa la elaboración de una Ley Nacional de Vivienda que transforme estructuralmente los retrógrados contenidos de la ley vigente y los planes actuales, sustentándose en las experiencias locales previas (Mendoza, Córdoba, etc.).

A nivel internacional, la SELVIP, y en particular la FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua), han tenido una incidencia significativa en el proceso de desarrollo del MOI. Fundamentalmente en el impulso de políticas autogestionarias y en la instalación de la propiedad colectiva como herramienta de cohesión organizacional y de construcción de una nueva cultura, solidaria y de lucha .

(4) Como la Mesa de Delegados de la EexU3, la Mutual de Desalojados de La Boca, la Cooperativa El Ceibo, El comedor infantil Los PIBES y la FEDEVI.

(5) La primera experiencia de rehabilitación edilicia autogestionaria (Cooperativa la Unión), implicó la ejecución de 2.100 m2 de obra de reciclaje en 23 viviendas cáscara, cuyas superficies oscilan entre 44 y 100 m2, adecuadas a los criterios de composición familiar de los cooperativistas, con un costo de U\$S 190 el m2, en el Barrio San Telmo, en ubicación lindera con Puerto Madero.

# Los Cortaderos: Movilización, Organización y Capacitación de una Comunidad Semirural

## 1.- Identificación general

**Ubicación:** Los Cortaderos, Córdoba, Argentina.

**Autores de la ficha:** Marcela Rodríguez, Marcelo Bado, Gustavo Rebord (SERVIPROH).

**Breve caracterización del caso:** consolidación de la organización de base con el desarrollo de dos procesos sociohabitacionales (174 familias), desde el acceso a la tierra urbana, urbanización de dos loteos, producción de componentes y de viviendas progresiva, gestión y negociación de políticas públicas, integración social al área de pertenencia y participación activa en la constitución y desarrollo de un movimiento social de la ciudad (Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales–UOBDS).

## 2.- Historia, antecedentes y contexto

Las primeras actividades comunitarias en la Villa estuvieron promovidas por agentes externos y se interrumpieron en el año 1976 con la dictadura militar y como consecuencia del terrorismo de Estado. En el lapso de 1976 al 83 la única experiencia de trabajo que permitió aprendizajes organizativos preliminares fue el funcionamiento de un club deportivo. Con la apertura democrática en la Argentina se potenciaron los trabajos de organización comunitaria.

En este caso, la demanda de intervención de SERVIPROH se produjo a partir de una congregación religiosa que trabajaba en catequesis en la Villa (1985). Este grupo poblacional se caracterizaba por su aislamiento geográfico y sociocultural a consecuencia del origen del asentamiento (migraciones internas rural–urbanas), el tipo de actividad económica de las familias y pautas de vida de retraimiento.

En esa etapa los primeros dirigentes sociales participaron de experiencias de conocimiento e intercambio con otras organizaciones comunitarias, que en la década del '70 habían formado parte de Movimiento Villero de la ciudad de Córdoba. Estas vinculaciones serán claves en la perspectiva sociopolítica que tendrá la experiencia.

En los inicios centran su trabajo desde la conformación de grupos comunitarios en la mejora de condiciones de vida del propio asentamiento: puesta en funcionamiento de una posta de salud y lugar de reuniones comunitarias, provisión de una red de agua potable con picos públicos, red de iluminación en la vía principal de entrada etc.

## 3.- Objetivos, estrategias y alcances

### Objetivos:

- Conformar una organización representativa de la población.
- Favorecer un proceso autogestionario para la resolución colectiva y paulatina de las necesidades de la comunidad.
- Generar un proceso de animación–capacitación que posibilite el conocimiento de sus derechos y obligaciones.

**Criterios estratégicos:**

Capacidad de inserción sociopolítica de las organizaciones populares en el aparato del Estado, basado en la animación–capacitación–organización–articulación de necesidades y demandas y proposición de respuestas.

**Tamaño de la población participante y beneficiaria:**

60 familias de modo inicial y hoy un total de 174 (producto del crecimiento de la población).

**Alcance territorial:**

Asentamiento villero de Los Cortaderos y áreas colindantes.

**Aspectos innovadores:**

- Consolidación del desarrollo organizacional y alta capacidad de gestión.
- Administración de fondos de distintas fuentes (cooperación internacional, recursos públicos y de las familias).
- Montaje de un horno cooperativo para la producción de componentes.
- Compra con recursos públicos de las tierras (no urbanizables) para la localización del asentamiento.
- Gestión de una ordenanza municipal que otorgó el cambio del uso del suelo.
- Inserción territorial y sectorial de la organización de base.

**4.- Actores involucrados y papel que desarrollan**

- **Población beneficiaria:** promotores del proceso organizativo en lo barrial, territorial y sectorial, gestores de sus satisfactores (diagnóstico, diseño con soporte técnico de proyectos y propuestas), productores de soluciones (organización y ejecución de los proyectos y servicios), administradores de los recursos, monitores y auditores internos.
- **Organizaciones de base del área y la ciudad:** propulsores de la constitución y activos partícipes del desarrollo del movimiento social–articulador de demandas, gestores de cuestiones colectivas, promotor de acciones de presión y protesta social.
- **ONG:** socioeducativo (capacitación social y formación socio–política) y asesoramiento técnico (dimensión socio-organizativa, técnico-constructiva y económico–financiera), cogestores de proyectos y respuestas, diseño de proyectos (sociales, urbanísticos y de infraestructura), supervisión técnica de obras por contratación de terceros (infraestructura), monitoreo y evaluación de procesos y de impactos.
- **Gobierno:** diseño de programas, formulación de propuestas de políticas públicas, desarrollo de procedimientos políticos (de atención o disolución de las demandas), jurídicos, técnicos y administrativos de otorgamiento de recursos, ejecutor de obras o prestaciones; financia, monitorea proyectos y audita, elabora ante proyectos de normas urbanas y aplica la normativas urbana como ente regulador de la ciudad.
- **Cooperación internacional y fundaciones empresarias locales:** financia proyectos sociales que permiten canalizar otros aportes públicos y privados avala y legitima actores de la sociedad civil, monitorea y audita los proyectos sociales.

**5.- Componentes del proyecto**

- **Elementos de hábitat:** adquisición de un predio de tierra urbana de muy buena localización, construcción de dos equipamientos comunitarios, urbanización completa

del primer loteo (infraestructura y ordenamiento urbano), autoconstrucción de 60 viviendas mínimas de 32 m; compra de un segundo predio donde se localiza el asentamiento, mensura y desmalezamiento, y construcción de 21 viviendas con cuadrillas de trabajo pagas.

- **Aspectos sociales y culturales:** proceso participativo de investigación–acción, destinado a dos grupos meta (la dirigencia y la base social) con altos niveles de involucramiento del conjunto de las familias; entrecruzamiento de mediaciones complementarias en otras temáticas, salud y medio ambiente (formación de promotores, control de crecimiento, captación de la población infantil, derivación y coordinación con programas estatales materno–infantiles, educación nutricional); trabajo con jóvenes y capacitación laboral en oficios varios; puesta en funcionamiento de dos centros de cuidado infantil con prestaciones alimentarias y desarrollo infantil para niños y niñas de 0 a 5 años. Significativo protagonismo de las mujeres en todo el proceso, desmistificando que los aspectos materiales del hábitat son un asunto sólo de varones.
- **Fortalecimiento económico de los participantes:** aumento de la valoración de los satisfactores adquiridos y producidos por la organización.
- **Contribución al desarrollo urbano:** consolidación de un área urbana residencial en el primer loteo y extensión-renovación de la urbanización de un área deprimida en el segundo loteo, sin expulsión de las familias pobres; reubicación in situ con gran potencial de crecimiento, ordenamiento y valoración de toda el área.
- **Proceso y nivel de integración de los diversos componentes:** perspectiva integral del proceso abarcando desde análisis del contexto, diagnóstico comunitario, diseño de proyectos, gestión comunitaria, organización de las soluciones, capacitación organizativa y técnico–constructiva, formación socio–política (talleres de Hábitat Popular y de Identidad y Sentido Político de la acción colectiva), ejecución y monitoreo, evaluación de proceso; participación activa de la organización de base en las instancias sectoriales (acciones de protesta y movilización, talleres y plenarios del movimiento, asunción de cargos de conducción, gestión y negociación ante diversos actores).

## **6.- Principales instrumentos utilizados**

- **Socio–organizativos:** difusión y movilización (cartillas, videos, murales, trabajo en los patios y rondas comunitarias, sondeos de opinión etc.); diagnóstico y diseño con la transferencia de múltiples técnicas educativas (interpretación de fotos, collage, dibujos, maquetas y planos de gran escala, producciones grupales, técnicas de evaluación diversas, etc.); conformación y trabajo en grupos de toda la base social (ámbito más pequeño de información, consulta y de toma de decisiones). La Asamblea Comunitaria es un espacio periódico de direccionamiento de la práctica barrial.
- **Financieros y jurídicos:** constitución de la organización en 1987 bajo la forma legal de Cooperativa. En general ha estado regularizada con elección democrática de los miembros del órgano de conducción y cuenta con una dirigencia de alta legitimidad. Todos los recursos gestionados y administrados fueron otorgados en calidad de subsidio a las familias.
- **Administrativos y de gestión:** muy buena administración de los fondos públicos y privados obtenidos, resultado de la formación en gestión y administración de organizaciones comunitarias (talleres y asistencia técnica), con mecanismos de control interno y de información sobre el uso de los recursos.

- **De fomento y difusión:** diversidad de medios gráficos y orales empleados en estos años.

## **7.- Logros y principales lecciones aprendidas**

### **Principales impactos:**

En el primer proceso habitacional llevado a cabo por la Cooperativa La Ilusión, después de cinco años de vivir en el nuevo barrio se efectuó una evaluación de indicadores de impactos, del cual resultó:

- **A nivel individual**, se percibe una creciente autoestima y actitud activa y crítica las familias. Expresan sentimientos de mayor bienestar y comodidad con el nuevo hogar y dedican mayor tiempo al cuidado de los aspectos físicos personales; actitud activa y de búsqueda de soluciones frente a la problemática laboral (en el caso de las mujeres ha mejorado las posibilidades de inserción laboral).
- La mayoría mantiene buenas **relaciones de vecindad** y se identifican como miembros de la organización, aunque expresan sentimientos de extrañamiento por los familiares y vecinos localizados en el asentamiento de procedencia. Se sienten menos unidos y las actitudes solidarias son ante la urgencia (mayor tendencia a “cerrarse” hacia el interior de la familia).
- En cuanto a la **integración al área de pertenencia** tuvieron discriminación y resistencia antes y durante la ejecución del plan, pero posteriormente se fue logrando una paulatina aceptación, con una mayor participación y protagonismo en las instituciones del área.
- Tienen en general una sensación de mayor seguridad urbana, ligado a la mejor calidad de vida del nuevo hábitat (lo inseguro se vincula con la falta de trabajo y la imposibilidad de cubrir gastos).
- En cuanto a la cuestión de género se observa un progresivo cambio hacia flexibilizar las pautas de crianza de los hijos, superando los mandatos tradicionales. La participación comunitaria es delegada a las mujeres y juegan un papel clave en la elección de la conducción. Ha aumentado la presencia de mujeres en los cargos de conducción y participan activamente en todos los espacios públicos (la participación de los varones está relacionada con los momentos de construcción).
- En las **condiciones sanitarias** de la población infantil y de las mujeres se han producido importantes mejoras (disminución de la desnutrición, disminución de la incidencia de enfermedades de piel, respiratorias y de parasitosis) gracias a la vacunación y los controles de crecimiento y embarazo (programas estatales de salud). En general, existe una mayor accesibilidad geográfica y cultural a los servicios y prestaciones de salud y de educación.
- A partir de la experiencia se realizaron importantes aprendizajes **en lo constructivo**, que incluyó a las mujeres. Se ha producido un aumento en los gastos asociados a la vivienda pero el cambio de localización les ha permitido acceder a comercios más baratos. Todas las familias han mejorado la superficie disponible, la mayoría han aumentado la cantidad de dormitorios y casi todas han mejorado las condiciones sanitarias (baños y agua potable). La calidad constructiva de la vivienda inicial producida por ayuda mutua es buena, en tanto la calidad de las ampliaciones realizadas por esfuerzo propio en su mayoría es regular, valorándose como muy positivo el trabajo colectivo en organizaciones que no disponen de mano de obra calificada. El hacinamiento por cuarto ha disminuido, aumentando en más de un 50% la superficie disponible por ocupante. En la apropiación de la vivienda a la mayoría le fue fácil adaptarse. En esta nueva experiencia recuperan aprendizajes ya apropiados

(producción del ladrillón para los muros, y capacitación y producción de las placas de techo de bovedilla a cargo de las mujeres).

- Se mejora la **ubicación en el entramado de la ciudad** y su articulación con las áreas inmediatas. Se produjo una capitalización importante por la compra a bajo precio y por el valor agregado de las inversiones efectuadas. En la adjudicación de las parcelas se utilizó el criterio de otorgar los lotes de mayor superficie a las familias más jóvenes. Se mejoró la provisión de todas las infraestructuras y de ordenamiento urbano (apertura y consolidación de calles y una vía con carpeta asfáltica, redes de agua potable y luz eléctrica, alumbrado público, cordón cuneta, y plaza). Se ha mejorado el acceso a líneas de transporte urbano y la recolección de residuos.
- En el **desarrollo organizacional** se han transformado en un grupo multipropósito con alta capacidad de gestión y planificación, pudiendo ejecutar y administrar diversos proyectos al mismo tiempo, con diverso grado de complejidad. Cuentan con un alto grado de solidaridad con las familias del propio asentamiento de origen, adquieren las tierras ocupadas y las asocian a la organización. Han elaborado diversas propuestas de gestión ante organismos públicos, con significativa capacidad de movilización y articulación. Los dirigentes han participado en ámbitos de negociación de políticas públicas obteniendo financiamientos significativos para las poblaciones en pobreza, alcanzando diversos grados de institucionalidad.
- Esta organización se auto-reconoce como un actor social y articula su práctica con otras organizaciones de la ciudad, constituyendo un sector crítico dentro del **movimiento social** al que pertenece. Uno de los mayores impactos alcanzados fue la promulgación de una ordenanza municipal de cambio del uso del suelo de las tierras adquiridas por la Cooperativa La Ilusión, posibilitando la urbanización y el plan de vivienda que se encuentran ejecutando en la actualidad.

#### **Principales obstáculos enfrentados:**

- El desconocimiento y fractura de los espacios de negociación de políticas sociales en cada cambio de administración de gobierno.
- La discontinuidad de los financiamientos de las políticas públicas y el incumplimiento de los acuerdos establecidos.
- El prolongado tiempo que conllevan los procesos habitacionales colectivos y los desgastes que producen en la gente.
- La necesidad de alta inversión en el desarrollo de diversos capitales (cultural y social), el rechazo social y el estigma a la incorporación a la ciudad de las poblaciones pobres organizadas, en particular cuando se localizan en áreas residenciales de sectores altos y medio-altos.

#### **Lecciones que aporta la experiencia:**

- La consolidación de una organización de base y su constitución como un actor social demanda una alta inversión en procesos socioeducativos que deben ser sistemáticos y contruidos desde las aspiraciones y saberes de los sujetos.
- Se deben promover cambios sustanciales en los modos de vida, en lo material y simbólico, favoreciendo una interacción crítica y solidaria, y formas deliberativas dentro del ejercicio de modos democráticos de direccionamiento de la práctica comunitaria.
- Desarrollo de instancias de formación sociopolítica en general y sobre la problemática del hábitat y la ciudad en particular, que permitan trascender la propia práctica y pensar-proyectar estratégicamente una visión de mayor escala e impacto de las intervenciones.

- La presión y el conflicto real o potencial como herramienta de poder clave de las organizaciones sociales en la negociación y disputa de poder entre los actores que producen la ciudad.
- La importancia de considerar otras estrategias complementarias de gestión y proposición que eviten la posterior expulsión por incapacidad de sostenimiento de las familias de los costos asociados a su nuevo hábitat (impuestos y precios de los servicios públicos privatizados), que contemplen de modo diferencial a los loteos de interés social.

## **8.- Palabras clave**

Argentina, Córdoba, Los Cortaderos, organización de base, articulación territorial y sectorial, actor social, movimiento social, poder popular, movilización, presión, negociación.

## **9.- Fuentes**

Sistematización del proceso habitacional de la Cooperativa La Ilusión en *Tramando vínculos* (documento interno de SERVIPROH), e Informe de evaluación de impacto del proyecto *Indicadores de impacto de proyectos participativos de hábitat popular* (entrevistas en profundidad por saturación a dirigentes, adultos integrantes de las familias socias, representantes de instituciones públicas y organizaciones sociales del área, observación y encuestas por muestreo a las familias).

## **10.- Contactos**

Servicio en Promoción Humana (SERVIPROH)  
Baigorri 544, Barrio Alta Córdoba  
CP 5001 Córdoba, Argentina  
Telefax: (54- 351) 4730404  
Correo electrónico: [serviproh@onenet.com.ar](mailto:serviproh@onenet.com.ar)



# Mejoramiento urbano participativo e interactoral

## 1.- Identificación general

**Ubicación:** Barrio Santa Rosa de Lima, Ciudad de Santa Fe, Argentina.

**Autoras de la ficha:** Lic. Sandra Gallo y Arq. Paola Bagnera, Asociación Civil CANOA.

**Breve caracterización del caso:** experiencia de Gestión Comunitaria del Mejoramiento del Hábitat en el Barrio Santa Rosa de Lima, con la participación de los diferentes actores sociales, y la generación y consolidación de un sujeto social, político y colectivo -Espacio Interinstitucional-, protagonista del proceso de negociación y concertación .

## 2.- Historia, antecedentes y contexto

### • **Contexto social, político e institucional en que se desarrolla la experiencia**

El Barrio Santa Rosa de Lima se encuentra ubicado en el oeste de la ciudad de Santa Fe. Su población ronda los 16,000 habitantes. Ante el creciente empobrecimiento de los "pobres estructurales (changarines, jornaleros, servicio doméstico, cirujas, otros) y el aumento de los "nuevos pobres" (desocupados, sub-ocupados, cuentapropistas, otros) Santa Rosa de Lima tiene una gran cantidad de mano de obra sin trabajo, lo que lleva a un deterioro progresivo de la calidad de vida (problemas de alojamiento, de vestimenta y alimentarios). En el año 1998, un Censo realizado por el Movimiento de Desocupados en Lucha demostró que el 72 % de la población económicamente activa no cuenta con un trabajo -considerando trabajo a la actividad productiva sostenida en el tiempo con cobertura social. En la actualidad es uno de los barrios santafesinos que cuenta con el mayor número de planes transitorios de empleo.

Santa Rosa de Lima tiene una rica historia de organización barrial pero no sirvió de escudo ante la fragmentación conducida y producida por la instalación del modelo neoliberal. Es así que los espacios colectivos e instancias de organización se fueron diluyendo en expresiones colectivas espontáneas y sobre todo en iniciativas individuales.

Hoy el vecino reproduce en sus asociaciones vecinales – organización “formalmente” representativa” - el sistema formal democrático (participa sólo con el voto para elegir sus comisiones y/o autoridades), quedando éstas, generalmente, en manos de dirigentes políticos partidarios, que no necesariamente representan los intereses de la comunidad.

Por otro lado, el gobierno local, en los últimos años de gestión, ha intentado generar la participación de la sociedad civil en la elaboración de un diagnóstico estratégico de la ciudad, a partir de una convocatoria selectiva. Selección que ha dejado afuera al conjunto rico y heterogéneo de instituciones y organizaciones barriales, referentes cotidianos de las problemáticas de los vecinos.

El Espacio Interinstitucional es un colectivo conformado por quince instituciones y organizaciones barriales, gubernamentales y no gubernamentales, laicas, religiosas, que trabajan con diferentes grupos poblaciones (niños, jóvenes, adultos mayores, vecinos en general, desocupados, mujeres, etc.).

Cada una de estas organizaciones fue creada para dar respuesta a determinadas necesidades de los sectores de la población. En ese momento, la relación institución-necesidad era unívoca (por ejemplo: escuela-educación; guardería-cuidado de los niños). En los últimos años, con el aumento y profundización de las condiciones económicas y sociales de los sectores con los

que trabajan estas organizaciones fue modificando esta relación y las demandas que recepcionan se multiplican en diversidad y complejidad. Hoy reciben múltiples demandas generadas por una situación compleja de pobreza e injusticia que requiere un análisis también complejo para buscar respuestas complejas y con otros.

A partir del conocimiento profundo del barrio y de la lectura de datos de fuentes secundarias (I.P.E.C.-I.N.D.E.C, datos del Censo realizado por el Movimiento de Desocupados en Lucha y Canoa en 1998) podemos realizar la siguiente lectura de los indicadores de N.B.I..

En Santa Rosa de Lima, el aumento de la población va dando progresivamente forma a asentamientos irregulares hacia el oeste del barrio, donde las familias construyen viviendas precarias o ranchos. Muchos hijos casados comparten el terreno de sus padres, siendo ésta otra de las causas de superpoblación al ocupar varias familias el mismo terreno en el borde del barrio.

El 20 % de la población no posee agua potable. La mayoría de las familias cuentan sólo con una canilla de agua en el exterior de la vivienda. La infraestructura y los servicios son escasos; la falta de desagües provoca durante las grandes lluvias inundaciones, anegamientos y aguas estancas, causas que conllevan a diversos problemas de salud, agravados a su vez por las napas de agua altas que provocan desbordes de los pozos negros. El barrio tiene áreas de terrenos bajos, históricamente usados como vaciaderos de basura que actúan como reservorio natural de las aguas de lluvia creando un lugar de múltiples contaminaciones, olores, alimañas, ratas.

Los grupos familiares en general son numerosos, integrados de 6 a 10 personas. En relación a la educación: seis de cada diez familias tienen menores que concurren a la escuela y cinco de cada diez familias tienen menores que concurren al comedor escolar.

Y a medida que vamos avanzando en el nivel de instrucción la proporción disminuye: nueve de cada diez encuestados saben leer y escribir; siete de cada diez encuestados tienen la escuela primaria completa; dos de cada diez encuestados tienen la escuela secundaria completa.

- **Aspectos urbanísticos**

La evolución urbana de Santa Rosa de Lima reconoce una apropiación progresiva del borde oeste próximo al área central santafesina, a partir de ganarle tierras a las zonas bajas del río Salado. Su perímetro es preciso, fuertemente delimitado por el trazado ferroviario y el terraplén de la Avenida de Circunvalación, lo que le confiere características propias: por un lado lo “separa” del resto de la ciudad y por el otro refuerza el grado de pertenencia que se evidencia en sus habitantes.

La zona más antigua se encuentra altamente densificada y los sectores más recientes son el resultado de una operación de ocupación espontánea y progresiva ocupación de tierras vacantes. Con el paso del tiempo son “autourbanizadas”, ya que son sus propios habitantes quienes rellenan los lotes, “trazan” las calles, gestionan los servicios o se “enganchan” de los mismos tratando de mejorar su hábitat. A medida que se avanza hacia el oeste se evidencian asentamientos individuales más precarios, se consolidan las condiciones de pobreza y se reconoce un menor nivel de habitabilidad.

- **Principales problemas**

El crecimiento urbano de Santa Rosa es el resultado histórico de este proceso de ocupación espontánea del bañado, que se caracteriza por la consolidación de un hábitat en condiciones de precariedad y exclusión. Esta situación se produce a partir de la inexistencia de una planificación y una política apropiada de tierra y vivienda que involucre en la construcción de

lo urbano a todos los actores sociales; y que se manifiesta puntualmente a partir la existencia de:

- Terrenos bajos e inundables.
- Degradación ambiental: los principales focos en los desagües pluviales a cielo abierto, así como en la convivencia de basurales y criaderos de animales en un área residencial.
- Situación dominial precaria de lotes.
- Trazado urbano discontinuo y sin planificación previa en la zona de borde.
- Deficiente provisión de infraestructura y servicios.
- Hacinamiento tanto en el lote como en la vivienda.
- Carencia de espacios públicos.

- **Organización comunitaria:**

El Barrio Santa Rosa de Lima cuenta en su haber con una rica historia de organización comunitaria. Un dato que revela este aspecto es la presencia de numerosas instituciones y organizaciones sociales. Sin embargo, este aspecto fue atravesado por las consecuencias de la dinámica económica y social de estos últimos treinta años. A manera de síntesis podemos plantear como ejes de la caracterización del barrio al inicio de esta experiencia:

- La ruptura del tejido social
- El debilitamiento del ejercicio de la democracia a nivel micro y macro
- Los bajos niveles de participación
- El aumento de la violencia familiar y comunitaria
- El marcado acento en las salidas individuales
- La ausencia de organización para el análisis y generación de propuestas.

A su vez, trabajar desde su identidad el rasgo distintivo del barrio nos ha permitido generar una propuesta de trabajo, un espacio de construcción colectiva que denominamos Espacio Interinstitucional.

- **Originador del proyecto:**

La Asociación Civil Canoa había realizado, conjuntamente con distintos grupos de vecinos y algunas organizaciones sociales del barrio Santa Rosa de Lima, distintos proyectos de mejoramiento del hábitat en forma focalizada. Estos trabajos puntuales generaron entre la ONG, las instituciones y algunos vecinos fuertes vínculos y condiciones de inserción social que en su conjunto armaron un escenario propicio para pensar en un proceso más complejo e integral.

- **Fecha de inicio:** 1997

- **Fases del proceso:**

**Diagnóstico Participativo:** el diagnóstico inicial permitió descubrir, a través de encuentros y talleres junto a las organizaciones barriales y los vecinos de Santa Rosa, las principales problemáticas del barrio, analizarlas y elaborar propuestas. Se logró, en forma participativa, jerarquizar los primeros siete problemas del barrio: falta de trabajo; basura y ratas; violencia y drogas; pozos negros, zanjones y desagües a cielo abierto; loteos, rellenos, tierras; salud y nutrición infantil, provisión de agua potable; calles deterioradas y otras no trazadas.

**Análisis de las problemáticas-Generación de propuestas:** este primer diagnóstico permite comenzar el trabajo con grupos de vecinos y organizaciones sociales en diferentes temáticas, especialmente en tierra, vivienda y basura, a partir de talleres de análisis y

generación de propuestas.

**Gestión Comunitaria-Instalación de la Propuesta de Crecimiento Urbano:** entendiendo que abordar el crecimiento urbano en Santa Rosa de Lima es una oportunidad para generar una estrategia integral con la participación de todos los actores involucrados - vecinos, instituciones y organizaciones barriales, estado, empresas de servicios, etc.-, se elabora la propuesta, con la intención de generar un diálogo para su discusión y reelaboración articulando necesidades e intereses barriales y urbanos.

La propuesta plantea la posibilidad de ocupación de parte de los terrenos del bañado y la mejora integral del barrio, transformando un frente degradado en un área recualificada para toda la ciudad, a partir de dos operaciones:

- el reordenamiento de los asentamientos espontáneos del borde y la regularización urbana y dominial de los terrenos fiscales (mediante la modificación de los instrumentos de acceso a la tierra urbana, normativas, ordenanzas, etc.), complementándose con un programa de mejora de vivienda existente (a realizarse según tres líneas de financiamiento: ahorro previo, microcréditos, subsidios solidarios)
- el relleno, nivelación y urbanización de los terrenos bajos del bañado, para su ocupación prioritaria por parte de familias del barrio, revirtiendo su situación de hacinamiento y dando lugar a un programa de vivienda nueva (adecuado a las características socioeconómicas de la población beneficiaria).

La meta a alcanzar en la gestión comunitaria fue la instalación de la Propuesta de Crecimiento Urbano en la agenda municipal. Para esto se solicitaron, generaron y provocaron distintas instancias de presentación, discusión, concertación de la Propuesta de Crecimiento Urbano con distintos actores, jerarquizando a los funcionarios y cuadros técnicos del Ejecutivo Municipal. Además se presentó a todos los Concejales Municipales.

Paralelamente, se implementó una política de difusión en los medios de comunicación social para dar a conocer públicamente la propuesta y el Espacio Interinstitucional. El Concejo Deliberante la declaró de Interés Municipal.

**Gestión Comunitaria-Consolidación de actores de la gestión:** a partir de la instalación de la propuesta en la agenda municipal se consolida el proceso de gestión en diferentes instancias que se generaron: la relación con el gobierno local (Secretarías de Planeamiento, Recursos Hídricos, Promoción Comunitaria), con los diferentes concejales, la presencia en los medios de comunicación, el análisis de proyectos oficiales y la presentación de nuevas ideas, etc. caracterizaron a este proceso. La participación de estos diferentes actores en distintas instancias (reuniones, debates, replanteos) generó acuerdos, negociaciones, nuevas propuestas y problemáticas a incorporar.

La Propuesta de Crecimiento Urbano se transforma así en la herramienta que permite consolidar al Espacio Interinstitucional de Santa Rosa de Lima como un actor colectivo con propuestas, interlocutor válido para la discusión de las problemáticas de su barrio.

• **Situación actual:**

En la Gestión Comunitaria se ha logrado el reconocimiento por parte del gobierno local del Espacio Interinstitucional como el único interlocutor en el proceso de negociación y concertación de la Propuesta de Crecimiento Urbano. El municipio, además, ha tomado la Propuesta para su estudio y evaluación, en función de definir algunos aspectos para ser incorporados como futuras obras y, como tales, en la búsqueda de recursos para su ejecución.

También estamos trabajando en la identificación y consolidación de nuevos actores de la gestión así como en la conformación de grupos para la elaboración de propuestas por temáticas o nudos problemáticos de la Propuesta, para su futura gestión.

### **3.- Objetivos, estrategias y alcances**

- **Objetivos:**

Sostener, consolidar y ampliar las instancias de participación y capacitación en la elaboración y gestión de estrategias que permitan a dirigentes de organizaciones barriales, instituciones barriales y pobladores de la ciudad de Santa Fe, construir espacios democráticos de poder para encontrar soluciones a sus necesidades de mejoramiento del hábitat.

Trabajar en la identificación, incorporación, construcción y consolidación de los diferentes actores/sujetos de la gestión comunitaria.

- **Criterios estratégicos:**

En esta experiencia tenemos como ejes dos estrategias:

**A) La Planificación Participativa del crecimiento urbano del barrio:** pensar en el crecimiento urbano es pensar en un concepto de ciudad. Ciudad como un proceso histórico, como una construcción de todos, como el espacio territorial donde se da la trama de un tejido social. Es decir que lo urbano es una cuestión física y una cuestión social que van juntas. Mirar lo urbano así nos obliga a pensar en todos los actores sociales que intervienen. Por lo tanto no podemos pensar la ciudad sin tener en cuenta a sus pobladores, constructores por excelencia. Pensar lo urbano es la posibilidad de elegir el futuro; pensar el crecimiento, es la posibilidad de pensarlo incorporándole su pasado, su historia.

**B) La Gestión Comunitaria:** como proceso democrático en el que intervienen diferentes actores (públicos o privados) con procedimientos, relaciones y métodos igualmente diversos. Es la generación de espacios de negociación y concertación de diferentes actores, en torno a un interés común. Implica un proceso de discusión colectiva y de elecciones de alternativas que ponen en juego intereses, contradicciones y conflictos en una comunidad y a su vez permite la interacción de los diversos actores para convocar, hacer, articular, movilizar, elaborar y tramitar propuestas.

Como resultado de la aplicación de estas estrategias el Espacio Interinstitucional concretó una Propuesta de Crecimiento Urbano para su barrio y es a partir de ella que convoca, discute, negocia, concerta con los diferentes actores involucrados, siendo el principal el gobierno local.

Nuestras líneas de acción estratégica son las siguientes:

- Consolidar el vínculo con el gobierno local, generando espacios de concertación y negociación de los diferentes actores.
- Trabajar para que el Espacio Interinstitucional se descubra y consolide como un sujeto colectivo y político.
- Trabajar para que las propuestas de gestión comunitaria de mejoramiento del hábitat se transformen en proyectos de políticas sociales.
- Articular las propuestas de gestión de mejoramiento del hábitat con las propuestas de gestión para la problemática del empleo.
- Trabajar en el fortalecimiento y /o conformación de organizaciones sociales, y grupos de vecinos de las distintas temáticas de hábitat.

- **Tamaño de la población participante y beneficiaria:**

**Población Participante**

- **Grupos de Vecinos interesados en distintas temáticas del hábitat:** vivienda, tierra,

infraestructura – agua, basura.

- **Instituciones y organizaciones sociales que conforman el Espacio Interinstitucional:**
  1. Casita de la Mujer: trabaja la problemática de la violencia familiar; realizan talleres y otras actividades de promoción. Organización de hecho.
  2. Centro de Acción Familiar N° 21: trabaja con la familia; atiende a niños de hasta 4 años (servicio de guardería). Organismo del Estado Provincial.
  3. CIAME: trabaja con adolescentes y niños en edad escolar; también madres. Talleres de teatro, murga, apoyo escolar. Organismo del Estado Provincial
  4. Escuela N° 1298 “Monseñor Zaspé”; Organismo del Estado Provincial.
  5. Centro de Educación Física N° 52: trabaja con los niños y adolescentes de las escuelas del barrio. Organismo del Estado Provincial.
  6. Jardín de Infantes N° 173: trabaja con niños hasta 5 años. Organismo del Estado Provincial.
  7. Movimiento de Desocupados en Lucha: agrupa a los desocupados del barrio. Organización de hecho.
  8. Asociación Vecinal “Estrada”: trabaja con la población de la zona norte del barrio. Organización No Gubernamental.
  9. Escuela N° 809: Organismo del Estado Provincial.
  10. Asociación Pensionados Ley 5110: se ocupa de los adultos mayores del barrio. Escuela para adultos, terapia ocupacional, gimnasia. Organización No Gubernamental.
  11. Escuela Particular N° 1196: Organismo del Estado Provincial.
  12. Cáritas Parroquial: ancianos, niños, mujeres; se coordina con otras instituciones. Organización No Gubernamental.
  13. Escuela Técnica N° 2035: jóvenes. Organismo del Estado Provincial.
  14. Servicio de Educación Popular: radio y biblioteca. Organización No Gubernamental.
  15. Canoa. Organización No Gubernamental.
- **Gobierno local, municipio:** en todas sus instancias -ejecutivo, cuadros técnicos, concejales- es el actor gubernamental directamente involucrado.

### **Población Beneficiaria**

- **Beneficiarios Directos:** familias del Borde Oeste del Barrio Santa Rosa de Lima; instituciones y organizaciones sociales que participan del Espacio Interinstitucional.
- **Beneficiarios Indirectos:** todos los habitantes del Barrio Santa Rosa de Lima.

### **Alcance territorial**

- Urbano: Barrio Santa Rosa de Lima, Ciudad de Santa Fe.

### **Aspectos innovadores**

- **socio-organizativos:** Construcción y consolidación de un Espacio Interinstitucional **representativo** en el cual participan instituciones, organizaciones sociales y grupos de vecinos.
- **metodológicos:** la integración de dos lógicas de trabajo, atravesadas por los ejes de Ciudadanía y generación de Poder Local, a partir de trabajar la Gestión Comunitaria de Propuestas de Mejoramiento del Hábitat.
  - ➔ De lo general a lo particular: la Gestión de la Propuesta de Crecimiento Urbano. Desde el ámbito interactoral: reuniones interinstitucionales, con organizaciones barriales y pobladores; reuniones de concertación de la propuesta con el gobierno local: poder ejecutivo, organismos técnicos, Concejo Deliberantes. La participación en otros ámbitos interbarriales, interactorales para analizar y trabajar distintas temáticas

del Hábitat.

→ De lo particular a lo general: trabajamos con pequeños grupos de pobladores, instituciones y organizaciones barriales por temática de interés. Se toma la primera operación de la Propuesta de Crecimiento Urbano: el reordenamiento de los asentamientos espontáneos del borde.

Esto supone trabajar las siguientes temáticas en forma particular:

- tierra: provinciales/municipales;
- vivienda: mejoras/nuevas;
- infraestructura: extensión y mejoras de redes/desagües/calles;
- otros temas de interés de las instituciones: salud, trabajo, violencia/seguridad.

- **de gestión:** se toma la Gestión Comunitaria como herramienta de construcción de Ciudadanía y Poder Local, entendiéndola como un proceso dinámico y democrático, en el que intervienen diferentes actores (públicos o privados) con procedimientos, relaciones y métodos igualmente diversos. Es la generación de espacios de negociación y concertación de diferentes actores, en torno a un interés común. Implica un proceso de discusión colectiva y de elecciones de alternativas que ponen en juego intereses, contradicciones y conflictos en una comunidad y a su vez permite la interacción de los diversos actores para convocar, hacer, articularse, movilizarse, elaborar y tramitar propuestas.

#### **4.- Actores involucrados y papel que desarrollan**

- **Población beneficiaria:** participan en los diferentes talleres de producción y discusión de propuestas de gestión en las distintas temáticas: tierra, vivienda, infraestructura.
- **Organizaciones sociales y ONG:** integran el Espacio Interinstitucional, actor colectivo, protagonista de la gestión comunitaria del mejoramiento del hábitat de Santa Rosa de Lima.
- **Gobierno local:** es ante él que se realizan los pasos de la gestión comunitaria y con quien se generan las instancias de concertación y negociación en torno a la Propuesta de Crecimiento Urbano.
- **Universidades:** la Universidad Tecnológica Nacional, a partir de un Convenio de Mutua Cooperación con la Asociación Civil Canoa, cumple el rol de asesor en la iniciativa de producción de componentes tecnológicos para las mejoras de la infraestructura barrial.
- **Cooperación internacional:** el Comité Católico Francés, apoya este proyecto desde sus inicios.

#### **5.- Componentes del programa o proyecto (breve descripción de cómo se articulan)**

##### **Elementos del hábitat incluidos en el proceso productivo**

- **suelo:** la mayoría de las tierras del borde oeste del barrio, son fiscales –municipales y provinciales- y el mecanismo legal de regularización de su ocupación plantea soluciones que resultan inadecuadas para este sector poblacional. Se plantea entonces la generación de propuestas de gestión comunitaria como una búsqueda de alternativas colectivas de acceso a la tierra urbana (modificaciones legislativas y normativas).

- **vivienda:** la falta de políticas habitacionales que se adecúen a la realidad socioeconómica del sector poblacional involucrado imposibilita su inserción en los planes o programas de vivienda estatales, dejando las posibilidades de solución en manos de los propios pobladores. La “autourbanización” se acompaña con un proceso de “autoconstrucción” que materializa

viviendas precarias, en gran medida inadecuadas tanto espacial como funcionalmente para albergar al número de integrantes que cada familia posee. La propuesta incorpora dos estrategias, en función de la problemática habitacional del sector: la mejora de las viviendas existentes en la zona de borde del barrio y la generación de viviendas nuevas, articuladas con un nuevo loteo de crecimiento.

- **infraestructura y servicios:** los desagües pluviales son uno de los principales problemas de infraestructura que evidencia el barrio: inexistencia de mantenimiento u obras de entubamiento adecuadas generan inconvenientes en el funcionamiento del sistema pluvial urbano (tanto como ambientales y sanitarios). La red de agua potable –al igual que las cloacas- no se extiende a la totalidad del barrio, y en el área cubierta el servicio es de baja calidad. El servicio de energía eléctrica plantea similares deficiencias, siendo frecuentes los “enganches” realizados por los mismos pobladores que tornan más precarias aún las conexiones domiciliarias. En todos los casos las tarifas de los servicios no se ajustan a la capacidad de pago del sector (desocupados, jubilados, madres solteras), situación que se pone de manifiesto e intenta revertirse a partir de diferentes gestiones realizadas por grupos de vecinos reunidos en el grupo de trabajo “Infraestructura y servicios”.

- **equipamientos:** el equipamiento con el que cuenta el barrio es satisfactorio: dispensario, escuelas, comedores, guardería, etc. cubriendo las principales necesidades de las familias del barrio. La principal necesidad que la propuesta plantea es el equipamiento recreativo y/o deportivo, dada la escasa presencia de espacios públicos en Santa Rosa.

- **Aspectos sociales y culturales**

- **fortalecimiento organizativo:** la consolidación de un espacio de articulación entre las distintas organizaciones e instituciones sociales del barrio, más la incorporación de grupos de vecinos va fortaleciendo y reconstruyendo los vínculos sociales. Esto genera una ruptura en la lógica de construcción imperante: la de la fragmentación.

- **concertación con otros actores:** el Espacio Interinstitucional como actor social y político participa y genera instancias de concertación con otros actores, principalmente del gobierno local. También está iniciando acercamientos con actores de otros barrios de la ciudad de Santa Fe.

**consideración de rasgos y prácticas culturales:** dos prácticas culturales diferencian a esta población: 1º) rica historia de organización barrial: esto facilita la convocatoria a propuestas de trabajos solidarios y colectivos. Existen potencialidades “dormidas” en el escenario social. 2º) El crecimiento histórico del barrio se fue realizando a partir de asentamientos espontáneos hacia el oeste, ganando terrenos bajos, sin producir una ruptura en la continuidad del trazado urbano. Con el paso del tiempo, estas zonas son “autourbanizadas” ya que son los propios habitantes quienes rellenan los lotes - por lo general no aptos para urbanizar dado lo bajo de sus cotas -, "trazan" las calles, gestionan los servicios o se "enganchan" en los mismos tratando de mejorar sus condiciones de vida.

- **Fortalecimiento económico de los participantes y/o sustentabilidad ecológica / generación de espacios productivos (escala: barrial, conjunto habitacional o vivienda)**

La articulación con el proyecto de mejora de viviendas precarias “La Chirola” plantea la materialización de uno de los puntos de la propuesta de crecimiento urbano: la mejora de viviendas existentes así como la participación de los beneficiarios en el Espacio Institucional (tanto a partir de las reuniones generales de gestión como las del grupo específico de “vivienda”).

- **generación de ingresos a partir del proceso productivo del hábitat (empleo generado, producción de materiales y componentes, otros):** una de las líneas de acción es la



articulación de las propuestas de gestión de mejoramiento del hábitat con propuestas de gestión para la problemática del empleo. Desde aquí se van definiendo distintos proyectos y/o actividades (por ejemplo, proyecto de elaboración de cunetas premoldeadas para el mejoramiento de la infraestructura barrial).

- **Contribución al desarrollo urbano**

La propuesta urbana surge a partir de la planificación participativa del crecimiento de Santa Rosa utilizando las posibilidades que ofrecen los espacios vacantes para resolver las problemáticas del barrio a partir de la articulación de los distintos actores en la construcción de lo urbano, apoyado en su proceso histórico social de apropiación e identidad.

Esta planificación plantea dos instancias: el mejoramiento barrial del borde urbano existente (vivienda, infraestructura, espacios públicos, etc.) y el crecimiento a partir de un nuevo loteo que permita revertir las situaciones de hacinamiento en la que viven gran parte de las familias del barrio.

La participación del ciudadano como estrategia básica de la planificación urbana posibilita un posicionamiento diferenciado con respecto a la materialización de su hábitat, en términos de pertinencia, apropiación y significados, involucrándose en la construcción de la ciudad como un actor que propone, discute y gestiona.

- **Proceso y nivel de integración de los diversos componentes**

La propuesta plantea una mirada integral con respecto a la planificación urbana y al rol que le compete al ciudadano en la construcción de la ciudad. La gestión comunitaria, tanto en términos de lo general como en relación a las propuestas de trabajos puntuales -tierra, vivienda, infraestructura y servicios-, plantea una necesaria relación entre los actores involucrados- estatales, empresas de servicios, organizaciones sociales, instituciones barriales, etc.-.

## **6.- Principales instrumentos utilizados**

- **Socio-organizativos**

- **criterio y forma organizativa:** el Espacio Interinstitucional como espacio de construcción colectiva donde participan y se van incorporando los diferentes actores de la gestión comunitaria, a partir del siguiente criterio: todos somos actores de la gestión comunitaria con facultades, responsabilidades y roles diferenciados. El Espacio Interinstitucional se organiza a partir de grupos de trabajo que confluyen en reuniones plenarios. Estos grupos son: de gestión propiamente dicha, difusión, relevamiento, grupos por temáticas.

- **formación y capacitación:** a partir de la ejecución de las tareas definidas, la reflexión y el análisis de los diferentes momentos, van surgiendo temas de interés para su profundización. A través de talleres, charlas y encuentros se va construyendo la formación y capacitación de los diferentes actores.

- **proceso participativo:** la Gestión Comunitaria es un proceso esencialmente democrático y participativo. Sus ejes fundamentales son la concertación y negociación. Estos se materializan a partir de: encuentros, reuniones, entrevistas, talleres de discusión y definición de estrategias, elaboración de propuestas para la gestión, elaboración de documentos de posicionamiento político, etc.

- **información y comunicación:** son vectores importantes para sostener un proceso de participación y de gestión comunitaria. Uno de los grupos de trabajo del Espacio Interinstitucional es el de Difusión, que ha planteado su estrategia en dos niveles: interno: hacia el interior del Espacio y con el barrio; externo: con otros actores de la gestión comunitaria de

la ciudad; con el gobierno local, con los medios de comunicación social.

- **Financieros**

- **cooperación internacional:** apoyan el aspecto logístico de este proceso;
- **públicos:** se contemplan en la materialización de las obras para la propuesta de Crecimiento Urbano.

- **Jurídicos**

Se trabaja a partir de la idea de Ciudadanía como conjunto de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que pueden ser ejercidos por todos. Ciudadanía no es un concepto cerrado sino una práctica que se va construyendo dinámicamente, mediante un ejercicio pluralista que garantiza el respeto por la diversidad y las diferencias. Cada sujeto tiene derecho a tener derechos y lo incluye en un espacio social con responsabilidades y compromisos con la esfera pública. Es la igualdad de derechos y la responsabilidad social y colectiva para resguardarlos.

Ejercer la Ciudadanía de esta manera implica: protagonismo de todos los actores involucrados, tanto en el consenso como en el disenso; tomar conciencia de los derechos y responsabilidades colectivas e individuales; participación en todos los momentos de una experiencia y/o proyecto (diseño, programación, implementación, evaluación).

Se toma como herramienta jurídica principal la Constitución Nacional. Así, todas las temáticas objeto de la gestión comunitaria son derechos no realizados en algún sector de la población.

## **7.- Logros y principales lecciones aprendidas**

- **Principales impactos**

- **en la vida de los participantes/en la comunidad:** el conjunto de instituciones, organizaciones barriales, grupos de familias y vecinos participantes se descubren como actores protagónicos del futuro de su barrio.
- **en el entorno ambiental y urbano:** recualificación de un sector degradado de borde, a partir de una intervención integral - considerando tanto en los aspectos físicos como sociales que materializan el espacio urbano- y participativa –a partir de la articulación de organizaciones e instituciones barriales con los actores estatales y privados involucrados. Acceso a infraestructura, tierra y vivienda por parte de un sector urbano y poblacional carente de intervenciones. Mejoramiento ambiental a partir de la solución integral de la situación generada por basurales, desagües a cielo abierto. Generación de empleo a partir de la articulación entre las obras a realizar en el barrio y la mano de obra existente en el mismo.
- **en las políticas públicas y la normatividad:** incidencia en las políticas públicas: elaboración de propuestas que afectan directamente a la población involucrada (dominio del suelo, tarifas diferenciadas de impuestos y servicios, etc.) pero que exceden el ámbito barrial para pasar a ser posibles políticas públicas en el ámbito de la ciudad o la provincia.
- **en la gestión democrática de la ciudad:** incorporación de la Propuesta de Crecimiento Urbano en la agenda del gobierno local habiéndose declarado de interés municipal por el Concejo Deliberante de la ciudad. Consolidación de un Espacio Interinstitucional que paulatinamente empieza a ser reconocido por otros actores (funcionarios públicos y partidos políticos) de la ciudad como referente/ interlocutor barrial en distintas problemáticas .

- **Principales obstáculos enfrentados**

Predominio histórico de prácticas políticas asistencialistas que operan en el imaginario

social condicionando las demandas y prácticas políticas presentes en determinados a instituciones y actores barriales.

Percepción en los actores barriales de desmembramientos y de rupturas de los vínculos comunitarios.

Escasa motivación de los grupos de vecinos para trabajar en propuestas a mediano plazo y en forma comunitaria. Ante la emergencia de problemas, predominio de respuestas individuales.

Falta de voluntad política de los actores gubernamentales para la recepción y el acompañamiento de estas formas de trabajo (distintas concepciones de la Gestión Pública).

• **Lecciones que aporta la experiencia, principios útiles a otros casos-reflexiones**

- Convocar a un trabajo participativo y colectivo requiere de un proceso de ruptura de las lógicas de prácticas políticas asistencialistas que operan en el imaginario social condicionando las demandas y las prácticas políticas.

- Se debe trabajar contemplando la realidad de las instituciones, organizaciones y pobladores del barrio donde en muchas ocasiones la emergencia de los problemas y las demandas cotidianas dificulta la marcha de los procesos comunitarios.

- En la definición de las estrategias de gestión comunitaria se debe tener una lectura clara de la voluntad política de los actores gubernamentales para la recepción y el acompañamiento de estas formas de trabajo (distintas concepciones de la Gestión Pública).

**8.- Palabras clave**

Hábitat popular, gestión comunitaria, ciudadanía, poder local, actores, sujeto colectivo social y político, gobierno local, crecimiento urbano.

**9.- Fuentes**

Informes de proyectos, documentos elaborados por el Espacio Interinstitucional; documentos internos de la Asoc. Civil Canoa; producciones y materiales de distintas actividades realizadas: diagnóstico participativo, talleres por temáticas; informe censo del barrio Santa Rosa de Lima de 1998; informe relevamiento por temáticas; etc.

**10.- Contactos**

Asociación Civil CANOA  
San Jerónimo 2830, Santa Fe  
CP 3000 Santa Fe, Argentina  
T.E.: 0054-342-4524926  
FAX: 0054-342-4561151  
EMAIL: [canoa@ciudad.com.ar](mailto:canoa@ciudad.com.ar)

**Bolivia**

# Rehabilitación urbana en Viacha

## 1.- Identificación general

**Ubicación:** Ingavi, La Paz, Bolivia.

**Autor de la ficha:** Alejandro Gómez (Red Hábitat).

**Breve caracterización del caso:** organización, participación ciudadana, elaboración de plan de rehabilitación de zonas afectadas por inundaciones, ejecución de plan comunicacional con el objetivo de hacer presión política, reconstrucción de viviendas en sitio y propuestas a la Política Nacional de Vivienda a partir de experiencia de Viacha.

## 2.- Historia, antecedentes y contexto

En el mes de enero del presente año, Bolivia sufrió pérdidas significativas en diferentes partes de su territorio debido a las excesivas lluvias de temporada, que dejaron en graves problemas sobre todo a pobladores de bajos recursos económicos. Al mismo tiempo, el país vivía una de sus crisis más agudas, lo que dificultaba tomar acciones inmediatas frente a tales emergencias.

La ciudad de Viacha (Departamento de La Paz), no fue ajena a las inundaciones ocurridas durante ese tiempo; el Río Pallina se desbordó y afortunadamente sólo dejó pérdidas materiales.

Los asentamientos humanos en las zonas periféricas de la ciudad de Viacha se dieron sin una previa planificación urbana. Los planos de las urbanizaciones fueron regularizados una vez que la gente se había asentado y construido sus viviendas. Estos barrios no tuvieron ningún tipo de asesoramiento técnico; pese a esa carencia, la Alcaldía realizó conexiones de servicios básicos. Por otra parte, la mayoría de las viviendas ubicadas en las zonas periféricas de la ciudad no cuentan con los respectivos planos de construcción aprobados y en muchos casos no tienen regularizado su derecho propietario.

Las inundaciones más recientes de las cuales se tiene memoria son las que sucedieron en los años 1985 y 1995. Según declaraciones de dirigentes, estas inundaciones no fueron tan fuertes como la que se dio este año, pero se tiene conocimiento que a consecuencia del desborde del río, por leve que sea, se humedecían las viviendas por el flujo subterráneo existente en algunas zonas; además provocaba el rebalse y retorno de las aguas servidas en el sistema de alcantarillado. Los reclamos realizados a la Alcaldía fueron constantes pero sin efectos positivos.

Debemos mencionar que el último desbordamiento del río Pallina se debió principalmente a las lluvias torrenciales que cayeron en los meses de enero a marzo/2001, sumado a esto la falta de mantenimiento del cauce del río y el haberlo constituido en depósito de basura de toda la ciudad.

Ante esta situación, los vecinos damnificados decidieron organizarse para demandar necesidades urgentes; cada zona (13 barrios inundados) que fue afectada nombró a dos representantes y de este número total se eligieron 7 dirigentes con sus diferentes carteras, conformándose así la *Asociación de Damnificados de Viacha-ADV*.

Esta organización surge con la misión de coordinar acciones con autoridades locales para canalizar recursos y controlar la distribución de los aportes que llegan de las instituciones en calidad de donación, objetivos que no se cumplieron en su totalidad. La tarea más difícil

fue la de coordinar actividades con las Juntas de Vecinos de cada zona, debido a que algunos presidentes vecinales tomaron una actitud indiferente ante el problema.

En un esfuerzo institucional, Red Hábitat optó por expandir su campo de acción e incursionó en la temática de la Gestión de Riesgo y Prevención a los Desastres Naturales. La incorporación a esta nueva temática no es ajena a la institución debido al ámbito de trabajo Institucional -Vivienda y Medio Ambiente.

### **3.- Objetivos, estrategias y alcances**

#### **Objetivos:**

- Contribuir al fortalecimiento de las organizaciones vecinales, a partir de acciones de Investigación, Capacitación, Asesoramiento y Comunicación, para que generen propuestas de desarrollo en la dinámica local y nacional y logren una amplia participación en niveles de construcción de políticas públicas.

#### **Líneas estratégicas:**

- Fortalecimiento de la participación ciudadana a partir de la Asociación de Damnificados de Viacha y conformación de un Comité Interinstitucional constituido por organizaciones sociales de Viacha.
- Asesoramiento a las Organizaciones Sociales para la elaboración de un Plan de Rehabilitación de las zonas inundadas.
- Promoción y Presión Política a las autoridades que son responsables de atender los problemas de desastres para obtener recursos financieros para la reconstrucción y rehabilitación de viviendas afectadas a través de la generación de opinión pública.

#### **Tamaño de la población participante y beneficiaria:**

517 familias de 13 zonas, haciendo un total de 2.018 habitantes que quedaron afectados.

#### **Alcance territorial:**

13 barrios damnificados en la ciudad de Viacha (urbano).

#### **Aspectos innovadores:**

- **Socio – organizativos:** se fortaleció a la Asociación de Damnificados logrando que esta ejerza su derecho de ciudadanía y plena participación. Coadyuvamos en la conformación de un Comité Interinstitucional, cuya dirección está en manos de la Iglesia y los damnificados, como directos negociadores para las políticas de rehabilitación de Viacha. Cabe mencionar que organizaciones como la Federación de Juntas Vecinales, el Comité de Vigilancia, la Subprefectura y el Gobierno Municipal son miembros de este Comité.

### **4.- Actores involucrados y papel que desarrollan**

- **Población beneficiaria:** representada por la Asociación de damnificados de Viacha, coordina, vigila y negocia las Políticas de Rehabilitación.
- **Organizaciones sociales:** Federación de Juntas Vecinales, Comité de Vigilancia: colaboran en la supervisión y elaboración de documentos para trámites.
- **Comité Interinstitucional:** representada por la Iglesia, Asociación de Damnificados de Viacha, Organizaciones de Base e Instituciones Públicas (FEJUVE, Comité de Vigilancia, Subprefectura y Gobierno Municipal), coordinan acciones para poner en ejecución el Plan de Rehabilitación de Viacha.

- **Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos:** otorga los recursos para la construcción de viviendas nuevas y refacción.
- **Gobierno Municipal de Viacha:** otorga documentos de propiedad de la tierra, destina técnicos y confiere documentos que son necesarios para la rehabilitación de Viacha; por otra parte también obstaculiza los procesos debido a la ineficiencia burocrática.
- **Red Hábitat:** asesora, capacita, investiga, ejecuta planes comunicacionales para hacer incidencia.
- **Confederación de Empresarios Privados:** construyen viviendas, sin cumplir los requerimientos técnicos asumidos.

#### **5.- Componentes del programa o proyecto**

- **Investigación:** a partir del diagnóstico que se realizó en Viacha se pudieron establecer las necesidades de la población afectada.
- **Capacitación:** formas de organización, elaboración de Planes de desarrollo, análisis del Subprograma de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, promoción y presión política y elaboración de Perfiles de Proyectos.
- **Asesoría Técnica:** fortalecimiento organizacional.
- **Comunicación:** elaboración de una estrategia comunicacional para hacer presión política y lograr incidencia a nivel local y nacional.

#### **6.- Principales instrumentos utilizados**

- **Formación y capacitación:** talleres, mesas de trabajo y documentos.
- **Proceso participativo:** organización de un Comité Interinstitucional, levantamiento de información de manera constante y entrevistas, involucramiento de la institución en el proceso.
- **Información y comunicación:** programas radiales, notas de prensa, foros.
- **Acuerdos y convenios:** levantamiento de actas y firma de compromisos.

#### **7.- Logros y principales lecciones aprendidas**

##### **Logros:**

- Nombramiento de un delegado del Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos que coordine acciones directamente con este Comité.
- Resolución Municipal donde se certifica que las 13 zonas afectadas no son “zonas negras“, a través de presiones que realizó el Comité al Concejo Municipal en pleno, luego de una evaluación realizada por profesionales de las Fuerzas Armadas, Red Hábitat y el Gobierno Municipal.
- Retomar el Plan de Rehabilitación elaborado por la Asociación de Damnificados.
- Se ha logrado que el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos se comprometa a canalizar \$US 2.500 a cada damnificado para la reconstrucción de su vivienda en el mismo lote.
- Estas viviendas deben ser de buena calidad y con servicios básicos.
- Coordinación con las empresas constructoras privadas que se harán cargo de la construcción de viviendas.
- A exigencia del Comité Interinstitucional, se están iniciando trabajos relativos al tratamiento del Río Pallina y botadero de basura.

### **Lecciones aprendidas:**

- Es preciso cambiar el ejercicio de una ciudadanía pasiva por otra activa frente al gobierno nacional y local.
- La participación ciudadana debe buscar mayor incidencia con el gobierno y mayor margen de gobernabilidad.
- Incentivar nuevas maneras de organización ciudadana (Mesas, Comités Impulsores, Comités Interinstitucionales, Foros, etc.) como mecanismos de interlocución y representación.
- Eliminar las prácticas corporativas, clientelares y autoritarias de relación con el gobierno.
- Impulsar la ciudadanía activa que aspira ser protagónica en las decisiones de interés público.
- La participación ciudadana es un sistema que permite un espacio más democrático, plural y transparente del ejercicio de gobierno mediante la construcción de una ciudadanía activa, propositiva y movilizadora en torno a sus intereses y del conjunto de la sociedad.
- Diseño de una estructura específica para la Participación Ciudadana que pasa incluso por la democratización de los órganos vecinales, interlocutora entre los diversos niveles territoriales.
- Establecer una estrategia de comunicación para los órganos vecinales y de ellos con las bases.
- Fomentar un proceso de formación y capacitación de líderes.

### **8.- Palabras clave**

Bolivia, La Paz, Viacha, vivienda, riesgo, vulnerabilidad, desastres naturales, organización, Asociación de Damnificados, Comité Interinstitucional, plan de rehabilitación, participación ciudadana, presión política, control social, reconstrucción y rehabilitación de viviendas.

### **9.- Fuentes**

- Cuaderno N° 1 DIAGNOSTICO URBANO “Desastres Naturales en la ciudad de Viacha”. RED HÁBITAT, Abril 2001.
- Cuaderno N° 2 “Participación Ciudadana y Rehabilitación de Viacha”. RED HÁBITAT, Mayo 2001.
- PROGRAMA NACIONAL DE SUBSIDIO DE VIVIENDA “Resultados de su aplicación en la ciudad de El Alto”. RED HÁBITAT, Mayo 2001.

### **10.- Contactos**

RED HÁBITAT  
Av. Juan Pablo II N° 606, Villa Tunari, El Alto  
Casilla 4009 La Paz, Bolivia  
Tel: (591-2) 864230  
Fax: (591-2) 865350  
Correo electrónico: [tareha@ceibo.entelnet.bo](mailto:tareha@ceibo.entelnet.bo)



**Brasil**

# Fondo Rotativo de Crédito para el Financiamiento de Cooperativas Habitacionales

## **1.-Identificación de la experiencia**

**Localización:** Rio de Janeiro, Brasil.

**Autor de la ficha:** Ricardo de Gouvêa Corrêa.

**Entidad Promotora:** Fundación Centro de Defensa de los Derechos Humanos *Bento Rubião*.

**Breve Caracterización del Caso:** Fondo de crédito para el financiamiento de la construcción y/o reconstrucción de viviendas por cooperativas habitacionales en régimen de co-gestión y ayuda mutua, en favelas y periferias de la ciudad. La fundación provee asesoría en las áreas jurídica, social, administrativa y de construcción. Ya fueron proporcionados 157 créditos (90 unidades construidas y 67 en construcción) y al menos 80 serán contratados en el 2002. La experiencia fue concebida como alternativa a las políticas públicas para el sector, teniendo en cuenta la inexistencia de líneas de financiamiento accesibles para la población pobre y que se desarrollen a través de la participación y de la organización popular.

## **2.- Historia, antecedentes y contexto**

La región metropolitana de Rio de Janeiro posee un déficit de 300 mil viviendas, de las cuales 226 mil son demandadas por familias con ingreso familiar de hasta 5 salarios mínimos (U\$ 360). En este cálculo se incluye tanto la demanda cuantitativa (familias sin techo, familias que viven con parientes o pagando renta que compromete más del 30 % de su ingreso), así como también el déficit cualitativo (precariedad constructiva y/o inexistencia de infraestructura urbana) –fuente IPPUR.

Este sector de la población, con ingreso de hasta 5 salarios mínimos, históricamente resolvió su demanda de vivienda por sus propios medios, sin financiamiento público o privado, sin asesoría técnica, sin seguridad en la tenencia de la tierra, sin infraestructura urbana y/o con infraestructura clandestina. Son las favelas y los lotes irregulares surgidos en la ciudad en los últimos 60 años, en donde habita al menos 30% de la población. A pesar de innumerables aspectos positivos (culturales, humanos, etc.), tales comunidades presentan notorias precariedades físicas y socio-económicas.

Hoy, después de décadas de lucha, la urbanización de las favelas es progresivamente aceptada por la sociedad, siendo también progresivamente implementada por el poder público, aunque de forma lenta, orientada por la óptica asistencialista y motivada por intereses electorales.

En cuanto a la unidad habitacional no existen programas de financiamiento para reconstrucción de las viviendas precarias en las favelas y de producción de nuevos núcleos para los sin techo.

El proyecto de la Fundación opera en este vacío y trabaja tanto con la reconstrucción de viviendas precarias en favelas como con la conclusión de nuevas unidades en terrenos adquiridos para este fin.

El proceso tuvo su inicio en 1993, cuando fue realizado un intercambio con las cooperativas uruguayas, del cual tomaron parte técnicos y líderes de los dos países; en 1994/95 se emprendió la búsqueda de recursos para la viabilización de 3 cooperativas modelo;

en 1996 se iniciaron las obras (90 unidades); en 1998 las casas fueron concluidas; en 1998/99 el Fondo no financió nuevas unidades, pues los recursos existentes eran los de las prestaciones, insuficientes para tal fin, promoviéndose entonces una capitalización de los mismos y la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento; en 2000 el fondo contrató 67 nuevas unidades (3 núcleos); en 2001 se realizó el entrenamiento y se iniciaron las obras; y en 2002 al menos 80 unidades serán contratadas.

### **3.-Objetivos, estrategias y alcances**

#### **Son objetivos del proyecto:**

- Desarrollar la solidaridad y la conciencia ciudadana de la población pobre de la ciudad, a través de la educación y de la práctica cooperativista, ampliándole el ejercicio de sus derechos;
- Mejorar la situación de hábitat de estas familias;
- Elevar su nivel de empleo y de ingreso, fortaleciendo la economía solidaria;
- Constituirse en un referente para que se pueda luchar por el diseño e implementación de una política pública que, a través de sus mecanismos financieros, atienda a la población pobre y que también cuente con la participación y control popular en su ejecución.

#### **Son criterios estratégicos:**

- Contribuir para la superación de dificultades sociales y económicas personales y/o familiares (tales como alcoholismo, desempleo, etc.);
- Identificar y capacitar líderes;
- Valorar el papel de la mujer, superando discriminaciones y favoreciendo relaciones de género equitativas.

De las 5 cooperativas apoyadas, todas son urbanas, 3 en áreas centrales y 2 en la periferia. Dos de estas cooperativas se localizan en favelas; una reconstruyó todas las unidades existentes y otra las unidades en situación de riesgo dispersas por la comunidad; dos fueron implementadas en terrenos vacíos en la malla urbana, comprados por los cooperativistas que habitaban en casas rentadas o de parientes y una última fue implantada en un área libre dentro de un conjunto habitacional popular, incluyendo familias que vivían allí en casas rentadas.

El modelo de producción habitacional por cooperativas populares a través de la gestión participativa y de la ayuda mutua es innovador en la ciudad de Rio de Janeiro.

La existencia de una línea de crédito que permite su acceso a los más pobres, en función de su diseño financiero (principalmente por los subsidios existentes), que es administrada por una ONG y que cuenta con la participación de la población beneficiada a través de sus representaciones, en un consejo de gestión, es otra de las características innovadoras de esta experiencia.

### **4.- Actores involucrados y papel que desempeñan**

- **La población organizada en cooperativas**, responsables de la gestión o co-gestión del proceso (junto con la fundación, siendo mayor o menor su autonomía según el nivel de organización interna), viniendo también a aportar horas en la construcción de las unidades (17 horas a la semana por familia);
- **La fundación**, en la co-gestión y/o en la asesoría en las áreas social, jurídica, administrativa y de construcción, siendo también responsable de la captación de recursos y la administración del Fondo Rotativo;

- **La cooperación internacional** con la donación de recursos;
- **El Gobierno municipal y estatal** con la cesión de terrenos, regularización fundiaria y la implantación de infraestructura;
- Y finalmente **grupos de base** ligados a iglesias y movimientos sociales, apoyando la movilización y organización de las familias.

## **5.- Componentes del Proyecto**

- **Suelo:** es política del Fondo no financiar la compra de terrenos, tanto porque absorbería muchos recursos como por estrategia, pretendiendo con esto articular al poder público, responsable de este componente. En tanto, en función de la dificultad de acceso a la tierra, una cooperativa obtuvo de manera excepcional crédito para este fin. En cuanto a las otras, una compró el terreno financiado en condiciones especiales por la iglesia local; otra ya ocupaba el terreno con chozas precarias, dándose en el momento la regularización fundiaria del mismo. Por tanto, apenas dos tuvieron acceso a tierra y/o a regularización de la que ya ocupaban, a través de la participación del poder público municipal.
- **Vivienda:** las viviendas son entregadas listas, con sala, dos cuartos, cocina y baño, contando con un área de entre 42 y 48 metros cuadrados. En una cooperativa, las familias optaron por una unidad mayor, de 60 metros cuadrados, quedando los acabados por cuenta de las familias (pintura, etc.), y de esta manera se equiparó el costo final al de las unidades acabadas de 42/48 metros cuadrados.  
Las tipologías arquitectónicas varían, elaborándose proyectos específicos de acuerdo a las condiciones físicas y aspiraciones del grupo. La densidad del asentamiento y el tamaño de los lotes son consecuencia directa de la proximidad de los mismos en relación al centro de la ciudad, en función del costo del terreno, más barato mientras más periférica sea la localización. Siendo así, comunidades más centrales, que en función del costo de la tierra son constituidas en lotes escasos, generan una ocupación vertical, que puede ser tanto de la misma unidad distribuida en dos pisos como por unidades diferentes superpuestas. Las cooperativas localizadas en barrios más distantes permiten la construcción de la unidad e incluso la previsión de una futura ampliación horizontal, teniendo en mira las mayores dimensiones del lote, lo que hace más barata la construcción como un todo por permitir un sistema estructural simplificado. Los proyectos siempre reservan un área libre para la convivencia de la comunidad y, cuando la situación lo permite, construye y/o reserva espacio para la construcción de un centro comunitario.
- **Social:** dada la inexistencia de un movimiento social de vivienda a nivel regional, los grupos que surgieron en este proceso lo hicieron en función de su demanda inmediata y particular por vivienda, con reducido o ningún nivel de organización previo. Dos de las cooperativas contaron con el apoyo de grupos locales (ligados a movimientos sociales de base de la iglesia católica) para su formación y estructuración; otro grupo surgió de una cooperativa que ya había concluido su proceso de construcción de las unidades y los otros dos se formaron en la lucha por el acceso a la tierra.  
Una vez obtenida la tierra y los recursos financieros, se realiza una **capacitación** inicial de los cooperativistas. En esta fase se trabaja el espíritu cooperativista y sus instrumentos, dentro de los cuales se encuentran sus representaciones (dirigencia y comisiones), con sus funciones, responsabilidades y aptitudes requeridas, siguiéndose de un proceso de elección de sus integrantes.  
Además de la dirigencia, con la función de **representación externa y coordinación interna** de los trabajos, se constituyen dos comisiones, la de obras, responsable de la

organización de los trabajadores de la obra y del *mutirão* (ayuda mutua), compra y administración de los materiales, etc.; y la de movilización, responsable del acompañamiento y coordinación de las actividades sociales (control de las horas de los cooperativistas, acompañamiento y encaminamiento de demandas sociales, tales como desempleo, alcoholismo, violencia doméstica, etc.).

Durante el desarrollo de las actividades se realizan reuniones y asambleas para evaluar y planear los trabajos, desarrollándose por tanto un proceso que articula mecanismos de democracia participativa con mecanismos de democracia directa.

Es objetivo del proyecto la **conquista de la autonomía y auto-gestión plena** de estos grupos. Tal objetivo es perseguido a través de la creación de instrumentos, canales y capacitaciones que faciliten una creciente participación de los cooperativistas en todas las etapas del proceso. Dada la característica de ser grupos en formación, y dado el trabajo social insuficiente realizado por la Fundación (ver punto 7 de este documento), el nivel de organización, movilización y por consiguiente de autonomía alcanzado por las 3 primeras cooperativas fue limitado. La demanda por trabajo social fue mayor que lo implementado, tanto términos cuantitativos como cualitativos.

Con base en la experiencia acumulada, el proyecto revaloró el peso y las estrategias de su intervención social. También se realizó una investigación levantando datos en torno a las relaciones de género existentes, que igualmente colaboran para la redefinición de las estrategias sociales, pretendiéndose con todo esto obtener mayor densidad y eficacia.

- **En términos económicos**, se observan fortalecimientos en cuatro direcciones<sup>1</sup>:
  - En función de la mejora en sus condiciones de vivienda, hay una consecuente mejora en la calidad de vida del trabajador (calidad del sueño, de la convivencia familiar y de la alimentación, en función de la mejora salarial obtenida por las razones expuestas a continuación); esta mejora en la calidad de vida a su vez potencia el rendimiento profesional de estos trabajadores, lo que muy probablemente reeditarán, a mediano o largo plazo, en el desarrollo profesional y en la mejora salarial de los mismos.
  - En tres de las cinco cooperativas trabajadas había/hay un gran número de personas habitando en casas rentadas. Tales familias pagan o pagarán para el Fondo Rotativo una prestación entre 1/3 y 1/4 de estas rentas (en promedio U\$ 60/ 80, para una prestación situada entre U\$ 20 y 25); tales familias por lo tanto comprometían algo así como el 35% de sus ingresos familiares con la vivienda, pasando ahora hacia un compromiso de un 10%.
  - Con el entrenamiento y la práctica durante el proceso de ayuda mutua/*mutirão*, muchos de los hombres, que anteriormente no poseían ninguna habilidad o experiencia en construcción civil, ingresan profesionalmente en este sector de actividades.
  - Como fruto del proceso de unión y solidaridad, dos de las tres cooperativas de la primera fase implementaron actividades de generación de ingreso con mujeres (cocinas para producción y venta de comidas).

---

<sup>1</sup> Las conclusiones descritas a continuación son resultado de observación directa y empírica del equipo, siendo de cualquier forma evidentes e irrefutables. El grado de estas mejoras no puede ser especificado teniendo en vista que no se han tomado datos que los dimensionen durante la primera fase del proyecto. En la fase en curso, ciertos indicadores fueron establecidos para la medición de estos aspectos, así como de otros de naturaleza social y constructiva.

## **6.- Principales instrumentos utilizados**

En relación a los aspectos socio-organizativos, ya describimos: Cooperativas Habitacionales Mixtas; comisiones de movilización y obras; construcción por ayuda mutua; asambleas deliberativas; capacitación inicial concentrada de las familias, que se constituye en actividad única en el período (aproximadamente 2/3 meses); capacitación continuada durante todo el proceso; plano de capacitación y desarrollo de las potencialidades de las dirigencias identificadas; articulación de estas dirigencias y de las cooperativas con otros actores y experiencias; circulación permanente y transparente de informaciones, especialmente las de naturaleza financiera.

En relación a los instrumentos financieros, las familias beneficiadas, que deben tener un ingreso familiar de hasta 5 salarios mínimos (aproximadamente U\$ 360), reciben un préstamo en 8 años con intereses simples entre 0 y 3%. Cabe decir que los intereses en Brasil hoy pueden llegar a 100% al año (préstamos bancarios), siendo que los intereses habitacionales para la población de hasta 5 salarios mínimos, practicados por un banco público, están entre 6/ 8% al año (rédito compuesto).

El valor del préstamo está constituido por el costo del material de construcción empleado, por las herramientas, instalación del albañil y por la pequeña mano de obra especializada que es contratada. La asesoría técnica proporcionada por la fundación no incluye el préstamo, siendo gratuita. En valores actuales, estas unidades, con 46 metros cuadrados, están resultando en un préstamo de aproximadamente U\$ 2,200. Como ya se dijo, esto genera una prestación entre U\$20 y 25 (10% del ingreso familiar).

En relación a los instrumentos jurídicos, los grupos son regularizados como Cooperativas Habitacionales y Mixtas. De esta forma, además de permitir el proceso de producción habitacional, por ser mixtas, permiten también que los cooperativistas puedan comercializar productos y/ o servicios, a partir de la implantación de unidades de generación de ingresos, lo que también se constituye en meta del proyecto.

Se firman contratos entre la Fundación, gestora del Fondo Rotativo, y la cooperativa, que a su vez realiza contratos con cada uno de los cooperativistas. En cuanto a los instrumentos jurídicos, cabe destacar la elaboración de un régimen interno para el proceso de construcción de las unidades (estipulando horas a trabajar, horarios, responsabilidades, etc.), régimen discutido y aprobado en asamblea.

## **7.-Conquistas y principales lecciones aprendidas**

Los impactos sobre los participantes son visibles en el plano de la dignificación humana, con elevación de la confianza y autoestima y por el grupo al cual pertenecen; la mejora profesional/ salarial de la que ya se habló; también en relación a la mejora de las condiciones materiales de vida; la articulación con otros grupos y actores, ampliándose horizontes; la educación en la ciudadanía; etc.

Otra conquista importante se refiere a la calidad constructiva y arquitectónica de las intervenciones, a un costo final relativamente bajo. La cultura de la producción habitacional en el país es la de la precariedad constructiva/arquitectónica/urbanística, lo que encubre una postura discriminatoria, ya que admite patrones inferiores por ser dirigida para los pobres. Esta cultura encubre también una visión económica inmediateista y limitada, al compararse con la relación costo/beneficio, ponderándose los recursos invertidos en la construcción y su durabilidad, inversión que con una pequeña elevación potenciaría enormemente la vida útil de estas unidades.

Entre los **principales obstáculos** destacamos tres:

- El primero se refiere a involucrar al poder público, estratégico dentro de los objetivos del proyecto. Se establecieron varias articulaciones pero todas sin resultado. Algunas razones son: cambios de los gobiernos o incluso de los actores de un mismo gobierno; ausencia de una cultura de construcción e implementación de políticas públicas sustentables y universalistas; auto referencia del poder público, que tanto se siente como único actor con legitimidad para actuar en la esfera pública/ social, y no siente necesidad de tejer alianzas que complementen y amplíen sus intervenciones; la visión utilitarista en relación a la población pobre, vista no como objeto de derechos y auto-determinación sino de caridad y de utilidad electoral.
- Otra gama de obstáculos se refiere al hecho de que no existe en la región un movimiento social estructurado, orgánico y amplio en el rubro de la vivienda. En el caso que presentamos existe la necesidad de desempeñar otros papeles: movilización, articulación, entrenamiento, etc. Apuntamos la insuficiencia de trabajo social desarrollado por la Fundación en la primera etapa del proyecto. También cabe destacar en este campo la cuestión de las dirigencias, que en función del cuadro expuesto frecuentemente reproducen posturas individualistas y autoritarias.
- Para culminar, un último universo de problemas se refieren al pago de las prestaciones. Se observa aquí también una relación directa entre el nivel de madurez y organización interna, la postura democrática de las dirigencias y el nivel de incumplimiento, el cual es bajo en la cooperativa más organizada, medio en la cooperativa medianamente estructurada y elevado en una comunidad, donde además de los problemas enfrentados con las dirigencias, también se enfrentan serios obstáculos con el tráfico de drogas, que es en sí un obstáculo estructural y dramático para cualquier acción que busque la organización de la población pobre en la ciudad de Rio de Janeiro.

## **8.-Palabras clave**

Brasil, Rio de Janeiro, cooperativismo, fondo rotativo, co-gestión, ayuda mutua, calidad constructiva-arquitectónica, bajo costo, reconstrucción en favelas, nuevos núcleos, políticas públicas.

## **9.- Contactos**

Fundación Centro de Defensa de los Derechos Humanos *Bento Rubião*  
Rio de Janeiro, Brasil  
Tel: (55-21) 2623406  
Fax: (55-21) 5330837  
Correo: [ricardo@bento.org.br](mailto:ricardo@bento.org.br)

# Programa de Desarrollo Local y Comunitario *Tá Rebocado*

## **1.-Identificación general**

**Localización:** Salvador, Bahía, Brasil.

**Autor de la ficha:** Patricia Marchesini.

**Breve caracterización del caso:** programa de desarrollo local, actuando de forma integrada en las áreas de urbanización, educación, salud y medio ambiente, generación de trabajo e ingresos y organización comunitaria.

## **2.-Historia, antecedentes y contexto**

### **Situación anterior al inicio de la experiencia**

Los indicadores socio-económicos apuntaban hacia una realidad de exclusión, común en las favelas brasileñas. Las situaciones de habitabilidad y de infraestructura eran desoladoras, contribuyendo a alcanzar índices alarmantes de problemas de salud y de socialización. Aproximadamente 17% de los trabajadores estaban desempleados. Sin embargo, las riquezas históricas y culturales revelaban el valioso capital humano de esta comunidad.

El censo comunitario realizado por la Pracatum en 1997 levantó los siguientes datos: población de 5,500 personas; 77,29% de la población con hasta US \$80 mensuales per capita; 17% de desempleo; 6% de analfabetismo; 25% de las viviendas en riesgo de derrumbe; 37% de los lote con agua o alcantarillado a cielo abierto.

## **3.- Objetivos, estrategias y alcances**

- **Objetivos generales:**

Dentro de los principales objetivos están, el acceso a la vivienda y al saneamiento básico, generación de trabajo e ingresos, aumento del nivel educacional y capacitación profesional, así como también mejora de las condiciones de salud.

- **Criterios estratégicos:**

Líderes comunitarios del *Candéal* fueron articulados para componer el Consejo Deliberativo de la asociación *Pracatum Acción Social*. Este Consejo priorizó la creación de programas que garanticen la autogestión y el desarrollo sustentable de la comunidad. La *Pracatum* institucionalizó, entonces, sus dos programas: el *Tá Rebocado* y la *Escuela De Profesionalización en Música*. Las prioridades fueron definidas bajo la visión de que solamente a través de la cultura, la educación, la articulación comunitaria y la vivienda digna, el *Candéal* erradicaría la pobreza y promovería la inclusión social de sus hijos. La primera demanda presentada por la comunidad fue justamente la urbanización, poniendo énfasis en el problema de la vivienda.

- **Población:**

5,500 habitantes.

- **Extensión territorial:**



Barrio de Salvador/Candéal pequeño.

#### **4.- Actores involucrados y papel de desempeñan**

La política de movilización de recursos constituye una estrategia de gran importancia para el éxito del *Tá Rebocado* en el *Candéal*, pues cuenta con la participación de todos los sectores de la sociedad (gubernamental, privado y filantrópico).

Inicialmente, la Pracatum articuló la coordinación entre el sector terciario (en este caso representado por las asociaciones de residentes y por la propia Pracatum) y el poder público. El aporte de los recursos financieros de USD 1.54 millones fue viabilizado para el proyecto de urbanización, a través de una alianza entre el gobierno federal y el gobierno del estado de Bahía. Gran parte de esos recursos financieros fue administrada por el propio estado. Otros órganos gubernamentales, como la Prefectura de Salvador, colaboran con la oferta de servicios y consultorías.

El Comité para la Democratización de la Informática y la Asociación de Apoyo al Programa Comunidad Solidaria son ejemplos de organizaciones filantrópicas que trabajan junto a la Pracatum, las cuales apoyan de manera técnica y financiera sus proyectos de capacitación profesional.

En el área de salud fueron realizados trabajos en conjunto con la Universidad Federal de Bahía y con la Asociación de Odontología de Bahía.

La Compañía Eléctrica de Bahía (una empresa privada), también colaboró técnicamente en la eliminación de conexiones clandestinas y en el entrenamiento de residentes para economizar energía eléctrica.

#### **5.- Componentes del programa o proyecto (breve descripción de cómo se articulan)**

Las demandas de vivienda, saneamiento básico y equipamientos comunitarios representan un factor crítico para la unidad del movimiento social que nacía en el Candéal con la implementación del *Tá Rebocado*.

Hasta entonces, la comunidad del Candéal se encontraba excluida de los procesos de toma de decisiones que influían en la vida de sus miembros. Como ejemplo de ello, la comunidad se sentía amenazada por el avance de la especulación inmobiliaria en la región pero no conseguía unidad en la lucha por el derecho de propiedad de los lotes donde sus viviendas fueron construidas.

La ausencia de experiencias en espacios democráticos también representaba un desafío a la implantación de un modelo de autogestión del desarrollo comunitario. Por lo tanto, fue necesario que los programas de la Pracatum trabajaran de forma integrada, valorizando talentos locales, estimulando la autoestima y promoviendo la ciudadanía. La Escuela de Profesionalización en Música de la Pracatum, erguida en el corazón del Candéal, ha tenido un papel fundamental en este proceso, pues a partir de la histórica musicalidad del barrio ella construye su currículo para profesionalizar a los jóvenes de la comunidad. Hoy, esta escuela es referencia nacional en la enseñanza de la música popular brasileña.

Además de eso, para garantizar el fortalecimiento de las dirigencias locales y crear espacios efectivos de participación, la Pracatum institucionalizó: un consejo deliberativo, siendo 45% del total de los miembros líderes de la comunidad; asambleas comunitarias semanales; cargo de movilizador comunitario, asumido por un joven de la comunidad; el grupo Candéal Presente, un grupo voluntario de agentes comunitarios; y una alianza entre las tres asociaciones de habitantes del barrio.

Otro desafío al éxito del *Tá Rebocado* fue la creciente necesidad de consolidar la calidad de las acciones desarrolladas, propiciando así la mejor utilización de los recursos

técnicos, humanos y financieros. Para ello, la evaluación de todas las líneas de acción del *Tá Rebocado* viene siendo realizada de forma sistemática y procesal. Uno de los principales mecanismos ha sido la participación activa de la comunidad en las asambleas semanales, en las que aproximadamente 200 personas comparecen para criticar acciones, sugerir ajustes, planear actividades, etc. Además de eso, el flujo de comunicación constante entre técnicos y comunidad garantiza la transparencia, legitimidad y credibilidad del programa.

En la medida en que la comunidad se organizaba a través del programa, se elaboró un Plan de Desarrollo Sustentable, encaminando cuestiones sociales, económicas, culturales y políticas.

Por ser una entidad de base, no-gubernamental y sin fines de lucro, y también por haber sido ideada y construida por un residente del Candeal (el músico Carlinhos Brown), la Pracatum conquistó la legitimidad y credibilidad necesaria para apoyar el proceso de desarrollo de la comunidad.

Actuando como una articuladora del trabajo conjunto, la Pracatum consiguió movilizar a todos los sectores de la sociedad para participar con los residentes en la implantación del Plan de Desarrollo, atrayendo recursos técnicos, humanos y financieros de los sectores público, privado y filantrópico.

## **6.- Principales instrumentos utilizados**

Los objetivos y estrategias del *Tá Rebocado* son resultado de la construcción democrática y participativa entre residentes, líderes locales y técnicos de la institución. Es en la asamblea comunitaria que las demandas son identificadas y donde también son discutidas las propuestas de resolución de los problemas presentados por la comunidad. Los residentes del barrio son la base legitimadora del proceso, pues ellos identifican las verdaderas necesidades vividas en la comunidad y colaboran con soluciones prácticas. La participación activa de la comunidad ha sido un factor preponderante, desde la fase de identificación de demandas hasta el momento de construcción de propuestas, implantación y ejecución de actividades, así como de acompañamiento y evaluación de los procesos iniciados.

A los técnicos y ejecutivos de la institución se les encarga la formalización de propuestas en proyectos, desarrollados y evaluados con la participación activa de la comunidad. La metodología desarrollada se sustenta en investigación de opinión, registro de censos, reuniones comunitarias semanales, estudios socio-económicos y registros fotográficos.

Las directrices son concebidas en base a: levantamiento de la historia local, características culturales, estéticas y físico ambientales, diagnóstico socio-económico, levantamiento de uso del espacio. Estas informaciones fueron enriquecidas por los insumos y propuestas de miembros de la comunidad en reuniones semanales llevadas a cabo desde 1996.

Para diseñar el Plan de Desarrollo y el proyecto de intervenciones urbanísticas (habitación, equipamientos comunitarios e infraestructura), la Pracatum utilizó datos levantados en un censo comunitario, realizado por sus técnicos en 1997. Esta opción fue considerada la más apropiada porque los datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) no consideraban el área geográfica específica del Candeal.

### **Datos específicos del lugar integrados en la reflexión**

- Evaluación, estudio y catastro preciso de las tipologías encontradas.
- Observación de las reglas y comportamientos sociales que tienen implicaciones fuertes en las condiciones de vivienda.

- Observación de los modos de uso de los espacios privados y públicos y de sus interrelaciones.
- Estudio del aprovechamiento de las parcelas y lotes, de la topografía, las técnicas y materiales de construcción disponibles y de las condiciones climáticas.
- Conservación, rescate y valorización de los modelos culturales locales.

## **7.- Logros y principales lecciones aprendidas**

Además de los resultados evidenciados en la reconstrucción física de la comunidad (vivienda, infraestructura y equipamientos comunitarios), hoy el Candeal conmemora la disminución de los índices de analfabetismo, problemas de salud, desempleo, etc., al mismo tiempo en que ve crecer el número de jóvenes capacitados para el mercado de trabajo y listos para ejercer su ciudadanía. El desarrollo local sólo es sustentable cuando la comunidad posee una identidad propia y toma para sí la responsabilidad de conducir el proceso.

La antigua “favela del Candeal” se transformó en un “barrio de la ciudad”, donde la fuerza y la musicalidad de los afro-brasileños son veneradas. Además de eso, la comunidad del Candeal se transformó en ejemplo vivo de utopía y de realización para otras comunidades.

Otra importante lección es sobre la cuestión de la gobernabilidad. Por más que la comunidad participara en las asambleas, la oferta de servicios siempre quedaba a cargo de la Pracatum. Había, entonces, una dependencia. ¿Cómo hacer para que las asociaciones de habitantes dejaran la postura meramente reivindicatoria para asumir un papel de proveedoras de servicios? Los líderes locales conducían con mucha competencia la articulación política pero no estaban listos para captar y gerenciar recursos necesarios para la provisión de servicios a la comunidad. Identificado el problema, la Pracatum paso a invertir en la capacitación de jóvenes de la comunidad para que asuman la ejecución de servicios (cursos, campañas educativas, etc.) y en el fortalecimiento de las asociaciones de habitantes, a través de la construcción de infraestructura apropiada y capacitación de sus líderes.

### **Resultados obtenidos**

- Ampliación de las redes de agua y electricidad; implantación de la red de alcantarillado sanitario con conexión intradomiciliar en 85% de las unidades habitacionales; ampliación de la red de drenaje en 500 metros; recuperación de escaleras de acceso; contención de laderas y ampliación del sistema de vías (500 m.).
- Construcción de 122 unidades habitacionales y mejoras habitacionales de 252 unidades.
- Mejora del campo de fútbol, ampliación de dos centros comunitarios y construcción de un centro comunitario.
- Construcción de un centro de salud – Programa de salud de la familia.
- Construcción de una plaza – Plaza El Milagro de Candeal, reforma del *Terreiro de Candomblé “Mutuiçara”* y recuperación y revalorización de dos fuentes de agua.
- Programa de salud bucal con atención semanal a 126 niños.
- Práctica de deportes: gimnasia para 20 adultos, recreación par 20 niños y capacitación de 28 agentes comunitarios de salud.
- Alfabetización de 90 jóvenes y adultos, curso de informática para 300 jóvenes, refuerzo en la educación de 54 niños a través de talleres de arte-educación.
- Fortalecimiento de micro-empresas, a través de cursos de emprendedores para 20 personas.
- Profesionalización de 60 jóvenes con cursos de técnicas de masajes terapéuticos y asistente de consultorio odontológico, así como cursos de capacitación profesional para

142 mujeres: estética afro, instrumentos musicales, arte culinario, velas, jabones, artesanías.

- Desarrollo del proyecto de integración política: curso de formación política para 22 adolescentes y talleres de educación ambiental para la comunidad.
- Sin embargo, es también en el imaginario popular donde encontramos indicadores de desarrollo. El altamente diseminado orgullo de “ser del Candenal” es un reflejo del sentimiento de poseer una fuerte identidad histórica y cultural, así como del pertenecer a una comunidad elegante y creativa que es símbolo de resistencia y realización.

## **8.- Fuentes**

XIV – Educomunicação: Práticas de grupos Afrodescendentes de Salvador, Bahía – Ilê Aiye – Araketu – Olodum – Pracatum.

XIV.4 Asociación Pracatum – Revirtiendo el éxito en la *Mídia*, para el éxito de la creación de un espacio educacional.

Fuente: SCHAUN, Angela, Educomunicação: Práticas de grupos Afrodescendentes de Salvador, Bahía y sus articulaciones comunicativas. Río de Janeiro: UFRJ/ECO, 2001.

Salvador, final del siglo XX: Intervenciones recientes en áreas de habitación, cambios y permanencias en el habitar.

Fuente: Gordilho – Souza, Angela, Límites del habitar: Segregación y exclusión en la configuración Urbana contemporánea de Salvador y perspectivas al final del Siglo XX. Salvador: EDUFBA, 2000.

## **9.- Contactos**

### **APAS – Asociación Pracatum Acción Social**

Calle Paulo Alfonso – Candéal Pequeño de Brotas – Salvador/Bahía

CEP: 40.280-390

Tel: (55-71) 276-4949 Fax: 276-1110

Correo electrónico: [patriciamarchesini@hotmail.com](mailto:patriciamarchesini@hotmail.com)

# ***Mutirão* Unión de La Juta**

## **1. Identificación general**

**Localización:** Av. Dos Nº1053. *Fazenda da Juta*, São Paulo, Brasil.

**Autor de la Ficha:** Asociación Unión de La Juta, Movimiento Sin Tierra Este 1 y USINA, Centro de trabajos para el ambiente habitado.

**Caracterización del caso:** construcción de 160 viviendas y equipamientos sociales por *mutirão* con autogestión.

## **2. Historia, antecedentes y contexto**

La ciudad de São Paulo posee una historia importante de experiencias de los movimientos populares en la construcción de viviendas a través de *mutirões* autogestionados, donde la población discute los proyectos, la forma de ejecución y gerencia de los recursos públicos. Dentro de todos los *mutiroes* autogestivos realizados en São Paulo en los últimos 20 años, el *mutirão* de la Unión de La Juta se destaca como uno de los que más desarrolló la organización popular durante la obra y, principalmente, después de su conclusión. Eso se debe, en gran medida, a la planeación, ejecución y administración de equipamientos comunitarios desde el inicio del proceso.

En la mayoría de los *mutiroes*, después de terminada la obra las familias se retiran a sus casas y la autogestión se debilita o incluso desaparece. Esto ocurre, en parte, porque esos *mutiroes* sufrieron, con excepción del período de la administración del Partido de los Trabajadores (1989-1992), todo tipo de represalias y de falta de apoyo, lo que debilitó la cohesión de los integrantes de los *mutiroes*. A los gobiernos conservadores no les interesa fortalecer las formas de organización popular ni dejar surgir como alternativa algo que cuestione el poder de las grandes constructoras privadas y las contratistas – responsables de la construcción de gigantescos conjuntos durante el régimen militar, y cuyas relaciones con el Estado y con políticos no son muy lícitas.

El *mutirão* de la Unión de La Juta, iniciado en 1991, surgió bajo el contexto de la administración municipal del Partido de los Trabajadores, a pesar de pertenecer a un programa de *mutiroes* del gobierno del Estado. Programa que fue conquistado en 1990 gracias a la movilización de la Unión de los Movimientos de Vivienda y del Movimiento Sin Tierra Este 1, que reúne familias sin techo de la periferia de la zona oriente de São Paulo. La hacienda de La Juta, área donde se realizaría la mayor experiencia de *mutiroes* autogestionados de São Paulo, actualmente con 15 *mutiroes* y cerca de 3 mil familias, fue conquistada a finales de los 80 gracias a las ocupaciones promovidas por los movimientos de vivienda. La hacienda era una enorme zona desocupada en el este de São Paulo cuyos propietarios esperaban su valorización inmobiliaria. Ocupaciones sucesivas del área llevaron a su expropiación, para convertirla en una zona de uso social. La Unión de La Juta fue el segundo *mutirão* que se instaló en la hacienda y el primero en hacerlo en convenio con el gobierno estatal. Y comenzó gracias a que la asociación decidió “entrar en la tierra” e iniciar la obra con recursos propios.

Los *mutiroes* de hacienda de La Juta representan una gran novedad junto a los barrios precarios y autoconstruidos de la región, y son también focos de organización popular que procuran dar alternativas a los jóvenes contra el tráfico de drogas y el crimen organizado. Una

batalla cada vez más difícil frente a la desintegración social y urbana agravada durante los 7 años del gobierno neoliberal y antipopular de Fernando Henrique Cardoso.

Hoy, la Unión de La Juta, con sus edificios concluidos hace ya 3 años, posee equipamientos comunitarios cuyas actividades benefician a toda la región de La Juta: panadería comunitaria, espacio para fiestas y actividades culturales y, en breve, una biblioteca, un proyecto para la tercera edad y una pizzería comunitaria. Todas esas acciones extendieron la autogestión más allá de la conclusión de la obra, trayendo formas de generación de renta, educación y producción cultural autónomas.

### **3. Objetivos, estrategias y alcances**

A pesar de su escala modesta, 160 departamentos, un *mutirao* como éste muestra cómo es posible transformar la periferia de la ciudad de Sao Pulo. Mientras, la falta de gobiernos que apoyen y multipliquen el número de *mutiroes* autogestionados viene obstaculizando tal transformación. Con eso, lo que ocurrió fue un proceso de aislamiento de los *mutiroes*, que permanecen como “oasis” en medio de la periferia caótica y violenta de São Paulo.

La estrategia específica desarrollada en la Unión de La Juta, y que la diferencia de la mayoría de los demás *mutiroes*, fue el énfasis dado a los equipamientos comunitarios y su papel aglutinador más que a las viviendas como tales. Desde un principio, esos equipamientos comunitarios fueron discutidos, planeados y construidos con la asesoría técnica que acompañó la obra, la USINA. La guardería comenzó sus actividades durante la propia obra, atendiendo a niños de toda la región y a los hijos de los habitantes del *mutirão* durante el fin de semana. Eso representa una ampliación del *mutirão* hacia toda la región, el cual se convierte en punto central no sólo para los habitantes del mismo sino para todos los habitantes de la zona.

Ese papel irradiador del *mutirão* Unión de La Juta permanece hoy más fuerte que nunca con la panadería comunitaria que provee pan, leche, alimentos diversos y los fines de semana el famoso “pollito al horno”. Como actividad complementaria a la panadería hay un curso de profesionalización en panificación, con formación política y cultural, para jóvenes de 15 a 21 años. La tienda de frutas y legumbres también es referencia en la región, además de las fiestas de junio y los bailes que se organizan en el salón de la Unión. La guardería atiende actualmente a 60 niños de toda la Hacienda.

Además de esos aspectos socio-organizativos innovadores, la obra posee innovaciones técnicas importantes pues consolidó un proceso que los arquitectos de la USINA venían experimentando desde 1990: la verticalización de una obra en *mutirão*. Se decía que el *mutirão* no sería capaz de dar soluciones habitacionales para São Paulo porque sólo producía casas donde el valor de la tierra exigía construir edificios. La USINA fue la primera en establecer, en 1990 en la obra de Copromo, un patrón constructivo para la verticalización del *mutirão* basado en bloques cerámicos que soportan pilares y vigas de concreto, además de la utilización de escaleras metálicas implantadas al inicio de la obra y que sirven como forma segura para la circulación de las personas y el transporte de material. Sin andamios, bases de madera ni armados excesivos, la obra fue realizada con gran facilidad y con muy poco desperdicio de material. Esa tecnología fue difundida por todos los *mutiroes* verticales realizados posteriormente.

### **4. Actores involucrados y papel que desempeñan**

La población beneficiada (160 familias) trabajó los fines de semana, contribuyendo con 16 horas semanales en el trabajo de la obra; además participó en asambleas, eligió coordinadores y dirigió la obra.

La asesoría técnica de la USINA, teniendo en cuenta las sugerencias de las familias, hizo el proyecto y acompañó todas las etapas de la construcción, ayudando y orientando a los grupos de trabajo, la coordinación y las asambleas generales.

Organizaciones sociales religiosas, como las comunidades eclesiales de base de la región de Belém, ayudaron en los trabajos de organización, conquista de la tierra, manutención de la guardería, cocina comunitaria y enfermería. La organización Caritas de la región episcopal Belém contribuyó financieramente con la adquisición de equipamientos para cocina, enfermería y guardería.

El terreno y el financiamiento de la obra fueron facilitados por el gobierno estatal que, durante la gestión de Mario Covas (1994-2001), produjo diversas trabas para su seguimiento, haciendo chantajes de todo tipo, como la expulsión de la asesoría técnica. Actualmente, el mismo gobierno (asumido por Geraldo Alkimin), pretende cobrar a las familias un precio absurdo por la tierra, cuyo proceso de expropiación favoreció claramente al antiguo propietario y a los intermediarios, con serios indicios de corrupción. Es importante recordar que la expropiación del terreno ocurrió sólo después de haber sido ocupado en dos ocasiones por el movimiento.

## **5. Componentes del programa o proyecto**

### **• Elementos del hábitat incluidos en el proceso:**

- La vivienda, equipamientos y espacio público fueron realizados en *mutirão*.
- La infraestructura y servicios fueron realizados por el gobierno del Estado.

### **• Aspectos sociales y culturales:**

- La participación popular incluyó: la ocupación de la tierra, la realización del programa estatal de mutiroes, la obtención del financiamiento, la discusión del proyecto con los asesores, organización y gestión de la obra y de los equipamientos comunitarios que se construyeron.
- El fortalecimiento organizativo ocurrió durante todo el proceso de lucha y construcción y continúa actualmente, incluso después de terminada la obra.
- Hasta el momento de la conquista del terreno y del financiamiento, la autonomía política era alta, pero la material era pequeña. El terreno fue ocupado y las bases fueron montadas con esfuerzo y recursos de la Unión de La Juta. Durante la obra, el gobierno del Estado intentó en diversas ocasiones romper la autonomía del Movimiento, pero al final de la obra la autonomía fue reconquistada y ahora es mucho más grande.
- La negociación con el gobierno siempre fue muy tensa y desgastante, al punto de interrumpir la obra varias veces para hacer que la asesoría saliera del proyecto. El gobierno no consiguió dar continuidad a la obra y al final la asesoría regresó para concluir la obra. Esa maniobra fue parte de una acción del gobierno para romper la autogestión establecida y la buena relación que se dio entre la asesoría y el Movimiento.
- El papel de las mujeres fue fundamental en el proceso. Tanto en la obra y la gestión de los equipamientos comunitarios como en la coordinación del Movimiento de Vivienda ellas son un grupo muy representativo y muchas veces mayoría.
- Desde el punto de vista cultural, existe una dificultad de aproximación entre los habitantes del *mutirão* y los técnicos de la asesoría. Hay una disputa por el control de la obra que pasa por elementos culturales, como por ejemplo el enfrentamiento que ciertos habitantes tienen con los técnicos afirmando que saben mejor cómo construir. Hay una diferencia entre el saber popular de la autoconstrucción y el del arquitecto e

ingeniero de nivel superior, diferencia que puede volverlos tanto complementarios como antagónicos.

- **Fortalecimiento económico de los participantes y/o sustentabilidad ecológica:**

- Durante la obra, el *mutirão* fue una gran fuente de empleo. Cerca de 20 operadores fueron contratados directamente, además de los que trabajan en las empresas abastecedoras. Una vez terminada la obra estos empleos acabaron.
- Los equipamientos comunitarios, por su parte, permiten la generación de empleos por más largo plazo. En la guardería, la panadería y el centro comunitario 25 empleos son generados actualmente.
- El curso de profesionalización en panadería apunta a dar alternativas a los jóvenes para que escapen del tráfico de drogas y del crimen organizado.
- Trabajamos en la colecta de basura para colaborar con la sustentabilidad económica de la guardería, que recibe donaciones de latas de aluminio, papel y vidrio que se vende a los recicladores.
- El conjunto habitacional posee un diseño bioclimático, permeable a la ventilación y su implementación forma plazas internas y pasillos con jardines; fueron utilizados en su construcción materiales de bajo consumo energético, como los bloques cerámicos.

## **6. Principales instrumentos utilizados**

- **Socio-organizativos:**

Los elementos básicos eran la participación, la autogestión y la autonomía. Todas las decisiones pasaban por una amplia discusión. En el momento de la construcción había actividades de formación, asambleas, seminarios, reuniones con grupos, etc. Todos los sábados por la mañana, las familias se reunían para pasar la programación de la obra y, al mismo tiempo, dar noticias de los acontecimientos del Movimiento de Vivienda en general. Cada familia poseía una “puntuación” que iba creciendo a lo largo del proceso. Esa puntuación se daba por la presencia en la obra, las asambleas, actos políticos, ocupaciones, y funcionaba como forma de medir el mérito y el esfuerzo de cada uno, evitando las relaciones de favoritismo y clientelismo tan comunes en la sociedad brasileña.

- **Financieros y jurídicos:**

La Unión de los Movimientos de Vivienda consiguió, después de diversos actos y negociaciones con el gobierno del Estado, montar un programa de mutiroes. Para poder realizar la obra, celebramos un convenio con el Estado, quien financió la obra. El dinero era adjudicado mensualmente conforme las mediciones físicas de la construcción y las prestaciones efectuadas. Además de ello, había una caja de ahorro comunitaria que funcionaba en los casos de emergencia y también para cubrir pequeños gastos como transporte, material de oficina, material de limpieza, etc. Actualmente, estamos enfrentando problemas con la regularización fundiaria, situación que ha ocurrido en todos los mutiroes.

- **Administración y gestión:**

La administración de la obra fue realizada por una coordinación elegida. Las compras de material, columna vertebral de la obra, eran realizadas por una comisión específica. Mensualmente se realizaban prestaciones de cuentas para el Estado y las familias, de acuerdo a las normas brasileñas de contabilidad.

## **7. Conquistas y principales lecciones aprendidas**



Después de todo el proceso de la obra, las personas se sienten realizadas, victoriosas, por haber logrado vivir con dignidad gracias a la lucha del pueblo organizado. En la comunidad, las personas perciben que a través de la vivienda fueron conquistados otros derechos como la educación (guardería y formación profesional), el trabajo (25 empleos) y los derechos de niños y adolescentes (con la Pastoral de los niños acompañando su desarrollo desde el vientre de la madre hasta los 7 años de vida).

Otras conquistas para la comunidad fueron el puesto de salud, la escuela, transporte y toda la infraestructura (agua, luz, asfalto, teléfono), resultado de la participación de la asociación de habitantes de la Unión de La Juta. Podemos percibir que en torno de la comunidad se generó empleo y renta para varias familias.

Respecto a políticas públicas, participamos en los consejos para la infancia y la adolescencia, habitación, asistencia social, consejos tutelares, donde presentamos propuestas para la ciudad. En la gestión de la ciudad, participamos en las conferencias, presupuesto participativo y presentación de nuestras experiencias.

El mayor obstáculo que enfrentamos fue el gobierno del Estado. Éste impuso dificultades y trabas diversas. En un momento determinado hizo el chantaje de que para que la obra continuara la asesoría tenía que salir, en los siguientes términos: “o abastecemos recursos y terminan con apoyo del gobierno o se quedan con la asesoría y sin financiamiento”. La mayoría de las familias optó por terminar la obra con financiamiento y sin asesoría. Pero el gobierno no pudo administrar y encargarse de la obra y decidió que la asesoría regresaría. Fue una lección aprendida de qué riesgos políticos enfrentamos y qué costos pagamos.

Actualmente la Unión, así como toda la comunidad de la hacienda de La Juta, encuentra dificultades debido a la escalada de violencia urbana en la región. Hay una constante confrontación y negociación con el tráfico de drogas y el crimen organizado en una demarcación de territorios. Eso ha reforzado el carácter de aislamiento del conjunto, entrando en contradicciones con su fuerte carácter irradiador.

Se debe resaltar que todo este proceso se realizó con conflictos en varias escalas: dentro de la asociación, de los *mutirantes* con los trabajadores contratados, de la asociación con la coordinación, de la asociación y la coordinación con la asesoría, de todos ellos con el gobierno del Estado y con el entorno, etc. En la superación, acomodo o resolución de esos conflictos se viene construyendo nuestra historia. No existe proceso social que sea armónico y sin contradicciones, por ello es necesario, dentro de esos conflictos, saber cómo establecer el campo de lucha común que sea la fuerza transformadora capaz de cambiar nuestra sociedad.

**Un proceso de construcción de viviendas y ciudadanía como éste es una experiencia que muestra la fuerza que tiene el pueblo organizado.**

## **8. Palabras clave**

Brasil, São Paulo, autogestión, participación popular, ciudadanía, comunidades eclesiales de base, autonomía, innovaciones técnicas, papel de las mujeres, convenios.

## **9. Contactos**

Asociación Unión de La Juta.  
Av. Dois 1053 Fazenda da Juta- São Paulo-SP, Brasil  
Tel: 55-116119-7760/ 6111-9086

USINA  
Calle Horacio Lane, 153 São Paulo-SP, Brasil

CEP 05409-011  
Tel: 55-11 38149540  
[usinacta@osite.com.br](mailto:usinacta@osite.com.br)

NOTAS:

(1) La Unión de los Movimientos de Vivienda (UMM) es legalmente una entidad civil. El *mutirao* es una asociación comunitaria con estatuto, inscripción pública (CNPJ), reglas de elección de coordinaciones, etc. No es una cooperativa (la legislación de cooperativismo en Brasil, de la época del régimen militar, no es muy avanzada y establece varias estrictiones). Durante la obra, la asociación recibe fondos públicos y da cuentas de su utilización; y con su asesoría técnica contratada (ONG) controla la obra. La Unión de La Juta continúa siendo una asociación comunitaria.

# ***Mutiroes autogestivos en São Paulo***

## **1.- Identificación general**

**Localización:** Ciudad de São Paulo y estado de São Paulo, Brasil.

**Autores de la ficha:** Evaniza Rodrigues y Leonardo Pessina, Unión de los Movimientos de Vivienda (UMM).

**Breve caracterización del caso:** producción de vivienda en régimen de *mutirão* (1), con financiamiento público (de la Prefectura de São Paulo -caso A- y del gobierno del Estado -caso B-) a través de la gestión de los recursos por la propia comunidad.

## **2.- Historia, antecedentes y contexto**

### **Contexto social, político e institucional en el que se desarrolla la experiencia**

En el proceso de re-democratización del país, tras la dictadura militar (mediados de la década de los 80), surgen diversos movimientos sociales nuevos, entre ellos, el movimiento de vivienda. Además de las demandas concretas de esos movimientos (agua, guarderías, centros de salud, casas populares, asfalto, etc.) se inició también una lucha por lograr mayores espacios de participación, como en los consejos temáticos.

En la cuestión de la vivienda, el fracaso de la política oficial y centralizada de habitación, paralelo a los cambios impresos por la nueva constitución en cuanto a la competencia entre los municipios, y las presiones de los movimientos populares dan inicio a una serie de innovaciones en la manera en que se aborda esta cuestión.

A partir de la práctica de las comunidades de base, de las ocupaciones y de la experiencia uruguaya (2), se organiza una lucha que, en 1989, con la elección de un gobierno local democrático y popular, transforma esta propuesta en política pública.

### **CASO A**

**Creador del Proyecto:** colaboración entre el Movimiento de Vivienda y el gobierno del Estado de São Paulo.

**Fecha de inicio:** 1991.

**Fases del proceso:** (en la ciudad de São Paulo)

1989-92: implementación del programa en el municipio

1993-96: suspensión del programa.

1997-00: retorno a las discusiones, sin avances concretos.

2001: se retoma el programa.

### **CASO B**

**Creador del Proyecto:** colaboración entre el Movimiento de Vivienda y el gobierno del Estado de São Paulo.

**Fecha de inicio:** 1991

**Fases del proceso:**

1991-94: primeras experiencias piloto.

1995: aprobación de la legislación.

1995-99: implementación del programa.

1999-00: suspensión.

2001: se retoma el programa.

### **3.- Objetivos, estrategias y alcances**

- **Objetivos:**  
Construcción de vivienda popular, financiada por el poder público, con recursos y procesos gestionados por la comunidad.
- **Tamaño de la población participante y beneficiaria:**  
Caso A: 10,400 familias en la primera fase y 1,500 en la actual, iniciada en junio de 2001.  
Caso B: 23,000 familias.
- **Alcance territorial:**  
Caso A: Municipio de São Paulo.  
Caso B: Región metropolitana de São Paulo.
- **Aspectos innovadores:**
  - **Socio-organizativos:** gestión de los recursos y de todo el proceso de producción de la vivienda realizado por la comunidad, con apoyo de una asesoría técnica.
  - **Tecnológicos:** superación de los prototipos de habitación popular, con diversidad de proyectos y métodos de construcción.

### **4.- Actores involucrados y papel de desempeñan**

- **Población beneficiaria:** trabajadores sin vivienda, organizados en asociaciones de construcción comunitaria.
- **Organizaciones sociales:** movimientos de vivienda regionales y de la Unión de Movimientos de Vivienda.
- **ONG:** asesoría técnica.
- **Gobierno local:** **Caso A:** Prefectura del municipio de São Paulo (Secretaría de la Habitación y Compañía de Habitación). **Caso B:** Gobierno del Estado de São Paulo (Secretaría de la Habitación y Compañía de Desarrollo Habitacional y Urbano-CDHU).
- **Financiadores:** **Caso A:** del fondo municipal de habitación, originados en la recaudación municipal. **Caso B:** originados en la recaudación estatal.

### **5.- Componentes del programa o proyecto (breve descripción de cómo se articulan)**

#### **Elementos del hábitat incluidos en el proceso productivo:**

- **Suelo:** el programa trabaja con terrenos de la prefectura o del gobierno estatal mayoritariamente, pero también con terrenos de las asociaciones. La presión del movimiento obligó al poder público a expropiar tierras para viabilizar el programa; también consiguió en la Asamblea legislativa de São Paulo aprobar una ley que

autoriza al gobierno estatal a financiar la compra de terrenos por parte de las asociaciones.

La Prefectura tuvo una política de tierras más adecuada, expropiando terrenos menores y mejor localizados en la ciudad, pero que más adelante, con la suspensión del programa en las administraciones Maluf/Pitta, fueron casi totalmente ocupados de forma desordenada.

A partir de ahora, con el instrumento del Estatuto de la Ciudad, ley federal sancionada por el presidente Lula, la intervención de los municipios en el uso del suelo cambia radicalmente y permite una política de tierras con destino de proyectos sociales mucho más agresiva.

- **Vivienda:** la propuesta de la Unión de Movimientos de Vivienda del *mutirão* autogestivo obtuvo, tanto a nivel municipal estatal, resultados excelentes desde el punto de vista del tamaño de la unidad, la calidad del proyecto y la construcción, así como de los costos (entre 35 y 50 % menores que las unidades producidas por compañías constructoras). Actualmente, con R \$40,000 (15,000 USD) el movimiento construye 3 unidades y las compañías constructoras 2. También se produjeron viviendas mucho más adecuadas a las necesidades y a los deseos de los habitantes, ya que los proyectos fueron discutidos entre los técnicos y los futuros residentes.
- **Infraestructura y servicios:** en este aspecto podemos destacar que la mayoría de los proyectos cuentan o están en proceso de garantizar la infraestructura básica (agua, alcantarillado, energía eléctrica, drenaje, pavimento), suministrada por el poder público. Actualmente la UMM lucha por una política de aprovechar la infraestructura del centro de São Paulo, en proceso de vaciamiento.
- **Equipamientos:** en todos los proyectos existen áreas denominadas institucionales para los equipamientos públicos (guardería, escuela, centro de salud, etc.); sin embargo, su implementación es tardada y exige un trabajo intenso del Movimiento ya que no existe, como en Uruguay, un financiamiento para esos fines acoplado al financiamiento habitacional. La reivindicación de los diferentes equipamientos pasa por negociaciones junto a las secretarías específicas, sean del Estado o de la Prefectura.
- **Espacios públicos:** los espacios públicos abiertos se destinan para estacionamiento de autos (un tercio del número de unidades en el conjunto), jardines de juego para los niños, huertas orgánicas, etc. Durante el proceso de las obras la UMM y las asesorías trabajan para generar una cultura de aprovechar y mantener los espacios de manera colectiva.

#### **Aspectos sociales y culturales:**

- Niveles y campos cubiertos por la participación social: población de bajos ingresos, movimientos, grupos de origen, personas sin-techo en general;
- Fortalecimiento organizativo: los programas autogestivos fortalecen los movimientos generales y las asociaciones u organizaciones de base, reforzando el colectivo y los aspectos comunitarios, así como la responsabilidad social de esos grupos;
- Grado de autonomía alcanzado: autonomía total de los movimientos con respecto al poder público, pero trabajando en coordinación con el mismo.
- Negociación con otros actores: los programas articulan a cuatro actores, 1) las organizaciones de base, 2) los movimientos locales o regionales, 3) las asesorías técnicas y 4) el poder público en sus diferentes niveles.
- Papel de la mujer: equidad de género, presencia decisiva de las mujeres en la dirigencia de los movimientos y en el trabajo del *mutirão*. También se crean espacios durante el proceso de obra para talleres de género.

- Consideración de rasgos y prácticas culturales: durante todo el proceso del proyecto son implementadas prácticas comunitarias que respeten y potencien los rasgos culturales del grupo, adoptando místicas y dinámicas que motiven la energía colectiva del *mutirão*.

#### **Fortalecimiento económico de los participantes y/o sustentabilidad ecológica:**

- Generación de espacios productivos: el programa genera espacios productivos a la escala del conjunto y del barrio, así como de la propia vivienda utilizada posteriormente como lugar de trabajo.
- Generación de ingresos a partir del proceso productivo del hábitat: el *mutirão* reduce el financiamiento necesario para la edificación mediante la contribución en mano de obra y fundamentalmente por la gestión de los recursos, generando por lo tanto una reducción de las prestaciones del financiamiento .
- También se crean empleos durante la obra, inclusive para los mutirantes, y se los capacita para la construcción civil.
- Generación de microempresas: el proceso de *mutirão* también favorece la creación de microempresas o cooperativas en diferentes áreas.
- Actividades generadoras de ingreso y ahorro vinculadas al manejo sustentable de los recursos: los *mutiroes* ya habitados comienzan a trabajar con el reciclaje de basura junto con la Prefectura.

#### **Contribución al desarrollo urbano:**

- Articulación del caso a procesos de planeación urbana, ya que la UMM lucha por un Plano Director participativo a nivel de la Prefectura y junto al gobierno Estatal presiona para que sean utilizadas áreas bien localizadas en la ciudad y permitan una movilidad adecuada a los futuros residentes.
- Revaloración del barrio y de la imagen urbana, ya que los proyectos urbanísticos y arquitectónicos han marcado positivamente el entorno en que están localizados.
- Rescate patrimonial o ambiental, en el sentido de que los proyectos respetan el patrimonio histórico de la ciudad y el medio ambiente.
- Revaloración de espacios públicos y de la convivencia urbana: en la medida de lo posible el movimiento intenta influir en las áreas en que están implementados sus proyectos.

#### **Proceso y nivel de integración de los diversos componentes:**

- Los *mutiroes* más organizados han cumplido un papel integrador en el sector de la ciudad en el que están localizados.

### **6.- Principales instrumentos utilizados**

- **Socio-organizativos:**
  - Criterio y forma organizativa: la Unión de Movimientos de Vivienda es una red de movimientos regionales y sectoriales organizados en grupos de origen, que lucha por conseguir proyectos autogestivos financiados por el Estado o por la Prefectura.
  - Formación y capacitación: los movimientos regionales y la UMM tienen procesos permanentes en todas las fases de la lucha por vivienda.
  - Proceso participativo: los integrantes del movimiento pasan por todas las etapas de presión, negociación y ejecución de los proyectos, participando

activa y conscientemente de las mismas. Esa participación es tomada en cuenta en el momento de escoger las unidades habitacionales al final del proceso de construcción.

- Información y comunicación: es realizada a través de reuniones periódicas, talleres, asambleas, plenarias, así como por Internet y periódicos.

- **Financiamiento:**

- Los mutirantes contribuyen mensualmente con la asociación y el Movimiento, pero no tienen posibilidad de ahorro.
- Los recursos principales provienen del poder público (Estado o Prefectura).
- También existen recursos para proyectos concretos de la cooperación internacional.

- **Jurídicos:**

- Figura legal adoptada: Instrucción Normativa del Consejo Municipal de Habitación/ Ley estatal 9.142/95, conocida popularmente como *Ley del Mutirão*, que obliga al poder ejecutivo a invertir al menos el 10% de los recursos para habitación en los programas autogestivos.
- Acuerdos y convenios: son celebrados entre las asociaciones y los equipos técnicos y entre las asociaciones y la prefectura o la CDHU.

- **Administrativos y de gestión:**

- Consejo de representantes de la Secretaría Municipal de Habitación (provisional) y Consejo Municipal de Habitación (definitivo).
- A nivel del Estado no existe Consejo; sin embargo la UMM lucha por la aprobación del mismo desde 1995 en el parlamento estatal.

- **De fomento y difusión:**

- Internet, periódico, televisión y prensa escrita (reportajes y entrevistas), boletines informativos de los movimientos.

## **7.- Conquistas y principales lecciones aprendidas**

- Principales impactos:

- en la vida de los participantes
- en la comunidad
- en el entorno ambiental y urbano
- en las políticas públicas y la normatividad
- en la gestión democrática de la ciudad
- en la equidad de género

## **8.- Palabras clave**

Brasil, São Paulo, *mutirão*, autogestión, ayuda mutua, programa habitacional.

## **9.- Fuentes**

Fuentes internas de información.

## **10.- Contactos**

Unión de los Movimientos de Vivienda (*União dos Movimentos de Moradia UMM*)  
Calle Camarajibe, 52- Barra Funda  
01154-030- São Paulo-SP- Brasil  
Teléfono/Fax: (55-11) 3825-5725  
Correo: [unmp@uol.com.br](mailto:unmp@uol.com.br)

### **NOTA:**

(1) El *mutirão* es una asociación comunitaria con estatuto, inscripción pública (CNPJ), reglas de elección de coordinaciones, etc. No es una cooperativa (la legislación de cooperativismo en Brasil, de la época del régimen militar, no es muy avanzada y establece varias estrictiones). Durante la obra, la asociación recibe fondos públicos y da cuentas de su utilización; y con su asesoría técnica contratada (ONG) controla la obra.

(2) Se refiere a la experiencia cooperativa de más de 30 años desarrollada por diversos actores, como la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) y la Universidad de la República entre otros.



**Colombia**

# Programa de Mejoramiento de Vivienda y Construcción en Sitio Propio

## 1.- Identificación general

**Ubicación:** Bogotá DC y municipios aledaños, Colombia.

**Autor de la ficha:** Alejandro Florián Borbón.

**Breve caracterización del caso:** se trata del diseño y aplicación de un modelo de trabajo que permita el desarrollo de soluciones habitacionales que conjugan aspectos financieros, de asistencia técnica y de suministro de materiales, que ha contribuido a la formulación de políticas públicas de procesos de producción social de vivienda. En esencia, reconoce el esfuerzo ya realizado por las familias para adquirir un lote y empezar a construir su vivienda. El Programa apunta a apoyar este esfuerzo, acompañando a las familias para que, a través de la asistencia técnica y la obtención de un subsidio y/o crédito complementario, continúen su proceso progresivo de construcción de un lugar para vivir.

## 2.- Historia, antecedentes y contexto

Un porcentaje superior al 50% del área construida de las principales ciudades del país se ha realizado a través de procesos espontáneos de construcción. Esto es efecto tanto de la falta de respuesta a la demanda de tierra y de vivienda por parte de los sectores público y privado, como de la incapacidad del Estado para prevenir y enfrentar la migración y el desplazamiento de hogares hacia otros centros urbanos.

En la mayoría de los casos estos procesos no formales han generado graves problemas sociales, económicos y físicos por:

- ◆ La falta de provisión o baja calidad de la infraestructura.
- ◆ La falta de provisión o baja calidad de los servicios públicos.
- ◆ La ausencia parcial o total de equipamientos colectivos.
- ◆ La ubicación en zonas de riesgo.
- ◆ La ubicación en zonas que afectan negativamente el funcionamiento eficiente de la ciudad.

Esta situación constituye el más grande déficit urbano, afectando particularmente las condiciones habitacionales y ambientales de la población de menores ingresos. Igualmente, es uno de los más grandes desafíos para las políticas públicas habitacionales.

Ante esta situación, frente a las prácticas técnicas y económicas de los sistemas de producción formales, se ha dado un fenómeno de construcción de vivienda y de ciudad como proceso social, que combina una serie de insumos y factores que se desarrollan de manera no siempre lógica o racional.

Este proceso social de producción de vivienda está animado especialmente por una necesidad humana (un lugar para vivir) y no pretende lucro, aunque sí implica importantes dinámicas económicas, la formación de patrimonios, activos económicos familiares y colectivos generadores de renta.

Por ello, se propone el Programa de Mejoramiento de Vivienda y de Construcción en Sitio Propio, como proceso que permite dar soporte y racionalidad a este “sistema de producción”, reconociendo el aporte y esfuerzo de los pobladores.

El Programa de Mejoramiento de Vivienda inicia en 1986, como proceso de investigación, y hacia 1990 inicia su ejecución.

**Fases del proceso:**

1. Investigación-acción.
2. Formulación del programa.
3. Ejecución.
4. Mejoramiento de Vivienda como política pública.
5. Situación actual: “Construcción en Sitio Propio” como política pública.

**3.- Objetivos, estrategias y alcances**

El Programa de Mejoramiento de Vivienda y de Construcción en Sitio Propio desarrollado por FEDEVIVIENDA pretende:

- Proponer un sistema mediante el cual se facilita a grupos de población con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos legales mensuales por familia (U\$ 497) el acceso a los recursos técnicos y económicos que requieren para mejorar su hábitat.
- Implantar un modelo flexible y replicable para el desarrollo de programas de mejoramiento de vivienda que permita la articulación de factores financieros, de asistencia técnica y de comercialización de materiales, de tal forma que contribuya a la formulación de una política global de procesos de producción social de vivienda.
- Racionalizar el proceso de mejoramiento de vivienda a través de la producción de instrumentos técnicos que hagan más eficaces los factores de costos, calidad y rendimiento.

**Tamaño de la población participante y beneficiaria /Alcance territorial:**

En Bogotá, el Programa de Mejoramiento de Vivienda se ha desarrollado de manera dispersa. Hasta el momento se han atendido las siguientes familias:

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Bogotá</b>	<b>Municipios</b>
1993	163	123	40
1994	370	280	90
1995	358	271	87
1996	617	466	151
1997	669	506	163
1998	727	550	177
1999	522	395	127
2000	1	1	0
<b>Total</b>	<b>3427</b>	<b>2592</b>	<b>835</b>

Los recursos movilizados durante este período han sido los siguientes:

<b>Año</b>	<b>Valor Total (\$colombianos)</b>	<b>Valor Total (Dólares)</b>
1993	685.126,991	365.641
1994	1.748.661,331	933.232
1995	1.738.476,484	927.796
1996	2.788.727,662	1.488.997

1997	3.395.903,815	1.812.338
1998	3.969.016,107	2.118.198
1999	3.079.783,432	1.643.629
2000	5.127,619	2.737
<b>Total</b>	<b>17.410.823,442</b>	<b>9.292.568</b>

Durante al año 2000, se empezó a aplicar el Programa de Construcción en Sitio Propio y se obtuvieron los siguientes resultados:

Total de obras ejecutadas:	300
Valor de los programas:	\$ 250.577.728 (U\$1.265.955)
Bogotá:	61%
Municipios:	39%

Durante el presente año se han realizado las siguientes actividades:

Total de obras en ejecución:	77
Valor de los programas:	\$ 777.233.000 (U\$350.000)
Bogotá:	61%
Municipios:	39%

Las familias beneficiadas del Programa de Construcción en Sitio Propio son las siguientes:

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Bogotá</b>	<b>Municipios</b>
2000	300	183	117
2001	77	47	30
<b>Total</b>	<b>377</b>	<b>230</b>	<b>147</b>

Asimismo, durante 1998 y 2000 se llevó a cabo un proceso de transferencia del modelo a la ciudad de México. Allí, a través de la Coalición Hábitat de México, se invita a FEDEVIVIENDA para que realice un proceso de transferencia de la metodología a funcionarios del INVI y de distintas ONG de la ciudad. En este proceso se obtuvieron los siguientes resultados:

Total de obras ejecutadas:	5237
Mejoramiento de vivienda:	3713
Construcción en lote propio	1524
Valor de los programas:	U\$17.757.325

#### **Aspectos innovadores**

- **Financieros:** combinación de recursos públicos (subsidio) con privados (ahorro de las familias).

- **Metodológicos:** proceso constructivo de desarrollo progresivo en un período de tiempo determinado, combinando: diseño participativo, asistencia técnica, suministro de materiales (1), recursos públicos y privados.
- **De gestión:** establecimiento de convenios y acuerdos entre diversos actores: públicos (funcionarios de oficinas de planeación municipal, registro), privados (productores y distribuidores de materiales, entidades financieras, Cajas de Compensación Familiar).

#### **4.- Actores involucrados y papel que desarrollan**

- Población beneficiaria: familias (dispersas, no organizadas).
- Grupos de asistencia técnica: profesionales.
- ONG: FEDEVIVIENDA.
- Gobierno: local y nacional.
- Financieros: entidades cooperativas de ahorro y crédito (en la fase inicial del proceso).
- Iniciativa privada: Cajas de Compensación Familiar.
- Cooperación internacional: MISEREOR, al inicio del proceso y posteriormente con apoyo para la transferencia de la tecnología a la ciudad de México.

#### **5.- Componentes del programa o proyecto (breve descripción de cómo se articulan)**

- **Elementos del hábitat incluidos en el proceso productivo**

El Programa incluye la solución de carencias habitacionales de las familias. En el caso de mejoramiento, la adecuación y ampliación de espacios con énfasis en aspectos de saneamiento, ventilación e iluminación. En construcción en sitio propio, el logro de una unidad habitacional que pueda ser desarrollada progresivamente por la familia.

- **Aspectos Sociales y Culturales**

La asistencia técnica a las familias para la construcción de su vivienda, orientando aspectos de diseño, tecnológicos (materiales, sistema constructivo) y presupuesto (costos) a partir de las reales posibilidades de las familias, bajo el concepto de desarrollo progresivo, lo que les permite entender la construcción de su vivienda como un proceso.

El modelo de trabajo que articula distintos componentes y por tanto actores, para lograr una intervención coordinada.

- **Contribución al desarrollo urbano**

Con el proceso se han aportado elementos para la inclusión de este tipo de intervención como política pública a nivel nacional, específicamente determinando el subsidio para mejoramiento de vivienda y actualmente para construcción en sitio propio, y una reglamentación para tal fin.

#### **6.- Principales instrumentos utilizados**

- **Socio-organizativos:**
  - Talleres de información
  - Diseño participativo con las familias
- **Financieros:**
  - Subsidio de vivienda otorgado por la Caja de Compensación familiar

- Ahorro programado de las familias
- Crédito complementario
- **Jurídicos:**
  - Acuerdos para agilización de trámites ante Curadurías Urbanas para expedición de Licencias de Construcción
- **Administrativos y de gestión**
  - Instrumentos de concertación y acuerdos con actores públicos (gobiernos locales) y privados (Cajas de Compensación Familiar, proveedores de materiales de construcción).
- **Técnicos:**
  - Asistencia técnica a las familias para la construcción
  - Suministro de materiales

## **7.- Logros y principales lecciones aprendidas**

Con el Programa de Mejoramiento de Vivienda y Construcción en Sitio Propio se ha consolidado un modelo que permite racionalizar el esfuerzo que las familias hacen para lograr adquirir o mejorar un lugar en el cual habitar.

El proceso ha confirmado los mayores logros e impactos que se obtienen a partir de la integración de esfuerzos, especialmente con los gobiernos locales.

## **8.- Palabras clave**

Colombia, Bogotá, mejoramiento de vivienda, construcción en sitio propio, subsidio, asistencia técnica, transferencia de tecnología, apoyo y reconocimiento a las iniciativas de las familias, cooperación internacional.

## **9.- Fuentes**

Documentos internos.

## **10.- Contactos**

FEDEVIVIENDA  
 Avenida 39 No. 14 – 75  
 Bogotá Distrito Capital – COLOMBIA  
 Teléfonos: (57-1) 3381277 – 3405739  
 Fax: (57-1) 2871941  
 Correo electrónico: [aflorian@fedevivienda.org.co](mailto:aflorian@fedevivienda.org.co) - [fededuc@fedevivienda.org.co](mailto:fededuc@fedevivienda.org.co)

## **NOTAS:**

(1) El componente de “suministro de materiales” se estableció dentro del programa con el ánimo de enfrentar los sobrecostos que se presentan en la adquisición de materiales por parte de las familias, lo cual es generado por varias situaciones:

- la cadena de intermediarios entre el productor inicial y los usuarios finales (familias);
- el desconocimiento técnico en el manejo de los materiales, que en muchos casos se refleja en sobredimensionamientos como forma de incrementar la seguridad que ofrece la construcción;

- la compra en pequeñas cantidades, que incrementa costos de transporte y ofrece posibilidades de negociación.

El modelo del Programa intenta enfrentarlas con acciones concretas como la estandarización de las especificaciones y programación de las obras, lo cual permite compras anticipadas en grandes cantidades (volumen) y descuentos por pagos anticipados.

Se ha calculado que las familias logran un ahorro de aproximadamente el 17% sobre el costo total de la obra (del que gran parte proviene del componente de materiales).

**Costa Rica**



# Programa de Hábitat

## **1.- Identificación general**

**Ubicación:** Costa Rica.

**Autora de la Ficha:** Carmen González A. (Gerente de Desarrollo de FUPROVI).

**Breve descripción del caso:** programa de construcción de viviendas, servicios básicos y promoción del fortalecimiento comunal, utilizando diferentes metodologías constructivas, entre ellas la autoconstrucción. Hábitat Popular es un Programa con aproximadamente 13 años de funciona, tiene cobertura nacional y está dirigido a familias de ingresos bajos y medios bajos.

## **2.- Historia, antecedentes y contexto**

El Programa de Hábitat inició su ejecución en 1988. Nace como producto de las necesidades habitacionales que se venían mostrando en el país, especialmente después de los efectos que dejó la crisis de los 80, que produce la creación de áreas marginales y tugurios, golpeando en especial a los estratos de población más desfavorecidos.

Bajo este contexto y la falta de modelos y programas adecuados para esta población, que promovieran la aplicación de métodos participativos en búsqueda del desarrollo comunal y el mejoramiento de la calidad de vida, se inicia la ejecución del Programa de Hábitat promovido por FUPROVI.

El Programa inició con una donación de la ASDI de Suecia, que se tramitó bilateralmente. Posteriormente esta agencia otorgó dos donaciones más, lo que sumó aproximadamente 20 millones de dólares. Un porcentaje importante de este monto fue recuperado por FUPROVI por medio del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. La Fundación le prestaba a las familias a corto plazo y éstas le pagaban una vez recibieran el subsidio. Con este modelo se formó un Fondo Rotativo, que es el que actualmente financia parte de a ejecución de este Programa.

Durante más de 10 años el Programa apoyó el desarrollo de proyectos habitacionales utilizando exclusivamente la metodología de autoconstrucción, con la participación activa de las familias involucradas en la administración y construcción de las obras de infraestructura y vivienda.

A partir del año 2000 el Programa se inserta en un marco general, como Programa Sombrilla que incluye a su vez cuatro Programas específicos con la aplicación de diferentes metodologías y ofreciendo algunos productos y servicios diferenciados.

## **3.- Objetivos, estrategias y alcances**

- **Objetivo general:**

Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de familias de menores ingresos por medio de facilitar el acceso a la vivienda, los servicios básicos y el fortalecimiento comunal.

- **Criterios estratégicos:**

- Enfoque de sustentabilidad (económica).
- Utilización de los diferentes mecanismos y recursos que tiene FUPROVI, el Estado, las organizaciones y familias participantes y la banca privada y estatal.

- Soluciones de vivienda de alta calidad a un precio adecuado para las poblaciones metas.
  - Fondo Rotativo de FUPROVI que suministra el corto plazo y las familias quedan en el largo plazo con otras instancias financieras estatales o privadas.
  - Fomento a las alianzas estratégicas con diferentes sectores para la ejecución de los proyectos.
  - Fortalecimiento comunal mediante la promoción de la identidad barrial y la ciudadanía social.
- **Tamaño de la población participante y beneficiaria:**  
Se ha logrado atender hasta 4000 familias al año. Los proyectos están formados por grupos que van desde 50 a 300 familias. A la fecha ha apoyado a 20.000 familias en vivienda, servicios básicos, legalización de la tenencia de la tierra y fortalecimiento comunal.
- **Alcance territorial:**  
El Programa tiene cobertura nacional (en las 7 provincias que forman el territorio nacional).
- **Aspectos innovadores:**
    - Programa innovador desde su creación: dio credibilidad a la autoconstrucción en Costa Rica, constituyéndola en una alternativa para la construcción técnicamente adecuada y a un precio accesible a los sectores más pobres de la población.
    - Desarrolló un modelo participativo y de gestión.
    - Maneja conceptos innovadores en torno a la ciudadanía social y a la identidad barrial, en procura del desarrollo comunal.
    - Tecnicizó la autoconstrucción, haciéndola más eficiente y eficaz y reduciendo sustancialmente el desgaste de las familias.
    - Maneja y pone en práctica conceptos relacionados al mejoramiento del hábitat de manera integral (medio ambiente, capacitación, organización, solidaridad, mantenimiento, género, etc.)
    - Desarrolló proyectos de fortalecimiento comunal en proyectos dirigidos a ingresos medios.
    - Valora la percepción de los clientes.

#### **4.- Actores involucrados**

Para la ejecución de este Programa se han involucrado una serie de actores, tanto de la sociedad civil como del Estado (véase Anexo 1).

- **Asociaciones de Vivienda y Desarrollo:** apoyo en la organización de las comunidades para la gestión, administración y ejecución de procesos autoconstructivos de vivienda social. Referentes principales para las actividades de fortalecimiento comunal. En general suscriben convenios con FUPROVI en nombre de la comunidad.
- **Mutuales de Ahorro de Crédito:** entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda que formalizan los casos para que reciban el bono de la Vivienda (subsidio directo). En algunos casos aporta el financiamiento de largo plazo.
- **Municipalidades:** apoyan a los grupos que están construyendo y aprueban los planos y permisos de los proyectos.
- **Instituciones del Estado:** Ministerio de la Vivienda (Rector del Sector), Banco Hipotecario de la Vivienda (financiamiento del subsidio de la vivienda) e Instituto Mixto de Ayuda Social (Institución de Asistencia Social).

- **Instituciones de servicios del Estado:** otorgan los servicios de luz, agua, telefonía para las proyectos habitaciones. Los grupos gestionan con ellas una serie de apoyos. Además brindan los permisos correspondientes a estos servicios.

## **5.- Componentes del Programa o proyecto**

El programa procura una vivienda (1) accesible a las posibilidades de ingresos de los clientes e incorpora actividades de Fortalecimiento Comunal.

Los principales componentes del Programa son:

- 1) Asesoría, capacitación, asistencia técnica para la construcción u autoconstrucción de viviendas y conjuntos habitacionales.
- 2) Financiamiento de construcción de viviendas y servicios de infraestructura en conjuntos habitacionales.
- 3) Capacitación y Asesoría para el Fortalecimiento Comunal, con un enfoque en identidad y ciudadanía.

A su vez, el Programa de Hábitat trabaja bajo tres metodologías constructivas:

- **Autoconstrucción pura o mixta**
- **Contratación de la mano de obra**
- **Llave en mano**

Estas metodologías pueden desarrollarse de forma independiente o bajo un modelo mixto. La forma de aplicación de la metodología está determinada por el tipo de Proyecto y la población a la cual va dirigido.

La metodología de autoconstrucción por esfuerzo-ayuda mutua está dirigida a las familias pobres (especialmente a las urbanas). En algunos proyectos las familias participan en la programación, ejecución y administración general del Programa y en otros únicamente aportan la mano de obra y FUPROVI realiza la administración general del proceso constructivo (modelo actual).

Cuando se da el modelo de administración y ejecución del proyecto por parte de la Comunidad, FUPROVI da el soporte técnico por medio de asistencia, capacitación y acompañamiento en área legal, administrativa, constructiva, financiera y social. Incluye recursos técnicos-financieros para obras de infraestructura, vivienda nueva, mejoramiento y el soporte técnico. Incorpora aspectos del medio ambiente como reforestación, tratamiento de aguas negras, desecho, disposición, manejo de basura, sistemas alternativos de construcción de viviendas y urbanización.

En el caso de que las familias solamente aporten su mano de obra para la construcción de las viviendas se les proporciona capacitación y asistencia técnica para la construcción.

Como se mencionó anteriormente el Programa de Hábitat es un “Programa Sombrilla” que integra cuatro programas menores o subprogramas, en donde se desarrollan los diferentes componentes (véase Anexo 2). Estos son:

- **Vivienda-Hogar:** acceso a una vivienda nueva o mejorada de acuerdo a los ingresos de las familias. Utiliza las 3. Se trabaja en casos individuales.
- **Techo-Comunidad:** dirigido a familias que no tienen vivienda y a grupos organizados. Su producto es la construcción de vivienda e infraestructura, integrando acciones post proyecto dirigidas al Fortalecimiento Comunal.
- **Fortalecimiento Comunal:** dirigido a líderes y organizaciones locales, gobierno local, sector público y privado de Costa Rica. Trabaja en el mejoramiento integral de los barrios, su organización comunal y en el fortalecimiento de la Identidad Comunal y la Ciudadanía.
- **Acceso:** se desarrolla únicamente bajo la metodología “llave en mano”. Ofrece diseño y trámite de planos, financiamiento a corto plazo, construcción de las obras de

infraestructura vivienda y mucho apoyo en la formalización de financiamiento de largo plazo y actividades de fortalecimiento comunal.

## **7.- Logros y principales lecciones aprendidas**

### **• Logros del Programa:**

- Tiene mucha aceptación nacional ya que sus resultados han sido muy visibles (tanto cuantitativos como cualitativos).
- Es una iniciativa sostenible que puede ser replicada.
- Su fuerte enfoque social ha posibilitado no sólo mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias que participan sino generar un fortalecimiento de sus destrezas y su participación como un actor fundamental en el desarrollo de su comunidad.

### ***Resultados alcanzados:***

- Acceso a la vivienda para más de 20.000 familias.
- 18.000 familias con legalización de su tierra.
- 15.000 familias con lotes urbanizados.
- 100.000 costarricenses que han mejorado su calidad de vida a partir de contar con una vivienda y una comunidad organizada.
- 75 comunidades organizadas.
- 30.000 personas capacitadas en organización y ejecución de proyectos de vivienda y desarrollo comunal.
- Creación de una escuela de Promotores de Desarrollo Sostenible.
- Mujeres y mujeres jefas de hogar mejoran su autoestima y sus niveles de participación a nivel comunal (35 % de las familias que han participado en los proyectos de autoconstrucción tienen como cabeza de hogar a la mujer).
- Proyectos ejecutados por las familias por medio de la autoconstrucción.
- 10 comunidades con proyectos de mejoramiento ambiental.
- Atención en vivienda al adulto mayor y a las personas con discapacidad.
- Sectores de la población costarricense con ingresos medios tienen acceso a una vivienda.

### ***A nivel de sustentabilidad se ha logrado:***

**Financiera:** producto de la recuperación de las donaciones se ha logrado conformar un Fondo Rotativo, manejado en la figura de fideicomiso, el cual permite que el programa opere de forma sostenible. Sin embargo, FUPROVI hace nuevas gestiones con recursos nacionales para ampliar la cobertura del Programa.

**Social y económica:** es evidente que se da una movilidad (vivienda + servicios básicos). Los proyectos muestran un mejoramiento importante en otros servicios y en las viviendas básicas autoconstruidas. Las familias expresan no sentirse pobres sino de clase media. La mujer mejora su participación en los puestos de liderazgo y dirección durante y después del proceso constructivo. La comunidad adquiere su propia identidad e incrementa su nivel de gestión con otros actores sociales.

**Cultural:** convivencia de nacionales y extranjeros que en algunos casos participan en el proceso del proyecto.

**Ambiental:** algunos de los proyectos tienen plantas de tratamiento administradas por comités comunales. También se han promovido proyectos de arborización, mantenimiento de áreas verdes y comunales, tratamiento de la basura.

- **Lecciones aprendidas:**

Después de más de 10 años de estar operando, el Programa de Hábitat realizó un análisis del enfoque metodológico, incorporando nuevos elementos para agilizar su ejecución, optimizar sus costos, beneficiar a la población meta y ampliar su impacto). Los resultados de este análisis rompieron con una serie de paradigmas institucionales (2). Algunas de esas lecciones e innovaciones son (ver Anexo 3):

- ◆ Buscar métodos que agilicen la construcción de las viviendas, para evitar el desgaste de las familias y mejorar costos y tiempos.
- ◆ La participación de la comunidad no debe darse solamente antes o durante el proceso constructivo y administrativo del Proyecto Habitacional. Hay que incluir un post-proyecto enfocado al fortalecimiento comunal (identidad y ciudadanía).
- ◆ No todas las familias tienen que autoconstruir sus viviendas. Trabajar modelos mixtos: las familias que puedan pagar la mano de obra lo hacen y las que no la aportan. Hay casos en que las familias no participan en la autoconstrucción y sin embargo realizan un fuerte proceso de fortalecimiento comunal (construcción y fortalecimiento de una nueva comunidad).
- ◆ El programa ha tecnificado la metodología de autoconstrucción, planteando la utilización de sistemas modulares (montaje de partes que reduce los tiempos de construcción).

El Programa mantiene un fuerte impacto a nivel nacional, consolidándose financieramente y desarrollando nuevas formas de trabajo que aseguren la sostenibilidad.

## **8.- Palabras clave**

Costa Rica, accesibilidad, gestión comunal, autoconstrucción, vivienda, bajos ingresos, fortalecimiento comunal, sustentabilidad, servicios básicos, participación, administración comunal, empoderamiento, identidad, ciudadanía, eficiencia, eficacia, alianzas estratégicas, calidad y servicio.

## **9.- Fuentes**

- FUPROVI: Documento de caso del Programa de Hábitat, preparado para El concurso DUBAI 2000, seleccionado como una de las 40 mejores prácticas del Mundo.
- FUPROVI: Documento de caso, presentado en la Conferencia Hispanoamericana de la Industria de la Construcción. Guayaquil, Ecuador 2001. Recibió Mención Honorífica.

## **10.- Contactos**

Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI)  
Carmen González (Gerente de Desarrollo)  
150 mts. al oeste de la Antigua Entrada del Colegio Saint Clare  
Apartado Postal 1231-1002/1738-2100, San José, Costa Rica.  
Tels: (506) 247-00-00 - 247-00-44 - 247-00-40  
Fax: (506) 2360178  
Correo electrónico: [fuprovi@fuprovi.org](mailto:fuprovi@fuprovi.org)

## NOTAS:

- (2) “La vivienda es un espacio físico limitado, que se edifica para privilegiar los usos privados e íntimos de un grupo de personas que se protegen y se aceptan mutuamente. Espacio integrado donde se dan y se refuerzan las experiencias humanas, imprimiendo un sello particular al estilo de vida familiar a partir de la producción y la transmisión de valores, aspiraciones y expectativas, tanto individual como colectivamente. Es el lugar concreto donde pueden sentirse conocidas y aceptadas, el lugar donde cada uno se muestra tal y como es. Es el lugar reconocido por todos y que posee significación compartida, lo que permite a sus ocupantes ir creando un sentido de pertenencia y de solidaridad.”
- (3) Es importante recalcar que los cambios estuvieron sustentados tanto en la lectura del entorno, los resultados del Programa a la fecha, las posibilidades institucionales y, en especial, las expectativas y necesidades de las familias participantes, a las cuales se les consultó por medio de la aplicación de encuestas y otras dinámicas.

## Anexo 1: Detalle de actores involucrados

Para formarse una idea de los actores que de una u otra manera participan en el Programa de Hábitat, se indican los siguientes:

**\* A nivel de organizaciones han participado aproximadamente 80 organizaciones. Entre ellas:**

Asociación Mansiones, Granadilla, Curridabat  
Asociación de Desarrollo Humano de Alajuelita, San José  
Comisión de Vivienda de Oreamuno, Oreamuno de Cartago  
Asociación de Vivienda de Santa Rosa, Heredia  
Asociación Esquipulas II, Alajuelita  
Asociación de Desarrollo específico pro obras comunales de Lagunilla, Heredia  
Asociación de Desarrollo Específico pro Vivienda y mejoramiento habitacional de Santa Ana, San José  
Asociación Club Rotario de Alajuela  
Asociación Luz del Sol, El Roble de Alajuela  
Asociación Oasis, Guadalupe  
Asociación proyecto Santiago del Monte, Cartago  
Asociación Proyecto Korobó II, Guadalupe  
Asociación Vista Real, Alajuelita  
Asociación de desarrollo Integral Sauces, Tres Ríos, Cartago  
Asociación Integral de Desarrollo San Lorenzo, Desamparados  
Asociación de Vivienda Las Brisas, Guadalupe, San José  
Asociación de Vivienda Valencia, Desamparados  
Comité proyecto Blanquillo, Cartago  
Comité de Dos Cercas. Desamparados, San José  
Asociación de Desarrollo de Linda Vista de Río Azul, Tres Ríos Cartago  
Asociación Ciudadelas Unidas, Alajuelita, San José  
Asociación de Desarrollo de Jaris, Puriscal  
Asociación de Desarrollo de Guayabo, Puriscal  
Asociación Integral de Ipís  
60 Asociaciones más

**\* En cuanto a gobiernos locales,** participan todos aquellos en donde se han ejecutado proyectos de vivienda o de fortalecimiento comunal.

**\* Relacionado con las instituciones del Estado** se han involucrado:

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, San José  
Banco Hipotecario de la Vivienda, San José  
Instituto Mixto de Ayuda Social  
Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados  
Ministerio de Obras públicas y Transporte  
Instituto Costarricense de Electricidad  
Compañía Nacional de Fuerza y Luz

**\* A nivel de instancias financieras:**

Mutual Alajuela, Cartago  
 Mutual Heredia, Heredia  
 Mutual La Vivienda, San José  
 Banco Popular y de Desarrollo Comunal  
 Banco de Costa Rica.  
 Banco Nacional de Costa Rica.

- Además en algunos proyectos se han involucrado otras ONGs, además de organizaciones internacionales como el Programa Mundial de Alimentos y el Consejo de la Tierra.

## Anexo 2: Detalle de los Componentes del Programa

	<b>Vivienda-Hogar</b>	<b>Techo-Comunidad</b>	<b>Acceso</b>
<b>Dirigido a:</b>	Familias que cuentan o no con lote y/o vivienda	Familias o grupos organizados que deben tener terreno	Familias individuales o grupos organizados que pueden o no tener terreno
<b>Tipo de atención:</b>	Individual	Individual Grupal	Individual Grupal
<b>Nivel de ingresos:</b>	Bajos Medios Bajos Medios	Bajos Medios Bajos	Medios Bajos Medios
<b>Metodología constructiva:</b>	Autoconstrucción pura o mixta, mano de obra contratada, llave en mano	Autoconstrucción pura o mixta, mano de obra contratada, llave en mano	Llave en mano
<b>Productos:</b>	Lote urbanizado Vivienda nueva Vivienda mejorada Titulación	Lote urbanizado + Titulación Vivienda nueva Fortalecimiento Comunal	Lote urbanizado + Titulación Vivienda nueva Fortalecimiento Comunal
<b>Servicios:</b>	Diseño de planos Trámite de permisos Presupuesto Dirección técnica Financiamiento de largo plazo	Diseño de planos Trámite de permisos Presupuesto Dirección técnica Financiamiento de corto y largo plazo  Capacitación con asistencia técnica en las áreas constructiva y de fortalecimiento comunal	Diseño de planos Trámite de permisos Presupuesto Dirección técnica Financiamiento de corto y largo plazo  Capacitación con asistencia técnica en el área de fortalecimiento comunal

### Anexo 3: Detalle de “Lecciones aprendidas”

En los procesos constructivos	En el modelo de intervención en los proyectos de vivienda popular	En la participación	En la gestión comunal
<p>- Participación en la autoconstrucción posibilita la formación en el campo humano y comunal.</p> <p>- Búsqueda de alternativas constructivas que faciliten la participación y apoyen el proceso técnico constructivo en tiempo, calidad y costo.</p> <p>- Capacitación, asesoría y asistencia técnica para que las comunidades manejen todo el proceso.</p>	<p>- No hay un solo modelo: romper paradigmas y experimentar de manera calculada otras posibilidades.</p> <p>- Diagnóstico de la comunidad a atender, para que diseño y acciones respondan a las condiciones y características de la población.</p> <p>- Programas de vivienda e infraestructura a escalas significativas y competitivas.</p> <p>- Permanente revisión técnica, financiera, social del modelo de trabajo.</p> <p>- Reducción de costos, tiempos y desgaste de las familias.</p>	<p>- Acciones de capacitación y sensibilización que provoquen la participación.</p> <p>- Información: uno de los elementos más importantes, que amplía niveles de conciencia y responsabilidad de los participantes y de la organización promotora.</p> <p>- Participación de la comunidad en la evaluación y seguimiento del trabajo realizado.</p> <p>- El ente que apoya a la comunidad debe tener claro que es un ente externo y que su papel es lograr que ésta pueda realizar las actividades de la manera más eficiente y eficaz posible.</p>	<p>- Creación de mecanismos de gestión en las comunidades, para que movilicen recursos y establezcan relaciones con otros actores que apoyen y faciliten el proceso.</p> <p>- Fomento de la relación con los gobiernos locales.</p> <p>- Nunca sustituir a las comunidades, ni en las gestiones ante terceros ni en las acciones propias del desarrollo del proyecto (específicamente en la toma de decisiones).</p>



# **El Salvador**

# Rehabilitación de la comunidad *Las Palmas*

## 1.- Identificación general

**Ubicación:** contiguo a zona residencial de San Salvador, El Salvador.

**Autor de la ficha:** José Armando Oliva (Asesor del Director Ejecutivo), Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL).

**Breve caracterización del caso:** Rehabilitación del tugurio “Las Palmas”, con participación comunitaria y coordinación institucional que permitió la mejora sustancial en la calidad de sus habitantes (servicios básicos, legalización, seguridad ambiental).

## 2.- Historia, antecedentes y contexto

La rehabilitación de “Las Palmas” se originó a raíz de las consecuencias que tuvo en San Salvador el terremoto del 10 de octubre de 1986. La Junta Directiva de la comunidad solicitó ayuda a FUNDASAL para reconstruir sus viviendas. A partir de ese momento, FUNDASAL inició un proceso de acompañamiento a la comunidad en sus gestiones, así como también un proceso educativo y de fortalecimiento organizativo.

Simultáneamente se empezaron a realizar gestiones para obtener financiamiento a nivel internacional. El proyecto de rehabilitación del tugurio Las Palmas fue aprobado por el Gobierno Alemán, a través de la KFW, comenzando su ejecución el 7 de abril de 1997, planificándose su finalización en diciembre de 1999.

El Salvador tiene aproximadamente 20,000 kms<sup>2</sup> de área territorial y 6 millones de personas, con una densidad de 300 personas por km<sup>2</sup>. La densidad de la comunidad Las Palmas en los terrenos ocupados es de 550 personas por km<sup>2</sup>. En 1971, el total de la población urbana en la zona metropolitana de San Salvador era de 1,405,532 personas; en 1992, la población urbana se elevó a 2,581,831 personas (Censos 1971, 1991, 1993), lo cual significó un aumento de población del 84%.

El área metropolitana de San Salvador abarca el 5% del territorio total de El Salvador, donde vive el 33% de la población total salvadoreña. Por lo tanto, tenemos una desigual distribución de la población en el territorio, produciéndose desequilibrios territoriales que son la base de la crisis socio-ambiental que vive El Salvador.

Tenemos, por consiguiente, concentración de la población en el área metropolitana de San Salvador, centralización de actividades económicas y del poder político. Pero, por otro lado, exclusión de grandes sectores de la población, así como de territorios.

Este desequilibrio entre el territorio y la población está teniendo un efecto negativo en el hábitat popular. La migración del campo a la ciudad ha sido causada no sólo por la situación de pobreza en el área rural, sino también por el conflicto armado que se desarrolló principalmente en las áreas rurales. El efecto producido en las áreas urbanas fue un incremento notable de tugurios.

Hasta ahora no hay una política de vivienda concertada que tenga como una de sus líneas fundamentales la erradicación de las zonas precarias.

## 3.- Objetivos, estrategias y alcances

### **Objetivo general:**

Mejorar las condiciones de vida de los pobladores de la comunidad de Las Palmas.

### **Objetivos estratégicos:**

Mejorar la situación habitacional y la provisión de servicios básicos.

Fortalecer las estructuras organizativas de la comunidad (responsabilidad en el uso y mantenimiento de la infraestructura básica y comunal).

### **Resultados objetivos:**

- a) La infraestructura social y comunal ha sido mejorada.
- b) La situación de vivienda ha sido mejorada mediante la disposición de un fondo de crédito sostenible, aplicando conceptos financieros que permiten mantener su valor inicial.
- c) Las obras de infraestructura son mantenidas en forma permanente, habiéndose desarrollado e implementado conceptos adecuados a las capacidades de la población meta.

Los objetivos y estrategias fueron definidos a través de un proceso participativo de la comunidad, estableciendo las dificultades físicas y sociales. En un primer momento se definió el “árbol de problemas” y luego “el árbol de objetivos”. Posteriormente se acordaron las actividades para lograr el cumplimiento de los objetivos.

Se establecieron las alternativas básicas para la solución del problema principal. La primera alternativa consistía en la demolición de todo lo que estaba construido, para reconstruir de nuevo la infraestructura, las viviendas, etc. La segunda alternativa consistía en que FUNDASAL conceptualizaba su intervención bajo el concepto de “Rehabilitación integral”, cuyo aspecto central era el respeto a las áreas básicas producidas por el esfuerzo de la comunidad por largos años. FUNDASAL y la comunidad llegaron al acuerdo de implementar la segunda alternativa, y la cooperación internacional apoyó este acuerdo.

### **4.- Actores involucrados y papel que desarrollan**

- **La Junta Directiva de la Comunidad** Las Palmas es verdaderamente representativa de todos los miembros de la comunidad. Junto con FUNDASAL son responsables de la gestión y ejecución del proyecto.
- **FUNDASAL:** apoyo técnico y financiero para la ejecución del proyecto. Articulador de todos los actores involucrados (1).
- **Alcaldía de San Salvador:** limpieza del terreno (eliminación de un antiguo depósito de basura y colocación en nuevos contenedores) y apoyo al proceso de legalización de la tierra.
- **ANDA** (Instituto responsable del agua y alcantarillado de San Salvador): aprobó nuevo sistema de descarga de aguas negras y nuevo sistema de tuberías.
- **Gobierno nacional:** acuerdo con el Gobierno de Alemania para que la ejecución del proyecto se realizara por parte de FUNDASAL y recibir fondos correspondientes. Transferencia de tierra a los miembros de la comunidad por un precio simbólico.
- **FONAVIPO:** institución encargada de realizar la transferencia de la propiedad de la tierra por parte del Gobierno de El Salvador.
- **Empresas constructoras:** responsables de la ejecución de obras especializadas.
- **Cooperación internacional** (a través del KFW): aportó \$11,396,633 (US Dólares). FUNDASAL aportó el 14%, la comunidad el 6%, otras fuentes 6%.

## **5.- Componentes del programa o proyecto (breve descripción de cómo se articulan)**

Los componentes del proyecto son los siguientes:

En cuanto al **hábitat**: infraestructura de servicios básicos: agua potable, aguas servidas, aguas de lluvias. Cada miembro de la comunidad tiene agua potable domiciliaria y descarga de aguas servidas. Propiedad legal de la tierra por parte de cada uno de los miembros de la comunidad. Créditos para el mejoramiento de solución habitacional.

En lo que se refiere a **atención del riesgo**: protección de la comunidad por medio de la construcción de muros de contención a lo largo de la quebrada que atraviesa los terrenos de la comunidad. Construcción de vivienda en altura (reubicación de familias viviendo en zonas de alto riesgo).

A nivel de **impacto y mejoramiento urbano**: mejoramiento de infraestructura comunitaria. Realineamiento de pasajes y construcción de anillo vehicular en el interior de terrenos de la comunidad. Articulación de servicios básicos e infraestructura al desarrollo urbano de la ciudad.

A nivel ambiental: mejoramiento ambiental, eliminación de focos de contaminación, eliminación del depósito de desperdicios utilizado por la comunidad durante largos años, introducción de nuevos contenedores, educación de la comunidad.

## **6.- Principales instrumentos utilizados**

### **• Socio-organizativos:**

La resistencia de la población a participar en la implementación del proyecto (apatía, conformismo) fue cambiado a través de acciones demostrativas y de un proceso educativo permanente. FUNDASAL estableció una oficina de asistencia técnica y social en el mismo terreno de la comunidad Las Palmas (in situ) para coordinar las acciones de todos los actores y darle cumplimiento a los acuerdos. De esta manera se fortaleció la coordinación entre la comunidad y FUNDASAL.

Se implementó un proceso de apoyo técnico en términos jurídicos a la Junta Directiva de la comunidad para implementar la legalización de los terrenos. También se impulsó el mecanismo de elección democrática de la Junta Directiva de la comunidad. Se realizaron estudios específicos para cumplir con la necesidad de información.

Se desarrolló un esfuerzo especial para integrar las dimensiones técnicas y sociales en la implementación del proyecto (2).

### **• Financieros:**

Se firmó un convenio entre el Gobierno de El Salvador y el Gobierno de Alemania, y un convenio entre Gobierno de Alemania y FUNDASAL, ya que los fondos fueron canalizados directamente a FUNDASAL. En ellos se establecen los procedimientos para la entrega de los fondos y para la rendición de cuentas.

Se firmaron acuerdos especiales de cooperación interinstitucional: Gobierno de El Salvador, Municipalidad de El Salvador, ANDA, DUA (Ministerio de Obras Públicas).

Se implementaron créditos para el mejoramiento de vivienda. El programa permite acceso al crédito al sector informal, no disponible a través del sistema bancario formal. Implementación de asesoría técnica a las familias para la utilización del crédito. Se definieron montos de crédito de acuerdo a la capacidad de pago, considerando de manera especial la realidad económica de las familias. La posesión del título de propiedad de la tierra ha sido la garantía para tener acceso al crédito.

- **Jurídicos:**

Implementación del proceso de legalización de la tierra para 893 familias.

Escritura pública de compra-venta entre FONAVIPO (Fondo Nacional para la Vivienda Popular) y el comprador.

## **7.- Logros y principales lecciones aprendidas**

Los **objetivos** del proyecto han sido cumplidos exitosamente. La calidad de vida de la comunidad ha sido mejorada: cada familia tiene su título de propiedad y servicios básicos; se ha construido un muro de protección de 480 metros de longitud que impide la posibilidad de que ocurran inundaciones que afecten seriamente a la comunidad. Actualmente, se está implementando un sistema de crédito para mejoramiento de viviendas

Paralelamente, se han construido una casa comunal para la realización de asambleas generales con participación de todos los representantes de la comunidad y se ha implementado un proceso educativo. También se han construido lavaderos públicos debidamente acondicionados y se ha subsidiado la eliminación de letrinas. Se ha conseguido un medio ambiente libre de contaminación.

Otra condición de posibilidad del éxito del proyecto ha sido la **coordinación interinstitucional** entre los diferentes actores involucrados, que ha permitido una nueva normativa urbana, nuevas regulaciones, la entrega de títulos de propiedad a cada familia. En fin, un nuevo método de solución de problemas que ha beneficiado a toda la comunidad.

La **participación de la comunidad** Las Palmas ha permitido que otras comunidades que viven bajo similares circunstancias aprendan a partir de una nueva experiencia cómo resolver sus propios problemas.

La **participación de las mujeres** es significativa a nivel de ayuda mutua, como representantes de sus sectores y como representantes en la directiva comunal.

Se ha despertado un **nuevo conocimiento** en los actores, un nuevo modo de superar la marginalidad de las comunidades.

Se ha logrado construir una **alianza estratégica** entre los diferentes actores para producir un cambio significativo en el nivel de vida de la comunidad.

### **Algunos problemas enfrentados:**

- atraso en el acceso a los servicios básicos;
- regulaciones existentes que no se adaptaban a las condiciones de las comunidades pobres;
- resistencia de familias que vivían en zonas de alto riesgo a ser reubicadas;
- limitación de espacios físicos;
- retrasos en el programa de créditos, debido a los atrasos en el proceso de legalización;
- bajo nivel económico de las familias;
- dificultades de identificación del propietario de la tierra y atrasos en la oficina encargada del registro de la propiedad;
- cambios institucionales a nivel del Gobierno Central;
- dificultades de participación por parte de la comunidad, de asumir el ser co-responsables, coautores, superando actitudes de ser meros receptores;
- resistencia de algunos grupos a la realización del proyecto porque sentían afectados sus intereses particulares;

- resistencia a cambiar de ser miembro de una comunidad a un ciudadano con deberes y responsabilidades;
- dificultades de coordinación debidas a la participación de muchos actores;
- instituciones expresan voluntad para cooperar, pero hay resistencia para contribuir con recursos en la implementación de tareas;
- dificultad de iniciar el proyecto, por el tiempo que toma la aprobación de los fondos de la cooperación internacional.

## **8.- Palabras clave**

El Salvador, San Salvador, Las Palmas, participación, coordinación interinstitucional, servicios básicos, legalización, ayuda mutua, organización.

## **9.- Fuentes**

Informes del Proyecto, Convenios, Evaluaciones.

## **10.- Contactos**

Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL)

Edin Martínez, Director Ejecutivo

San Salvador, El Salvador

Tel: (503) 276-2777

Fax: (503) 276-3953

Correo electrónico: [fundasal@sal.gbm.net](mailto:fundasal@sal.gbm.net)

### **NOTAS:**

- (1) FUNDASAL fue como el articulador de todo el proceso de alianzas estratégicas entre los diferentes actores que intervinieron dentro del proceso de rehabilitación. Estas alianzas se llevaron a cabo y se plasmaron en acuerdos firmados a través de convenios de cooperación interinstitucionales, con objetivos y compromisos claros, sin metas políticas más que las de contribuir al mejoramiento barrial de la comunidad. Dentro de este espectro, la Directiva comunal y toda la población de la comunidad fueron los aliados más cercanos y más importantes del proceso.
- (2) Ante la apatía y el conformismo de la mayor parte de los miembros de la comunidad, FUNDASAL orienta su estrategia a reorganizar la estructura social en directivas de parcelas, que se consolidan cuando se inician los trabajos por ayuda mutua. Inicialmente, los grupos trabajan para el mejoramiento barrial y posteriormente se vuelven estructura de base con capacidad de gestionar y orientar procesos de desarrollo dentro de la misma comunidad. Este proceso de reorganización impulsado por FUNDASAL por más de 10 años permitió que se abrieran espacios de elección y participación democrática para toda la población.

**México**

# Cananea: Producción y Gestión Social de un Barrio

## **1.- Identificación general**

**Ubicación:** Predio El Molino, Iztapalapa, México D.F., México.

**Autora de la ficha:** Alicia Torres Haro.

**Breve descripción del caso:** lucha por mejorar las condiciones de vida de familias de escasos recursos a través de programas de autoconstrucción de vivienda, abasto, salud, nutrición, educativos, ecológicos, culturales, deportivos, infantiles y juveniles, principalmente con las mujeres de la comunidad.

## **2.-Historia, antecedentes y contexto**

A principios de 1983, grupos de solicitantes de vivienda se organizan por medio de la brigada promotora del Movimiento Urbano Popular del Valle de México (CONAMUP) y, en 1984, con la participación de compañeros y compañeras de escasos recursos de varias colonias del Distrito Federal, conformamos siete bases de lucha social, con la necesidad común de vivienda digna.

Tras un año de lucha, encontramos un terreno en la zona oriente de Iztapalapa, denominado “Predio El Molino”, propiedad de FONHAPO. En 1985, conformamos legalmente la Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda (UCISV-Libertad A. C.). Se fomenta el ahorro para pagar el enganche del terreno y se inicia la lucha por conseguir un crédito con el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), para financiar la autoconstrucción de 1085 viviendas.

Se eligió al Grupo de Tecnología Alternativa S. C. con un Sistema de Reciclamiento de Desechos Orgánicos (SIRDO) -necesario para que FONHAPO nos diera el crédito y se comenzara la construcción de las viviendas- y con el apoyo de Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos A. C. (CENVI) se realizó la mecánica de suelos, los estudios y proyectos, y la primera fase de la autoconstrucción progresiva, así como proyectos de urbanización. Con apoyo de la Agencia Holandesa de Cooperación Internacional (NOVIB) se edificó una tabiquera y un parque de materiales para apoyar la construcción y reducir los costos.

En la primera etapa (1987) se entregaron 452 viviendas en 1987, luego 387 en la segunda (1988) y finalmente 248 viviendas en la tercera etapa (1999). Así se concluye la construcción de vivienda e inicia la lucha para mejorar nuestro entorno, con la provisión de servicios, la urbanización, la construcción de los espacios de los inmuebles para los proyectos definitivos, incluyendo áreas verdes, deportivas y de esparcimiento.

## **3.- Objetivos, estrategias y alcances**

### **Objetivos:**

- La organización popular para resolver el problema de vivienda de 1087 familias de escasos recursos, en base a un proceso de gestión organizada.
- Impulsar un movimiento organizado creando nuevas formas de lucha.



- La construcción de una organización autogestiva con estructuras y órganos democráticos.
- Contribuir a fortalecer la economía y ser más solidarios con los más necesitados.

#### **Criterios estratégicos:**

- La gestión es controlada y fortalecida mediante la formación social, la información y la participación desde el inicio en comisiones por comunidad.
- Presión y negociación ante autoridades y organismos públicos, ofreciendo propuestas para obtener reconocimiento, recursos financieros, permisos y otros apoyos necesarios para concretar el proyecto.
- Control del proceso por parte de la organización social con apoyo de asesores técnicos en vivienda.
- Construcción de módulos provisionales para resguardar el terreno con compañeros afectados por el sismo de 1985 y unos que ya no podían seguir pagando renta.

#### **Tamaño de la población participante y beneficiada**

En forma directa, 1087 familias; miles de habitantes beneficiados en el entorno del Predio El Molino que no contaban con servicios ni urbanización.

#### **Alcance territorial**

El Predio El Molino y Colonias, Barrios y Pueblos adyacentes.

#### **Aspectos innovadores**

El proyecto maneja innovaciones principalmente en lo socio-organizativo y en lo tecnológico. Destaca la articulación que se da entre gestión social, producción del hábitat, mejoramiento ambiental y fortalecimiento económico.

#### **4.- Actores involucrados y papel que desarrollan**

- **La comunidad organizada:** coordina e integra los diversos componentes del proceso, aporta trabajo y ahorro, gestiona ante diversas instancias públicas y administra los recursos.
- **Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos A. C. (CENVI):** se ocupa del diseño urbano y tecnológico, la dirección técnica, la supervisión de la construcción y el manejo de los recursos financieros del crédito.
- **Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO):** financia adquisición del suelo, estudios y proyectos, la primera fase de la vivienda progresiva y parte de la urbanización.
- **Agencia Holandesa de Cooperación Internacional (NOVIB):** financia la tabiquera y el parque de materiales.
- **Delegación Iztapalapa:** otorga las licencias y permisos (y muchos obstáculos).
- **Por parte del Gobierno central,** intolerancia y cerrazón.

#### **5.- Componentes del programa o proyecto (breve descripción de cómo se articulan)**

El proyecto incluye, en cuanto al hábitat, adecuaciones del suelo, construcción de vivienda progresiva (primera etapa 54 m2 y otro tanto previsto para crecimiento futuro),

urbanización, saneamiento alternativo y espacios recreativos, culturales, educativos y productivos.

En cuanto al componente social, se alcanzó un alto nivel de participación, organización y autonomía de grupo. Desde el inicio, la comunidad ejerce el control del proceso y toma las decisiones; administra los recursos provenientes tanto de aportaciones externas y de crédito como de la movilización y de diversos activos de la propia comunidad; realiza la negociación con los demás actores y define sus planes de acción.

Además, participa organizadamente en la formación política y en la autoconstrucción de sus viviendas, con recursos y trabajos en la adecuación del terreno, en la urbanización y en los espacios. Se siguen gestionando escuelas, iglesias, mercados, deportivos, biblioteca, centros culturales, cocinas populares e instancias infantiles.

De esta manera, se han instalado y desarrollado proyectos de vivienda para miles de familias que hoy cuentan con una vivienda digna, comedores y desayunadores comunitarios, centros de desarrollo infantil manejados por madres de familias de la misma comunidad, espacios de atención a la salud y de capacitación de promotoras en salud alternativa.

Se promueve la educación abierta en primaria y secundaria para personas que trabajan. Se han instalado bibliotecas comunitarias con espacios de trabajo con niños, jóvenes y adultos, en donde además de la consulta bibliográfica también se ayuda y orienta en las tareas. Además, se cuenta con espacios culturales donde se promueven actividades de danza, baile de salón, rescate de costumbres culturales de la comunidad; talleres de serigrafía, mimbre, cestería, chocolate artístico, arte con semillas, así como de prevención de SIDA y contra las adicciones, sexualidad, autoestima, defensoría de los derechos de los niños y los jóvenes, etc.

Se han instalado parques ecológicos y rescatado áreas verdes en diferentes colonias, instalando canchas deportivas y áreas de juegos infantiles. También se han promovido talleres para reciclar plástico, construir alebrijes con desecho de papel y trabajar el reuso del vidrio para elaborar vasos, entre otros.

## **6.- Principales instrumentos utilizados**

La organización opera bajo la forma legal de Asociación Civil, con asambleas por manzana que se reúnen cada ocho y por sección cada mes, donde se deciden las soluciones a los problemas y se informa a las comisiones de Organización, Finanzas, Técnica, Cultura y Prensa, Ecología, Honor y Justicia, Mujeres, Abasto y Salud.

Las decisiones se toman, según el tipo de asunto, por consenso o por votación, para dar agilidad y legitimidad a los procesos. La Asamblea conduce y da seguimiento a los procesos y recibe y analiza las cuentas que rinden los responsables de cada actividad, las cuales son llevadas a Asamblea General y a los Consejos de Coordinación Zonal, Regional y Nacional de la UPREZ.

## **7.-Logros y principales lecciones aprendidas**

Las 1087 casas se construyeron en obra negra, o sea, sin ningún tipo de instalación salvo el SIRDO -sistema cerrado de drenaje que transformaba los desechos orgánicos en abono- que finalmente no resultó por fallas técnicas.

Para las mujeres fue una experiencia nueva. Para cada una de nosotras fue un triunfo y un logro que se nos tomara en cuenta al igual que a los hombres. El trabajar en diferentes tareas como el acarrear con carretillas, el uso de la pala, el pico, las máquinas, etc., antes nada

más eran trabajo que ellos podían desempeñar y ahora lo hacíamos nosotras, ya que eran muchas de las solicitantes éramos además jefes de familia.

Las compañeras más grandes, que no podían hacer trabajos pesados, se encargaban del cuidado de los hijos en la guardería, ya que no teníamos donde dejarlos o quien los cuidara. Hoy se sigue dando este servicio con las madres educadoras, que se han capacitado para poder mejorar el servicio y ayudar de esta forma a tantas madres trabajadoras.

Las relaciones de amistad y compañerismo son algo que no se nos va a olvidar y que nos sigue uniendo y estimulando a seguir siendo solidarios con los demás. Hoy muchos de los compañeros son compadres, otros se unieron como pareja, y entre los hijos de éstos ya formaron su nueva familia. Hasta se tuvo que organizar otra base con los hijos de Cananea que es la UCISV Libertad, A.C. Río Blanco.

Los resultados han tenido impacto en otras experiencias y tiene un alto potencial para promover cambios en las políticas públicas.

Aunque enfrentamos múltiples obstáculos el proyecto es un éxito:

- Gracias a la lucha como organización el pie de casa en Cananea fue de los más bajos del Valle de México.
- Largas gestiones para obtener los permisos y licencias delegacionales y obstrucciones intencionadas de funcionarios por cuestiones políticas que obligaron a la organización a movilizarse y ejercer presión.
- Siempre cuidando el terreno para que no fuera invadido por vecinos o personas ajenas al lugar y más de tres años para obtener la resolución favorable.
- Los múltiples obstáculos enfrentados por la comunidad organizada la han fortalecido, la mantienen viva y la proyectan a emprender nuevas iniciativas.

La inserción de esta experiencia innovadora en la zona ahora muy poblada y el hecho de estar junto con otras organizaciones fraternas en el predio -como son la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y el Frente Popular Francisco Villa (FPFV)- tiene una gran significación urbana, al constituirse en una experiencia de alto impacto en temas como la producción social del hábitat, la gestión democrática de la ciudad y la sustentabilidad ambiental y económica en comunidades de bajo ingreso.

## **8.-Palabras clave**

México, Iztapalapa, Predio El Molino, autogestión, vivienda, colonias, protección del medio ambiente, lucha urbana, economía, ahorro, proceso participativo, papel de la mujer, gestión social urbana, autoconstrucción, solidaridad, autonomía.

## **9.- Fuentes**

Basado en diversos documentos de la organización civil “UCISV Libertad A. C.”.

## **10.- Contactos**

Alicia Torres Haro  
Unidad Habitacional Cananea, Sección 9, Manzana 4, Lote 10  
CP 09969 Iztapalapa, México D.F., México  
Tel: (52-55) 58637463 – (044) 21313633

# Cooperativa de Vivienda “Unión de Palo Alto”: Una Lucha por el Derecho a la Ciudad

## 1.- Identificación general

**Ubicación:** Palo Alto está localizado al poniente de la Ciudad de México, en el Km. 14.5 de la carretera México-Toluca. Pertenece al área administrativa de Cuajimalpa, una de las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal. Se puede decir que Palo Alto es una isla dentro de una de las zonas residenciales y de edificios corporativos más lujosas y de mayor proyección en la Ciudad de México

**Autor de la ficha:** Ramón Rodríguez Dávalos.

**Breve caracterización del caso:** El caso de la cooperativa “Unión de Palo Alto”, se refiere a la experiencia de un grupo organizado de pobladores, cuyo objetivo inicial fue la reivindicación de su derecho a la tierra que venían ocupando durante más de 30 años. Una vez consolidados, el asentamiento y la propia organización se plantean el apoyo a sus nuevas generaciones para permanecer en la cooperativa y desarrollar programas habitacionales para satisfacer la nueva demanda de vivienda.

## 2.- Historia, antecedentes y contexto

- **Contexto social, político e institucional en que se desarrolla la experiencia:**

El modelo económico puesto en práctica en México durante los años 30 y 40 del siglo pasado, propició entre otras cosas, un empobrecimiento de la mayoría de los campesinos y la concentración de las actividades industriales principalmente en la Ciudad de México, lo que trajo como consecuencia una fuerte migración de las familias campesinas en busca de trabajo y de mejorar sus condiciones de vida.

Entre 1930 y 1960, la población de la Ciudad de México se quintuplicó, y ya para 1970 alcanzaba más de 7 millones de habitantes.

- **Originador del proyecto:**

La comunidad de Palo Alto se origina en la explotación de unas minas de arena en la periferia de la Ciudad de México, por un grupo de migrantes provenientes principalmente del Estado de Michoacán. Además de los bajos salarios que percibían, eran obligados a arrendar un pedazo de tierra para construir con sus propios medios, viviendas provisionales, mismas que en caso de dejar el trabajo pasaban a ser propiedad del dueño de las minas.

A principios de los años 70s, al terminarse la explotación de las minas (35 años después de haberse iniciado), la zona de Palo Alto quedó rodeada por asentamientos residenciales de lujo y el dueño trató de erradicar a sus antiguos trabajadores, con miras a cambiar el uso del suelo, aprovechando la magnífica ubicación de los terrenos de Palo Alto.

Es entonces que los vecinos se organizan e inician una larga lucha por no ser expulsados a zonas periféricas más alejadas y menos habitables.

- **Fecha de inicio:**

La organización de los vecinos surge desde 1969, cuando el grupo se encuentra ante la amenaza de ser expulsado por el dueño del terreno.

- **Fases del proceso:**

a) Lucha por la tierra. A lo primero que se enfrentaron fue al problema del desalojo que pretendía realizar el dueño, ante esta amenaza inician su organización para gestionar ante las autoridades su permanencia en el lugar; se inicia una larga lucha legal por obtener una resolución favorable que les permita adquirir parte del enorme terreno para construir sus viviendas. En 1972 queda formalizada la Cooperativa de vivienda; ya para 1973 en virtud de existir dictámenes legales favorables a la cooperativa y ante la lentitud del proceso, los vecinos deciden ocupar su terreno mediante la construcción sorpresiva de viviendas provisionales. Un año más tarde se firma un convenio entre el propietario, los vecinos y las autoridades de la ciudad, que define la forma en que serán determinados los linderos del terreno a entregar a la cooperativa. b) Inicio de la construcción del asentamiento definitivo; COPEVI (Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, asociación civil) elabora los proyectos de la comunidad mediante un proceso de consulta con los vecinos; para 1976 se inicia la primera etapa de construcción, se sortean los terrenos y se organiza la construcción de las 80 primeras casas. c) Consolidación del asentamiento; se desarrollan otras dos etapas de construcción de casas, con lo que, hacia 1980, se logra dotar de vivienda a todos los miembros. Se introducen los equipamientos y los servicios básicos. Más adelante, en la década de los 80, se realiza en el área reservada para este fin, un programa de vivienda vertical de mayor densidad, para hijos de los vecinos.

- **Situación actual:**

Actualmente la cooperativa de Palo Alto se encuentra en una etapa muy difícil, resultado de una fractura interna entre los miembros de la cooperativa. Este problema interno se dio a raíz de la exigencia de 35 miembros de la cooperativa de tener escrituras individuales de sus viviendas, ante la negativa del resto de cooperativistas se dio un enfrentamiento, que llegó hasta un proceso judicial el cual sigue en curso. En 1994, se celebró un acuerdo en el cual se estableció que los disidentes saldrían de la cooperativa y la organización les liquidaría el precio de sus viviendas. La liquidación aun no ha sido cubierta, por la falta de recursos. Tras esta lucha interna, la organización perdió el registro como Cooperativa ante las autoridades oficiales, situación que ha traído como consecuencia, entre otras, la falta de apoyos financieros, sin los cuales, ha sido imposible continuar con los programas habitacionales para satisfacer la demanda de vivienda de las nuevas generaciones. De esta manera, uno de los problemas que se está dando es el hacinamiento en las casas de los miembros de la cooperativa por la falta de nuevas viviendas.

Para comprender mejor este problema, hay que remitirnos al hecho de que la cooperativa se localiza en una zona de muy alto valor del suelo, y las grandes inmobiliarias nunca han perdido la esperanza de comprar estos terrenos. Por ello, se sabe que el movimiento de los disidentes fue apoyado por estas inmobiliarias para deshacer la sociedad cooperativa y poder comprar el predio. Además de intentar sobornar y perseguir en distintas ocasiones a líderes de la cooperativa.

El proceso legal continúa hasta la fecha y los miembros de la cooperativa siguen en busca de un financiamiento para la liquidación de las viviendas de los disidentes. En el momento en que se logre la liquidación de los ex-miembros los que queden constituirán nuevamente de manera oficial la cooperativa, aun cuando en la práctica ellos nunca han dejado de organizarse como tal.

A pesar de estos problemas, los habitantes de Palo Alto no se rinden y sienten que es un momento de recargar energías para continuar con la organización y reanudar sus programas.

### **3.- Objetivos, estrategias y alcances**

- **Objetivos:**

Como se mencionó antes, la Cooperativa de Vivienda Unión de Palo Alto, tuvo como objetivo inicial la reivindicación de su derecho a la tierra que venían ocupando durante más de 30 años. Ahora, ya consolidados y habiendo satisfecho su derecho a una vivienda digna, la organización se plantea el apoyo a sus nuevas generaciones para permanecer en la cooperativa y desarrollar programas habitacionales para satisfacer la nueva demanda de vivienda.

Cabe resaltar, que el objetivo primordial de este grupo es la organización como asamblea, a través de la cual se ha logrado que el movimiento continúe, de hecho la organización cooperativa resulta ser, en el caso de Palo Alto, un instrumento de la asamblea general de socios.

- **Criterios estratégicos:**

Ante la tardanza de los procesos legales, la organización decidió ocupar sorpresivamente el terreno mediante la construcción de viviendas provisionales. Esto logró el efecto esperado de acelerar las gestiones legales y de pasar el problema, del atascamiento burocrático en que se encontraba, al terreno de las negociaciones.

Otro criterio estratégico fue, en el momento de delimitar la zona a ser ocupada, decidir que la colonia quedara lo más unida que se pudiera, esta decisión ha sido de vital importancia para no mantenerse dispersos y así no ser presa fácil de los intereses que pretenden expulsarlos del predio.

Sin duda, la asamblea permanente ha sido fundamental para mantener la organización y atender aspectos como la vigilancia, finanzas, etc.; esto, aunado al hecho de estar constituidos como cooperativa y de mantener la propiedad colectiva del terreno y las viviendas, ha permitido enfrentar las presiones inmobiliarias para cambiar el uso del suelo.

Durante la autogestión del proyecto, un aspecto estratégico fue la decisión de la asamblea de no recibir directamente el dinero de los donativos o de los financiamientos, para no entrar en problemas internos. Lo que se hizo fue recibir directamente el material y pagar la asesoría técnica.

Una de las estrategias más importantes fue el hecho de construir primero las casas, incluso antes de tener instalados los servicios y equipamientos básicos, esto con el objetivo de tener antes que cualquier otra cosa, una solidez física que les diera mayor tranquilidad y que los hiciera menos vulnerables ante ataques de quienes pretendían sacarlos. Ya que las casas temporales, por ejemplo de cartón o de tablas de madera, fácilmente pueden ser destruidas o quemadas.

Otro aspecto importante, fue la decisión tomada por la organización de que todas las casas fueran iguales, esto para demostrar la unión y la igualdad entre los integrantes de la Cooperativa.

- **Tamaño de la población participante y beneficiaria:**

237 familias fueron las originarias de la cooperativa, la cual actualmente cuenta con aproximadamente 2,500 habitantes.

- **Alcance territorial:**

Limitado al Conjunto habitacional y su entorno.

- **Aspectos innovadores**

- socio-organizativos: Palo Alto fue la primera cooperativa de vivienda registrada en el DF, la primera en plantearse la propiedad cooperativa y la primera en plantear un concepto integral de los diferentes aspectos que constituyen un asentamiento humano.

- financieros. Creación de un organismo sin fines de lucro, capaz de canalizar recursos de fundaciones para financiar éste y otros proyectos similares FONVICOOP.

#### **4.- Actores involucrados y papel que desarrollan**

- **Población beneficiaria:** 237 familias fueron las fundadoras, actualmente se estima que viven en Palo Alto alrededor de 2,500 habitantes.
- **Organizaciones civiles:** la cooperativa de Palo Alto, ha contado desde su origen con el apoyo de diversos agentes externos no gubernamentales, destacando los siguientes: - Grupo Auxiliar: grupo de voluntarios cristianos organizados, fueron los primeros en establecer contacto con la cooperativa y su ayuda fue muy importante por los conocimientos que aportaron, sus relaciones sociales y el compromiso permanente durante varias etapas del proceso de la cooperativa, en cuanto a asesoría legal, financiera y administrativa, apoyo en gestiones, actividades educativas y sanitarias, formación de la mujer etc.; -Centro Social de Promoción Popular: organismo integrado por promotores sociales quien cumpliera con las tareas fundamentales de impulsar la organización de la comunidad, toma de conciencia, formación social, integración de la unión de vecinos y de la cooperativa, adiestramiento en técnicas de participación social, apoyo a la gestión cooperativa, etc.
  - COPEVI, organismo encargado de proporcionar la asesoría técnica en las diversas fases del proyecto: selección del terreno a negociar, instalación provisional de las viviendas, acondicionamiento del terreno, proyectos urbanos y arquitectónicos, diseño de elementos constructivos, organización de las tareas de autoconstrucción, supervisión de la construcción pagada, cuantificación del abastecimiento de materiales, compatibilización de los mecanismos financieros con las posibilidades de la comunidad y el proceso constructivo.
  - FONVICOOP, organismo creado bajo el impulso de los anteriores, con objeto de financiar el proyecto de construcción de viviendas de ésta y otras cooperativas. Operó con recursos provenientes de fundaciones extranjeras y con la recuperación de sus propios recursos.
- **Gobierno:** son múltiples las autoridades con las que la cooperativa ha tenido que relacionarse en sus diversas actividades: Gobierno del Distrito Federal GDF (antes DDF); Delegación política de Cuajimalpa; Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salubridad, Fomento Cooperativo (mejor conocido por los vecinos como “Tormento cooperativo”), etc.
- **Financieros:** INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular), FONVICOOP y FONHAPO (Fondo Nacional para las Habitaciones Populares).
- **Otros:** en distintos momentos del proceso, se han acercado representantes de partidos políticos con el fin de tener presencia en la cooperativa, pero únicamente con el claro objetivo de buscar votos. De hecho uno de los puntos constitutivos de la cooperativa establece que ningún miembro puede estar afiliado a partido político alguno.

#### **5.- Componentes del programa o proyecto (breve caracterización de cómo se articulan.**

- **Elementos del hábitat incluidos en el proceso productivo**

Como ya se mencionó antes, el primer paso fue tomar la tierra, la cual por cierto es la que ya se venía habitando desde antes en condiciones deplorables, el terreno no estaba emparejado, algunos incluso vivían en cuevas.

Después se hicieron las viviendas, construidas de manera estratégica antes que las infraestructuras de servicios y equipamientos. Una vez construida la primer fase de viviendas, se fueron introduciendo poco a poco las redes de alcantarillado y de agua potable, pavimento de las calles y la electricidad.

Ya consolidado el asentamiento, se construyó una cancha de fútbol, una biblioteca, la capilla de la colonia, se gestionó la construcción de una escuela ubicada en la cercanía, una lechería, una unidad de planificación familiar, un consultorio médico (el cual por falta de presupuesto de la delegación ahora funciona sólo como dispensario), juegos infantiles y además una casa se destinó para funcionar como jardín de niños.

También se construyó una bodega para la cooperativa, el salón de asambleas, la tortillería, la tienda, la extinta productora de tabiques y recientemente se construyó con la colaboración del actual Gobierno del Distrito Federal un salón de usos múltiples.

Además se reservó un área para construir viviendas verticales para los hijos de los socios, una parte de este proyecto ya fue construida y ya es habitada.

- **Aspectos sociales y culturales:**

La participación de los habitantes ha sido muy importante, y en particular de las mujeres, quienes a lo largo del proceso siempre han sido muy participativas, incluso son ellas las que más asisten a las asambleas.

En los aspectos educativos se han realizado campañas internas de alfabetización, se participa en los problemas de escolarización de los niños y adolescentes y se realiza un trabajo permanente de educación cooperativa. Asimismo, se han organizado en distintos momentos, grupos de teatro con miembros de la comunidad, que han representado, por ejemplo, la etapa de la toma de la tierra de la organización, como parte del proceso de arraigamiento de su historia entre las nuevas generaciones.

En el campo de la salud, se ha trabajado tanto en la atención directa como en la prevención a través de campañas de mejoramiento ambiental, higiene y nutrición.

Por decisión de la asamblea se organizó una comisión juvenil que trabaja con los varios cientos de jóvenes y adolescentes de la comunidad

- **Fortalecimiento económico de los participantes y/o sustentabilidad ecológica**

Durante el proceso se han creado distintas actividades y empresas generadoras de ingreso, entre ellas una tienda de la cooperativa, una tortillería y una productora de tabiques para la construcción de las casas (la cual se vino abajo con el problema de la fractura del grupo). Las ganancias se aplican a obras de beneficio común de la cooperativa; además de generar empleos para algunos miembros de ésta.

En la fase de construcción los habitantes eran contratados para realizar tareas de albañilería, electricidad, plomería, herrería y otros oficios, recibiendo un sueldo por su trabajo.

- **Contribución al desarrollo urbano**

Esta experiencia, además de articularse en distintos proyectos de desarrollo y mejoramiento urbano orquestados por las autoridades delegacionales y del Distrito Federal, creemos que es un caso paradigmático de la lucha por el Derecho a la Ciudad, por el gran ejemplo que han dado de resistencia, encontrándose dentro de la zona que representa el principal enclave de la globalización neoliberal en la Ciudad de México.



## **6.- Principales instrumentos utilizados**

- **Socio-organizativos:**

Los vecinos de Palo Alto se organizaron como unidad cooperativa de usuarios de vivienda, lo que significa que la propiedad de los terrenos y de la vivienda es de la cooperativa, la cual establece un contrato de uso y goce con sus socios. Las viviendas son, además, heredables a los descendientes de los miembros.

Una característica peculiar de esta cooperativa es que existe un fuerte control de sus actividades y las de sus dirigentes por parte de la asamblea general de socios, ya que esta se reúne quincenalmente.

- **Financieros:**

Los principales instrumentos de financiamiento de los habitantes de Palo Alto han sido el crédito, las contribuciones de organizaciones internacionales y el ahorro interno. Además de las empresas generadoras de ingreso creadas dentro de la cooperativa.

- **Jurídicos:**

La cooperativa de Palo Alto está organizada según los requisitos que fija la legislación mexicana y cuenta con todas las instancias administrativas necesarias para su manejo interno (asamblea general; consejo de administración y vigilancia; comisiones de previsión social, educación cooperativa, conciliación y arbitraje, etc.).

Si bien, como ya se mencionó, la Cooperativa ya no tiene un registro oficial como tal, al interior se siguen organizando de la misma manera y en un futuro no muy lejano planean volver a constituirse oficialmente como Sociedad Cooperativa.

- **Administrativos y de gestión:**

Definitivamente el principal instrumento para guiar los destinos de la organización, ha sido la asamblea permanente, sin la cual nada de esto hubiera sido posible.

- **De fomento y difusión**

Representantes de la cooperativa han participado en diversos eventos regionales nacionales e internacionales, compartiendo las experiencias de su lucha.

También muchas organizaciones ya formadas o en proceso de formación se han acercado a la cooperativa para aprender de ellos en cuanto a la organización cooperativa.

## **7.- Logros y principales lecciones aprendidas**

- **Principales impactos:**

La organización cooperativa ha demostrado ser un instrumento eficaz para el logro de resultados concretos tanto para el propio grupo como para el impulso de esta forma de enfocar la acción habitacional en el país.

Algunos de los logros más significativos han sido:

- El abaratamiento de los costos de producción de su vivienda, al permitirles adquirir la tierra más barata, comprar en forma masiva sus materiales, producir componentes de sus viviendas, racionalizar su construcción y realizar diversas tareas relacionadas con la gestión y administración de los proyectos y las obras.
- Reforzamiento de la economía del grupo al generarse fuentes internas de trabajo.
- Superación de problemas sociales arrastrados por varias décadas: analfabetismo, insalubridad, alcoholismo, pasivismo, desintegración familiar.

- Canalización de asesoría técnica, vinculada directamente a la cooperativa en los campos social, financiero, arquitectónico, urbanístico, administrativo y contable, lo que ha permitido un manejo creciente de conocimientos técnicos en estos campos por los propios cooperativistas.

- **Principales obstáculos enfrentados:**

Definitivamente el principal obstáculo ha sido la presión externa para sacarlos del predio; lo cual llevó a una separación interna.

Otro obstáculo es el creciente desinterés en las nuevas generaciones por participar activamente en la cooperativa.

## **8.- Palabras clave**

Palo Alto, Ciudad de México, cooperativismo, vivienda, autogestión.

## **9.- Fuentes**

- COPEVI, a.c., Cuadernos de Dinámica habitacional, *Palo Alto, Esfuerzo Colectivo y Organizado*, México 1987.
- Enrique Ortiz Flores, *Sociedad Cooperativa de Vivienda Unión de Palo Alto*, Ensayo no publicado, México, septiembre 1980.
- Entrevistas con miembros de la cooperativa.

## **10.- Contactos**

Sr. Luis Rodríguez  
Cooperativa Palo Alto  
Kilómetro 14.5 Carretera México –Toluca

HIC-AL  
Tacuba #53, 1er piso – Colonia Centro  
CP 06000 México, D.F.  
Tel: (52-55) 5512 1586  
Fax: (52-55) 5512 6726  
Correo electrónico: [hic-al@hic-al.org](mailto:hic-al@hic-al.org)

# Programa Cofinanciado de Mejoramiento de Vivienda

## 1.- Identificación general

**Ubicación:** Delegaciones Iztapalapa, Tlalpan, Milpa Alta, Tlahuac, Xochimilco, Gustavo A. Madero, México D.F., México.

**Autor de la ficha:** Magdalena Ferniza Pacheco (FOSOVI).

**Breve caracterización del caso:** programa de co-financiamiento y asesoría integral para 1266 familias organizados de varias delegaciones de la Ciudad desarrollado como un importante ejercicio de corresponsabilidad entre actores públicos (gobierno local) privados (Caja Popular Mexicana, Sociedad de Ahorro y Préstamo) sociales (organizaciones sociales de la Ciudad) y civiles (Coalición Hábitat México, Fundación Justicia y Amor).

## 2.- Historia, antecedentes y contexto

Desde el año de 1992 el Fondo de Microproyectos de FOSOVI, A.C. financió y dio seguimiento a experiencias grupales de mejoramiento de vivienda a partir de diversas modalidades; en algunos casos, estas experiencias se trabajaron de manera paralela o complementaria a financiamientos estatales.

En 1997 la Coalición Hábitat México conjuntamente con organizaciones sociales realiza un taller de experiencias sobre mejoramiento barrial y de vivienda y presenta los resultados de este análisis al primer gobierno electo de la ciudad.

El gobierno de la ciudad promueve mesas de trabajo sobre la política de vivienda en las cuales participamos y entablamos relación de trabajo con miras a construir el programa. Las primeras discusiones se orientaron sobre todo a la definición de los agentes financieros tratando en todo momento de buscar la revolvencia de los fondos.

Posteriormente, la CHM consiguió bajo los auspicios de la Fundación MISEREOR un programa de transferencia de tecnología de la Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular "FEDEVIVIENDA" radicada en la Cd. de Bogotá, Colombia que incluyó tanto una pasantía para funcionarios del gobierno local y responsables de ONG como la asistencia de un profesionista calificado para desarrollar conjuntamente con los diversos actores en la Ciudad de México las Reglas de Operación, contenidos, instrumentos y la metodología para la implementación del Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda con dos vertientes: una financiada y operada por el INVI con la asesoría técnica del Colegio de Arquitectos y la otra cofinanciada, operada y asesorada técnicamente por las ONG de la CHM

## 3.- Objetivos, estrategias y alcances

### Objetivos generales

- Apoyar las acciones de mejoramiento progresivo de los barrios.
- Apoyar y mejorar las condiciones de vivienda y de la densificación de las zonas.
- Aportar soluciones y tecnologías alternativas para el mejoramiento del medio ambiente.

- Impulsar nuevos esquemas de financiamiento que permitan la articulación de fondos provenientes de diferentes fuentes.
- Desarrollar en mayor de escala un conjunto de políticas basadas en la experiencia de las Organizaciones no Gubernamentales que nos permitieran optimizar los recursos públicos destinados a este programa en favor de los sectores de menores ingresos
- Demostrar y fortalecer la capacidad de las organizaciones civiles para operar fondos públicos y otros (privados, sociales, etc.) de manera democrática, transparente y eficaz.

### **Criterios estratégicos**

- Descentralización de la operación de los fondos públicos
- Construcción de acuerdos de acción corresponsables entre actores públicos, privados, civiles y sociales.
- Participación de organizaciones sociales en la gestión, puesta en marcha y control de los procesos de mejoramiento en su barrio fortaleciendo redes de ayuda mutua.
- Consolidación de nuevos liderazgos y fortalecimiento de estructuras dentro de las organizaciones sociales de pobladores

### **Tamaño de la población participante y beneficiaria**

En forma directa, 1266 familias, alrededor de 5000 habitantes; en forma indirecta se crearon 2500 empleos temporales en los barrios

### **Alcance territorial**

Las delegaciones Iztapalapa, Milpa Alta, Tlalpan, Gustavo A. Madero, Xochimilco Álvaro Obregón, Tlahuac, Magdalena Contreras e Iztacalco.

### **Aspectos innovadores**

El proyecto maneja innovaciones principalmente en lo financiero (articulación de fondos), lo socio-organizativo (multiplicidad de actores) y en control integral del proceso a una escala que permite una atención mas especializada y expedita que se traduce en un servicio mas eficiente.

### **4.- Actores involucrados y papel que desarrollan**

<b>Actores públicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno del Distrito Federal: Aporta recursos fiscales para el desarrollo del programa</li> <li>• Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI): coordina el desarrollo del programa, constituye el comité de crédito en donde se definen las aprobaciones del programa, suscribe los convenios con los actores correspondientes, aplica subsidios</li> <li>• Delegaciones Políticas: Facilitan trámites</li> </ul>
<b>Actores privados</b>	Caja Popular Mexicana: Capta el ahorro, canaliza los créditos y recupera los créditos otorgados, Emite los Estados de cuenta para los beneficiarios, Proporciona a los cofinanciadores informe de los movimientos y saldos e integra en las cuentas de éstos la parte proporcional de la recuperación de sus respectivos fondos mes a mes

<b>Actores sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UPREZ: Aporta recursos al Fondo Revolvente de FOSOVI para el desarrollo del programa.</li> <li>• UPREZ, CUT, FP, ASAMBLEA de BARRIOS: Participan en la promoción del proyecto en sus comunidades y en la organización de la demanda, Participan en el análisis de mercado de materiales, en la compra colectiva y en la supervisión de las obras a través de sus comisiones técnicas.</li> <li>• BENEFICIARIOS: Aportan individualmente como ahorro entre el 5 y el 10% del monto total de su crédito, Pagan el crédito otorgado, Se constituyen en avales solidarios del mismo grupo.</li> </ul>
<b>Actores civiles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundación Misereor: Aporta recursos al Fondo Revolvente de FOSOVI para el desarrollo del programa, auspicia la transferencia de tecnología a través de FEDEVIVIENDA (Colombia).</li> <li>• CHM a través de FOSOVI, COPEVI Y CASA Y CIUDAD, A.C: Suscribe convenios con los actores correspondientes, Opera el programa y brinda asesoría integral, Integra y revisa y valida los expedientes para la contratación del crédito, Elabora el diseño de la mejora conjuntamente con el beneficiario, Brinda capacitación en el ámbito constructivo, Supervisa la calidad y avance de las obras</li> <li>• FUNDACIÓN JUSTICIA Y AMOR: Capacita en la coordinación y liderazgo de los responsables del programa en la comunidad</li> </ul>

## **5.- Componentes del programa o proyecto (breve descripción de cómo se articulan)**

El proyecto incluye, en cuanto al **hábitat**, el financiamiento a 36 meses y la asesoría técnica, jurídica, financiera y social para el desarrollo de una acción de mejoramiento de la vivienda existente o en el 26% de los casos para crear una vivienda mínima. En el caso de mejoramiento El 50% de los créditos se destinaron fundamentalmente a la construcción de losas o a cambiar techos de lámina por losas de concreto ampliando con ello las habitaciones disponibles y el resto lo ocupó en orden de importancia en el mejoramiento de baños, aplanados en muros y techos, colocación de pisos, colocación de puertas y ventanas Se demostró que las familias aportan un 30% de recursos adicionales al financiamiento otorgado y que en un 90% contrata a los trabajadores del mismo barrio y adquiere sus materiales en la misma localidad.

En cuanto al **componente social**, para la operación de este programa se organizaron 55 grupos de familias con representantes electos para cada uno, mismos que se encargaron de apoyar la gestión del crédito, la negociación en la compra de materiales, el apoyo solidario en la construcción, la agilidad en la entrega de recursos y la negociación para disminuir los costos del organismo de recuperación

En el proceso participativo destaca el **papel de las mujeres** como principales gestoras y conductoras del proceso; cabe aclarar que en el 20% de los casos el titular del crédito fue una mujer jefa de hogar y que el 49% de los financiamientos se otorgaron a mujeres.

De los componentes articulados destaca la creación de órganos colegiados para la toma de decisiones del programa, sobre todo en el primer año, en el que participaron en Comité de Crédito representantes de las organizaciones sociales y de los beneficiarios que incidieron en la modificación de las reglas de operación del programa de entre las cuales destaca el reconocimiento de los espacios de producción y empleo como parte de la vivienda que debía ser apoyada con financiamiento y asesoría.

El componente aglutinador de esta experiencia son los procesos de **organización, gestión participativa y operación corresponsable** del conjunto de actores y procesos.

## **6.- Principales instrumentos utilizados**

### **• Socio-organizativos**

Para la operación de este programa se organizaron “comités de vivienda” por colonia o barrio, donde participaron de 20 a 25 familias mismas que elegían tres “coordinadores” como responsables de la gestión, orientación financiera y enlace con el área técnica del grupo asesor.

A su vez los coordinadores mantenían una reunión semanal con la ONG asesora para dar seguimiento a la gestión, organizar el proceso de trabajo, acordar el número de acciones por comité, analizar la información y preparar materiales para la capacitación de los “comités de vivienda”

### **• Financieros**

La coinversión en el programa mantuvo diferente proporción, en el primer año la proporción de los fondos de las organizaciones civiles fue mayor, pues se trataba de demostrar la viabilidad del proyecto.

ASOCIADO	1998	1999	2000	TOTAL	%
A) INVI-FIVIDESU	\$ 2,187,766.72	\$ 7,512,000.00	\$ 11,369,113.97	\$ 21,068,880.69	73.75
B) MISEREOR Y UPREZ (fondo administrado por FOSovi)	\$ 1,750,153.54	\$ 2,113,999.40	\$ 1,263,234.89	\$ 5,127,387.83	17.95
C) C.P.M.	\$388,542.30			\$ 388,542.30	1.36
D) ACREDITADOS		\$ 845,000.00	\$ 1,136,911.40	\$ 1,981,911.40	6.94
	\$ 4,326,462.56	\$10,470,999.40	\$13,769,260.25	\$ 28,566,722.21	100.00
No DE ACCIONES	234	503	529	1266	

### **• Jurídicos**

Este Programa operó bajo un convenio anual entre actores públicos, privados y civiles, el cual permitió operar con la modalidad organizativa arriba enunciada a diferencia del programa de gobierno que captó la demanda individualizada.

Se creó, para el programa piloto que operó durante el primer año, una instancia especial para la toma de decisiones que fue el “Subcomité de Créditos” en el cual participaron funcionarios de gobierno local, representantes de las instituciones inversionistas y representantes de los acreditados.

En los años subsecuentes el programa se institucionalizó y operó en una escala 10 veces mayor, mantuvo la operación con el esquema de “comités de vivienda” para el caso de las acciones cofinanciadas con el Fondo de Microproyectos de FOSovi, A.C. pero no conservó el Subcomité de Crédito con la estructura antes planteada, pues en las decisiones de un programa con tal cantidad de recursos hubieron de intervenir diversas instancias de gobierno y no únicamente las de vivienda, lo cual limitó el alcance de la participación de otros actores.

## **7.- Logros y principales lecciones aprendidas**

La ejecución de 1266 acciones de mejoramiento de vivienda

La institucionalización de un Programa que parte del reconocimiento de la autoproducción y su necesidad de apoyo para fortalecer el proceso que para construir su vivienda siguen el 60% de las familias en nuestro país

La descentralización de la operación de los fondos públicos, sobre todo partiendo de la operación de los mismos en manos de las organizaciones civiles, que a su vez dan cobertura para un ejercicio democrático de participación de las organizaciones sociales.

La consolidación de nuevos liderazgos y fortalecimiento de estructuras dentro de las organizaciones sociales de pobladores.

La sistematización de experiencias y la consolidación de equipos técnicos de las ONG de la Coalición Hábitat México.

## **8.- Palabras clave**

México, Distrito Federal, corresponsabilidad, autoproducción, vivienda, economía popular, proceso participativo, gestión social urbana.

## **9.- Fuentes**

Documentos internos.

## **10.- Contactos**

### **Coalición Internacional para el Hábitat-América Latina (HIC-AL)**

Tacuba #53, 1er. Piso – Colonia Centro  
06000 Delegación Cuauhtémoc, México D.F., México  
Tels: (52-55) 55121586 y 55126726  
Fax: (52-55) 55126726  
Correo electrónico: [hic-al@hic-al.org](mailto:hic-al@hic-al.org)

### **FOMENTO SOLIDARIO DE LA VIVIENDA, A.C.**

TLALOC 40 int. 2, Colonia Tlaxpana  
11370 México D.F., México  
Tels: (52-55) 55667515 y 57033384  
Fax: (52-55) 55352954  
Correo electrónico: [fomentosol@prodigy.net.mx](mailto:fomentosol@prodigy.net.mx)

# Casa de Salud Popular de la Colonia Ampliación Hidalgo

## 1.- Identificación general

**Ubicación:** Minatitlán, Veracruz, México.

**Autor de la ficha:** Cristina Almazán Villalobos (UCISV-VER).

**Breve caracterización del caso:** la Casa de Salud Popular en la Colonia Ampliación Hidalgo representa un logro importante para el grupo de mujeres de la UCISV-VER en Minatitlán, ya que es un espacio de trabajo que permite integrar la promoción en la salud popular (con los servicios que proporciona: atención, formación, farmacia) y el trabajo socio-organizativo para impulsar actividades de mejoramiento urbano, lo que en conjunto permite la realización de un trabajo con una fuerte integralidad.

## 2.- Historia, antecedentes y contexto

El trabajo desarrollado en la Colonia Ampliación Hidalgo (Minatitlán, Veracruz) surgió hace más de 15 años por la confluencia de dos instancias organizativas: la UCISV-VER y las Comunidades Eclesiales de Base. En ésta última destaca la iniciativa del sacerdote Modesto Juárez Delgado, quien impulsó la organización de las mujeres en torno a la reflexión de las causas estructurales de la pobreza, particularmente de las enfermedades. Así surgió el grupo promotor integrado por mujeres, que en primera instancia se orientaron a capacitarse en la promoción de la salud popular y a luchar por el mejoramiento de sus condiciones de vida, lo que en una zona periférica del Municipio de Minatitlán tenía que ver con el entorno urbano.

Las Colonias Ampliación Hidalgo e Hidalgo, donde se desarrolla la experiencia, tienen una población de aproximadamente 3,000 habitantes y no cuentan con todos los servicios ni con equipamientos adecuados. Existen deficiencias en agua potable y electrificación, no hay drenaje, el 60% de casas es de construcción precaria, las familias son numerosas y se trata, en la mayoría de los casos, de gente que emigró del campo buscando empleo en la industria del petróleo. Sin embargo, la crisis del energético ha cambiado sustancialmente las condiciones de este sector de la población, lo que está originando migración hacia el norte del país y los EE.UU.; la población que permanece en la colonia se dedica a trabajos de albañilería, al trabajo doméstico y al subempleo en venta de chatarra.

La primera lucha que emprendió el grupo de mujeres fue en 1989 por la clausura definitiva del basurero municipal, ya que la colonia se asentaba en las orillas del mismo, generando una problemática de salud pública: enfermedades de la piel y gastrointestinales, principalmente.

La efectividad de la movilización y la presión social permitió el cierre del basurero y, con la confianza adquirida por este triunfo, se posibilitó que el grupo emprendiera otros trabajos: por la regularización de la tenencia de la tierra de la colonia, por la introducción de servicios y la lucha por un espacio propio para la comunidad que les permitiera desarrollar sus conocimientos en torno a la salud popular.

Fue así que en octubre de 1992 obtuvieron del Ayuntamiento de Minatitlán un terreno de 20 x 30 metros. A partir de entonces el trabajo socio-organizativo se centralizó en este espacio y se emprendieron diversas gestiones para obtener apoyos para la construcción de la Casa de Salud Popular. Gracias a la mística del grupo, su capacidad organizativa y de gestión y la red social tejida entre ellas, la Casa es una realidad no sólo por la infraestructura que



ahora cuenta y el servicio que proporciona, sino además por la generación de otros proyectos que, vistos en conjunto, muestran un trabajo integral: construcción y mejoramiento de vivienda, proyectos productivos, gestión de servicios básicos y, actualmente, el Parque Ecológico.

La influencia social de este grupo de mujeres se ha ampliado a otras comunidades donde desarrollan procesos organizativos y de formación de promotoras, lo que a su vez posibilita una influencia política local.

### **3.- Objetivos, estrategias y alcances**

- **Objetivo general:**

La creación de un espacio de desarrollo integral y autogestivo de salud así como de un centro focal de participación para el desarrollo comunitario para las colonias situadas al sur de la ciudad de Minatitlán (Veracruz).

- **Objetivos específicos:**

- \* Formación de promotoras de salud popular.
- \* Atención integral en salud, principalmente a las mujeres y niños@s.
- \* Promoción de la organización de l@s poblador@s en torno a actividades que mejoren sus condiciones de vida: el hábitat, sus ingresos económicos y la utilización sostenible de los recursos naturales de la zona.

- **Criterios estratégicos:**

La estrategia que adoptó la UCISV-VER, como en otras experiencias que ha impulsado, se basa fundamentalmente en la organización autogestiva de la población y en fomentar sus capacidades a través de procesos de formación técnica, social y política.

Sin embargo, cabe resaltar dos aspectos en esta experiencia: por un lado, que es impulsada por un grupo de mujeres, convirtiendo este proyecto en un proyecto de mujeres para mujeres; y por otro lado, la vinculación de éstas con las Comunidades Eclesiales de Base lo que ha facilitado y fortalecido una mística de compromiso social que sostiene el trabajo con un ritmo constante.

La formación inicial del grupo como promotoras de salud fue retomada como una capacidad inherente para el trabajo comunitario; por ello, los esfuerzos se centraron en la construcción, instalación y operación de la Casa de Salud, lo que ha permitido un acercamiento con la comunidad y sus diferentes necesidades.

A partir de ello se han generado diversos proyectos, entre los que destacan por su importancia e impacto:

- \* La formación de promotoras de salud (24 promotoras de primer nivel).
- \* La construcción de sanitarios secos (20 sanitarios secos).
- \* La construcción y mejoramiento de vivienda (15 viviendas por autoconstrucción).
- \* La construcción de la Casa de la Comunidad.
- \* La operación de proyectos productivos (3 proyectos operando).
- \* La elaboración del proyecto Parque Ecológico.

La vinculación con otras organizaciones civiles también ha contribuido al desarrollo del trabajo. En este sentido, la participación de PRODUSSEP y de CREO, A.C., quienes proporcionaron capacitación en salud al grupo promotor, ha sido de vital importancia.

### **4.- Actores involucrados y papel que desarrollan**

- **UCISV-VER:** organización social cuya misión es promover la organización de los pobladores y pobladoras de colonias populares en Veracruz, para lograr un hábitat justo, democrático y sustentable. Su constitución y liderazgo es femenino.
- **Grupo promotor de mujeres de la Casa de Salud:** socias activas de UCISV-VER que impulsaron el proyecto, lo diseñaron, ejecutan y evalúan permanentemente.
- **Comunidades Eclesiales de Base:** instancia de reflexión acerca de la problemática social y el compromiso de los cristianos con la comunidad.
- **PRODUSSEP:** red de organismos civiles para la capacitación y formación en Salud Popular. Apoyo para la formación de promotoras de salud
- **CREO A.C.:** organismo civil de asesoría y capacitación en salud.
- **Fondo de Proyectos, Embajada de Canadá:** financiamiento para la construcción de la primera etapa de la Casa de Salud.
- **Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A.C.:** organismo civil que facilitó el diseño de la propuesta de construcción de la Casa de Salud.
- **Hábitat para la Humanidad:** financiamiento para la construcción de vivienda.
- **Demos I.A.P.:** institución de asistencia pública mexicana. Financiamiento para el Programa de Educación Ambiental y Salud.
- **Secretaría de Desarrollo Social:** financiamiento a través del Programa de Coinversión Social 2000 para el fortalecimiento institucional de la Casa de Salud. Programa de Coinversión Social 2001: Financiamiento para la ampliación de la Casa de Salud.
- **Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Pesquero:** financiamiento para la instalación de un Molino de Nixtamal.
- **Gobierno Municipal:** financiamientos a través del ramo 033 de la Federación para la pavimentación de vialidades.
- **Universidad Autónoma de México (UNAM), Facultad de Arquitectura:** elaboración de propuestas de diseño para el Parque Ecológico en la colonia.
- **NOVIB:** agencia holandesa de Cooperación para el Desarrollo. Financiamiento para el Proyecto de Capacitación en Ecología y Salud (1996,1997).

## 5.- Componentes del proyecto (breve descripción de cómo se articulan)

En la Casa de Salud Popular las actividades son desarrolladas por las promotoras de salud (15), quienes han organizado el funcionamiento de una manera integral y autogestiva: atención a la salud, capacitación y formación de promotoras, servicio de farmacia popular y, de manera colateral pero no menos importante, la organización para el impulso de otras actividades: gestión social por servicios básicos, mejoramiento y construcción de la vivienda, instalación y operación de microempresas, generación de recursos que permitan la sostenibilidad económica de la Casa de Salud y otras responsabilidades adquiridas con las Comunidades Eclesiales (rifas, venta de comida, etc.).





De esta manera, la articulación necesaria para la gestión social del hábitat, que finalmente es el propósito de esta experiencia, requiere de los componentes socioorganizativos, de capacitación y formación, y de la valoración del trabajo colectivo, bien sea en faenas para las actividades de construcción o para resolver los problemas e índole social y económico.

Los componentes ambientales y la visión de género son aspectos transversales que cruzan todas las actividades del proyecto. Cabe mencionar sin embargo que, como en otras experiencias, ha sido necesario visibilizarlos, valorarlos y potenciarlos a través de talleres de sensibilización y formación específicos con el grupo de las mujeres.

## **7.- Logros y principales lecciones aprendidas**

- ✓ La consolidación del grupo de mujeres (15) que permite dar continuidad al proyecto.
- ✓ La construcción y operación de la casa de salud, no sólo como un centro de atención (120 consultas al mes) sino como un punto de referencia socioorganizativo para la resolución de diversos problemas en la colonia.
- ✓ La incidencia del grupo con otras comunidades urbanas, rurales e indígenas.
- ✓ La incidencia en el desarrollo habitacional de la colonia con una visión integral.

## **Dificultades para la operación del programa**

Las principales dificultades en la operación del trabajo son:

- a) **Económicas:** durante todo el desarrollo de esta experiencia el grupo de mujeres ha tenido una intensa actividad de acopio de recursos económicos para autofinanciarse. No es sino en 1997-98 cuando se adquieren recursos externos, a través de la Embajada del Canadá y posteriormente de SEDESOL, para la operación de la Casa de Salud. En este sentido, se han analizado los potenciales intrínsecos del grupo que permitirían operar la Casa con un alto nivel de sostenibilidad financiera sin tener que subvencionar las actividades como hasta ahora se ha hecho.
- b) **Políticas:** la trascendencia y el impacto del trabajo social del grupo de salud permite que tengan incidencia en la política local. Sin embargo, la relación con la instancia partidaria no necesariamente es favorable, particularmente por las distintas visiones e intereses políticos que prevalecen al interior de dicha instancia. La discusión actual consiste en cómo construir una relación de respeto mutuo, tolerancia y pluralidad con otras instancias sociales y/o partidarias, para tener una participación en la toma de decisiones de carácter político en la localidad.

## **8- Palabras clave**

México, Veracruz, Minatitlán, producción social del hábitat, vivienda, organización autogestiva, papel de las mujeres, Comunidades Eclesiales de base, visión integral del trabajo urbano, sensibilización, formación, capacitación, cambio cultural.

## **9- Fuentes**

- Almazán Cristina, 1997 La Casa de Salud Popular, un espacio de desarrollo comunitario en la Col. Hidalgo, Minatitlán. Fotocopia.
- Castillo Aurora, 1999. Con las manos en la calle, la experiencia del trabajo de mujeres de Minatitlán, Video

## **10- Contactos**

Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda  
UCISV-VER, Poblador@s A.C.  
Cristina Almazán Villalobos  
Circuito Presidentes N° 62, Colonia Emiliano Zapata  
CP 91090 Xalapa  
Veracruz, México  
Tel/Fax: (52-228) 8419306  
Correo electrónico: [cristinaalmazan@hotmail.com](mailto:cristinaalmazan@hotmail.com) - [pobladoresac@hotmail.com](mailto:pobladoresac@hotmail.com)

# Conjunto Autogestionario El Capulín

## **1.- Identificación general**

**Ubicación:** Naucalpan de Juárez, Estado de México, México.

**Autor de la ficha:** Enrique Ortiz Flores.

**Breve caracterización del caso:** conjunto habitacional autogestionario de 163 viviendas, que incluye una planta de tratamiento de aguas negras y grises y un invernadero que contribuyen a la protección del ambiente y a la generación de empleos y de recursos para la comunidad.

## **2.- Historia, antecedentes y contexto**

Un grupo de obreros, empleados, artesanos y comerciantes ambulantes de bajos ingresos, provenientes de una organización urbana (Primera Victoria) y de un sindicato combativo (Kindy de Naucalpan) integraron, en 1988, la sección Tierra y Libertad de la Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda Libertad (UCISV-Libertad), organización social que para esas fechas había promovido varios proyectos habitacionales y realizado un importante programa de autoproducción de viviendas, denominado “Cananea”, en el sur de la Ciudad de México.

UCISV-Libertad es la figura legal de una organización muy activa dentro del Movimiento Urbano Popular (MUP) que hoy se llama “Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata” (UPREZ). Esta última opera en la Zona Metropolitana del Valle de México para hacer efectivos los derechos a la ciudad y a la vivienda de los sectores populares y en particular de sus agremiados.

UCISV-Libertad recurrió al Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) para gestionar un terreno de su propiedad denominado “El Capulín” y crédito para adquirirlo, urbanizarlo y para la edificación de 163 viviendas.

Las diferentes fases del proceso fueron muy conflictivas ya que debieron enfrentarse innumerables obstáculos técnicos, sociales, económicos y políticos. Se requirió de 6 años desde la constitución del grupo en 1988 hasta la ocupación de las viviendas en 1994.

Adicionalmente a la producción de sus viviendas, el grupo emprendió en 1993 otra aventura: la construcción de una planta anaeróbica de tratamiento de aguas servidas que entró en funcionamiento en 1996 y la de un invernadero que opera en la producción de flores desde 1998.

## **3.- Objetivos, estrategias y alcances**

### **Objetivos generales**

- Resolver la carencia de vivienda de 163 familias de bajo ingreso bajo la promoción y la gestión organizada del grupo participante.
- Dotarse de la infraestructura, los servicios y los equipamientos que garanticen la calidad de vida en el asentamiento.
- Tratar las aguas grises y negras del conjunto.
- Fortalecer la economía y la capacidad organizativa y de gestión del grupo participante.
- Contribuir al mejoramiento de una zona urbana popular.

### **Criterios estratégicos**

- Control del proceso por parte de la organización social con apoyo de asesores técnicos en vivienda, en el sistema de tratamiento de aguas servidas y en la producción de flores.
- Fortalecimiento organizativo mediante la formación social, la información y la participación en gestiones y comisiones.
- Presión y negociación ante autoridades y organismos públicos, ofreciendo propuestas para obtener reconocimiento, recursos financieros, permisos y otros apoyos necesarios para concretar el proyecto.

### **Tamaño de la población participante y beneficiaria**

En forma directa, 163 familias, alrededor de 1000 habitantes; miles de habitantes en el entorno de El Capulín y aguas abajo del arroyo que limita el predio en uno de sus lados.

### **Alcance territorial**

El propio conjunto de El Capulín y barrios adyacentes.

### **Aspectos innovadores**

El proyecto maneja innovaciones principalmente en lo socio-organizativo y en lo tecnológico. Destaca la articulación que se da entre gestión social, producción del hábitat, mejoramiento ambiental y fortalecimiento económico.

### **4.- Actores involucrados y papel que desarrollan**

- La comunidad organizada: coordina e integra los diversos componentes del proceso, aporta trabajo, ahorro, gestión ante diversas instancias públicas y administra los recursos.
- Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos A.C. (CENVI): diseño urbano y arquitectónico, dirección técnica, supervisión de la constructora y del manejo de los recursos financieros del crédito.
- Fundación de Ecodesarrollo Xochicalli, A.C. (FEXAC): diseño tecnológico de la planta de tratamiento, capacitación, supervisión de obra, asesoría en cultivos.
- Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO): financia adquisición del suelo, estudios y proyectos, primera fase de la vivienda progresiva y parte de la urbanización.
- Municipio de Naucalpan: licencias, permisos (y muchos obstáculos).
- Comisión Estatal de Agua y Saneamiento y Comisión Nacional del Agua: aprueban, supervisan y regulan la construcción-operación de la planta.
- Programa Solidaridad (Secretaría de Desarrollo Social): aporta recursos para la planta, aprueba la tecnología.

### **5.- Componentes del programa o proyecto (breve descripción de cómo se articulan)**

El proyecto incluye, en cuanto al **hábitat**, adquisición y adecuación del suelo, construcción de vivienda progresiva (primera etapa 53 m<sup>2</sup> y otro tanto previsto para crecimiento futuro), urbanización, saneamiento alternativo y espacios productivos.

Cuentan con escuela primaria autogestionada para 420 alumnos (12 grupos), construida provisionalmente por la comunidad, y con espacios adaptados para atención de

preescolares y un club de la tercera edad. Cuentan también con reserva para áreas verdes, salón comunal y capilla.

En cuanto al componente **social**, se han alcanzado altos niveles de participación, organización y autonomía del grupo. Desde sus primeros pasos la comunidad ejerce el control del proceso y de las decisiones; administra los recursos provenientes tanto de aportaciones externas y de crédito, como de la movilización de diversos activos de la propia comunidad; realiza la negociación con los demás actores y define sus planes de acción.

Aunque por restricciones del organismo financiero se le impidió participar en tareas de **autoconstrucción** de sus viviendas, la comunidad participó organizada y activamente con recursos y trabajo en la adecuación de su terreno y la construcción de los muros de contención, la infraestructura alimentadora de agua al conjunto, las redes que alimentan la planta de tratamiento, la propia planta y el invernadero, las guarniciones y aceras del conjunto y una escuela para 450 alumnos. Actualmente realizan **faenas colectivas** para reforzar la estructura del invernadero y apoyar los cultivos.

En el proceso participativo destaca el **papel de las mujeres** como principales conductoras del proceso, de la larga lucha para hacerlo posible y del proyecto productivo.

Dos componentes articulados dentro del proyecto son el **ecológico** y el **económico**. La planta de tratamiento de aguas grises y negras permite obtener al final de un proceso de descomposición anaeróbica y de filtraje biofísico aguas para riego. Esto llevó a construir y operar un invernadero que la comunidad destina al cultivo comercial de flores, generando además excedentes económicos para la organización, un empleo en el mantenimiento de la planta y 20 potenciales en los cultivos. Existen cisternas individuales captadoras de agua pluvial en las viviendas que apoyan la operación de la planta y ahorran costos.

En cuanto a su impacto **urbano**, además de la contribución a la sustentabilidad ambiental de la zona, el proyecto incluyó la donación de un espacio para la escuela y para equipamiento deportivo que atienden necesidades barriales y constituye un ejemplo de alto impacto visual y organizativo en su entorno.

El componente aglutinador de esta experiencia son los procesos de **capacitación, organización y gestión participativa** del conjunto de componentes y procesos.

## **6.- Principales instrumentos utilizados**

La organización opera bajo la forma legal de asociación civil, se estructura a nivel vecinal por cuadras y actúa en base a comisiones permanentes como las de abasto, técnica, ecológica, finanzas, salud, educación, cultura, deporte, prensa y propaganda, política, honor y justicia, archivo.

Se organizan también brigadas que integran personas de las diferentes comisiones. Ambas informan de sus actividades a la comunidad cada 8 días en asambleas que se realizan desde hace 12 años los domingos.

Las decisiones se toman, según el tipo de asunto, por consenso o por votación para dar agilidad y legitimidad a los procesos. La asamblea conduce y da seguimiento a los procesos y recibe y analiza las cuentas que rinden los responsables de cada actividad.

La comunidad ha movilizado diversos recursos sociales y financieros: ahorro, mano de obra, materiales y la gestión. Ha recurrido a fondos públicos para el financiamiento del

conjunto habitacional (FONHAPO) y para la construcción de la planta recurrió a una combinación de recursos de crédito y a fondo perdido tanto federales (SEDESOL) como estatales y municipales.

## **7.- Logros y principales lecciones aprendidas**

Además de haberse producido las 163 viviendas y de construir y manejar la escuela primaria, se cuenta a la fecha con la planta de tratamiento, el invernadero y otros equipamientos operando.

La planta además de proteger el medioambiente, ya que no utiliza químicos, protege el manto freático, recupera recursos utilizados en el cultivo, utiliza poco espacio (160 m<sup>2</sup>) y no gasta energía.

En el invernadero se producen actualmente dos cosechas de flores al año (nochebuenas y crisantemos) cuyo producto se reinvierte en mejorarlo. Por falta de capital no se ha podido construir más que una sección, pero se contempla a futuro su ampliación y operación continua.

Se ha dado un alto impacto en la vida de las mujeres participantes en el proceso (este caso fue escogido para su registro en un video internacional presentado en Hábitat II).

La comunidad ha crecido mucho, no sólo por haber logrado sus objetivos habitacionales sino por el desarrollo de su capacidad negociadora y de gestión de un barrio y de un sistema productivo de manejo del agua.

Se fortalece la economía de la comunidad y se desarrolla la conciencia ecológica del grupo y se abren con ello nuevas perspectivas.

Sus resultados han tenido impacto sobre otras experiencias y tienen un alto potencial para promover cambios en las políticas públicas. Falta para ello evaluar en profundidad la experiencia y darle mayor difusión.

El desarrollo de El Capulín ha enfrentado múltiples obstáculos:

- dificultades técnicas y altos costos de construcción por la fuerte pendiente del terreno (entre 30 y 45 grados);
- conflictos con grupos sociales y políticos antagónicos vecinos a El Capulín;
- largas gestiones para obtener los permisos y licencias municipales y obstaculización intencionada de funcionarios, por cuestiones políticas, que obligaron al grupo a movilizarse y ejercer presiones;
- invasión de una franja de terreno por vecinos y personas ajenas al lugar movilizadas por el partido oficial, lo que implicó demandas judiciales y más de 4 años para obtener la resolución favorable;
- conflictos con otra organización apoyada por el gobierno municipal que pretendía haber gestionado el uso del terreno para un hospital;
- cancelación por FONHAPO de posibilidades para autoproducción de viviendas imponiendo un esquema de licitación; la constructora incumplió, con lo se elevaron costos y se retrasó el proceso;
- dificultades con el Municipio para aprobar y autorizar la construcción de la planta de tratamiento por tratarse de una innovación tecnológica;
- tecnología compleja que implica una instalación delicada y operación cuidadosa; aún hoy hay algunas fallas que obligan a plantear algunas revisiones a la operación y a la tecnología;
- destrucción por el viento de la primera estructura del invernadero.

Los múltiples obstáculos enfrentados por una comunidad organizada la han fortalecido, la mantienen viva y la proyectan a emprender nuevas iniciativas.



La inserción de esta experiencia innovadora en una zona popular muy poblada, su ubicación a orillas de un río cuyas aguas han sido contaminadas por asentamientos carentes de saneamiento, y el hecho de estar rodeado en tres de sus lados por asentamientos poco estructurados o ilegales producto de invasiones dirigidas por el partido en el poder hasta hace un año, tiene una gran significación urbana al constituirse en una experiencia de alto impacto en temas como la producción social organizada del hábitat, la gestión democrática de la ciudad y la sustentabilidad ambiental y económica en comunidades de bajo ingreso.

## **8.- Palabras clave**

México, Naucalpan, El Capulín, autogestión, vivienda, barrio popular, saneamiento alternativo, planta de tratamiento, lucha urbana, protección del ambiente, agricultura urbana, economía popular, proceso participativo, papel de la mujer, gestión social urbana.

## **9.- Fuentes**

- Suárez Pareyón, Alejandro. “El Capulín” en “El movimiento vivandista mexicano”, Habitat International Coalition, México D.F., 1995
- Arias Chávez, Jesús. “Una planta de tratamiento de aguas negras para la agricultura urbana”, en “Kit Ciudades y Medio Ambiente”, FMCU, HIC, CESEM, PGU, IPES, México D.F., 2001.

## **10.- Contactos**

### **Coalición Internacional para el Hábitat-América Latina (HIC-AL)**

Tacuba #53, 1er. Piso, Colonia Centro

06000 México D.F., México

Tels: (52-55) 55121586 y 55126726

Fax: (52-55) 55126726

Correo electrónico: [hic-al@hic-al.org](mailto:hic-al@hic-al.org)

# **Programa de Desarrollo Urbano y Habitacional en la Reserva Territorial de Xalapa**

## **1.- Identificación general**

**Ubicación:** Xalapa, Veracruz, México.

**Autor de la ficha:** Cristina Almazán Villalobos (UCISV-VER).

**Breve caracterización del caso:** el Programa de Desarrollo Urbano y Habitacional para la Reserva Territorial de Xalapa se opera desde hace 4 años para coadyuvar a la consolidación del asentamiento, facilitando a familias de escasos recursos el acceso a vivienda, su mejoramiento o ampliación, y en el que la participación social es el componente fundamental.

## **2.- Historia, antecedentes y contexto**

La iniciativa que se presenta forma parte de la estrategia general que la UCISV-VER (1), Poblador@s A.C. desarrolla con el fin de promover la organización de los pobladores y pobladoras de las colonias populares, para lograr un hábitat justo, democrático y sustentable. La organización instrumenta mecanismos que faciliten una participación de la población para garantizar la autogestión en sus comunidades o colonias.

La experiencia se desarrolla en la ciudad de Xalapa, capital del Estado de Veracruz (uno de los cinco Estados más pobres de México), que cuenta con una población de aproximadamente 300mil habitantes y con un creciente desarrollo urbano a costa de suelos ejidales y de parcelas cafetícolas. Por ello, uno de los problemas urbanos es el déficit de vivienda y de servicios básicos para un porcentaje considerable de la población (46%) (2).

Esta situación es más compleja para las familias de escasos recursos que se ven obligadas a asentarse en predios no aptos para urbanizarse o bien a ser víctimas de especuladores urbanos o de partidos políticos. Por otro lado, aun teniendo acceso a suelo para vivienda estas familias no son sujetos de crédito y por lo tanto construyen sus viviendas en condiciones precarias. Una cantidad considerable de familias vive en casas que requieren sustitución de materiales y/o mejoramiento.

A pesar de que constitucionalmente existe el derecho a la vivienda en nuestro país, la realidad es que no existen normativas ni mecanismos reales desde el Estado que garanticen este derecho. Bajo estas condiciones, la UCISVVER promueve el acceso a microcréditos para la construcción y/o mejoramiento de vivienda popular, inicialmente en los municipios de Xalapa y Coatepec, extendiéndose a otros municipios del Estado de Veracruz: Martínez de la Torre, Tlapacoyan y Minatitlán.

El programa surgió en 1997 por la necesidad de generar alternativas para la construcción de viviendas en la Reserva Territorial de Xalapa, ante la amenaza de rescisión de contratos por parte del Gobierno del Estado (3). Después de un diagnóstico participativo, se decidió emprender una experiencia piloto de construcción de viviendas con 7 familias, lideradas por mujeres, teniendo como ejes principales la participación y el ahorro popular.

Esta iniciativa desató una fuerte expectativa entre los integrantes de la organización, logrando también la movilización de recursos estatales. Para las fases posteriores se han ejecutado 49, 98 y 260 acciones de vivienda en los años 98, 99 y 2000 respectivamente. Este despunte se logró por la conjunción de esfuerzos y recursos de varios actores: las compañeras

integrantes de la organización, que hacen una aportación en ahorro, la cooperación internacional, que posibilitó la constitución de un Fondo Rotativo y, finalmente, la movilización de recursos oficiales.

Actualmente, el programa se ha consolidado en todas sus fases, la socioorganizativa, la técnica y la financiera y se analiza la operación financiera del fondo rotativo con el fin de impulsar un alto grado de sostenibilidad del programa.

### **3.- Objetivos, estrategias y alcances**

- **Objetivo general:**

Promover el desarrollo urbano y habitacional alternativo para la Reserva Territorial, a través de un proceso de producción social de vivienda.

- **Objetivos específicos:**

- Coadyuvar al acceso y la construcción de una vivienda apropiada para las familias de escasos recursos, principalmente las lideradas por mujeres.
- Incorporar a las autoridades locales en el impulso de la iniciativa.
- Incidir en las políticas públicas relacionadas con la construcción del hábitat popular en Veracruz.

- **Criterios estratégicos:**

- Consolidación de la organización comunitaria para el desarrollo habitacional en la Reserva Territorial.
- Operación de un Fondo Rotativo sostenible para financiar la producción social de vivienda.

- **Estructura y Funcionamiento del Programa:**

El programa se desarrolla en tres partes:

**a) Organización comunitaria:** es la parte primordial del proyecto, a través de la cual se generan los grupos solidarios en cada colonia que operarán y evaluarán el proyecto en todas sus fases: técnica, financiera y administrativa.

Este trabajo requiere de un acompañamiento estrecho de la población para facilitar un proceso de identidad y solidaridad que permita la ejecución del proyecto con el menor número de inconvenientes. Las actividades que conlleva esta etapa son:

- ✓ Determinación de los perfiles socioeconómicos de los y las participantes.
- ✓ Integración de los grupos solidarios con 7 familias cada uno.
- ✓ Elección de las responsables por grupo.
- ✓ Formalización de la integración de los grupos.
- ✓ Talleres de sensibilización sobre la importancia del proyecto, su mecanismo de operación y la importancia de la participación.

**b) Operación financiera:** las contribuciones para la ejecución de las obras provienen de tres fuentes: de las mujeres beneficiarias, del Fondo Revolvente y del Gobierno estatal. La administración contable de estos recursos es corresponsabilidad de las beneficiarias y UCISV-VER, Poblador@s A.C.

Las actividades que se desarrollan en torno a esta operación son:

- ✓ Talleres de Capacitación contable y administrativa que permitan a los grupos ejercer el control sobre los recursos del proyecto.
- ✓ Apertura de cuentas bancarias mancomunadas.
- ✓ Registro y control de las aportaciones de cada beneficiaria.

- ✓ Registro y control de la cuenta bancaria.
- ✓ Registro y control de las aportaciones en total del proyecto.
- ✓ Registro y control de pagos de los prestamos realizados.
- ✓ Cobranza específica en caso de mora.
- ✓ Manejo contable y financiero del Fondo Revolvente.

c) **Asesoría y supervisión técnica:** esta etapa se cubre bajo la responsabilidad y coordinación del Centro de la Vivienda, A.C. Al igual que las etapas anteriores, requiere de la participación de las beneficiarias, en este caso para el diseño, elaboración y ejecución de obra, incluyendo las siguientes actividades:

- ✓ Talleres de diseño de vivienda para las mujeres beneficiarias.
- ✓ Talleres de utilización y optimización de los recursos materiales en la construcción para los maestros albañiles.
- ✓ Elaboración de levantamientos de viviendas y terrenos.
- ✓ Elaboración participativa de propuestas arquitectónicas.
- ✓ Elaboración de generadores de obra.
- ✓ Elaboración de presupuestos.
- ✓ Supervisión de obra.
- ✓ Control de obra.

Para todas las etapas se contempla la realización de evaluaciones participativas que permitan dar seguimiento y encauzar el proyecto cuando es necesario.

#### **4.- Actores involucrados y papel que desarrollan**

- **UCISV-VER**, organización social cuya misión es promover la organización de los pobladores y pobladoras de colonias populares en Veracruz, para lograr un hábitat justo, democrático y sustentable. Integra a un sector de la población que habita la Reserva (10%) que se involucra directamente en el programa a través de los procesos socioorganizativos, aportaciones económicas y gestión social en general. Su constitución y liderazgo es femenino.
- **Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, CENVI:** ONG responsable de la operación técnica del programa, moviliza recursos para la operación del mismo.
- **Fomento Solidario de la Vivienda, FOSOVI:** aportación en crédito para la adquisición de insumos para el programa.
- **Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África, IEPALA:** ONG española que moviliza recursos a favor del programa.
- **Ayuntamiento de Madrid:** financiamiento para la operación del programa y la constitución del Fondo Rotativo.
- **Comisión Europea:** financiamiento para la operación del programa y constitución del Fondo Rotativo.
- **Secretaría de Desarrollo Social:** financiamiento a través del Programa de Becas para Servicio Social Comunitario.
- **Gobierno Municipal:** otorgamiento de permisos de construcción.
- **Gobierno Estatal:** financiamiento en especie (materiales de construcción) para el proceso constructivo.
- **Universidad Autónoma Veracruzana, Fac. de Arquitectura:** canalización de pasantes para realización de Servicio Social.
- **Universidad Autónoma de México, Fac. de Arquitectura:** canalización de pasantes para realización de Servicio Social y Tesis.

## **5.- Componentes del programa o proyecto (breve descripción de cómo se articulan)**

El programa en sí es un instrumento para la concreción de la organización social, que retoma la visión integral del hábitat, no sólo como el espacio físico donde los hombres y mujeres habitan sino como un espacio de interacción con la sociedad y con la naturaleza.

Por ello valoramos la integración de estos componentes:

- a) **Físicos:** adquisición de suelo, construcción y/o mejoramiento de vivienda, gestión social de infraestructura, servicios básicos y equipamientos. Importancia de la defensa de las áreas verdes, que sufren una presión constante para ser lotificadas. Importancia de la territorialidad para la ejecución del programa.
- b) **Sociales y culturales:** fortalecimiento de la organización comunitaria y desarrollo de procesos de capacitación y formación para la autogestión. Valoración y priorización del papel de las mujeres, e impulso de “acciones positivas” que faciliten su participación: horarios adecuados, puntualidad, seguridad en los espacios de reunión, acompañamiento de los hij@s, entre otros.
- c) **Ecológicos:** fomento de una nueva cultura, en especial de buen uso y ahorro del agua, que se refleja en el impulso de técnicas de saneamiento (sanitarios secos y entramados de raíces). El diseño de las viviendas considera factores de habitabilidad y de salud (espacios ventilados, distribución de áreas apropiadas, áreas de cocina) así como espacios de producción de plantas de ornato y/o medicinales y hortalizas para el consumo familiar.
- d) **Productivos:** componente peculiar en dos sentidos: porque la producción misma de la vivienda genera empleo directo e indirecto y por la construcción de espacios potencialmente productivos al interior de las viviendas: talleres, tiendas, panaderías, etc. Cabe mencionar que la organización promueve la generación de empresas familiares, que permiten un ingreso adicional.

## **7.- Logros y principales lecciones aprendidas**

- Sensibilizar a las familias integrantes de la UCISV-VER sobre la importancia de:
  - a) la producción social de la vivienda;
  - b) la construcción progresiva de la vivienda;
  - c) la asesoría técnica para el logro de diseños apropiados de vivienda;
  - d) el uso de tecnologías alternativas para el servicio sanitario doméstico.
- El reconocimiento de que el modelo aplicado por UCISV-VER, Poblador@s A.C. y CENVI, A.C. es viable y ha generado un clima de confiabilidad en la población, lo que se refleja en la demanda actual.
- El reconocimiento internacional con el PREMIO INTERNACIONAL 1998, ONU-DUBAI Para las Mejores Prácticas en el Mejoramiento de la Calidad del Hábitat.
- La operación de tres fases desde 1997 garantizando la aplicación de los recursos materiales en la ejecución de obras que han beneficiado a 179 familias.
- La recuperación de los fondos invertidos, tanto del FR como de las aportaciones del Gobierno Estatal.
- Se ha potenciado el desarrollo local en los asentamientos mediante la inversión en la comunidad.
- UCISV-VER, Poblador@s A.C. y CENVI A.C. han adquirido una experiencia importante en el diseño, ejecución y evaluación del proyecto.
- UCISV-VER, Poblador@s A.C. y CENVI A.C. han movilizad recursos a favor del proyecto, tanto de las beneficiarias como de la cooperación internacional.

- La viabilidad del proyecto permite prefigurar una política pública en materia de producción social habitacional.
- El Gobierno del Estado ha mostrado disponibilidad e interés en apoyar esta iniciativa

### **Dificultades para la operación del programa**

#### **a) Operación UCISV-VER/CENVI:**

- Subsidio total de los gastos de operación del proyecto.
- Apoyos puentes al Gobierno del Estado provenientes del FR.
- Carencia de infraestructura adecuada para el almacenamiento y distribución de materiales de construcción.
- Dispersión de las obras en 7 municipios del Estado: Xalapa, Coatepec, Martínez de la Torre, Tlapacoyan, Coatzacoalcos, Cosoleacaque y Minatitlán y en más de 15 colonias.

#### **b) Operación del Gobierno del Estado:**

- Mecanismo de aportación de recursos materiales por parte del Gobierno del Estado.
- Costos de materiales aportados por parte del Gobierno del Estado.
- Carencia de infraestructura adecuada para el almacenamiento y distribución de materiales de construcción.

Es importante resaltar que la organización ha impulsado esta iniciativa en condiciones de crisis obteniendo avances positivos, lo cual responde a las expectativas de impulso de experiencias alternativas tal como se ha propuesto como estrategia de trabajo.

En las condiciones actuales en que se encuentra nuestro país, consideramos imperante que las organizaciones sociales activen procesos de participación con propuestas alternativas que tiendan a superar la “inercia” en que el Estado ha caído como consecuencia de la implantación del modelo neoliberal (particularmente en Latinoamérica), que reduce el gasto social e inhibe en los hechos el ejercicio pleno de los derechos humanos, incluido el derecho a la vivienda; que convierte en retórica gubernamental la participación social, que sólo se usa para justificar acciones de gobierno y deja a salvo los intereses inmobiliarios nacionales y locales.

En este sentido, estamos convencidas de que nuestra propuesta, si bien no es la única en su tipo, representa una alternativa concreta que responde a necesidades específicas del pueblo mexicano y en particular de las mujeres, que debe ser potenciada por los organismos nacionales y estatales de vivienda.

Reivindicamos y exigimos el derecho a una vivienda adecuada y la aplicación de normatividades que potencien las iniciativas populares como la que aquí se presenta, con mayor importancia tratándose de acciones impulsadas por mujeres.

### **8- Palabras clave**

México, Veracruz, Xalapa, reserva territorial, programa de desarrollo urbano y habitacional, participación social, autogestión, diagnóstico participativo, experiencia piloto, papel de la mujer, capacitación, conjunción de actores, corresponsabilidad, fondo rotativo, economía popular.

### **9.- Fuentes**

Documentos internos.

## **10.- Contactos**

Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda

UCISV-VER, Poblador@s A.C.

Cristina Almazán Villalobos

Circuito Presidentes N° 62, Colonia Emiliano Zapata

CP 91090 Xalapa

Veracruz, México

Tel/Fax: (52-228) 8419306

Correo electrónico: [cristinaalmazan@hotmail.com](mailto:cristinaalmazan@hotmail.com) - [pobladoresac@hotmail.com](mailto:pobladoresac@hotmail.com)

### **NOTAS:**

- (1) UCISV-VER es una organización social con 17 años de experiencia en trabajo comunitario en el ámbito urbano del Estado de Veracruz.
- (2) Plan Parcial de Mejoramiento Urbano para las colonias periféricas de Xalapa, 1990, UCISV-VER/CENVI.
- (3) La Reserva Territorial es un predio semiurbanizado que ofertó el Gobierno del Estado a familias de escasos recursos, quienes debían habitarlo de manera inmediata. Si al cabo de dos años de contratado el predio, este no se habita, se cancela dicho contrato.

**Nicaragua**



# Asentamientos Rurales Sostenibles

## **1.- Identificación general**

**Ubicación:** Municipio de Esquipulas, Matagalpa, Nicaragua.

**Autor de la ficha:** Arq. Cesia Gaitán Morales & Ing. Nayron Coronado.

**Breve caracterización del caso:** la experiencia consistió en la creación de dos asentamientos rurales para las familias afectadas por el Huracán Mitch de 6 comunidades dispersas, naciendo de dicha población dos asentamientos habitacionales concentrados: La Esperanza y Nueva España.

## **2.- Historia, antecedentes y contexto**

En 1988, en su paso por Nicaragua el huracán Mitch afectó a 850 mil personas, destruyó 45 mil viviendas en un sin número de comunidades rurales del norte, centro y occidente del país, con grandes pérdidas en vidas humanas, económicas, agricultura, ganadería y medio ambiente. La población más afectada es la población rural, ubicada en sitios en riesgo como márgenes de los ríos, laderas y volcanes, de donde fueron arrasados total o parcialmente sus viviendas y medios de vida.

La mayoría de las familias antes del evento se encontraban vulnerables por su precaria situación económica, que conlleva a una baja calidad de vida. Nicaragua es el segundo país más pobre del hemisferio, con un PIB estimado per cápita de U\$ 480.00 para el año 2000, definiéndose como pobreza un consumo per cápita anual de U\$ 402.00. En 1998, el 48% de los nicaragüenses percibía ingresos por debajo de la línea de pobreza; se estima que el 17% vivía en pobreza extrema. Casi el 70 % de los habitantes de las zonas rurales eran pobres, 29% extremadamente pobres. Más del 30% de los habitantes de las áreas urbanas eran pobres y alrededor del 8% extremadamente pobres.<sup>1</sup>

Matagalpa fue uno de los departamentos más afectados por el paso del Huracán Mitch: ocupa el tercer lugar de las familias afectadas y el segundo lugar en viviendas dañadas y destruidas (3,405 viviendas). El municipio de Esquipulas, según el censo del 95, registra una población de 13,691 habitantes, el 61% en el área rural. Es atravesado por el río grande de Matagalpa, con dos lagos y quebradas, sitios que se inundaron durante el Huracán. Es un municipio ganadero y sus principales cultivos son el café y granos básicos. Las viviendas rurales se abastecen agua por medio de pozos artesanales, contaminados e inundados durante el siniestro. No existe alcantarillado sanitario y sólo el 10% de las viviendas del área rural tienen letrinas. Solamente en el casco urbano y en una de las 14 comunidades se tiene acceso a energía eléctrica. Después del Mitch la demanda de vivienda fue muy alta en el área rural; los afectados se encontraban en casas de plástico en condiciones no saludables o en casas de familiares en condiciones de hacinamiento, por lo que surge la necesidad de un proyecto habitacional.

Es así como HABITAR visitó el municipio de Esquipulas y junto con funcionarios de la Alcaldía municipal identificaron grupos de pobladores afectados. Animados por el apoyo de la organización no gubernamental española Entrepueblos se formuló un proyecto que brindara una nueva oportunidad de desarrollo para el sector más afectado del municipio. Surge

---

<sup>1</sup> Documento informativo para participantes en el Foro de Viviendas Nicaragua-Estados Unidos, 15-18 de julio 2001.

entonces el proyecto “Asentamientos Rurales Sostenibles” que empezó en agosto del año 2000 y terminó en julio del 2001.

El proyecto se desarrolló en las siguientes fases:

- Fase I, Identificación de la demanda a atender y gestión del suelo.
- Fase II: Planificación territorial y habitacional.
- Fase III: Construcción de la infraestructura social
- Fase IV: Desarrollo de iniciativas económicas.

Actualmente los pobladores de los nuevos asentamientos se encuentran organizados; existe un comité con capacidad de autogestión comunitaria, a la cual HABITAR le da seguimiento.

### **3.- Objetivos estrategia y alcances**

- Mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable a fenómenos naturales.
- Crear y fortalecer a las organizaciones para crear capacidades de autogestión.
- Capacitar a las personas involucradas en el proyecto de autoconstrucción en una nueva forma de ocupación para que puedan lograr mejores ingresos.

### **Criterios estratégicos**

#### *Criterios Generales*

- Desarrollar una iniciativa donde se involucre a las autoridades municipales y la población campesina organizada y en situación de extrema pobreza que ha sido gravemente afectada por el huracán Mitch, para dar una respuesta a las urgentes necesidades básicas vinculadas con el hábitat brindándoles un punto de apoyo para impulsar un proceso de superación de la pobreza que les permita promover el tránsito deseado hacia un desarrollo rural sostenible.
- Consolidar las organizaciones comunitarias y la participación de los distintos sectores sociales locales aglutinándolos alrededor de metas comunitarias objetivas encaminadas a mejorar las condiciones socioeconómicas actuales.
- Incidir en el ordenamiento del territorio y consolidar las estructuras espaciales que contribuyan a desencadenar procesos de desarrollo local y comunitario.
- Articular la participación de las instituciones, gobiernos locales y comunidad directamente ligados a la planificación, ejecución de obras y las acciones de los distintos componentes.
- Eliminar situaciones de riesgo, concentrar población dispersa y favorecer especialmente el trabajo asociado para la vida y la producción.
- Integralidad en la atención a los sectores rurales en pobreza.

#### *Criterios Específicos*

Para la elección de las familias a atender se han planteado los siguientes criterios de selección:

- afectados directamente por el huracán Mitch
- viviendas ubicadas en zona de riesgo
- poseer núcleo familiar constituido
- disposición para reubicarse en otro sitio
- disposición para integrarse a la gestión y auto construcción de sus viviendas y
- ser familias de bajos ingresos (en la línea de pobreza)

**Tamaño de la población participante y beneficiaria:** la población beneficiaria es de 50 hogares para un total de 334 personas, participando directamente en el proceso de

autoproducción un representante por familia.

**Alcance de experiencia:** atención a una solución de hábitat digno que comprende tierra para uso habitacional, infraestructura, servicios básicos, equipamiento comunitario, vivienda y apoyo inicial para el desarrollo de iniciativas económicas con perspectivas de ser sostenidas. Las unidades habitacionales conforman dos nuevos asentamientos que pasan a reforzar núcleos poblacionales existentes en el municipio.

**Aspectos innovadores:**

- **Socio organizativos:** participación comunitaria y social amplia entre diversos actores locales basada en la concertación y construcción de consensos para el proceso de producción.
- **Tecnológicos:** organización técnica de los procesos de producción en serie con participación de la población organizada asistida técnicamente por miembros de HABITAR.
- **Gestión:** asociación local para el desarrollo socio-habitacional de cara a la producción de los dos asentamientos. Decisiones tomadas en forma concertada entre usuarios, Alcaldía municipal, HABITAR y la cooperación internacional. En la gestión habitacional se logró el apoyo de otras organizaciones como el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, PMA, con alimentos por trabajo y la Cruz Roja Internacional con viviendas provisionales.

**4.- Actores involucrados y el papel que desarrollan**

Los actores involucrados fueron:

- La Comunidad, su rol de dueña del proyecto y co-ejecutora del proceso productivo junto con los otros socios.
- El Centro de Investigación y Promoción del HABITAR, responsable de la gestión del proyecto ante la comunidad internacional y los actores locales, de la asistencia técnica y de la administración de los recursos.
- La Alcaldía Municipal de Esquipulas, con la donación de terrenos y titulación de los lotes hacia los usuarios.
- La Cooperación Internacional: Asociación Entrepueblos (España); La Junta de Castilla y León; CAR Murcia y Generalitat Valenciana, con el apoyo financiero.
- La empresa estatal departamental de Agua Potable (AYAMAT) con mano de obra calificada en el componente agua potable.
- La Cruz Roja Nicaragüense con la donación de viviendas temporales y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) con la asistencia alimentaría a familias beneficiarias del Proyecto.

**5.- Componentes del Programa o Proyectos ( Breve descripción de cómo se articulan)**

*Elementos el hábitat incluidos en el proceso*

- a. **Gestión y adquisición de terrenos:** se brindó apoyo a la Alcaldía municipal en la búsqueda y selección de sitios para evitar que esa población tan vulnerable sufriera nuevamente los embates de los fenómenos naturales y garantizar de esta manera la ubicación en lugares seguros. Gestión y adquisición de terrenos, estudio del subsistema local de asentamientos humanos e integración de los dos nuevos asentamientos al mismo, estudio hidrológico y geológico, levantamiento topográfico y

- diseño de asentamiento.
- b. **Identificación de la demanda a atender:** comprendió el estudio socio-habitacional y la selección de las familias usuarias del proyecto.
  - c. **Legalización de la propiedad de los usuarios:** consistió en la titulación de la propiedad de los lotes a los beneficiarios del proyecto.
  - d. **Vivienda:** construcción de 50 viviendas de tipo progresiva a igual número de familias, tomando en cuenta la tipología de vivienda y las costumbres de la zona. El diseño de la vivienda fue validado por la comunidad en un taller. La vivienda fue autoconstruida en forma organizada y asistida. Los usuarios y la mano de obra calificada que les brindó apoyo fueron capacitados técnicamente por HABITAR. En la ejecución participaron el 100% de las familias usuarias.
  - e. **Infraestructura y servicios:** se proporcionaron a la población infraestructura y servicios básicos como agua potable y saneamiento (letrinas), con capacitación en construcción y mantenimiento de las redes e infraestructuras creadas.
  - f. **Equipamiento:** se construyen actualmente dos módulos comunitarios en cada uno de los asentamientos para realizar actividades comunitarias, cada uno con un salón de usos múltiples, oficina comunal y posta medica.
  - g. **Iniciativas productivas:** actualmente se implementa un banco comunal por cada asentamiento, que facilitará créditos para producción agropecuaria a pequeña escala y de servicios varios. Se capacita a la población para la administración del mismo.

#### *Aspectos sociales y culturales*

Se ha mantenido y creado una estrecha relación con las organizaciones comunitarias comarcales y los pobladores vinculados al proyecto; se logró mantener el interés y la motivación de los usuarios alrededor del proyecto, promoviendo la participación comunitaria. Se creó además una atmósfera de credibilidad y confianza en las comunidades, se sentaron las bases para concretizar las acciones y crear condiciones para la ejecución de las obras ya que se pretende que el trabajo conjunto garantice resultados satisfactorios en la medida en que la comunidad se apropie del proyecto.

Se han motivado para realizar otras acciones y gestiones ante otros organismos (Unión FENOSA, empresa privada de distribución eléctrica). De manera global el proyecto incorpora en todos los componentes a las mujeres; de manera particular se verán beneficiadas en su rol de cabezas de familias con el componente de autogestión económica ya que serán habilitadas con créditos.

#### *Fortalecimiento económicos de los participantes y/o sustentabilidad ecológica*

Para el fomento de la producción y comercialización de pequeñas especies de animales y productos agrícolas se formarán dos bancos comunales de comercio como una alternativa de generación de ingresos, concediendo créditos y siendo su objetivo principal que un año después de concluido el proyecto los socios hayan pagado el préstamo recibido y tengan fondos propios para seguir financiándose.

#### *Contribución al desarrollo urbano*

Debido a que las dos nuevas comunidades se encuentran en el área rural podemos afirmar que la principal contribución es en el ámbito municipal. Se han realizado los estudios en el municipio de Esquipulas y su vinculación con el sitio propuesto para el nuevo asentamiento, su relación vial, comercial, prestaciones de servicios sociales y la producción a fin de garantizar que el nuevo sitio propuesto cuente acceso a servicios de infraestructura como agua potable y electricidad, se revisaron las condiciones físico ambientales y seguridad para la gestión del riesgo ambiental con prevención de mitigación de fenómenos naturales.

Los nuevos asentamientos son ya centros integradores de población rural dispersa que prestan servicios a la población circundante y, a su vez, estos nuevos núcleos poblacionales son servidos en otras áreas desde núcleos preexistentes, con los que tienen una estrecha vinculación social y territorial.

#### *Proceso y nivel de integración de los diversos componentes*

La participación de la comunidad es fundamental para realizar la producción de viviendas, infraestructura y del espacio urbano, creación y consolidación de barrios y comunidades rurales, mediante la metodología de autoconstrucción asistida, ayuda mutua y con un fuerte apoyo de la asistencia técnica y la promoción social. El apoyo de las instancias involucradas en la toma de decisiones para apoyar los distintos componentes en que se ven involucradas se puede catalogar de excelente, no escatimando esfuerzos para la buena marcha del proyecto.

### **6.- Principales Instrumentos utilizados**

- **socio-organizativos:** autoproducción organizada y asistida, involucramiento de los usuarios en el proceso productivo y participación en el control del proceso productivo y en la distribución de sus resultados.
- **financieros:** banco comunal para iniciativas económicas comunitarias.
- **administrativos y gestión:** gestión territorial asociada entre el sector público, social y privado, con seguimiento y control.
- **de fomento y discusión:** planificación territorial participativa, diseño participativo del asentamiento y la vivienda.

### **7.- Logros y Principales lecciones aprendidas**

#### **Impactos del proyecto**

- Espacios de participación ciudadana en la gestión local y comunitaria.
- Creación de un espacio de participación de la mujer en la organización y ejecución del proyecto.
- Creación de nuevos referentes físicos y sociales que recrean la identidad comunitaria, a través de afirmación de los espacios públicos comunitarios.
- Superación de la situación de precariedad habitacional precedente.
- Mejoramiento de las condiciones de salubridad con la creación de condiciones adecuadas sanitarias que mejoran la salud comunitaria.
- Impacto ambiental debido a que zonas que no son aptas para el uso habitacional fueron abandonadas, tales como riveras de ríos y quebradas, recordando que estas zonas son biológicamente frágiles.
- Alternativas económicas para mejoramiento de los ingresos familiares que disminuyen las condiciones de pobreza rural.
- Seguridad Jurídica en la tenencia del lote habitacional y de la vivienda.
- Seguridad ambiental, ya que los nuevos asentamientos se encuentran ubicados en sitios ambientalmente seguros, es decir en zonas fuera de riesgo ambiental.

## **Lecciones Aprendidas**

- Alta capacidad organizativa y creativa de la población meta desde los sectores en pobreza extrema del área rural.
- Relación estrecha entre niveles de organización precedentes y fortalecimiento de la capacidad autogestionaria a través del proyecto.
- Importancia de reforzar núcleos de población preexistentes y concentrar a la población rural dispersa sin detrimento del carácter rural del asentamiento.
- Validación de la gestión territorial asociada y fortalecimiento de procesos de participación ciudadana por un mayor acercamiento entre Gobierno Local y la población organizada generado por el trabajo conjunto en el proyecto.
- Elevación de la autoestima de la población como grupo social autogestionario.

## **8.- Palabras clave**

Diseño Participativo, Planificación Participativa, Producción Social de Viviendas, Gestión territorial y habitacional asociada, Autoconstrucción organizada y asistida, Autogestión Comunitaria y Equidad de Género.

## **9.- Fuentes de Información**

- Documento informativo para participantes en el Foro de Viviendas Nicaragua-Estados Unidos, 15-18 de julio 2001.
- Resultados de ficha técnica y social levantada a las comunidades afectadas.
- Entrevistas con la comunidades afectadas.
- Alcaldía de Esquipulas.
- Mapa de Amenazas y riesgo elaborado por la Defensa Civil.
- Mapa de la pobreza.
- Observador Económico. Julio 1999
- CYTED, reflexiones sobre autoconstrucción del hábitat popular en América Latina.

## **10.- Contactos**

Ninette Morales Ortega, Nyron Coronado, Cesia Gaitán  
Centro de Investigación y Promoción del Habitar  
Montoya 3 ½ al norte. Apartado 2829  
Managua, Nicaragua.  
Telefax: 505-266 61 26  
Correo electrónico: [habitar@alfanumeric.com.ni](mailto:habitar@alfanumeric.com.ni)

**Perú**

# Instalación de Huertos Hidropónicos en Surco

## 1.- Identificación general

**Ubicación:** San Carlos de Parque Bajo, Surco, Lima, Perú.

**Autora de la ficha:** Arq. Luz María Sánchez (ESTRATEGIA).

**Breve caracterización del caso:** apoyar a un grupo de 120 familias con la instalación de sus huertos hidropónicos (6 mesas/familia) y la instalación de 400 mesas para otros huertos de tipo comunal (en la azotea del local comunal). Este programa, además de mejorar la calidad alimentaria de la población, ayuda a mejorar las condiciones ambientales de la zona, carente de áreas verdes. Se atiende además al componente de la generación de ingresos mediante la comercialización de los productos (lechuga, acelga, espinaca, tomate, zanahoria, culantro, entre otras).

## 2.- Historia, antecedentes y contexto

Debido a la organización y el desarrollo urbano local obtenido por los pobladores del Asentamiento Humano San Carlos de Parque Bajo en el distrito de Surco, el Vice Ministerio de Vivienda toma contacto con la comunidad y la ONG, ESTRATEGIA. De este modo se pone en marcha el Programa del Hábitat Productivo, en convenio con estos tres actores.

Los pobladores de San Carlos ya habían ejecutado el programa de Remodelación y Renovación Urbana, construyendo viviendas y equipamiento urbano mediante tareas comunales, obteniendo servicios de infraestructura de agua potable y alcantarillado. Luego de haber ocupado áreas tugurizadas y haber vivido en completo estado de hacinamiento y sin servicios, actualmente son considerados como un programa modelo de desarrollo a aplicar por otras comunidades de similares características.

Esta comunidad cuenta además con programas productivos como la hidroponía y otras actividades productivas como carpintería metálica y de madera, zapatería, sastrerías, bodegas, etc.

Con el apoyo de otras organizaciones, el Vice Ministerio de Vivienda construye el módulo de Hábitat Productivo a manera de programa piloto a replicar en la comunidad. La intención era mostrar a los pobladores que deben crecer de manera vertical e incluir dentro de sus espacios uno destinado a comercio que les pueda dar la posibilidad de generarse un puesto en el mercado.

Las diferentes fases por las que tuvo que atravesar la población fueron muy duras y es por esto que se llevaron a cabo movilizaciones, tanto al Ministerio de Justicia como a la Municipalidad de Surco, debido a la falta de interés de ambas organizaciones para facilitar la entrega de los títulos de propiedad a los pobladores.

El programa del hábitat productivo, con la instalación de los huertos hidropónicos, sirvió para que los pobladores mejoren su calidad alimentaria y se generen ingresos con la comercialización de sus productos.

## 3.- Objetivos, estrategias y alcances

### **Objetivos generales:**

- Mejoramiento de la calidad alimentaria y generación de ingresos en pobladores desempleados.



- Mejoramiento ambiental.
- Fortalecimiento de la gestión económica así como la capacidad organizativa y de gestión de los grupos participantes.
- Contribución al mejoramiento de una zona urbana popular con la implementación de programas medioambientales (hidroponía).

#### **Criterios estratégicos:**

- Supervisión de parte del equipo social de la ONG en relación a la organización social de la comunidad, con apoyo de asesores técnicos en el manejo de huertos hidropónicos, en el sistema de producción y comercialización de los productos.
- Fortalecimiento organizativo de los pobladores beneficiados mediante la formación social, la difusión y la participación en gestiones administrativas.
- Búsqueda de mecanismos de presión y negociación ante autoridades y entidades privadas para la colocación de la producción, ofreciendo productos de buena calidad y a precios competentes, para asegurar que se convierta en un programa productivo de desarrollo sostenible.

#### **Tamaño de la población participante y beneficiaria:**

En forma directa, 150 familias y a nivel comunal 10 familias con alrededor de 1,120 habitantes.

En forma indirecta, alrededor de 10,000 habitantes localizados en el entorno de San Carlos de Parque Bajo (La Huaca, Tejada Alta, José María Egúren, Rodrigo Franco, Los Viñedos de Surco, Cocharcas, Santa Isabel de Villa, Tacalá).

#### **Alcance territorial:**

El Asentamiento Humano San Carlos de Parque Bajo y los AAHHs aledaños.

#### **Aspectos innovadores:**

El proyecto se presenta innovador por sus características, ya que no requiere una dedicación muy grande y además sirve como una actividad de tipo relajante para los pobladores que se dedican al manejo de estos cultivos hidropónicos. Por otro lado, cabe destacar la relación directa que se da con la participación de distintos componentes como el aspecto organizativo, el aspecto productivo, el mejoramiento del medioambiente, la generación de ingresos para personas desempleadas, y el fortalecimiento general de la población en términos económicos.

#### **4.- Actores involucrados y papel que desarrollan**

- **La comunidad beneficiaria:** participa en el proceso de instalación de huertos hidropónicos, aporta mano de obra para la instalación de las mesas de hidroponía, se capacita en aspectos de administración, gestión ante diversas instancias del Estado y privadas para la colocación de los productos y administra los recursos que obtiene de esas ventas.
- **ESTRATEGIA (ONG):** Centro de Investigación y Acción Para el Desarrollo Urbano, se encarga de capacitar a los pobladores en aspectos de hidroponía, administración, gestión y supervisión de la producción de las verduras y hortalizas obtenidas de los huertos hidropónicos.

- **El Vice Ministerio de Vivienda y Construcción:** apoya con el equipamiento de las mesas para los huertos hidropónicos a nivel comunal así como también proveyendo vitaminas y sustratos. También aportó materiales para la construcción del módulo de la vivienda productiva.
- **La empresa La Casa:** provee los componentes para la construcción de la vivienda productiva.
- **Municipio de Surco:** otorga las licencias de funcionamiento de la vivienda productiva.

## **5.- Componentes del programa o proyecto (breve descripción de cómo se articulan)**

En relación al **hábitat**, se utilizaron las azoteas y los patios de las viviendas para la obtención de los espacios productivos donde instalar las mesas con los diferentes tipos de hidroponía (de raíz flotante con el uso del agua o con el uso de los sustratos).

El componente **social** se expresa con la participación organizada de la población. La comunidad cuenta con una directiva central encargada de velar por la administración y gestión de los programas, así como de la toma de decisiones a nombre de la población. Los pobladores beneficiarios del proyecto se encargan de gestionar y administrar los programas de cultivos hidropónicos, y de negociar con organizaciones tanto privadas como estatales a fin de colocar la producción. Se han alcanzado altos niveles de participación, organización y autonomía del grupo. Desde sus primeros pasos la comunidad ejerce el control del proceso y de las decisiones.

La comunidad de San Carlos jugó un papel importante dentro del proceso del Programa de Remodelación y Renovación Urbana. Fue el proceso de **autoconstrucción** de las viviendas y del equipamiento comunal lo que fortaleció a la población.

Es importante señalar que el **rol de la mujer** tanto en el proceso de consolidación de la comunidad como en la puesta en marcha de los cultivos hidropónicos fue uno de los componentes más importantes con que se contó. Las mujeres fueron el eje motor del desarrollo en la comunidad y gracias a su apoyo se obtuvieron importantes logros en beneficio de San Carlos.

Tanto el componente **ecológico** como el **económico** se dieron de manera conjunta, convirtiéndose en un programa productivo de desarrollo sostenible que mejora las condiciones de vida de los pobladores.

En lo **urbano**, se contribuyó con el uso de las áreas libres o azoteas de las viviendas y equipamientos comunales, y al mejoramiento ambiental de la comunidad. El proyecto incluyó además la donación de un espacio en la comunidad que permitió la construcción de un local comunal en 3 pisos, al que se llamó “vivienda productiva“ (para ser destinada a talleres y actividades productivas). A su vez, la comunidad cuenta con una losa deportiva. El aspecto visual de las plantas ayuda a mejorar el ambiente en general.

Los procesos que se destacaron durante la ejecución del proyecto fueron la **capacitación**, la **organización de pobladores beneficiados** y la **gestión participativa** del conjunto de componentes y procesos.

## **6.- Principales instrumentos utilizados**

La organización de la población opera bajo la forma legal de asociación civil, conformada por una directiva central; cuenta con organizaciones llamadas COPRODES, que

son las Corporaciones Pro Desarrollo y funcionan a nivel vecinal por cuadras. Los pobladores de cada cuadra se organizan en comisiones de trabajo de tipo técnico, legal y organizativo. Al interior de la directiva central se tienen los comités de cultura, deportes, prensa y propaganda, ecológica, asistencia social, entre otros.

Las decisiones se toman en asambleas de pobladores en base a votaciones y se aprueban, según el tipo de asunto, por consenso o por votación con el objeto de legitimizar el proceso. La asamblea conduce y da seguimiento a los procesos y recibe y analiza las cuentas que rinden los responsables de cada actividad.

La comunidad aprueba la puesta en marcha de los programas (en este caso de cultivos hidropónicos) y los beneficiarios se comprometen a participar en todo el proceso de la implementación de los huertos así como en la comercialización de los productos.

## **7.- Logros y principales lecciones aprendidas**

Se obtuvieron 150 huertos hidropónicos y 10 más de tipo comunal. A la fecha se cuenta con programas que se dedican a la comercialización de los productos.

Se cuenta con productos que han sido sembrados sin el uso de fertilizantes químicos, cuidando la salud y protegiendo el medioambiente.

Se da un uso productivo a áreas libres y patios de las viviendas, convirtiéndose en programas de desarrollo sostenible. Cabe destacar además que este programa no utiliza energía eléctrica.

Las mujeres son las que han aceptado en mayoría este programa al que dan una utilidad tanto a nivel familiar como comunal. Los comedores populares son los que se benefician con la producción obteniéndose importantes resultados en la calidad alimentaria de los pobladores.

Se ha contribuido al desarrollo de la comunidad. Los han encontrado en este programa una alternativa de solución al problema del desempleo, a la vez de obtener una ayuda en su seguridad alimentaria.

En términos generales, la economía se fortaleció y han surgido en la población perspectivas de tipo ecológico que ayudan a mejorar el medioambiente de la comunidad.

Los resultados obtenidos de la experiencia han servido para promover cambios en la comunidad y se ha podido replicar la experiencia en otras zonas aledañas.

El desarrollo del Asentamiento San Carlos tuvo que afrontar **obstáculos** como:

- Conflictos con pobladores que estaban en desacuerdo con la Remodelación y Renovación Urbana, quienes demandaron penalmente a los dirigentes.
- El paso de la Av. Aviación que cortaba al Asentamiento en dos.
- Movilizaciones a la Municipalidad de Lima y al Palacio de Justicia para demandar por la agilización en la aprobación de sus planos de lotización.

Se trata de insertar más de estos programas que ayudarán a mejorar el ambiente de las comunidades y la seguridad alimentaria de los pobladores.

## **8.- Palabras clave**

Perú, Lima, San Carlos, cultivos hidropónicos, hábitat productivo, rol de la mujer, movilización, economía popular, programas sostenibles de desarrollo.

## **9.- Contactos**

ESTRATEGIA (Centro de Investigación y Acción Para el Desarrollo Urbano)

Lima, Perú

Correo electrónico: [marilush@terra.com.pe](mailto:marilush@terra.com.pe)

**Uruguay**

# Cooperativas de la Quinta de Batlle

## **1.- Identificación general**

**Ubicación:** Barrio Piedras Blancas, Montevideo, Uruguay.

**Autor de la ficha:** Javier Vidal (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, FUCVAM).

**Breve caracterización del caso:** se trata de la construcción de 206 viviendas a través de cuatro cooperativas de ayuda mutua. La experiencia se inscribe en un programa de emergencia del Ministerio de Vivienda, articulado con la Intendencia de Montevideo, FUCVAM y dos organismos asesores técnicos (CCU y Covima). El proyecto dotó de servicios y equipamientos urbanos a una zona sumamente pobre, estableció niveles de organización comunitaria de manera permanente con sectores sociales de extrema pobreza y ensayó sistemas constructivos de bajo costo y alto rendimiento.

## **2.- Historia, antecedentes y contexto**

En 1968 se aprobó en Uruguay una Ley Nacional de Vivienda que logró combinar diferentes formas de producción social de la vivienda, con planificación política y presupuestal, promoción pública y privada, generación de empleo y participación de los usuarios.

Entre 1973 y 1984 se instala en el país una cruel dictadura militar que logra, entre otras cosas, detener el creciente proceso de organización popular en torno de la vivienda y desmembrar los contenidos de la ley del '68. Recuperada la institucionalidad democrática, los sectores populares –en particular FUCVAM- reclaman la vigencia de los espacios políticos y presupuestarios previstos por la ley, al tiempo de proponer medidas de emergencia que aliviaran el alto déficit acumulado durante trece años de inacción oficial en el campo de la vivienda social.

Durante el primer período de re-institucionalización (1985-89, Partido Colorado) no se producen cambios sustanciales en la situación, lo que obliga a que FUCVAM tome medidas de lucha que van desde la huelga de pagos al Banco Hipotecario (1987) a la ocupación masiva de tierras municipales (1989).

En 1990 cambian las coordenadas políticas y el gobierno nacional es asumido por el Partido Nacional y el gobierno municipal de Montevideo (donde reside la mitad de la población uruguaya y se concentra la mayoría de las actividades económicas) es conquistado por la coalición de izquierda Frente Amplio.

Es entonces que FUCVAM firma un Convenio de Tierras con el gobierno de Montevideo, en tanto que el Parlamento Nacional aprueba la Ley 16.237, recreando parcialmente las condiciones de acceso a la vivienda para los sectores populares (previsión presupuestal, plan de acción, esquema de trámites administrativos y creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente).

Una de las consecuencias más notorias de la ausencia de políticas públicas en materia de vivienda de interés social fue el aumento en más del 40% del déficit habitacional en el período intercensal correspondiente a la dictadura militar. El desmantelamiento del aparato legal y administrativo también influyó en el crecimiento de los asentamientos irregulares y las condiciones de pobreza extrema los sectores urbanos más desprotegidos.

Una vez instalado el novel Ministerio de Vivienda (1992) las acciones se orientan a

dos estrategias diferenciadas: la construcción de Núcleos Básicos Evolutivos (NBE, viviendas embrión de 32 m<sup>2</sup>) y la atención de la demanda de las cooperativas como único sector organizado (unas 6.000 familias por esa fecha).

Los NBEs se construyen a través de empresas privadas convocadas por licitación pública y las viviendas son adjudicadas “llave en mano” a demandantes inscriptos en los programas del Ministerio. Los adjudicatarios se conocen en el momento de pasar a convivir en el mismo barrio y los programas carecen de seguimiento social-comunitario. Tampoco se preveían las acciones de crecimiento de la vivienda embrión, dejando este aspecto ligado a las posibilidades de cada familia.

Las cooperativas debieron bregar por algún tiempo más debido a que muchos aspectos administrativos tardaron en resolverse<sup>1</sup>.

La situación de “urgencia” de muchas familias organizadas en cooperativas no se condecía con la lentitud de los trámites necesarios para acceder a un préstamo y construir las viviendas.

Ante la situación descrita, FUCVAM decide proponer al Ministerio de Vivienda la posibilidad de ensayar la construcción de cooperativas en el marco de los “Programas de Emergencia” que desarrollaba este organismo y que consistían en la construcción de NBEs, con trámites más rápidos aunque con costos menores a los usuales en las cooperativas.

Luego de una negociación que abarcó 1993 y buena parte de 1994, incluyendo una ocupación masiva de la sede del Ministerio de Vivienda y varias movilizaciones públicas, se logra articular un Convenio a través del cual se construirían 206 viviendas en sistema cooperativo por ayuda mutua, en el marco de un programa de emergencia del Ministerio de Vivienda.

### **Breve presentación de las cooperativas:**

- Cooperativas de Viviendas Leandro Gómez, 105 familias. La organización surge a partir de una ocupación de un terreno privado en la zona de Bella Italia de Montevideo, en la perspectiva de evitar el desalojo y procurando una mejor calidad de vida.
- Cooperativa de Viviendas de los Trabajadores, 50 familias. La organización surge en el Barrio Reducto de Montevideo, con familias que alquilaban casas modestas y en algunos casos ocupaban fincas ociosas y en mal estado.
- Cooperativa de Vivienda Horizontes Nuevos II, 40 familias. La organización surge en un asentamiento ubicado en el límite Este de Montevideo, en el que la gente ocupaba viviendas precarias junto al arroyo Carrasco, con graves problemas de polución.
- Cooperativa de Viviendas Hogar 1, 11 familias. La organización surge de un grupo de familias muy pobres que habían ocupado las instalaciones de una vieja fábrica textil abandonada para residir.

### **3.- Objetivos, estrategias y alcance**

#### **Objetivos generales**

- Resolver la demanda de vivienda de 206 familias de muy bajos ingresos económicos, en situación de emergencia y en algunos casos con riesgos ambientales y sanitarios.
- Promover la organización y participación activa de los beneficiarios.
- Debido a la emergencia, concretar líneas de financiamiento operativas y rápidas que permitieran acceder a las viviendas de manera eficiente.

---

<sup>1</sup> Fundamentalmente a que los esquemas utilizados estaban pensados para adjudicatarios individuales según los sucesivos asesoramientos proporcionados por los técnicos del BID, y las cooperativas –de propiedad colectiva– no aceptaban algunas imposiciones que alteraran la identidad y los mecanismos de funcionamiento estatutarios.

- Urbanizar una parte de un barrio carente de servicios por la vía de incorporar población no residente, densificando y aportando los equipamientos necesarios.

### **Objetivos estratégicos**

- Demostrar que la población organizada puede manejar los recursos públicos de manera más eficiente que las empresas privadas.
- Establecer un proceso de desarrollo comunitario alentando los programas sociales, los emprendimientos colectivos –aún más allá de las viviendas- a través de planes sustentables y la toma de conciencia por parte de los grupos.
- Lograr un producto vivienda superior en confort y calidad al obtenido por los programas de NBEs oficiales, pero manteniendo los mismos costos.
- Lograr un mejor posicionamiento para posteriores negociaciones con las autoridades.

### **Población participante y entorno beneficiado:**

Los participantes son las 206 familias pero el impacto esperado alcanza a cerca de 2.000 familias de muy bajos recursos que residen en la zona de manera precaria desde hace muchos años.

La zona se verá dotada de saneamiento, red lumínica, servicios comerciales y comunitarios, transporte colectivo, mejoramiento vial y alcantarillado.

### **Alcance territorial:**

Quinta de Batlle, subzona de Piedras Blancas del territorio del Centro Comunal Zonal N° 10 de Montevideo.

### **Aspectos innovadores:**

Un programa de emergencia oficial cuyo destinatario son familias individuales es tomado por grupos organizados y los recursos administrados directamente por la población involucrada.

Se demuestran los alcances de la autogestión y la ayuda mutua optimizando los escasos recursos que el Estado destina a la población de menos recursos económicos.

### **4.- Actores involucrados**

- Las Cooperativas de Vivienda (4) articulan todo el proceso, administran los recursos, proponen los programas de urbanización, aportan el trabajo de ayuda mutua y diseñan las estrategias comunitarias y de relacionamiento con el medio
- Los Institutos de Asistencia Técnica (Centro Cooperativista Uruguayo CCU, en el caso de Hogar 1 y Horizontes Nuevos II y Cooperativa de Asistencia Técnica Vivienda y Medio Ambiente, COVIMA, para Leandro Gómez y de los Trabajadores) elaboran el proyecto constructivo junto con las cooperativas, realizan las presentaciones correspondientes a los recaudos técnicos necesarios para solicitar el préstamo, realizan el seguimiento de obra y asesoramiento general durante el proceso de construcción.
- La Intendencia Municipal de Montevideo, aporta el terreno y la infraestructura urbana necesaria para el desarrollo de la obra.
- El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente aporta el financiamiento del proyecto.
- El Banco Hipotecario del Uruguay es el depositario de los recursos del financiamiento aportado por el Ministerio y libera partidas de acuerdo a la certificación de los avances físicos de la obra.



- FUCVAM articula todo el proceso y se posiciona junto a las cooperativas como el principal negociador con los organismos oficiales. Aporta durante el proceso de formación y consolidación de los grupos el asesoramiento necesario en los aspectos administrativos y legales, realiza acciones de formación para la gestión y formación política y facilita los mecanismos de relacionamiento horizontal con otras cooperativas.

## **5.- Componentes del Programa**

**Desde el punto de vista del hábitat**, el programa previó la construcción de los cuatro grupos de cooperativas de vivienda. Para ello se adquirieron los terrenos necesarios para la construcción de las 206 viviendas, tres salones comunitarios (uno es compartido por dos cooperativas, incluye gimnasio de básquetbol e instalaciones), un espacio deportivo abierto, un área de producción (se ha alternado la producción de baldosas cerámicas y bloques de cemento), dos áreas de juegos infantiles y dos locales comerciales.

Se gestionó la dotación de servicios de saneamiento, alcantarillado, calles y red lumínica, también telefonía pública y modificación de la frecuencia e itinerarios del sistema de transporte público colectivo.

Las viviendas tienen las características de ser del tipo “cáscara evolutiva” en la que se propone un núcleo básico de 60 m<sup>2</sup> de área inicial.

Las viviendas se agrupan en tiras en un conjunto de densidad media, lo cual posibilita obtener economías en los siguientes aspectos:

- equipamientos urbanos (reducción de redes de infraestructura y caminería).
- incidencia en el costo de la tierra, atendiendo simultáneamente a criterios de racionalidad en materia de crecimiento urbano
- incidencia en los rubros de movimiento de tierras y fundaciones
- reducción de los metrajes de cerramientos exteriores (dado la compacidad de la solución), lo cual viabiliza plantear en el núcleo inicial cerramientos que cumplan con las normas de habitabilidad, al tiempo que contemplan costos mínimos de mantenimiento

En las cuatro cooperativas se utilizaron sistemas constructivos tradicionales a los que se integraron elementos prefabricados livianos de hormigón (cemento) y de cerámica, aptos para el trabajo de ayuda mutua.

Los proyectos presentan algunas variaciones en las soluciones de aislamiento termoacústica y otros detalles pero los costos son iguales en términos globales.

**Desde el punto de vista social**, los grupos participan en todo el proceso de gestión y producción de las viviendas. Los cooperativistas asumen de manera autogestiva la administración de los recursos, el relacionamiento con los proveedores y el personal contratado. La administración directa tiene como resultado una correcta selección de los materiales a utilizar, la eliminación de costos de intermediación y la posibilidad de realizar una planificación estratégica en las inversiones de manera colectiva, lo que redundará en un mayor compromiso de los cooperativistas con el proyecto.

El personal contratado se conforma a partir del reclutamiento que realiza la cooperativa de trabajadores calificados que realizan el trabajo especializado.

Los cooperativistas aportan la ayuda mutua, constituida en principio por tareas que pueden ser desglosables en operaciones sencillas. A medida que se desarrolla la construcción, los cooperativistas van asumiendo tareas más complejas o con mayor grado de precisión. El desarrollo de trabajo es parte de la planificación por lo que las cooperativas se obligan a un sistema de evaluación de rendimientos de manera permanente.

Debe destacarse el **papel asumido por las mujeres**. En los casos de Hogar I y de los Trabajadores la mayoría de los cargos de dirección durante el período de obra fueron asumidos por mujeres. En las tareas de ejecución, es posible identificar áreas que fueron asumidas íntegramente por brigadas de mujeres, tal como: herrería y confección de estribos para estructuras de cemento, enhebrado de las conexiones de la red eléctrica interna, finales y terminaciones de revoques y revestimientos de baños y cocinas.

## **6.- Descripción de los instrumentos**

Las cooperativas son organizaciones permanentes. El régimen de propiedad es colectiva por lo que cada asociado firma un contrato de uso y goce de la vivienda con su cooperativa.

El régimen de ayuda mutua implica la realización de por lo menos un 20% de los costos de proyecto a través del concurso directo de las horas de trabajo de los asociados, lo que se traduce en unas 21 horas semanales de trabajo aportado por cada familia.

Los cooperativistas no saben cual va a ser su casa sino hasta el final de la obra cuando las mismas son sorteadas.

Cada cooperativa recibe un préstamo por parte del Ministerio de Vivienda que cubre el 80% del costo general del programa. Con ese préstamo, además de financiar la construcción de las viviendas, se deben pagar los costes del terreno (que no deben superar el 15% del monto global del programa).

El préstamo -en este caso- cuenta con un subsidio del orden del 19%; el saldo es amortizado en cuotas durante 25 años y con una tasa del 2% de interés anual.

Los Institutos de Asistencia Técnica son equipos multidisciplinarios, regulados por ley. En este caso se trata de cooperativas de prestación de servicios técnicos. El costo de estos servicios son financiados con -hasta- el 7% del monto total del programa.

Los recursos del Ministerio de Vivienda provienen del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización que se constituye a partir de la recaudación del 2% de los salarios de la población económicamente activa del país.

## **7.- Logros y principales lecciones aprendidas**

Se construyeron las 206 viviendas previstas. Los ahorros producidos durante la gestión, debido a la buena administración de las cooperativas, posibilitaron que las mismas se entregaran a sus destinatarios terminadas (el proyecto original no preveía las divisorias de la segunda planta y un sinnúmero de detalles de terminación que fueron agregados como instalación de lavadero de ropa, cerramientos de patios traseros, mobiliario de cocina, etc.).

Se urbanizaron cerca de diez manzanas, generando la infraestructura necesaria para la inserción futura de 250 familias más y beneficiando a un entorno de 2.000 familias.

Se constituyó un entramado social con fuerte capacidad negociadora y con un sistema de referentes sociales que ha posibilitado que las cooperativas asuman papeles protagónicos en la discusión y búsqueda de alternativa a problemas como el de la seguridad ciudadana, el equipamiento colectivo y la participación popular en los procesos de descentralización y desarrollo de gobierno local de Montevideo.

Quedó demostrado que la capacidad de las cooperativas, a través de la ayuda mutua y la autogestión, puede producir viviendas de notoria mejor calidad que los programas oficiales desarrollados a los mismos costos. Lo mismo debe decirse en términos de los activos sociales generados en beneficio de la comunidad toda y la economía de recursos que ello implica.

La gestión de este proceso implicó, en general, el siguiente itinerario:

- o 1992-94: se constituyen los grupos, obtienen sus personerías jurídicas y se

- encaminan los procesos tendientes a obtener la tierra.
- 1994-95: se realizan los trámites y negociaciones para obtener el préstamo.
- 1995-97: se realizan las obras.
- 1998: inicio del proceso comunitario y realización de obras complementarias.

Hasta 2001 se puede afirmar que, además de las 206 viviendas producidas en la Quinta de Batlle, se han construido unas 350 más con los mismos costos y características, por el sistema cooperativo.

En 1999, en la zona urbanizada por las cooperativas -y en el marco del **mismo programa de emergencia**- se comenzaron a construir unos 250 Núcleos Básicos Evolutivos (por licitación pública, construcción por empresa privada y entrega a destinatario individual llave en mano). Es decir que la gestión de este programa demoró por lo menos dos años más que el de las cooperativas, a pesar de que éstas debieron negociar y presionar al Ministerio de Vivienda para ser incluidas en ese programa.

El Programa de la Quinta de Batlle, perfectible en muchos aspectos pero exitoso desde el punto de vista técnico y político, también fue uno de los primeros programas de construcción de vivienda nueva en el que participó la Intendencia de Montevideo en el primer período de gestión del gobierno de izquierda. Se menciona este aspecto en virtud del papel articulador desempeñado por FUCVAM entre dos dependencias de gobierno de signo político diferente.

La sistematización de este proceso ha servido a FUCVAM para oponerse sistemáticamente a la inversión de recursos públicos de manera indiscriminada en la construcción de Núcleos Básicos Evolutivos

#### Cuadro de costos (1997)

	Unidades Reajustables	Dólares americanos	Incidencia
Préstamo Ministerio e	844	13.504	
Intendencia	343	5.488	
Subsidio Ministerio e			
Intendencia			
<b>INVERSIÓN TOTAL</b>	<b>1.187</b>	<b>18.992</b>	<b>80%</b>
<b>APORTE AYUDA MUTUA</b>	<b>297</b>	<b>4.752</b>	<b>20%</b>
<b>VALOR DE TASACION</b>	<b>1.484</b>	<b>23.744</b>	<b>100%</b>

#### Comentarios finales

Los beneficiarios de programas de Núcleos Básicos Evolutivos tienen un subsidio real mayor que el de las cooperativas, a pesar de tratarse de los mismos montos de inversión. Un beneficiario de NBE realiza un pago de una cuota mensual de 2 Unidades Reajustables (unos US\$ 24 a 05/02) durante un período de 6 años. Las cooperativas, sin embargo, deben pagar una cuota promedio de 3,5 Unidades Reajustables (unos US\$ 43) durante un período de 25 años.

Los NBE se han prestado para toda suerte de maniobra clientelística por parte de los titulares de los organismos públicos y también han tenido enormes dificultades de ejecución por parte de las empresas beneficiarias de las licitaciones (costos mayores, patologías, materiales de calidad deficiente, etc).

FUCVAM viene desarrollando una intensa movilización para que las cooperativas que han construido en los mismos niveles de tasación que los NBEs sean equiparados en su período amortizante. Existiría un principio de acuerdo para concretar esta propuesta por parte del Ministerio de Vivienda pero hay una fuerte oposición por parte del BID (financiador de

gran parte de la infraestructura de estos programas) en virtud de la naturaleza “colectiva” de las cooperativas –en particular su régimen de tenencia y propiedad.

Las cooperativas afectadas -a mayo del 2002- estaban desarrollando una medida de fuerza consistente en el pago de **sólo 2 UR** de amortización, combinada con movilizaciones callejeras.

En el mes de julio de 2004 FUCVAM acuerda con el Ministerio de Vivienda que el sistema de devolución del crédito otorgado a las cooperativas goce del mismo nivel de subsidio que los Núcleos Básicos Evolutivos, lo que lleva a reducir la cuota de amortización en un 50% y bajar el plazo de 25 a tan sólo 5 años. De esta forma se cierra un fuerte conflicto que FUCVAM mantenía con las autoridades públicas resultando en un claro beneficio para las cooperativas.

A agosto de 2004 se culminó la construcción de los 250 Núcleos Básicos Evolutivos, elevando la densidad de la zona en unos 1.200 pobladores más. Las cooperativas han completado todas las obras de infraestructura (conexión al saneamiento, pavimentación, retiros, iluminación) lo que ha favorecido enormemente la inserción de los nuevos pobladores (sin que ellos debieran invertir recursos). Las cooperativas han dinamizado los servicios comerciales, edificando locales donde funcionan algunos almacenes de mercaderías básicas, al tiempo que lograron alterar la frecuencia y el recorrido de una línea de transporte colectivo que los conecta directamente con el centro de Montevideo, el centro local y las principales avenidas de la región.

Finalmente, y como dato anecdótico, algunos hijos de cooperativistas de COVILG y COVITRAB han organizado una nueva cooperativa (“Cooperativa de Viviendas por Ayuda Mutua Andresito” –COVIAMA), obteniendo su personería jurídica y acceso a un predio del Convenio de Municipal Tierras a unos 20 minutos de la Quinta de Batlle.

## **8.- Palabras clave**

Uruguay, Montevideo, Quinta de Batlle, Cooperativas de Vivienda, Autogestión, Ayuda Mutua, Mejor Calidad a Igual Costo, Participación social, Urbanización y Desarrollo Comunitario.

## **9.- Fuentes**

CCU “Dinámica Cooperativa” varios números  
CCU Memorias descriptivas  
COVIMA Memorias y documentación interna  
Chavez Daniel y Rodríguez Hugo 20xmiles (video, 1991)  
FUCVAM “La Reforma Urbana” serie (1990/1995)  
MVOTMA “Plan Quinquenal de Vivienda 1990/95”  
Vidal Javier “Programa Caminando: un viaje al interior de la FUCVAM” (1999)  
Vidal Javier “Cooperativas de Vivienda, claves de interpretación (2000)

## **10.- Contactos**

FUCVAM  
E. V. Haedo 2219  
CP11200 Montevideo  
URUGUAY  
Tel: (598-2) 408 42 98/99  
Fax: (598-2) 401 98 74  
Correo electrónico: [fucvam@chasque.net](mailto:fucvam@chasque.net)

**Venezuela**

# Urbanización Nueva Democracia

## **1.- Identificación General**

**Ubicación:** Las Farias, Maracaibo, Zulia, Venezuela.

**Autor de la ficha:** Janeth Díaz, Grupo de Investigación la Producción de los Barrios Urbanos. Sector de Estudios Urbanos, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela.

**Breve descripción del caso:** un acto de valentía de un grupo de familias impulsó un gran proyecto de autogestión. Se inició con la ocupación, por familias e individuos, de unos terrenos del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, (FONDUR). Inmediatamente los ocupantes fueron desalojados por la policía. No obstante, volvieron a ocupar. Posteriormente, luego de conversaciones, peleas, discusiones optaron por hacer un *desalojo voluntario*. De ahí surgió un grupo de ocupantes que decidió organizarse para comprar el terreno a la institución del Estado propietaria e iniciar el proceso de urbanización y construcción de las viviendas. Han pasado seis años y a pesar de las infinitas privaciones y dificultades han logrado realizar el sueño de urbanizar y construir sus casas. Un grupo de personas, entre ellas algunas de las primeras *invasoras*, bajo la filosofía de que la vivienda progresiva permite a las familias la posibilidad de tener un vecindario, ampliar sus casas, desarrollar áreas comunes y el respaldo para mantener el concepto de comunidad a través de los años, ha logrado producir sin ser *promotores capitalistas*.

## **2.- Historia, antecedentes y contexto**

El 4 de febrero de 1992, cuando en Venezuela se daba un golpe de Estado, un grupo de familias de bajos recursos impulsados por el deseo de una vivienda, se reúnen y ocupan un terreno. Con la fabricación de unos “ranchitos”, dan inicio a la invasión de 25 hectáreas de terreno propiedad del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano.

Una vez invadido, se conformaron como grupo para organizar a la gente y hacer resistencia al desalojo. En su permanencia una o varias Instituciones del estado les plantean negociar la tierra con la condición de desalojar el terreno y les proponen organizarse como asociación civil. Es así como los ocupantes desalojaron el *terreno voluntariamente* y bajo la asesoría de instituciones como el INREVI-Zulia y el Instituto de Desarrollo Social (IDES), se organizaron como sociedad civil, logrando concretar la compraventa del terreno.

Desde ese momento, se inicia el proyecto de cinco etapas que comprende Nueva Democracia, con la participación activa de la comunidad y de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Zulia (LUZ) (ver Anexo).

Para la ejecución del proyecto, el IDES financió los servicios y la ejecución de la primera etapa de las viviendas, donde se dio prioridad a los invasores y a personas de bajos recursos. En la segunda etapa de las viviendas se incorporaron familias de ingresos medios, como una estrategia para obtener el capital faltante para la compra del terreno.

Hoy día, Nueva Democracia tiene 664 viviendas construidas de las dos primeras etapas, con igual número de familias beneficiadas. Quedan tres etapas por construir (394 viviendas) y muchos sueños por concretar.

### **3.- Objetivos, estrategias y alcances**

#### **Objetivos:**

- Solucionar el problema de la vivienda de un gran número de familias, en base a un proceso de gestión organizada por la misma comunidad.
- Construir y desarrollar, en forma integral el hábitat de la comunidad Nueva Democracia.
- Procurar el bienestar de la comunidad y la participación activa de todos y cada uno de los habitantes de la urbanización.
- Contribuir a resolver la problemática social de otras comunidades.

#### **Criterios estratégicos:**

- La gestión es controlada y fortalecida desde el inicio por la comunidad beneficiada.
- La comunidad se asesora, fortalece, informa y participa en todos los aspectos de la gestión.
- Se permite la participación activa de personas e instituciones que no habiten en la urbanización a fin de fomentar y articular a los actores en el proceso de producción de los servicios y las viviendas.
- La propuesta, como forma de presión y solicitud de asistencia, financiamiento y asesoría, lo que contribuyó a la consideración activa de la comunidad en la toma de decisiones, el diseño y la ejecución del proyecto.

#### **Tamaño de la población participante y beneficiaria:**

Se han beneficiado 664 familias en las dos primeras fases del desarrollo; y un gran número de comunidades vecinas ven en la comunidad Nueva Democracia una referencia para resolver sus problemas.

#### **Alcance territorial:**

Comprende 25 hectáreas en 5 etapas de desarrollo.

#### **Aspectos innovadores:**

Como aporte se considera la creación de un hábitat, a través de la organización social de los ocupantes del terreno y su incidencia en la gestión local al ser articuladora de los diferentes actores que han participado en la producción social.

### **4.- Actores involucrados y papel que desarrollan**

- La comunidad como actor principal del proceso, coordinadores y articuladores de los diferentes componentes, operando legalmente bajo la forma de Asociación Civil Nueva Democracia (ACINDE).
- Universidad de Zulia (LUZ), elaboración del proyecto inicial para el conjunto de Nueva Democracia.
- Gobernación de Zulia, motivación al desalojo, promoción y constitución de la asociación civil sin fines de lucro entre los ex-ocupantes y aspirantes a una vivienda digna.
- Instituto de Desarrollo Social (IDES) asistencia financiera y técnica en la construcción de la 1a y 2a etapas.

- Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR), asistencia técnica y financiera en la construcción de la 3a y 4a etapa y venta del terreno.

## **5.- Componentes del programa o proyecto (breve descripción de cómo se articulan)**

En la elaboración del proyecto se consideró, en cuanto al **hábitat**, la adquisición del terreno y su adecuación para la construcción de las viviendas de una manera progresiva y por fases, con visión de futuro y adaptada a las necesidades económicas, sociales y culturales de sus habitantes, así como la dotación de los servicios básicos de infraestructuras de red, equipamientos, áreas verdes y plazas, escuelas, oficinas comunitarias, deportivas, entre otras.

En cuanto al **componente social**, se activó la participación social motivando, a través de talleres, la formación e información del proceso a la comunidad y organizando comisiones de servicios para el mantenimiento, evaluación y control de lo edificado.

Se busca mantener la autonomía en las decisiones, invitando a la concertación con todos los actores involucrados, a través de concentraciones y reuniones. Destaca igualmente la equidad de participación tanto de niños como de jóvenes, mujeres y lisiados. Se enfatiza cotidianamente la importancia de la vida en familia y comunidad, aumentando la autoestima en talleres especiales.

Los habitantes apoyan las prácticas deportivas, culturales y las expresiones musicales de la región, aportando para la dotación de instrumentos e implementos necesarios a las organizaciones y propiciando el intercambio con comunidades vecinas.

La comunidad ha participado con recursos y con el mantenimiento de los servicios, áreas verdes y edificaciones, generando empleo y fortaleciendo el desarrollo económico y social de la comunidad (1).

Durante el proceso se contribuyó al desarrollo de la urbanización, articulada a la ordenación urbana existente, al mejoramiento de la imagen urbana y de los espacios públicos, y la convivencia urbana, incrementando la seguridad del sector, el bienestar y el intercambio social.

## **6.- Principales instrumentos utilizados**

La comunidad opera bajo la forma legal de Asociación Civil Nueva Democracia (ACINDE). Está conformada por un representante de cada calle y condominio.

Actúa en base a comisiones de Urbanismo, Educación Deportes, Cultura; tiene comisiones de servicios que se encargan de recoger las necesidades de cada sector y plantearlas posteriormente a las autoridades u organismos competentes.

Los deberes y derechos están bien definidos. Los vecinos aportan para la producción de nuevas infraestructuras y su mantenimiento; asimismo, colaboran con la determinación de problemas en el sector y las viviendas, de manera democrática según sus posibilidades.

Dentro de la comunidad se realizan talleres y cursos para capacitar a los vecinos, quienes luego de tener los conocimientos prestan sus servicios dentro de Nueva Democracia de manera gratuita, impulsados por la meta de una mejor vida.

## **7.- Logros y principales lecciones aprendidas**

### **Logros:**

1. Construcción de 664 viviendas con servicios, planes, parques, plazas, etc.



2. Capacidad de organizarse socialmente de una manera autónoma, con base en la solidaridad al vecino, con un alto compromiso social y visión de futuro.
3. Resolución, por la propia comunidad y con asesoría de algunas instituciones del Estado, de la adquisición del terreno.
4. El diseño de un conjunto, no sólo con los ocupantes iniciales-personas en general de escasos recursos- sino también con personas de ingresos medios y estables. Lo que permitió hacer un urbanismo que los primeros no hubieran podido hacer solos.
5. Impacto positivo en las políticas públicas, al financiar la propia comunidad los servicios en varios momentos.
6. Lograr integrar a la comunidad a la dinámica de las organizaciones de los barrios vecinos. Quieren que sus logros sirvan a otras comunidades con las mismas condiciones económicas y sociales.
7. Y una gaita, para terminar, compuesta por los mismos habitantes organizados de Nueva Democracia.

Autor: Miguel Aguirre

### **La invasión**

*``De una modesta invasión  
un gran proyecto ha nacido  
que sería la solución  
de obtener tu domicilio  
se construyó el Urbanismo  
a Dios queremos dar gracias  
hoy todos los habitantes  
de la Nueva Democracia.*

*Socio hoy que estamos juntos  
Yo te quisiera invitar  
A defender y acatar  
Nuestras reglas y estatutos.*

*Queremos vivir mejor  
Y la forma más sencilla  
Es darle a nuestra familia  
Valor justicia y honor''.*

### **Lecciones aprendidas:**

1. Que la capacidad de gestión de la comunidad puede trascender las metas iniciales y proponer proyectos ambiciosos para resolver también el problema de la vivienda a otros.
2. Hay que trabajar solidariamente, con mucha perseverancia y fe, para realizar los sueños y mantener el concepto de comunidad a través de los años.
3. La relación con las instituciones gubernamentales, asesoras y educativas, es parte importante para el desarrollo del proyecto y organización comunitaria.
4. Se demostró que la vivienda progresiva es una opción viable, que permite a las familias la posibilidad de tener un vecindario, ampliar sus viviendas, desarrollar áreas comunes y **lograr producir** sin ser *promotores capitalistas*.

### **Obstáculos encontrados en el proceso:**

- Desde el momento de la ocupación, el desalojo como mecanismo de represión.
- El precio del terreno, la permisología, el financiamiento, la Ley de Política Habitacional.
- Trámites burocráticos largos y desgastadores, poca información y desarticulación de las instituciones públicas y privadas.
- La no continuidad en el financiamiento, paralizaciones temporales de la obra por falta de dinero y materiales.
- Los intentos de ocupaciones por individuos con intereses económico-lucrativos (“gans de ranchos”).

A todos estos obstáculos la comunidad logró soluciones, y lejos de desmotivarlos los unió más, para así conseguir lo que hoy en día tienen: una vivienda digna.

### **8.- Palabras clave**

Venezuela, Maracaibo, Nueva Democracia, organización, ocupación, vivienda, urbanismo, comunidades organizadas, autogestión, autonomía, solidaridad.

### **9.- Fuentes**

Basado en diversos documentos publicados por la asociación civil Nueva Democracia y entrevista realizada con su Presidenta, Nerys Cuenca. Ella fue de las primeras ocupantes y ahora es una de las principales líderes de la comunidad.

### **10.- Contactos**

Urbanización Nueva Democracia:  
Sector 5, Casa No 5-75 y 5-76, Idelfonso Vázquez  
Maracaibo, Zulia, Venezuela  
Teléfonos: Nerys Cuenca: 014. 6110206  
Néstor Ortiz: 016.6605667

Sector de Estudio Urbanos, Facultad de Arquitectura y Urbanismo,  
Universidad Central de Venezuela  
Correo electrónico: [tbolivar@villanueva.arq.ucv.ve](mailto:tbolivar@villanueva.arq.ucv.ve) - [jdiaz\\_arq@hotmail.com](mailto:jdiaz_arq@hotmail.com)

### **NOTAS:**

(1) En la comunidad se dan tres maneras de impulsar el desarrollo económico:

1. A través de la formación, por medio de talleres y seminarios (costura, repostería, pintura, trabajos manuales en general).
2. Otro por participación voluntaria de trabajo en la comunidad, por medio de las comisiones. Esta modalidad aumenta la autoestima y desarrolla habilidades de gestión y liderazgo en los habitantes. Fomenta el trabajo en equipo.
3. Por contratación de servicios profesionales de individuos y grupos de la misma comunidad Se reconocen los potenciales internos en cuanto a las labores y formación profesional, y se les *contrata formalmente* en la elaboración de proyectos de arquitectura, ingeniería, urbanismo, albañilería, biblioteca, casa comunal, vigilancia diurna y nocturna. Han demostrado capacidad, responsabilidad y sobre todo compromiso comunitario, lo que ha garantizado y aminorado la inversión tanto en tiempo como en dinero.

## Anexo: Detalle de las Etapas del Proyecto

Etapa	vivienda	urbanismo
<b>Etapa 1 y 2</b>	Se construyeron 494 viviendas de 45 mt2 en parcelas de 135 mt2, de construcción progresiva, pudiendo alcanzar los 136 mt2, dependiendo de los ingresos económicos de las familias, el financiamiento y la construcción de las viviendas y el urbanismo son por el <b>(IDES)</b> . Instituto de Desarrollo Urbano Regional del Estado Zulia.	
<b>Etapa 3</b>	Se construyeron 170 viviendas de 70 mt2 de dos niveles, en parcelas de 135 a 210 mt2. Son progresivas pudiendo alcanzar los 111mt2, dependiendo de los ingresos económicos de las familias. El financiamiento y la construcción de las viviendas y el urbanismo (con todos los servicios) son por el <b>FONDUR</b> , Fondo de Desarrollo Urbano Regional.	El urbanismo lo construyó y financió la comunidad con sus propios recursos y a través de la forma legal <b>ACINDE</b> , Asociación Civil Nueva Democracia. Esta es parte de una negociación comunidad-Gobierno Central, a fin de garantizar la construcción de las viviendas. Esta etapa posee todos los servicios públicos.
<b>Etapa 4</b>	Se ha iniciado la construcción de 130 viviendas con recursos del estado, a través de FONDUR.	El urbanismo lo construye y financia la comunidad con sus propios recursos. Esta es parte de una negociación comunidad-Gobierno Central a fin de garantizar la construcción de las viviendas.
<b>Etapa 5</b>	Hay proyecto para 152 viviendas, no hay construcción.	Se iniciaron los movimientos de tierra para el Urbanismo. Lo construye y financia la comunidad con sus propios recursos. Esta es parte de una negociación a fin de garantizar la construcción de las viviendas.
<b>Etapa 6</b>	En proyecto para 112 viviendas.	En proyecto. La comunidad compró el lote de terreno.

De este cuadro se deducen los siguientes datos:

- 494 viviendas en la 1° y 2° etapa.
- 170 viviendas en la 3° etapa.
- 664 viviendas totalmente construidas con el urbanismo completo y todos los servicios, áreas verdes (plazas) bibliotecas, casa comunal, parques, caseta de vigilancia, entre otros.
- 664 familias beneficiadas.

La 4ta, 5ta y 6ta etapas son proyectos a futuro. Se estima realizar 394 viviendas para un igual número de familias beneficiadas.

En total, entre las viviendas construidas y por construir, se beneficiarán 1.058 familias en el urbanismo “Nueva Democracia”.

**Africa**

**Benin**

# Développement Communautaire et Assainissement du Milieu

**Localisation:** villes de: **Cotonou** (arrondissement de Ste Rita, quartiers Gbégamey, Ahouansori et Yénawa), **Porto-Novo** (quartiers Djègan-Daho et Tokpota), **Parakou** (quartiers Alaga et Camp Adagbè) et communes de Kandi, Ouidah, Pahoue, Comé et Lokossa, Benin.

## Brève description de l'expérience:

1. Tri à la source, ramassage des déchets et micro-industrie en recyclage des déchets plastiques (Programme PrAPE - programme d'assainissement et de protection de l'environnement - de l'ONG DCAM).
2. Mobilisation et organisation sociale, infrastructures et services, équipements et places publiques (Projet de gestion urbaine décentralisée mis en œuvre par l'ONG DCAM).
3. Financement de l'économie locale (Programme PEBCo - Programme Epargne/Crédit à Base Communautaire - de l'ONG DCAM).

## 1.- Tri à la source, ramassage des déchets et micro-industrie de recyclage de plastique

L'initiative consiste à gérer avec la communauté les déchets qu'elle produit. Ainsi, la population dans son ensemble (plus de 500 000 hab. pour toute la zone d'intervention) a été mobilisée. Les jeunes charretiers collectent des ordures en porte-à-porte et la population paie en retour la prestation. La ville enlève les ordures des points de dépôts pour les acheminer à la décharge finale où se font le tri et le compostage. Ce système est soutenu par la récupération et le recyclage des matières plastiques et du papier dans un centre de la commune. En effet, le Pr.A.P.E (Programme Assainissement et Protection de l'Environnement de l'ONG DCAM) ramasse les déchets dans trois mille concessions pour une couverture à 85 % de la zone d'intervention et un taux de recouvrement des frais d'abonnement de 95 %. Chaque mois, plus de 10.000 m<sup>3</sup> d'ordures ménagères sont transportés sur une décharge située à 28 km. Les eaux d'infiltration sont contrôlées et la valorisation des matières organiques pour une agriculture biologique est développée. Cette initiative s'est très tôt développée pour devenir une structure d'assistance aux villes, aux ministères et aux ONGs, ainsi elle prend de plus en plus la forme d'une agence de développement communautaire, gérant avec les populations les questions de santé, de crédit, de formation, et de développement local.

Les opportunités d'emplois ont été développées à travers la collecte porte-à-porte, le tri, la récupération des déchets, et grâce aux crédits accordés. Avec 35 % des recettes, les associations disposent d'un Secrétariat Permanent pour mettre en œuvre les décisions du Comité Communal, ce qui est unique à Cotonou. Cette forte organisation permet de gagner

les premiers prix des concours des quartiers les plus propres, souvent octroyés par la ville, le Ministère de l'Environnement, ou le Ministère de l'Intérieur.

Par ailleurs, l'ONG a pu, grâce à son partenaire EED, mettre en place une micro-industrie de production de gaines électriques à partir des déchets plastiques qui sont retirés des déchets ménagers depuis la source. Cette expérience, unique en République du Bénin, veut essayer d'apporter une solution écologique, durable, et rentable à la gestion des déchets au niveau de nos villes.

Enfin, depuis 2002, l'ONG a mis en place un nouveau projet (le Projet d'appui à la valorisation des déchets et à la décentralisation) qui développe auprès des communes chefs-lieux de département une expertise en appui-conseil pour l'organisation de la gestion des déchets ménagers, la protection des ressources en eaux et l'installation des infrastructures.

Au début, il a été préconisé de collecter les ordures auprès de toute la population et de leur faire payer entièrement le coût de la pré-collecte, et après trois ans d'organiser la communauté à gérer elle-même l'initiative, puis après cinq ans, d'amener la ville de Cotonou à prendre en charge le transport et le traitement. Cette expérience a obtenu les résultats prévus et aujourd'hui, une bonne organisation de la communauté est mise en place pour bien gérer les déchets. Une contribution remarquable dans ce domaine est apportée par le Pr.A.P.E. aux grandes villes du Bénin sur demande des agences de financement et d'organisation de jeunes. Notre expérience a été sollicitée pour l'élaboration des décrets présidentiels devant régir la gestion des ordures sur tout le territoire national. Nous constituons une véritable représentation auprès des structures municipales, gouvernementales, des agences internationales de financement, de toutes les ONGs s'occupant de la gestion des déchets à Cotonou et nous disposons également du titre de représentant national « Waste Net Benin ». Les populations ont acquis l'expérience de disposer les ordures dans les poubelles, de payer pour leur enlèvement (95 %) et de mettre de côté les objets vendables des ordures ménagères. Le FNUAP a identifié l'expérience en 2001 comme devant être encouragée et à travers un déjeuner de presse qu'il a organisé, cette expérience a été présentée aux journalistes. De même, un documentaire a été réalisé sur l'expérience et diffusé aux membres du gouvernement, aux députés, aux ONGs, aux journalistes lors de la publication du Rapport Mondial sur l'Environnement et la Population. Le quartier est reconnu par le Ministère de l'Environnement et la Municipalité comme le « quartier le plus propre de Cotonou » et le PNUD a primé un journaliste qui a publié le Pr.A.P.E. lors d'un concours comme étant une expérience originale. L'expérience a pu développer des stratégies dans le domaine de la pré-collecte des ordures ménagères, de la valorisation et du recyclage de plastique et est devenue le leader en matière de gestion de déchets en participant à des émissions à la télévision et à la radio.

Pour mesurer les résultats par rapport à l'objectif, les indicateurs suivants sont considérés :

- 80 % de la population sont abonnés au ramassage des ordures après 5 ans ;
- 95 % abonnés payent après cinq ans
- La collecte porte-à-porte s'autofinance à 100 % après 5 ans.
- Les emplois créés sont permanents.

## **2.- Mobilisation et organisation sociale, infrastructures et services, équipements et places publiques**

- **Projet**
  - Préparation du projet
  - Mise en place des acteurs institutionnels du projet
  - Organisation des communautés dans chaque quartier
  - Etudes diagnostiques et ateliers de planification
  - Elaboration du plan de développement de quartier
  - Mise en œuvre des plans de quartier
  
- **Objectifs**
  - Promouvoir les mesures préventives en matière de santé (vaccination, moustiquaires imprégnées, assainissement du milieu, etc.)
  - Aider les populations en milieu rural et urbain à passer du statut de bénéficiaires des soins à celui de promoteurs de la santé dans leurs propres communautés
  - Promouvoir et soutenir tous les efforts dans le domaine de la protection de l'environnement
  - Encourager les initiatives génératrices de revenus (agriculture, élevage, petit commerce, etc.) en particulier dans les groupes de femmes par des appuis en crédits
  - Soutenir les programmes d'éducation des femmes dans le domaine de la nutrition, des soins de santé primaires, du planning familial, etc.
  - Condamner les cas d'injustice dans les communautés et soutenir les efforts faits pour le respect de la dignité humaine et des ressources naturelles
  
- **Stratégies**
  - Formation des groupes stratégiques de la commune
  - Mise en place d'un mécanisme de gestion durable des déchets
  - Mise en place d'un comité de développement de quartier et enfin
  - Mise en place d'une banque communautaire pour non seulement faciliter la mobilisation des acteurs mais également apporter un appui financier aux groupements et aux entreprises qui s'efforcent de s'organiser et d'être une réponse au processus de développement en cours dans leur localité.

Les zones d'intervention de l'ONG DCAM sont les milieux désenclavés où se posent de réels problèmes d'environnement (absence de gestion des déchets et des eaux usées, de points de regroupement intermédiaires des déchets, absence d'infrastructures et équipements socio-communautaires de proximité), d'organisation sociale, de mobilisation de ressources, et des besoins en financement pour l'économie locale (appui financier aux groupements, associations, comité de développement, les entreprises privées et les ONG).

Les quartiers sont des zones périurbaines d'accès très difficile où les services urbains de proximité font défaut, où l'accès aux équipements socio-communautaires est pratiquement inexistant (eau potable, ramassage des ordures, soins de santé primaire, logement précaire, infrastructures scolaires, équipement économique, etc.)



L'ONG DCAM accompagne techniquement les initiatives et expérimente les premières étapes les plus importantes des activités avec la communauté avant de lui léguer l'entière responsabilité de la gestion qu'elle organise en respect du rôle des parties. Toute expérience bâtie et supportée par la population est durable et s'impose sur le terrain. Et dans ce cadre, toutes les activités au niveau de l'ONG recherchent avant tout comment associer efficacement la population et comment bâtir un modèle qui s'appuie sur la volonté et la méthode communautaire. Nous citerions en exemple notre banque communautaire qui fonctionne sans subvention extérieure.

### **3.- Financement de l'économie locale**

L'initiative a nécessité de promouvoir les activités génératrices de revenus au sein de la communauté pour renforcer sa mobilisation. Une banque communautaire alors créée et fonctionnant sans subvention a pu octroyer sur la base de l'épargne locale US\$ 600.000 de crédits à des groupements des femmes, à des jeunes et à des associations de ramassage des ordures dans d'autres villes. Cette banque pré-finance les activités des ONGs (ce qui n'est pas le cas des banques classiques) qui ont déjà des contrats de financement et qui attendent le virement. Cette banque travaille avec 2500 épargnants et 1200 bénéficiaires de crédits. Aujourd'hui, elle essaie, dans la mesure du possible, de créer, dans toutes les zones d'intervention de l'ONG, des antennes afin de faciliter la mobilisation des populations et de financer par là leurs activités. En dehors de Cotonou, la banque s'est déjà installée à Porto-novo et à Parakou où ce sont surtout les groupements des femmes qui sont financés.

Mais en plus de l'appui financier, la banque assure pour ses clients un appui technique dans l'élaboration et la présentation de leurs projets ainsi que dans la restructuration des groupements, associations, comités de développement, voire même dans celle des entreprises. Elle organise aussi en direction de ces dernières des formations fonctionnelles sur la tenue de la comptabilité journalière, la gestion efficace du crédit, etc.

Au niveau de la banque communautaire, la solidarité s'est accrue avec l'ouverture du portefeuille de crédit vers d'autres communautés. Du point de vue institutionnel, la banque a étendu sa base à Parakou dans le septentrion et à Yénawa, une autre commune de Cotonou et s'apprête à s'installer à Porto-Novo. Ses activités d'appui à l'élaboration des projets et à l'assistance de gestion se sont véritablement développées. Ainsi de 1996 à 2002, le PEBCo a accordé un portefeuille de crédit de près de 830 millions de francs CFA à ses clients (sans apport extérieur) avec un taux d'intérêt mensuel de 2% (25 000 – 500 000 FCFA) à 1,8 % (500 000 – 5 000 000 FCFA).

- *Domaines financés :*

1. Commerce : 41% du crédit alloué
2. Elevage, agriculture et pêche : 1% du crédit alloué
3. Exploitation des ressources naturelles (exploitation de gravier, de bois et de charbon de bois) : 4% du crédit alloué
4. Achat de bureautique : 2% du crédit alloué
5. Micro finance : 8% du crédit alloué
6. Travaux publics : 5% du crédit alloué

7. Artisanat (coiffure, couture et fabrication d'objets d'art) : 2% du crédit alloué
8. Achat de terrain : 4% du crédit alloué
9. Activités diverses : 4% du crédit alloué
10. Education et santé : 7% du crédit alloué
11. Transport et communication : 6% du crédit alloué
12. Equipements : 18% du crédit alloué.

#### **4.- Innovations**

##### *Sur le plan socio-organisationnel :*

La nécessité pour le DCAM d'amener la communauté bénéficiaire de ses interventions à être le porteur des actions de développement engagées pour son épanouissement l'amène, au début de ses interventions, à mobiliser et organiser la communauté en un comité de développement qui soit suffisamment représentatif des structures sociales et des acteurs du milieu. Cette démarche a pour but de faciliter non seulement l'adhésion de tous les acteurs, mais aussi et surtout d'amener la communauté à apprendre à travailler pour la promotion d'une solidarité communautaire gage d'une pérennisation certaine des acquis. La clarification des rôles et l'apprentissage des principes de développement participent à la réussite du processus.

##### *Sur le plan technologique :*

La démarche de gestion des déchets mise en place est fondée sur une technologie simple qui consiste :

- A ramasser les ordures de maison en maison avec des charrettes sur une distance d'un kilomètre au plus, sans consommation de carburant ;
- A recycler les matières plastiques avec un broyeur et un agglomérateur qui utilisent le courant électrique sans dégagement de fumée et avec peu de bruits et d'eaux usées ;
- A traiter de façon biologique les lexiviats dans des canaux étanches par des plantes aquatiques qui ont la caractéristique de purifier l'eau souillée ;
- A garder les piles et batteries triées des déchets dans des endroits étanches ;
- A transformer la matière organique en compost en y ajoutant les déjections d'animaux, pour être utilisé dans les jardins et ce, à la place de l'engrais minéral.
- A fabriquer des briquettes comme source d'énergie à partir du carton récupéré et la sciure de bois ;
- A fabriquer des gaines électriques à partir des granulés issus de déchets plastiques.

Toute la démarche est élaborée de façon à réduire de 50 % les coûts de transport et d'élimination des déchets et la consommation des sites de décharges.

##### *Sur le plan financier :*

- *Mobilisation des ressources* : l'une des responsabilités assignées aux comités de développement est de parvenir à détecter les niveaux de mobilisation possibles pour le financement du développement de leur localité et des activités du bureau du comité. Ainsi, toutes les structures de pré-collecte installées participent pour 35% de leur recette brute à la caisse de développement de leur localité. Il en est de même du comité de lotissement qui paie un montant forfaitaire allant jusqu'à 3000 francs par terrain recasé. Toute association

ou entreprise locale qui bénéficie d'un marché sur un quelconque projet doit avoir payé sa part locale pour être éligible.

- *Le souci permanent de la transparence* : la transparence avec un engagement soutenu des parties et un travail efficace débouchent le plus souvent sur une bonne gouvernance locale. Nous pourrions citer en exemple le succès dans la mise en place transparente de comités de développement.

- *La réduction des coûts* : dans le secteur de la gestion des déchets, le DCAM a mis au point un mécanisme rentable de réduction des coûts liés à la collecte et au transport des déchets vers la décharge finale. Cette expérience, en cours à Ste Rita et à Kandi, a permis de réduire de 50% au moins les coûts liés au transport.

## **5.- Les acteurs impliqués et leurs rôles**

### *Population bénéficiaire*

- les ménages (la pré-collecte des ordures, IEC en santé communautaire et tri des déchets à la source, etc.) ;
- les femmes (épargne, crédit, formation, récupératrices des déchets plastiques, etc.) ;
- les jeunes (charretiers, trieurs, formation, épargne, crédit ...) et enfin ;
- les enfants (vaccination, etc.)

### *Organisations sociales*

Les comités ou associations de développement sont les structures responsables du développement de leur localité devant les populations, les partenaires, les ONG et l'Etat. Ils mobilisent leur population, formulent la demande sociale, établissent les priorités, participent à la formulation des objectifs et des stratégies de mise en œuvre, identifient les ressources et font exécuter les projets.

- *ONG* : Elle accompagne techniquement les structures, groupes ou acteurs de développement dans leur effort communautaire. Elle finance ou participe au financement des projets et aide aussi les comités à identifier des partenaires financiers. Elle assure l'interface entre les comités de développement et les autorités locales ou municipales.
- *Gouvernement (local, national)* : Garant légal de toutes les actions de développement, les autorités locales ou nationales délèguent leur pouvoir aux comités de développement représentatifs des communautés sans toutefois être exclues du processus. Elles participent par le biais du budget d'investissement public aux actions de développement en cours et restent le maître d'œuvre de certains projets.
- *Financier* : son rôle dépend des circonstances et du type de partenaire. Pour des actions de développement financées par l'ONG elle-même, le principe de compte n'existe pas ou presque. Une fois que l'action est identifiée avec l'accord de la communauté, l'ONG finance suivant les besoins et jusqu'à terme du projet. Il arrive parfois que les

partenaires privilégient l'ONG pour les formalités financières en lieu et place des comités.

- *Coopération internationale* : des relations de financement et d'appui technique réciproque sont développés. Des structures internationales apportent leur appui technique à la réalisation de certaines activités, soit en envoyant ponctuellement un assistant technique, soit en détachant un spécialiste pour un, deux ou trois ans. C'est le cas par exemple de l'EED qui a détaché un technicien pour s'occuper des machines de production des gaines électriques réalisées à partir des déchets plastiques récupérés. Parallèlement, le DCAM est en partenariat avec un certain nombre d'universités pour l'encadrement de leurs stagiaires (exemple : Université de Limoges)

## **6.- Programme social**

### *Rôles des femmes, égalité des sexes :*

Une attention particulière est portée sur les femmes dans le processus de prise de décision, depuis la fixation des objectifs, à travers le déroulement de l'exécution, jusqu'à l'appropriation des résultats. Il en est de même au sein de l'équipe de chaque programme développé par le DCAM. Elles sont désignées au même titre que les hommes et les stratégies pour leur implication réelle aux côtés des hommes sont élaborées et mises en œuvre. Ainsi, des séminaires ont été organisés pour les femmes de diverses professions pour les aider à formuler des objectifs, et à élaborer des stratégies plus rationnelles sur les actions à mener. Dans ces séminaires, le taux de participation des femmes varie entre 25 % et 90 %. De même, dans l'exercice d'octroi de crédit, il est tenu compte du sexe pour faciliter davantage l'accès des femmes au crédit d'autant qu'elles sont généralement meilleurs payeurs.

Parfois, des dialogues de plusieurs mois sont nécessaires pour parvenir à impliquer les femmes auprès des hommes dans le processus de développement de leur milieu. Les difficultés se rencontrent surtout dans les zones péri-urbaines et rurales où nous intervenons. Mais après la négociation, les hommes parviennent à proposer des femmes pour siéger.

### *Appropriation des résultats et impacts sur les femmes*

Les produits de recyclage tels que les briquettes (3083 unités soit 4 tonnes environ) aident les femmes pour la combustion. Une bonne partie des femmes du marché commercialisent les produits résultants de l'initiative pour un revenu journalier de US \$ 12 par personne. Une activité de restauration initiée par le Pr.A.P.E. fait gagner aux femmes qui s'y adonnent un revenu journalier de US \$ 40. De plus, près de 40% des femmes bénéficient de crédits octroyés par les banques de proximités ce qui consolide leur situation socio-économique

### *Impact sur le cadre de vie*

les zones d'interventions ont connu une grande amélioration. Une fois l'activité de pré-collecte démarrée dans ces zones, les dépotoirs sauvages sont systématiquement détruits et toutes les maisons sont sollicitées pour s'abonner aux structures de pré-collecte. Toutes les ordures sont systématiquement ramassées au fur et mesure que se délivrent les contrats d'abonnement.

### *Activités créatrices de revenus et d'épargne liées à la gestion durable des ressources*

L'initiative résout les problèmes d'assainissement dans les villes et crée des emplois durables par les revenus permanents qu'elle génère. En effet, les ménages abonnés au ramassage des ordures honorent leur paiements et la récupération permet de revendre bouteilles, plastiques, aluminium, etc. Le compost fabriqué est vendu et a favorisé des activités d'agriculture biologique. L'extension de cette initiative à d'autres villes du Bénin révèle bien qu'elle génère du revenu important. L'initiative de ramasser les ordures jusqu'à la décharge finale génère aujourd'hui US\$ 140.000 de revenu par an. Par ailleurs, cette initiative a suscité aussi la création d'une banque communautaire dont le chiffre d'affaire est environ US\$ 1.400.000 avec la contribution de plus de 1500 femmes et les consultations qui sont faites à partir de l'initiative font aujourd'hui US\$ 125.000.

### *L'initiative est une grande opportunité d'emplois en milieu urbain.*

En effet, 200 personnes (157 emplois permanents dont 16 cadres supérieurs et 8 cadres moyens) animent l'expérience et huit GIE (Groupement d'intérêt économique) de 33 personnes en vivent avec des salaires supérieurs au SMIG de même que deux superviseurs de niveau Maîtrise et un agent de niveau BEPC.

Des emplois ponctuels s'évaluent à huit mille six cent vingt neuf (8629) hommes impliqués chaque jour et beaucoup de femmes sont devenues vendeuses de nos produits : il y a les femmes du marché, les femmes restauratrices (67) et les femmes récupératrices (2). Des centaines d'emplois indirects ont été facilités par le transfert de l'initiative dans d'autres endroits du Bénin, du Togo, etc.

### *Formation professionnelle*

Plus de 40 jeunes ont été formés à l'agriculture et à l'élevage ; des stages de préparation ont été proposés à plus de 50 étudiants (dont 23 étudiantes); une trentaine de structures appuyées par les services néerlandais et allemands de développement fonctionnent à plein. De plus, Le Pr.A.P.E. reçoit au moins 200 personnes par an, parmi lesquelles des étudiants de l'Université Nationale du Bénin et des institutions régionales établies au Burkina Faso et au Niger. Des formations en gestion ont aussi été données à 226 femmes bénéficiaires de crédit ainsi qu'une formation progressive de 6 à 12 mois à une vingtaine de femmes restauratrices.

## **7.- Gains écologiques**

### *Durabilité Ecologique*

L'initiative est durable écologiquement parce qu'elle développe la valorisation et le recyclage des déchets et sensibilise les ménages au tri à la source et à une attitude saine vis-à-vis de l'environnement. Des déchets biomédicaux sont collectés séparément et transportés vers l'incinérateur de Centre National Hospitalier Universitaire de Cotonou. Le PrAPE étant la seule structure à collecter séparément les déchets biomédicaux, la police environnementale incite les centres de santé à se tourner vers elle et à s'abonner pour le ramassage de leurs déchets.

*Cette expérience développée présente des avantages certains à l'environnement :*

L'exploitation et la valorisation des matières présentes dans les déchets permettent d'économiser des matériaux bruts vierges et de l'énergie et simplifient l'élimination des résidus à la décharge finale. Ainsi les quantités de déchets déversées sur la décharge finale se réduisent de près de 50 %. Ceci la préserve et ralentit la nécessité d'exploiter de nouveaux sites. La pré-collecte est payée par la population et respecte ainsi dans une certaine mesure le principe du pollueur-payeur. L'aménagement de la décharge est simple et l'entretien n'en est pas compliqué. Le compost permet une agriculture écologique au profit des consommateurs et protège les ressources naturelles. Ceci réduit la dépendance du pays par rapport aux importations des engrais chimiques

#### *Réduction de la pollution atmosphérique et de celle des eaux de surface et souterraines*

Avant cette expérience, les déchets ménagers mélangés aux biomédicaux, en l'absence d'une collecte organisée, étaient enfouis dans les maisons, déversés dans les rues, les caniveaux, les marécages et dans la lagune. L'expérience a pu changer ces mauvaises pratiques et les déchets sont désormais acheminés vers la décharge finale où ils sont triés et disposés séparément. Les lixiviats sont conduits vers des bassins et canaux où ils sont traités biologiquement sans qu'ils ne s'infiltrent dans le sol. Par suite, le gouvernement a choisi d'adopter la méthode de tri et de compostage, favorisant ainsi des emplois et protégeant les eaux de cette zone.

De même, les déchets qui étaient brûlés aux dépotoirs contenaient des matières plastiques, des piles, et des produits biomédicaux dont l'incinération pollue l'atmosphère déjà fragilisée par les émissions des véhicules utilisant des carburants. L'enlèvement de ces déchets et la récupération des matières plastiques pour le recyclage a été un moyen de réduction de la pollution atmosphérique.

Le succès du PrAPE dans la gestion écologique des déchets a amené les autorités du Centre Béninois pour le Développement Durable à associer Pr.A.P.E. à divers programmes de lutte contre la pollution, notamment à Cotonou.

### **8.- Résultats observés**

#### *Sur le plan socio-organisationnel*

Nous observons aujourd'hui les résidents de ces quartiers périurbains qui apparaissent organisés et dynamiques. Ces communautés sont formées et prennent une part active dans la gestion de leur milieu. Elles se retrouvent autour des problèmes qui handicapent leur développement et recherchent des solutions à ces problèmes. Il y a un véritable éveil de ces populations qui aujourd'hui, dans ce contexte institutionnel particulier, ne veulent plus rester en marge du développement de leur localité.

#### *Sur le plan financier*

L'approche, dans le domaine de l'épargne, est fondée sur la solidarité. L'épargne est collectée et redistribuée sous forme de crédit pour la promotion des activités génératrices de revenus. Nous sommes, aujourd'hui, à cent six millions de francs CFA de crédits accordés rien qu'à partir de l'épargne collectée auprès des communautés sur trente mois d'activités du projet.

*Sur le plan juridique*

Un accord ville/quartier a été signé portant sur la délégation d'une partie des responsabilités municipales.

*Sur le plan de la promotion et de la diffusion*

Les nouvelles autorités municipales sollicitent la duplication de l'expérience dans les zones non couvertes.

**9.- Contacts**

EDOU Raphaël (Directeur de l'ONG DCAM) Développement Communautaire et Assainissement du Milieu (DCAM) 03 BP 4270 Cotonou Tél. (229) 32 11 29 / Fax : (229) 32 75 49 / E-mail : bethesda@intnet.bj
--

**Camerún**



# Développement durable des communes rurales

## 1.- Identification

**Brève présentation de l'expérience:** le projet « Oyili » émerge dans un contexte où les populations rurales et urbaines de l'arrondissement d'Ebebda font face à une pauvreté quasi permanente et à sa cohorte de malheurs que sont : l'insécurité alimentaire, le manque de soins, le sous-scolarisation des jeunes due au faible revenu des ménages. A cela il faut ajouter une mauvaise gestion des ressources naturelles et une insuffisance des infrastructures de loisirs, sanitaire et hydraulique.

Le projet est bâti sur le socle de la charte africaine de partenariat entre les élus locaux et les habitants de Windhoek (initiée par le CIAH et soutenu par le HIC et la FPH), qui fixe les grandes orientations de l'action et les principes directeurs à observer pour la construction participative des communautés locales africaines (cf. [www.habitant.org](http://www.habitant.org)).

**Auteur de l'expérience :** Collectif Interafricain des Habitants (CIAH-Cameroun) & la commune rurale d'Ebebda

## 2.- Historique

### Contexte social, politique et institutionnel de l'expérience

Le Cameroun tout entier est engagé dans un vaste chantier de décentralisation. Ce processus se déroule par ailleurs dans un contexte où les acteurs du processus présentent des lacunes dans la compréhension, l'acceptation et la maîtrise des principes et des mécanismes relatifs à la gestion décentralisée et à la bonne gouvernance. De plus, la situation administrative et politique est d'une précarité sans pareil. La corruption, et la gabegie sont les maux les plus courants au point que les multiples classements par l'ONG Transparency International place le Cameroun au rang de « premier pays corrompu du monde ». Face à ce problème, le CIAH a initié cette plate-forme de partenariat avec Ebebda, une jeune unité administrative de la province du centre.

### Auteur du projet

Le Collectif Interafricain des Habitants (CIAH) a pour objectif principal de mettre en relation les habitants des quartiers d'habitat populaire dans le but de se former mutuellement à l'action citoyenne et de construire un partenariat identifié face aux chefs coutumiers et aux réseaux de maires et de techniciens intervenant en Afrique. Le CIAH, ce sont des jeunes, hommes et femmes de divers milieux sociaux, intéressés par des questions liées au progrès de la ville et à la démocratie locale. Son projet : l'échange d'expériences comme moyen de mise en relation des acteurs et de rapprochement des initiatives. Le CIAH regroupe à ce jour les Habitants du Cameroun, du Sénégal, de la Côte d'Ivoire, du Togo, du Bénin, de la Mauritanie, du Mali, du Niger et du Burkina Faso.

Les champs d'intérêts et les domaines d'intervention du CIAH sont l'éducation, la décentralisation, la gouvernance, l'intégration, l'environnement urbain, la gestion intégrée des territoires, la promotion de la démocratie locale, la construction de la paix, l'échange d'expériences, le dialogue interculturel, la prévention de la criminalité, la circulation de l'information, la valorisation des savoirs endogènes, la coopération nord-sud et sud-sud, la lutte contre la pauvreté, la promotion de la femme, et enfin la citoyenneté.

De ce fait, le CIAH, en collaboration avec d'autres réseaux d'habitants, a adopté, à l'occasion du sommet Africités 2000, une charte africaine de partenariat entre les élus locaux et les habitants, qui fixe les grandes orientations de l'action et les principes directeurs à observer pour la construction participative des communautés locales africaines. (cf. [www.habitant.org](http://www.habitant.org))

**Date de démarrage:** mai 2003

**Différentes phases du processus:**

- a- Diagnostic participatif
- b- études de faisabilité
- c- Activités

**Situation actuelle :**

Etudes de faisabilité et construction des partenariats

**3.- Objectifs**

L'objet du partenariat entre HIC et le Collectif Inter Africain Des Habitants (CIAH), est de favoriser la production sociale de l'habitat dans une dynamique de développement durable, avec l'implication des populations locales.

• **Objectifs spécifiques**

Susciter la mobilisation et l'implication des populations locales à travers des associations et des groupes d'initiatives communes (GIC) dans le processus de développement durable des communes.

- Contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations.
- Promouvoir la protection de l'environnement à travers une éducation fondamentale.
- Susciter des échanges d'expérience entre la commune rurale d'Ebedda et d'autres municipalités du Cameroun, d'Afrique, et d'ailleurs, à travers des pratiques d'intercommunalité, de partenariats et de jumelages, notamment dans la production sociale de l'habitat.
- Promouvoir l'animation dans la production des équipements de base.
- Promouvoir l'emploi à travers les petits métiers.

***Critère du choix du site et niveau de participation des populations:***

Cette ville a été choisie pour sa position géographique. Sa situation sur la nationale n° 2 pourrait en faire la vitrine d'un nouveau modèle administratif. Sa proximité avec la capitale, sa population dynamique et multiculturelle sont autant d'atouts supplémentaires. C'est une chance pour la ville que d'avoir été ainsi choisie car jamais jusqu'ici elle n'avait été le théâtre d'une telle action. Au contraire, elle a longtemps été ignorée par les ONG. C'est donc une zone nouvelle d'activité pour les acteurs de la société civile qui constituent le CIAH.

***Zones concernées:***

- Urbaine
- Périurbaine
- Rurale

***Innovations:***

- gouvernance urbaine participative (commune, Etat, ONG, associations de jeunes ; GIC, élites locales...)
- création des activités génératrices de revenus

#### **4.- Les acteurs impliqués et leurs rôles**

<b>Acteurs impliqués</b>	<b>rôles</b>
Organisations sociales (GIC, Associations de jeunes, Clubs des lycées, comités de développement ; associations de ressortissants... )	-participation dans les comités locaux de projets -pourvoi en main d'œuvre
ONG ( ; DABAC ; AINAFF... )	-recherches diverses -appuis technique et logistique -appui financier
Gouvernement local (Mairie )	- appuis logistique et technique -appui financier -facilitations administratives
Universitaires (Association Phénix-Université Aix-Marseille, Institut de la Montagne de Chambéry...)	-recherches diverses -appuis technique et logistique -appui financier
Coopération internationale	-appuis financier et logistique -appui institutionnel

#### **5.- Programme**

##### ***Domaine d'intervention:***

- Habitat (infrastructures et services; équipements; places publiques)
- Aspects sociaux et culturels (participation sociale; implication des acteurs; rôle des femmes considérations des aspects culturels et des pratiques)
- Impacts et durabilité écologique (activités créatrices de revenus et d'épargne liées à la gestion durable des ressources )
  - recyclage des déchets
  - agriculture urbaine
  - foresterie urbaine
  - hydraulique villageoise
- contribution au développement urbain
  - aménagement urbain et organisation
  - amélioration des zones périurbaines
  - protection de l'environnement
  - amélioration des aires publiques

#### **6.- Les impacts et les enseignements au stade actuel du projet**

##### ***A- attendus:***

- une gouvernance participative dans le développement de la localité
- un accroissement de revenus
- une amélioration du cadre de vie

- une gestion durable des ressources
- une bonne maîtrise dans la gestion des processus participatifs

*B- actuels:*

- une nouvelle dynamique locale d'approche de développement fondé sur le partenariat
- l'émergence de la conscience associative en milieu jeune

**8.- Mots clés**

Cameroun, Ebedba, Gouvernance participative; Habitat; Autoproduction; Gestion durable des ressources

**9.- Sources**

*Rapports:*

- Comptes rendu des rencontres avec le Maire d'Ebedba (2003)
- Comptes rendu des visites du CIAH à la Mairie d'Ebedba (2003)
- Rencontres avec le SG de la mairie, le médecin chef du District de Santé d'Ebedba et le Proviseur du Lycée d'Ebedba (2003)

*Articles:*

- courrier des Habitants, mars 2003

**10.- Contacts**

CIAH Cameroun - Joseph Fumtim et François Awounkeu  
Avenue de Mvolyé, Immeuble B & K  
BP 30332 Yaoundé-Cameroun  
Tel: 00237 998 04 88 / 981 80 31  
E-mail: [montagnart2003@yahoo.fr](mailto:montagnart2003@yahoo.fr) ou [jfumtim@yahoo.com](mailto:jfumtim@yahoo.com)

Mairie D'Ebedba - Noah Maximin (Maire d'Ebedba)  
Tel: 00237 966 88 58

**Etiopía**

# Living healthily in a clean and green city

## 1.- General identification

**Location:** Addis Ababa, Woredas<sup>1</sup>, 12, 22, 26 28, 17, 18. Ethiopia.

**Author of the abstract:** ENDA Ethiopia

**Brief description of the case:** an urban program comprising two major projects: Integrated Solid Waste Management, and Urban Agriculture. It is running since 2001 in the poor areas of Addis Ababa. The program aims to improve quality of life in the poorer neighborhoods through improved nutrition, a cleaner environment, youth employment, and enhanced involvement of neighborhood residents in managing their affairs.

## 2.- History, background, and context

### • **Social, political, and institutional context in which the experience develops**

Fast-growing population, extreme poverty of large numbers of urban households, and persistent deterioration of living conditions are the challenges in the poor quarters of the city of Addis Ababa which is in a rapid urbanization process like many developing cities in the world. Approximately 35% of residents do not earn enough money to cover their food requirements and thus qualify as absolute poor. It is estimated that some 40% of households in Addis Ababa are unable to adequately feed themselves and their families. However, the potential for families in cities to produce their own food using limited resources like land, water, organic fertilizers, etc. is underdeveloped.

The one thing that can provide a wealth of resource in the case of Addis Ababa is the amount of inadequately managed waste. The performance of the city's solid waste collection and disposal system is poor. It is estimated that only 60% of the 632 tons of waste produced per day is collected and disposed by the municipality, and 70% of it is organic and therefore could be transformed into compost that could be sold to generate income or used to produce vegetables for consumption and market. In the poor and densely populated kebeles, the majority of people live 0.5 – 1.00 km from accessible roads where transfer containers are located, when the recommended distance is 150 m from the housing units. Uncollected garbage is a serious health hazard for all especially in areas where the roads are not accessible for collection by the municipality. It causes bad smells and attracts various disease vectors and pests.

The clogged drainage ditches, frequently contaminated with excreta, often overflow. Children are particularly exposed to diseases especially diarrheas and other intestinal disorders as they come in contact with waste while playing outside the house.

ENDA-Ethiopia's urban program aims at improving the quality of life in the poorer neighborhoods through improved nutrition, a cleaner environment, employment for the youth and enhanced involvement of the neighborhoods' residents in managing their affairs. The "living healthily in a clean and green city" project aims to organize/mobilize communities to change the most critical situations of food insecurity and poor management of waste in the city of Addis Ababa in selected woredas.

- **Originator of the project:** ENDA Ethiopia
- **Initiation date:** April 2001

- **Process phases:**
  - Stimulate citizenship responsibilities of stakeholders at all levels in matters that concern the city through awareness-raising workshops, training, campaigns, advocacy and lobbying, etc.
  - Skill-development training on appropriate solid waste management, organic vegetable production, and small-scale milk production.
  - Provision of tools, seeds, and revolving funds for groups.
- **Current situation:** the program is embarking on its second phase in 2004. Until now it was laying the groundwork for its effective implementation in selected areas. In the second stage, trained communities and groups will be encouraged to multiply their experiences within their areas with strengthened support from ENDA, and consolidating an effective methodology for replication into new locations.

### 3.- Objectives, strategies, and reaches

- **Objectives:**  
The specific objectives of the projects are:
  - To improve the livelihoods of the urban poor in the project areas through bio-intensive gardening and strengthening small-scale dairy production.
  - To lay the foundation for a sustainable waste management system that integrates community-based waste collection systems, traditional waste-recovery practices, the informal waste-recycling sector, the private sector, and services rendered by the city council.
- **Strategic criteria:**
  - For the waste management project, areas were selected with strong youth groups involved in voluntary community work, as the youth groups are the entry point to sensitize community groups in their area.
  - For the urban agriculture project, groups, households, youth groups and schools are selected in poor areas. Households are not the poorest of the poor as the intensive nature of the activity has mostly discouraged this category as they have to run around to fend for their daily living.
- **Size of participating and beneficiary populations:** the idea is to involve the population of the entire selected areas, Woredas/ now Sub-cities. The issue of waste pertains to all inhabitants and all who share stake in the area. The project therefore strives to involve all stakeholders. In the promotion of urban agriculture, young and old, women and men are participating in the selected areas.
- **Territorial reach:** urban ( in selected urban and peri-urban districts of Addis Abeba).
- **Innovative aspects:**
  - socio-organizational: stimulating citizens for change; engaging communities in changing their situation.
  - financial: promotion of waste for livelihood.
  - methodological: youth groups as catalysts of change and medium of communication with community in project areas.

### 4.- Actors involved and their roles

- **Beneficiary population:** households, youth groups/associations, schools, iddirs (2) and local authorities participate in awareness-raising workshops and capacity-building training and benefit from tools, seeds, and revolving funds.
- **Social organizations:** Iddirs – engaged in mobilization of communities.
- **NGOs:** NGOs in project areas as members of the stakeholders and partners in training.
- **Government (local, national):** Kebele and Woreda authorities, relevant government officials e.g health bureau, agricultural offices, NGO regulating bodies – appraise program/projects, provide technical assistance and join in training provision.
- **Universities:** Addis Ababa University – Research collaborators.
- **Private initiative:** Private institutions in project areas as members of stakeholders.
- **International cooperation:** various international organizations as financial supporters.

## **5.- Program or project components (brief description of how they link)**

- **Habitat elements included in the productive process**

Utilization of limited spare land at household level to produce food such as vegetables using compost from household waste, natural pesticide and waste water.

Encouraging youth associations to utilize idle land to set up demonstration sites for production of composts and vegetables and thereby upgrade idle land.

Upgrade small scale milk producers' barns in cities to increase their milk quality and quantity as well as reduce neighborhood pollution due to inappropriate management of the sector.

Construction of communal public bio-latrines managed by youth groups that provide service to the public and income-generating schemes from the energy produced that is used mostly for cooking.

- **Social and cultural aspects**

- **levels and fields encompassed by social participation:** participation is ensured through consultation at all levels. Communities/ stakeholders are consulted to assess their situation and prioritize problems, and they are involved in sharing tasks and responsibilities. Communities are involved in the regular monitoring and evaluation of projects.

- **organizational strengthening:** almost all youth groups working with the program are now officially registered local youth associations, tackling issues such as the environment and HIV/AIDS awareness. As a result they are now executing their own projects including securing funds from donors. The program has included elements that will specifically strengthen initiatives of these youth groups through creating income-generating schemes, capacity-building training, etc.

- **degree of autonomy reached:** neighborhood associations formed through the program are gaining autonomy and strength as a result of embarking on new areas to tackle other social issues and improve their situation.

- **collaboration agreements with other actors:** agreement is signed with relevant government offices, in this case with the Health bureau/now Cleaning and beautification Agency, and the Bureau of Agriculture/now Urban Agriculture Office. Although the agreement is for regulatory purposes, ENDA is closely working with these offices at all times.

- **women's role; gender equity:** young girls in the youth groups and schools and mothers in the households are highly involved in all activities of the program. A thorough study is scheduled to further understand the gender issue.

- **consideration of cultural characteristics and practices:** attention is given to enhancing existing social values and good practices and strengthening local initiatives.



- **Economic strengthening of the participants and/or ecological sustainability**

Promotion of waste for livelihood:

- Households generating income from sale of organically grown vegetables in their backyards using household solid waste and waste water. Saving money on purchase of vegetables. As a result, some are acquiring assets, e.g household goods, and building or improving their housing.
- Bio-latrines for communal use generate income for youth groups from energy generated for cooking and compost for vegetable production.
- Improved income of small scale dairy producers as a result of improved quality and quantity of milk production.
- Employment generated for household members and youth groups involved in the program.

- **Contribution to urban development**

The program also aims to contribute to development of the urban environment.

The process allows for all stakeholders to be involved in the planning and improvement of their neighborhood and urban image through consultative discussions in neighborhoods with all the relevant stakeholders and through their active participation in tackling the waste problem and enhancing vegetation cover of their area.

- **Process and integration level of the diverse components**

Although the two projects of solid waste management and urban agriculture were initially run in different neighborhoods, they are now merging. The two components are therefore practiced in integration in all the project areas.

## **6.- Primary tools used**

- **Socio-organizational**

- Training on basic integrated solid waste management.
- Training on organic vegetable gardening (Bio-Intensive Gardening, BIG)
- Provision of training manuals, leaflets, exposure visits, and vegetable day festivals.
- Community discussions/ dialogue on issues organized by youth focus groups and CBOs, and lead vegetable groups .

- **Financial**

- savings: groups are encouraged to form associations and start saving and credit schemes.
- community funds: communities are asked to contribute in cash and in kind during construction.
- access to resources: international cooperation, public resources, private resources.

- **Legal**

- legal figure adopted
- agreements
- others

- **Administrative and management**

- **Promotion and dissemination**

## **7.- Achievements and main lessons learned**

- **Primary impacts**

**- on participants' lives**

- Households and youth are now earning money from sale of vegetables.
- A total change of attitude about Waste.
- Employment created.

**- on the community**

- Increased engagement in dialogue to change their situation and negotiate with local authorities to get good services.
- Traditional CBOs wanting to be involved in mobilizing their members, training and disseminating waste recycling and urban agriculture techniques, raising funds to alleviate the problems of their areas.

**- on environmental and urban surroundings**

- Although more is needed to be done to really see impact on the environment, signs are already visible as waste at source is minimized, and as the number of households increases to work on their gardens within the project areas.

**- on public policy and norms**

- In the early days of the program the issue of Solid Waste Management was the responsibility of the municipality but no one else. And waste was only for dumping, without any economic value.
- Agricultural practices in the urban areas were neglected and considered problematic.

Now:

- The attitude of communities and the government is improved toward solid waste.
- All stakeholders believe that they have a stake in tackling the problem of solid waste and they can do so in collaboration.
- Minimization of waste at source/ at the household level is the first step advocated by the newly established city administration office of Beautification and cleaning agency.
- Business enterprises are encouraged by the government and are getting involved in the waste collection and recycling venture.
- A newly established office by the name "Urban Agriculture office" is now solely following up on agricultural activities in the urban areas which will enhance the sector.
- A new land use policy that facilitates provision of idle land to groups for short-term income generating activities is encouraging youth groups who would like to start compost making and vegetable production to earn money and create employment.

**- on democratic management of the city**

- Promoting/ encouraging local communities to dialogue with other stakeholders on issues that concern them and involving them in the decision-making process at the local level.

**- on gender equity:** scheduled for study.

• **Primary obstacles faced**

- Shortage of water at household level.
- Pests
- Capacity to attend to all the demands coming from communities, NGOs, schools, youth associations, etc.
- Exaggerated demand of regulating bodies to implement programs.

- **Lessons provided by the experience, principles useful to other cases, reflections**

1. The compost-making technology has been replicable among neighborhoods.
2. Communities are enthusiastic to learn new techniques that are easily practiced and need only minimal support such as training, and believing in their potential. If they get recognition and some support they can take over the development process.
3. The training given to households, youth groups and schools has proven to be permanent knowledge. It is observed that households that discontinue compost production and vegetable gardening for different reasons, may start again without ENDA's involvement.
4. Once communities are convinced about their potential and are able to make changes in their livelihood, they are ready to willingly contribute (in labor and money). This proved it is possible to negotiate with communities.
5. Because of group formation, communities have developed a sense of support for their group members and they help each other in difficult situations.
6. Using the youth as an entry point to the community makes communication between local communities and local authorities, government offices and NGOs much easier and more successful.
7. Liquid waste and the issue of liquid waste should be addressed.
8. Urban agriculture and waste management can be integrated. For example, organic waste can be used to prepare compost and the compost can be used as fertilizer to grow organic vegetables. Not only solid waste but also waste water produced by households can be used to grow vegetables.
9. Solid waste management in the city is still at its infant stage despite the involvement of the government and non-governmental institutions in different parts of the city. Much has to be done in collaboration to address the issue of waste management.

### **8.- Key words**

Addis Adaba, Ethiopia, solid waste, liquid waste, livelihood, stakeholders, dialogue, participative process, collaboration with stakeholders, sustainable development, recycling, youth employment.

### **9.- Sources**

Internal reports, papers.

### **10.- Contacts**

ENDA-Ethiopia  
P.O.Box 25718 Code 1000  
Addis Ababa, Ethiopia  
Tel. 2511 51 21 86  
Fax. 2511 51 45 80  
E-mail: [enda-eth@telecom.net.et](mailto:enda-eth@telecom.net.et)

### **NOTAS:**

(1) Woreda is a government unit with an average population of 60,000 – 160,000 that regulates kebeles (lowest government administration with population size of 7,000-10,000). The program is functioning in four of the ten sub-cities in the newly restructured capital.

(2) Idder is an indigenous neighborhood association originally established to support members during mourning period/ funerals, now organizing as registered development CBOs.

**Mali**

# Coopération Féminin pour la Protection de l'Environnement

## 1.- Identification

**Nom de l'expérience:**

**Localisation:** District de Bamako

**Brève description de l'expérience:** Acheminer les ordures aux dépôts de transit et collecter des eaux usées des ménages dans les puisards, construction des latrines améliorées, valorisation des déchets

**Auteur de l'expérience:** Coopérative Féminine pour la Protection de l'Environnement (CO.FE.P.E)

## 2.- Historique, fondement et contexte

**Contexte social, politique et institutionnel dans lequel l'expérience est née:**

Concentration de population, production massive des déchets, dégradation du cadre de vie de la population et conséquences néfastes. La collecte, l'éloignement et le traitement des déchets appelle la création d'emplois et met en valeur la nécessité de la protection de l'environnement.

**Auteurs du projet:** deux jeunes urbanistes et Alphalog.

**Date de démarrage du projet:** juillet 1991

**Différentes phases du processus:**

- 1) création
- 2) démarrage
- 3) recherche de moyens et élaboration d'une politique de développement
- 4) stades de maturité
- 5) mise à profit des expériences et évolution du projet.

**Situation actuelle:** recherche des moyens et de la politique adéquate pour le développement des activités.

## 3.- Objectifs, stratégies et zones concernées

**Objectifs:**

- Assainir le cadre de vie de la population en créant des emplois.
- Motiver les résidents, les partenaires et les autorités à la mobilisation et à l'utilisation efficace des ressources et moyens.

**Critères de choix du site:** zone de population à faible revenu ne disposant pas d'infrastructure ni de moyen de collecte et de traitement des déchets.

**Degré de participation des populations bénéficiaires:** elles participent aux frais de fonctionnement mais ne participent pas au frais d'investissement et de démarrage.

**Zones concernées par votre expérience:**

- niveau régional
- niveau urbain ou péri-urbain (opérant dans les quartiers du District de Bamako)
- niveau communautaire (actions menées dans d'autres régions du Mali)
- niveau des habitats isolés ou dispersés

**Innovations:**

- Sur le plan socio-organisationnel: mise en place de la coordination des partenaires d'assainissement en commune IV (CPAC) première du genre en collaboration avec le comité de sages du quartier.
- Sur le plan technologique:
  1. Les charrettes métalliques basculantes ont remplacés les charrettes en bois.
  2. Les tuyaux communiquant les toilettes aux puisards sont couverts de tamis pour empêcher le passage des débris et autres saletés dans les ouvrages.
- Sur le plan financier: cotisations en vue de mettre en place et de faire fonctionner les associations.
- Sur le plan méthodologique: tri des ordures depuis la source. Etablissement d'un contrat entre les clients et la CO.FE.P.E qui établit un paiement par tranche pour faciliter le paiement aux clients.
- Sur le plan management: utilisation des outils facilitant la tenue de la comptabilité et désignation de responsables d'activités.

**4.- Les acteurs impliqués et leurs rôles**

**Population bénéficiaire:**

1. Trier et conditionner correctement les ordures dans les poubelles.
2. Payer régulièrement les taxes d'enlèvement des ordures et les frais de construction des puisards.

**Organisations sociales:**

1. Soumettre des idées nouvelles aux acteurs.
2. Contrôler les activités et les fonds investis dans certaines activités communes.
3. Défendre le droit de la population.
4. Jouer le rôle de médiateur entre les acteurs et les clients.
5. Apprécier ou rejeter l'idée d'un nouveau projet par correspondance sur demande du bailleur.

**ONG:**

1. Rechercher le financement pour installer les structures.
2. Former les acteurs dans les domaines concernés.
3. Contrôler la gestion financière et le suivi des projets.

**Gouvernement:**

1. Attribuer des marchés publiques dans le domaine du développement urbain sur appel d'offre, et contrôler les travaux.
2. Convoquer les acteurs aux réunions les concernant, les faire participer aux actions de la commune si nécessaire.

**Financier:**

1. Constitué par l'Etat, les collectivités décentralisées, privés, les ménages et les ONG (Les taux d'intérêt sont élevés mais le

payement est échelonné sur plusieurs mois).

**Universitaires:** 1. S'inspirer de nos expériences dans le cadre de leurs recherches et faire des recommandations.

**Sociétés privées:** 1. louer du matériels dans le cadre de l'exécution de nos travaux (ex: camions bennes pour acheminer les déblais des caniveaux).

**Coopération internationale:** 1. Financer des projets des projets qui viennent en aide à de la population (Fonds ACIDI de la coopération canadienne en exonérant 50% des frais de la construction des puisards).

## **5.- Programme - Dans quel domaine intervenez-vous ?**

### **▪ Habitat**

- Logements
- Infrastructures et services: construction des puisards, de latrines améliorés, enlèvement des ordures et confection des dalles
- Equipements
- Places publiques: nettoyage des voies publiques et curage des caniveaux
- Autres: sensibilisation à l'hygiène et au trie des ordures et participation aux actions communes (ex : journées de salubrités)

### **▪ Aspects sociaux et culturels**

- Niveau de participation sociale : les ménages participent aux frais d'enlèvement des ordures à 80%. Les associations sociales existent dans chaque quartier mais entreprennent peu d'actions. Depuis peu, elles cotisent pour le dallage des rues
- Degré d'autonomie: maximum
- Rôles des femmes: elles constituent une véritable force, elles savent se mobiliser et s'organiser mais leurs situation financière ne leur permet pas d'entreprendre des actions de grande envergure.

### **▪ Impacts et durabilité écologique**

- Génération de revenus à travers la production de logements (emplois générés, production des matériaux de construction, etc)
- Création d'une micro-industrie
- Activités créatrices de revenus et d'épargne liées à la gestion durable des ressources

### **▪ Recyclage des déchets**

- Compostage: toutes les coopératrices ont été formées au compostage
- Agriculture urbaine: une perspective
- Foresterie
- Collecte et réutilisation de l'eau: future adhésion au réseau "The Global Rain Water Harvesting Collective"
- Techniques d'économie d'électricité et d'eau

### **▪ Contribution au développement urbain**

- Aménagement urbain et organisation

- Amélioration des zones péri-urbaines
- Protection de l'environnement ou du patrimoine commun
- Amélioration des aires publiques
- Processus et niveau d'intégration des différents éléments

## **6.- Les impacts du projet**

- **Sur le plan socio-organisationnel:** formation des coordinations CPAC, COGIAM, et CAFO
  - Critères organisationnels: les structures opérant dans les même domaines.
  - Formation: dans le domaine de l'assainissement, création et gestion d'entreprise, techniques de protection de l'environnement et de recyclage de déchets (compost), technique de sensibilisation de la population. (Ex : La CO.FE.P.E a formé la coopérative multi-fonctionnelle des femmes de Toguel – Mopti)
  - Processus participatif : implication de ménages, du chef de quartier , des personnes influentes, du comité des sages
  - Information et communication: radio privées, télé, sketches, causerie-débat
- **Sur le plan financier:**
  - L'épargne
  - Les fonds communautaires
  - L'accès aux ressources
    - Coopération internationale: ambassade des Pays Bas, ALPHALOG coopération canadienne , PNUD BIT (PAPF)
    - Ressources publiques: l'Etat dans le cadre de sa politique de développement urbain (curage des caniveaux, nettoyage des voies publiques , confection des dalles)
    - Ressources privées: ménages
- **Sur le plan juridique:**
  - Cadre juridique
  - Accords
  - Autres

## **7.- Réalisation et principaux enseignements**

- **Impacts sur:**
  - Les bénéficiaires : ménages propre, réduction du risque de maladie
  - La communauté : amélioration du cadre de vie, maîtrise des mesures d'hygiène
  - L'environnement : suppression des dépôts anarchiques, environnement assaini
  - La politique publique et les normes: politique générale de l'assainissement
  - La gestion démocratique de la ville : implication de toutes les couches sociales
- **Obstacles rencontrés:**
  - Matériel, ressources financières, et équipement insuffisants
- **Enseignements tirés de l'expérience:**
  - Inexistence du cadre juridique et institutionnel des groupements
  - Les charrettes et les animaux ne sont pas adaptés aux tâches entreprises. Il faut des moyens adéquats.



- Les charges dépassent la capacité des groupements

## **8.- Contacts**

*Coopération Féminine pour la Protection de l'Environnement (COFEPE)*  
*BP 6084*  
*Tel:(223) 229 36 88.*

**Niger**

# Le programme de Construction Sans Bois

## Introduction

### **Historique de la construction sans bois au Niger**

La construction à voûte et coupole fondée sur une technique égyptienne très ancienne a été introduite au Niger par le projet Tapis Vert de l'architecte Hassan Fathy : "Cette technique permet de construire des toitures en briques de terre séchée au soleil sans qu'on ait besoin d'utiliser de soutènements de ciment ou de bois." (*Projet Tapis Vert : Programme de construction*).

En 1985 la technique fit son chemin dans le cadre du projet Air Ténéré pour la conservation et la gestion des ressources naturelles. Le programme « Construction Sans Bois » ou « Unité de Formation et de Sensibilisation » a pris le relais depuis 1993.

### **Programme Construction Sans Bois**

Le programme « Construction Sans Bois » est exécuté par IUCN et DW sur financement Danois en collaboration avec les ONG CDR, ABC Ecologie et BERIA

Il a pour objectifs de :

- " contribuer à une meilleure conservation, gestion et valorisation des ressources naturelles du pays;
- faciliter la construction d'un habitat décent et durable à la portée de la grande majorité;
- permettre aux populations les plus démunies d'être responsabilisées en participant à l'amélioration de leur propre environnement bâti sans dépendre de ressources externes ou peu disponibles."

Dans l'ensemble, environ 100 maçons formés en technique de construction voûte et coupole ont construit 1500 bâtiments sur le du territoire national. 71 d'entre eux ont bénéficié du PCSB et sont repartis sur des zones prédéfinies :

- 32 à Zinder (16 BIT et 16 SOS)
- 3 à Tahoua (PROFORMAR)
- 4 à Maradi (CARE INTERNATIONAL)
- 32 à Filingué

## Dynamique de l'habitat

L'habitat doit être ici considéré comme la manifestation sociale et culturelle de l'occupation de l'espace par une communauté donnée. Le concept d'habitat renferme des informations aussi diverses sur le plan de l'organisation sociale de la communauté, de l'appartenance sociale de ses membres, du type d'activité prédominant, de l'organisation familiale, des relations entre la famille et la communauté, du niveau d'ouverture de cette communauté vers l'extérieur et surtout de l'état de l'environnement immédiat d'où sont extraits les matériaux de construction.

### **Problèmes globaux et spécifiques de l'habitat au Niger**

Le principal problème de l'habitat au Niger est incontestablement le manque de politique nationale en matière d'habitat. Une politique nationale d'habitat permettrait d'orienter les recherches en matière de construction, d'adapter les habitations au contexte socio-économique et culturel du pays, en tenant compte du climat. Toutefois, il existe au Niger un habitat dit traditionnel adapté à la situation pluviométrique et même économique du pays. Cet habitat mérite d'être conservé et préservé parce qu'il est encore nécessaire compte

tenu de son coût faible et de l'utilisation exclusive faite des matériaux locaux.

En dehors du manque d'une politique liée d'habitat, l'autre difficulté est l'inexistence ou le non respect des schémas directeurs d'urbanisme dans certaines régions. En effet, la composition des Commissions d'Urbanisme et d'Habitat fait elle-même entorse à certaines réalités. Nous avons constaté que des services tels que le Génie Rural (espaces vert, parcs d'agrément...) et l'Environnement ne sont pas représentés dans les Commissions régionales et sous-régionales d'Urbanisme et d'Habitat.

Il est dommageable que les schémas d'urbanisme déjà réalisés ne soient pas toujours respectés. C'est le cas notamment dans les communes et les arrondissements où des espaces réservés à des réalisations d'intérêt public telles que les parcs d'agrément et les espaces verts sont progressivement morcelés pour satisfaire la demande en parcelles loties.

Le manque de main d'œuvre qualifiée et la rareté de certains matériaux et matériels de construction font partie des problèmes que rencontre l'habitat aussi bien traditionnel que moderne. A cela il faut ajouter l'influence du modernisme et le souci de prestige, le manque de temps, et enfin la diminution voire la disparition de l'entraide familiale qui sont autant de facteurs qui limitent la construction.

### **Les différents types d'habitat**

Il existe plusieurs techniques de constructions en banco et les types sont aussi variés. Il suffit pour cela de voir les architectures traditionnelles. Nous savons que cette architecture traditionnelle s'est établie depuis des générations comme l'attestent le palais du Sultan de Zinder, les habitations comme celles de Tahoua ou des maisons anciennes à Maradi, Filingué et dans presque tout le Niger.

On rencontre encore de nos jours des maisons à toiture terrasse, avec voûtes, coupoles ; des cases circulaires et rectangulaires ; et des maisons peintes avec coupoles nervurées.

- *La case ronde ou paillote traditionnelle*

La paillote est aujourd'hui perçue dans le cadre d'un ancien village comme l'habitat des plus démunis. Sa toiture est partiellement reprise tous les cinq ans en moyenne et le soubassement peut tenir pendant une vingtaine d'année. L'andropogon qui est le matériau utilisé dans ce cas est toujours disponible compte tenu de sa régénération facile et du fait de son utilisation fréquente comme haie vive pour la séparation des champs.

La paillote a l'avantage de laisser passer l'air, ce qui est très apprécié par les occupants. L'étanchéité du toit, première exigence des populations, est aussi assurée par l'utilisation du chaume. La construction d'une paillote ne nécessite pas la présence d'un maçon ; elle peut être construite par trois ou quatre jeunes du village en une seule journée de travail.

- *La maison en banco*

- a) *Kudandan*

Elle se présente comme une case ronde ou carrée modelée en banco avec une toiture bombée, toujours en banco, sur laquelle repose souvent une toiture en paille pour obtenir une température moins élevée.

- b) *Chigihua*

Cette forme de maison en banco avec toiture terrasse tire son origine des régions hausa et s'est vite répandue. On en rencontre plusieurs sortes suivant les régions, mais la conception est toujours la même. La seule différence réside dans les motifs et les ouvertures des portes et des fenêtres. La Chigihua est généralement faite en briques de banco avec un enduit en banco. Les poutres sont soit en bois local soit en doumiers, voire en rôniers selon les disponibilités. La toiture en terrasse est aussi en banco et repose sur des nattes en secco ou en feuilles de doumiers ou de rôniers.

- *La maison en semi dur*

Il s'agit essentiellement des constructions en banco qui reçoivent un enduit au ferrociment communément appelées semi-dur. Leurs toits peuvent être en terre, en tôles avec des poutres en rôniers. Les clients du semi dur sont issus de la classe moyenne et on rencontre ce type d'habitat surtout dans les zones semi urbaines et urbaines. C'est une habitation intermédiaire entre le traditionnel et le moderne.

- *La maison en dur*

Ce sont des maisons en agglomérés de ciment, en pierres, en terre stabilisée ou compressée, dont les toits sont recouverts de tôles soutenues par des poutres autres que le bois (IPN, tubes ou fers carrés). Toutes ces constructions présentent la même forme, il n'y a que la nature des matériaux et le matériel de toiture (tôles, bois...) qui les différencie en terme de coûts, de durabilité, et de confort.

- *La construction sans bois*

Dans cette catégorie de construction on classe les ouvrages qui utilisent des arcs, des voûtes et des coupes comme système fondamental. Alors que l'usage de ces systèmes est très répandu dans les pays du Moyen-Orient et en Egypte depuis le troisième millénaire avant J.C., au Niger il a été introduite récemment par le projet « Tapis Vert » et reprise par le PCSB. Les différents modèles vont du plus simple au plus compliqué, de la simple case ronde ou carrée en coupole à une combinaison de coupes, de voûtes, et d'arcs. Les matériaux utilisés pour les maçonneries sans bois sont nombreux et variés. Ils vont du simple banco pétri avec de la paille ou du résidu de l'épi de mil au banco amélioré, à la terre stabilisée, ou encore à la pierre, au ciment etc. Pour assurer l'étanchéité du toit, l'eau est guidée par les gargouilles et ces toits peuvent être recouverts, soit par un enduit de terre, mais qui demande un entretien fréquent, soit par un enduit de chaux-sable ou plâtre-chaux-sable qui demande aussi un entretien minimum. Il existe également d'autres formes de protection : les couvertures de chaumes, de pierres plates, et de tuiles, ou encore, pour les gros budgets, les membranes à base de bitume, de peintures étanches, ou de feuilles métalliques (alliage de zinc ou d'aluminium).

## **L'impact de la construction de l'habitat sur l'environnement**

Le bois de service, utilisé dans la construction de l'habitat n'a jamais fait l'objet de préoccupation de la part des services chargés de sa gestion. Cela explique l'absence totale de données et la non taxation de cette catégorie de bois.

On estime pourtant pour le Sahel à 90% la quantité du bois coupé pour la cuisson des aliments et à 9 % pour la construction de l'habitat. Des enquêtes ont révélé que la demande en bois se situe au minimum à 0,1 m<sup>3</sup> par an et par habitant et que le bois de service y représente une grande proportion.

Le bois de chauffe constitue de très loin le principal produit forestier du Niger ; les filières liées au bois de service n'ont qu'une importance marginale. Cependant, quoique la quantité du bois utilisé dans la construction de l'habitat ne représente qu'une fraction de ce qui est coupé pour le bois de feu, il n'en demeure pas moins que par sa nature, il a un impact sur l'environnement très significatif. En effet, il s'agit de bois de qualité, long et mûr, et donc de grands arbres.

La dégradation de l'environnement se traduit entre autres inexorablement par :

- la désertification et ses conséquences;
- la destruction de l'habitat de la faune;
- la baisse de la diversité biologique.

Mais il n'y a pas que la construction de l'habitat traditionnel qui a des effets néfastes sur

l'environnement. Certes, son impact est beaucoup plus perceptible sur le terrain car la coupe abusive des forêts mène graduellement à la désertification et ses conséquences affectent directement la population ; mais d'une manière générale, même les constructions en matériaux définitifs contribuent à la dégradation de l'environnement dans les lieux de production de ses matériaux et pendant leur transport. En effet, la production et le transport de ces matériaux consomment beaucoup d'énergie et libèrent divers polluants dans le milieu naturel.

### **Contexte actuel du Programme Construction Sans Bois**

Le contexte actuel de la mise en oeuvre du programme sera abordé de façon à permettre une analyse globale et objective. Aussi, les termes de référence tels qu'ils sont proposés par le commanditaire amènent à envisager une évaluation du programme.

La présentation des résultats sera structurée en fonction des cinq critères d'évaluation retenus par la Charte de l'Evaluation de la Fondation de France.

#### **1. Efficacité**

- **Les ressources humaines formées disponibles**

*Les cabinets d'architectes informés de la technique*

Plusieurs cabinets d'architectes ont reçu la formation

*Les entreprises*

Deux techniciens d'entreprise ont été formés et réalisent actuellement dans le cadre de différents marchés le suivi technique des activités.

*Les maçons formés*

Ont été formés : 6 formateurs principaux, 25 assistants formateurs, 52 maçons de grade 3, 63 de grade 2 et 84 de grade 1. Plusieurs de ces maçons n'ont jamais construit. La CSB constitue à l'heure actuelle un métier pour seulement 10% des maçons formés compte tenu de la crise économique et du marché réel de la CSB qui est encore en phase de développement.

- **Maîtrise technique**

L'équipe DW maîtrise parfaitement la CSB et tente de transférer cette technique aux différents partenaires de la construction, mais l'adhésion de nouveaux clients à la CSB oblige les différents intervenants (bureaux d'études et entreprises) à considérer de plus en plus la CSB comme une technique de construction devant s'adapter à tous les matériaux et pas seulement au banco comme l'exige le PCSB.

De nombreuses expériences sont en cours pour mesurer l'adaptation de la terre stabilisée à la CSB afin d'agrandir le marché de la CSB et mieux de répondre aux exigences du milieu urbain qui pour les constructeurs est certainement plus rentable. La technique fait son chemin en fonction de l'offre et du potentiel existant.

- **Amélioration de la technique de construction**

La technique de construction de la CSB connaît une évolution positive, en ce sens qu'elle se rapproche davantage des attentes des consommateurs. Les maisons de première génération avaient un problème quant à l'infiltration des eaux de pluies, ce qui les rendaient dangereuses et inhabitables par crainte d'un affaissement. Ce problème est en passe d'être corrigé.

#### **2. Efficience**

- **Réalisations en CSB et appréciations techniques**

Environ une centaine de constructions a été réalisée dans le cadre du PCSB. Ce sont des

constructions qui demandent une bonne maîtrise de la technique des arcs, voûtes et coupoles, car la combinaison de plusieurs éléments fait appel à une technicité différente de celle des autres types de constructions.

- **La formation des maçons**

Les maçons formateurs maîtrisent bien la technique et sont capables de former et de diriger un chantier. Ceci est sans conteste un point fort des actions faites par le PCSB dans le cadre du transfert de la technique elle-même.

- **La formation des techniciens et architectes**

Certains aspects de la technicité en CSB sont encore maintenus par le programme « Construction Sans Bois » qui actuellement intervient dans la conception des grands chantiers. Cette intervention du programme peut être perçue comme une formation donnée aux cabinets d'architectes et vient ainsi combler la pratique en matière de conception qui avait manqué lors de la formation des architectes et techniciens.

- **L'association des maçons non opérationnelle**

Il existe à Zinder comme à Filingué une structure regroupant les maçons formés en construction sans bois par le programme ; ces structures n'ont qu'une existence formelle, la nécessité de leur création étant ressentie beaucoup plus par le PCSB que par les maçons eux-mêmes. Ces associations ont actuellement une attitude attentiste face au PCSB qui les a créées.

### **3. Impact**

Nous allons procéder à l'analyse des données concernant les clients de la CSB. Compte tenu de l'existence de cette technique à Filingué depuis 10 années, et même si le PCSB n'a intervenu que plus tard en 1993, il est plus pertinent d'analyser le comportement des clients spontanés dans cette zone.

L'analyse des zones de Zinder et Mirriah, concernés, elles, depuis 1993, nous permettront d'infirmer ou de confirmer les thèses dégagées. Cette approche comparative nous donnera des éléments d'appréciations quant à l'évolution globale de la CSB.

- **Avantages reconnus à la CSB**

Les constructions en coupoles et voûtes se réalisent avec des matériaux qui peuvent être les mêmes que ceux des constructions avec bois. Ces matériaux (banco) sont produits localement et sont donc faciles à trouver et plus économiques que les produits importés.

Les CSB peuvent favoriser la création d'emploi car elle utilisent de la main d'œuvre pour la construction elle-même mais aussi pour la fabrication et le transport des briques.

L'effet de masse de maçonneries sans bois procure une bonne inertie thermique qui améliore le confort en temps de chaleur et de froid. Une CSB peut être faite avec beaucoup de simplicité afin de la rendre compétitive puisque les matériaux de base sont sur place.

Les CSB offrent aussi l'avantage d'un grand potentiel esthétique. En effet, les nombreuses possibilités de formes, de dimensions, de combinaisons d'éléments et les types de finitions variées permettent d'obtenir des espaces de qualité. La décoration traditionnelle est en parfaite harmonie avec la forme de la CSB.

Les CSB peuvent également être utilisées non seulement pour des logements économiques en milieu urbain, mais aussi pour des réalisations de grand standing et de luxe, comme l'attestent les complexes dispensaire-maternité de Bonkougou (Filingué) de Garagoumsa et Gafati (Zinder), les dispensaires de Kourni et Koutchika (Matameye) et enfin le siège de Ridd-Fitila à Niamey.

#### ▪ **Inconvénients de la CSB**

Parmi les facteurs limitant l'engouement pour les CSB, il y a lieu de noter le rejet d'origine culturelle observé chez certaines populations et la peur de vivre sous un toit sans support apparent.

La toiture en banco pose un problème de propreté des murs qui portent les gargouilles d'écoulement. Si la construction sans bois entend s'orienter vers une clientèle d'un niveau plus élevé que celle visée par le PCSB dans sa formulation, alors elle devra résoudre le problème de la protection extérieure de la toiture.

Le coût trop élevé de la main d'œuvre en général et de la main d'œuvre qualifiée en particulier, le coût également élevé des matériaux de construction et leur adaptation ainsi que la non maîtrise de la technologie par un plus grand nombre de constructeurs sont autant de facteurs qui limitent l'utilisation de la technique CSB.

#### ▪ **Impacts de la formation CSB sur la construction avec bois (CAB)**

Les maçons formés en CSB reconnaissent avoir amélioré leur technique de construction CAB:

- les angles droits sont mieux faits
- les murs sont droits, le respect des joints et la pose de briques ont été améliorés
- les fondations sont plus profondes et plus larges et présentent un meilleur respect de l'axe de la pyramide
- la notion du bon sol est désormais aussi prise en compte pour la CAB
- la toiture est plus légère puisque moins chargée en banco

#### ▪ **Impact du PCSB sur l'environnement**

Afin d'apprécier l'impact du PCSB sur l'environnement au Niger en terme d'épargne de bois, 100 bâtiments ont été retenus au total dont 30 dans la région de Filingué et 33 dans celle de Zinder. Les superficies habitables (SH) de ces bâtiments sont estimées respectivement à 3150, 890 et 995 m<sup>2</sup>. Le choix de ces ouvrages a été guidé par l'information disponible, leurs formes simples et leur "faisabilité" en toiture terrasse en bois. Les réalisations plus complexes, comme les dispensaires, ont donc été écartées.

A défaut d'une formule permettant de quantifier le bois épargné et afin de pouvoir faire des comparaisons, nous avons fait l'exercice suivant sur le même bâtiment de 18 m<sup>2</sup> de SH utilisé pour l'estimation de la quantité de bois consommé. La toiture de cet ouvrage a nécessité 5 lattes de rônier de 7 mètres, soit un pied de rônier, et 800 goulettes de *Guiera senegalensis* (environ 2m<sup>3</sup>). Ceci correspond à une consommation de 0,06 pied de rônier et 0,11m<sup>3</sup> de goulettes par mètre carré de SH. Sur la base de ces données, l'économie de bois réalisée pendant les trois années d'existence du PCSB est la suivante :

- dans la région de Filingué : 53 pieds de rônier et 98 stères de gaulettes soit 18 pieds de rônier et 33 stères de gaulettes par an
- dans la région de Zinder : 60 pieds de rônier et 110 stères de gaulettes soit 20 pieds de rônier et 36 stères de gaulettes par an
- sur l'ensemble du pays : 189 pieds de rônier et 347 stères de gaulettes soit 63 pieds de rônier et 116 stères de gaulettes par an

Ces valeurs sont relativement significatives au regard des multiples rôles écologiques et socio-économiques que jouent ces espèces en particulier et d'une manière générale toutes les autres essences utilisées dans la construction. Il s'agit pour ces espèces de fournir des aliments, de l'énergie, des médicaments, du fourrage pour le bétail, de protéger et d'améliorer les cultures agricoles, etc. Ceci est d'autant plus important que la coupe des arbres pour le bois de service est



en partie responsable de la raréfaction et parfois de la disparition totale de certaines espèces comme nous l'avons dit précédemment. En sauvegardant ces espèces, le PCSB contribue aussi au maintien de la diversité biologique.

#### **4. Viabilité**

- **Ouverture du Programme**

La construction sans bois ne peut évoluer dans le cadre stricte du PCSB, et son ouverture en cours au monde de la construction en atteste. La demande des institutions (OIT, CARE INTERNATIONAL, PEACE CORPS, NIGETIP,...) qui réalisent pour la plupart des bâtiments à caractère public (banques céréalieres, dispensaires, ) semble également aller dans ce sens.

#### **5. Stratégie ou démarche**

- **La pertinence de la démarche actuelle du Programme**

Le PCSB est chargé de la vulgarisation et de la sensibilisation à la technique CSB pour une diffusion rapide; sa démarche est surtout fondée sur la formation et le sponsoring de la technique.

Concernant la formation des techniciens, le programme n'a pas permis un transfert réel du savoir technique vers les techniciens. Le PCSB est toujours sollicité pour la conception dans le cadre de chantier important mais cette action est faite sous la forme d'une formation pratique en matière de conception. La formation des techniciens et architectes est toujours en cours.

Les maçons formateurs sont très compétents et très sollicités, soit par le Programme lui-même soit par le privé. Mais la tendance actuelle à les mobiliser sur un chantier fini pour le contrôle de bâtiment en saison de pluie semble non viable. Ceci, par ailleurs, pourrait diminuer la sollicitation de la technique de la CSB.

#### **Conclusion**

- **Perspectives de développement de la construction**

##### *Constructions avec bois*

Elles continueront à être réalisées aussi bien en zones rurales et semi-urbaines qu'urbaines malgré la rareté d'un des principaux produits entrant dans leurs constructions dant le bois, et cela parce que leurs coûts sont nettement inférieurs à ceux des autres types de constructions qui n'utilisent pas le bois (CSB, semi-dur et dur). Le bois de service est fourni par les zones les plus boisées, et l'organisation d'une filière informelle très efficace parce que renforcée par l'inapplication et l'inadaptation des textes permet d'éviter les fluctuations de prix qui devraient accompagner l'augmentation du niveau de déboisement.

D'autre part, leur mise en oeuvre reste la plus simple car elles ne demandent pas beaucoup de technicité ni de temps. De fait, un maçon local aidé de deux ou trois manœuvres peut réaliser une CAB en une semaine ou dix jours de travail. Or, les tests montrent qu'une CAB offrent un aussi bon confort et une aussi bonne isolation thermique et phonique qu'une CSB. De même, les interviews et les mesures de température faites permettent de conclure qu'elles ont les mêmes effets d'isolation thermique que les CSB et qu'elles sont meilleures que les constructions en semi-dur et que les constructions en dur qui sont elles plus chaudes.

Enfin, si le toit est bien fait avec du bois résistant et de bonne qualité, les CAB ont une longévité comparable aux autres types de construction. Elles peuvent durer des générations.

### *Constructions sans bois*

Les techniques et les matériaux de construction en dur sont importés et inadaptés au contexte rural nigérien aussi bien au plan socio-économique qu'au plan du confort thermique. La CSB constitue une alternative entre les CAB qui utilisent beaucoup de bois dans un pays qui en est dépourvu, et qui en plus sont sujettes aux incendies, et les constructions dites modernes qui sont elles consommatrices de matériaux importés, donc chers, et le plus souvent inadaptés.

La stratégie du programme est fondée sur une utilisation de la terre crue et les "nouveaux" clients de la CSB demandent beaucoup plus de durabilité et d'esthétique, des résultats qui ne peuvent être obtenus qu'avec l'utilisation de la terre stabilisée.

Si la construction sans bois évolue hors-programme, l'embourgeoisement de l'ouvrage en tant que tel ne pose aucun problème et permettra sans nul doute une ouverture vers d'autres horizons encore plus éloignés de la masse rurale. Mais, dans le cadre de l'habitat, le transfert de modèle semble toujours avoir eu lieu de la ville vers la campagne. C'est toujours la campagne qui aspire à devenir comme la ville et pas l'inverse. Or si l'on accepte ce présupposé, il paraît évident que l'adoption de la CSB par le milieu urbain ou semi-urbain ne signifie pas son retrait du milieu rural, mais que bien au contraire, elle marque le commencement d'une adoption durable et viable qui interviendra à long ou moyen terme.

Ceci est d'autant plus vrai que la CSB a une grande capacité d'adaptation et d'harmonisation à tous les milieux (urbain, semi urbain et rural), ce qui lui permettra de se développer partout où les conditions économiques et les exigences techniques de sa réalisation seront favorables. Ainsi, la construction sans bois pourra dans un premier temps se développer dans des zones arides et éloignées comme Iférouane où le bois de service coûte excessivement cher, où l'eau ne constitue un frein ni pour la fabrication des briques, ni pour les travaux de gâchage, et où le banco est de bonne qualité.

#### ▪ **Autres constructions**

Ce sont notamment les constructions en banco avec un enduit au ferro-ciment (semi-dur) et celles réalisées en matériaux définitifs (dur). Elles continueront à être faites pour une certaine catégorie de personnes tant que les matériaux existent. Quelques sociétés opèrent dans ce domaine comme la Société d'Urbanisme et de Construction Immobilière (SONUCI), la Nigérienne pour la Promotion Immobilière (NPI) ou encore la nouvellement installée société immobilière libyenne qui est en train de construire 52 petites villas de 200m<sup>2</sup> qu'elle mettra en vente à l'intention des populations.

### *Avantages*

Leur avantage est qu'elles demandent moins d'entretien que les autres car elles sont enduites de ciment et que leurs toits sont le plus souvent en tôles, ce qui assure une bonne étanchéité. Leur longévité aussi est assurée, sauf pour les semi-dur dont les toits peuvent comporter du bois.

### *Inconvénients*

Ils sont liés à la nature des matériaux mis en oeuvre (ciment, tôles, fers, planches etc.). En effet, l'utilisation des matériaux importés et coûteux les rend moins compétitives et de plus, les matériaux sont dans la majorité des cas inadaptés au climat du pays. Les habitations sont chaudes ou fraîches selon les saisons, et sont, en outre, inaccessibles à la majorité de la population à cause de leurs coûts élevés.

Le monde de la construction a sa dynamique et la CSB y a sa place. Le PCSB dans sa mission première se doit de la positionner dans le milieu rural pour favoriser une économie de bois de service et l'acquisition d'un habitat décent pour les plus pauvres. Toutefois, les enjeux

sociaux et économiques qui ont joué en défaveur de ces objectifs et qui sont tangibles dans le temps et dans l'espace nous obligent à formuler des propositions qui permettent le maintien et la survivance de la technique à tous les niveaux de conception et d'exécution de la CSB, cela aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain.

### **Propositions et suggestions à l'UICN et à DW**

Compte tenu de l'inadéquation des objectifs du programme et des activités entreprises par le lui, nous estimons que la mise en oeuvre actuelle ne s'oriente nullement vers l'atteinte des objectifs fixés au PCSB.

L'UICN et DW doivent:

- Réorienter les actions de vulgarisation afin de toucher effectivement les populations les plus démunies
- Préparer le retrait du PCSB par l'organisation et la formation du secteur du bâtiment

#### **▪ Réorienter les actions de vulgarisation**

Il portera essentiellement sur le choix des personnes à sponsoriser qui pourraient être les maçons à former eux-mêmes ou bien des personnes du village (qui ont l'intention de construire pour y habiter) averties plusieurs mois avant la formation afin qu'elles puissent fabriquer le nombre de briques nécessaires. Le programme devra tenir compte de la contrainte de l'eau et de la disponibilité des clients à sponsoriser.

Les frais de déplacement octroyés aux maçons doivent être revus à la baisse afin de diminuer le coût de la main d'œuvre pour les constructions CSB futures. En ce sens, la formation pourrait concerner les seuls maçons de la localité qui abrite la session de formation.

Pour mieux s'insérer dans le milieu rural, la CSB doit faire partie intégrante d'un projet qui travaille déjà avec une population avertie, à travers diverses séances d'animation sur des questions environnementales et qui a une expérience de mobilisation de masse autour de travaux communautaires et individuels. La formation de maçons en CSB pourrait être un axe de travail du projet (de gestion du terroir par exemple).

#### **▪ Formation du secteur du bâtiment**

Ceci suppose un transfert de la technique de la CSB vers le secteur de la construction qui est composé non seulement des maçons mais aussi des techniciens et ingénieurs du public et du privé, des architectes des écoles et des centres de formation en technique de construction. Cela implique pour le programme une réorientation de ses activités vers un public plus large et plus divers.

1. Compte tenu du coût financier et du coût social de la CSB, il est difficile de l'entreprendre aujourd'hui dans la majorité des villages. Mais si l'on effectue une certaine zonation, la CSB, allié au le système actuel de vulgarisation du PCSB, peut avoir des succès dans le nord du pays ou mieux, dans toutes les zones où le coût du bois est très élevé (et où les conditions techniques sont réunies), comme à Iférouane par exemple.
2. Le PCSB doit continuer ses activités dans ces zones en mettant l'accent sur la formation de maçons-formateurs. Formation qui doit être par ailleurs plus large, de sorte que les maçons- formateurs soient disponibles et connus des services et de la population dans tous les départements pour des éventuelles formations de maçons CSB dans le cadre de Projets d'Environnement.
3. Outre la formation des maçons, le programme devra se pencher sur celle des techniciens de haut niveau (ingénieurs, architectes, techniciens supérieurs), des

tâcherons, des entrepreneurs et des dessinateurs-projeteurs locaux. Cette formation tous azimuts aura pour effet non seulement de mieux faire connaître les CSB, mais aussi et surtout de permettre une meilleure vulgarisation de la technique par une reproduction spontanée et correcte des modèles de construction proposés. Faisant chaque fois appel à une technicité et à un savoir-faire nouveaux et déroutants pour les non-initiés, les CSB peuvent valoriser l'entreprise et lui conférer une image de marque. Les cycles de formation ne devront pas être purement théoriques ou sous forme de séminaires et de forums même si ces derniers restent efficaces. Une participation à des stages sur des chantiers, bien encadrés par un personnel qualifié, est un moyen d'acquérir des connaissances et une compétence pratiques à un coût de revient moindre, donc plus abordable.

4. De même, l'introduction de la technique de la CSB dans les écoles nationales de formation (lycée technique, IPDR de Kollo pour les agents du Génie Rural, ...) permettra une plus grande vulgarisation du savoir et aussi un meilleur développement de la technique.
5. L'octroi de bourse de formation à des architectes pourrait constituer une alternative pour l'acquisition de la méthode en matière de conception de la CSB. La méthode de conception à retenir doit joindre les aspects méthodologiques de la conception et son adaptation dans la zone sahélienne. L'exemple de l'Egypte et de l'Iran (souvent sans gargouilles pour l'évacuation des eaux) serait inadapté au Niger où la pluviométrie est plus élevée.

# **Medio Oriente y Norte de Africa**

**Egipto**

# Environmental and Habitat improvement in a Traditional Ceramists Community

## 1.- General Information about the Project

**Geographic location:** Arab Republic of Egypt, Cairo, Kum Ghurab, Ardh al-Muthalatha (al-Muthalatha land).

**Project start date:** August 2003.

**Summary of the project:** a ministerial decree was issued to remove the pottery factories located in the area of Misr al-Qadima (al-Fustat) to a mountain area called Shaq al-Thu'ban far from urban areas, which threatened to destroy the traditional art of pottery and ceramics, raise unemployment and the extinction of heritage due to the poverty of the art and the use of primitive methods that increase levels of Cairo air pollution. Thus, the local community, with the help of CEOSS, took the initiative to solve the environmental, economic, social and urban problem. The community presented an upgraded, environment-friendly kiln was approved by the EAA to the Cairo governor which resulted in changing the removal decree to a decree allocating 3.5 feddans to build a model pottery and ceramics village with funding from the Cairo Governorate and the Ministry of Tourism. CEOSS also participated in upgrading 20 kilns and introducing modern technology that limits air pollution. CEOSS also developed 150 of the kiln owners' and workers' houses thus benefiting about 600 families. This is the first example in Africa and the Middle East of constructing a pottery and ceramics village and upgrading its kilns.

**Number of staff (permanent and volunteers):** a committee responsible for the implementation and management of the project consisting of six volunteers (five gentlemen and a lady) from the target sector.

**Targeted sectors (current/targeted):**

- Workers (20-40 years in age) in charge of firing pottery who are directly exposed to gases emitted from kilns.
- Workers (18-45) assisting in production who were not related to the pottery firing process.
- Kum Ghurab inhabitants, due to exposure to air pollution resulting from poisonous emissions.
- Owners of old pottery and ceramics units (between 35 and 60 years old).
- Children working in the units, ranging in age from 12 to 18 years.

**Number of persons/families served by the initiative:** 15,300 persons divided as follows:

- About 150 male workers in charge of burning pottery.
- About 150 male and female production assistants.
- About 15,000 men, women and children of the Kom Ghorab inhabitants.
- Thirty owners of old pottery and ceramics production units (two women and 28 men).
- Children working in the units (150 children, 40 of whom are girls and 110 are boys).

**The project's geographic range (current/targeted):** Ard al-Muthalatha in the area of Kum Ghurab, located behind the complex of inter-religious sites (Mugama' al-Adyan) in Misr al-Qadima (Old Cairo).

## 2.- Social, Economic and Urban Reasons and Circumstances

The deterioration in social, economic, environmental and urban conditions in this area led to the people's initiative in order to save various sectors of the society living in the Kum Ghurab and surrounding areas from extreme environmental threats that threatened the

inhabitants' health and livelihood, and led to their social disintegration. This area hosts the churches of Misr al-Qadima and the Amr Ibn al-`As Mosque, as well as borders on the ancient synagogue. About 25,000 people live in the area.

Most of the area's inhabitants work in the production of pottery, crushers and leather tanneries that emit many vapors and smoke and pollute the air with carbon monoxide and other harmful agents. Pottery production unit owners fire their pottery by burning refuse, such as rubber, wood and garbage. This harms the health of the local community and surrounding areas, which is afflicted with a high rate of respiratory diseases, such as asthma, bronchitis and lung cancer.

In an attempt to deal with this environmental disaster, and motivated by the interest to rehabilitate the area as a touristic site, a ministerial decree ordered the kilns to be moved to Shuq al-Thu`ban, a mountain area far from urbanization, thus jeopardizing the handicraft production and livelihood of the affected population. This decision represented an economic and social disaster for those working in the field. It augured a rise in dropout rates and parents' failure to monitor their children's nutrition due to the deteriorated economic situation and living conditions of the families.

### **Main Problems the Initiative Intends to Address**

Following are the main problems the initiative was undertaken to solve:

1. Deteriorated health conditions of the local community and surrounding areas and high rates of respiratory diseases.
2. High levels of carbon dioxide and carbon monoxide in the air causing major environmental pollution.
3. The threat that the pottery production, and its artistic and cultural a\endowment would deteriorate and cease to exist, due to the ministerial decree ordering its removal.

### **3. Main and Secondary Objectives of the Project/Initiative**

- **Main Objectives of the Initiative:**

The project/initiative aims to improve the living standards of the inhabitants of the area of Fustat and relocate the owners of ceramics kilns after developing their vocation through building model, environmentally friendly alternatives, and then measuring the environmental impact through the Environmental Affairs Authority.

- **The Initiative's Secondary Objectives:**

The project aims to develop and upgrade the old kilns and introduce modern technology in line with international standards. It also aims to allocate some commercial units to kiln owners inside the ceramics and pottery village in the area of Misr al-Qadima, secure ownership of their production units and land provided to kiln owners, renovate the houses in which kiln owners live and build new bathrooms to prevent the spread of disease, because more than one family share houses with one bathroom. In addition, the initiative sought to extend potable water, sewage and electricity networks to pottery production units, train local leaders and the Egypt Creativity and Development Association to organize themselves and find funding opportunities for necessary development projects for the area.

### **4.- Source of the Initiative and Participating Parties**

- **Initiative Source:**

The deterioration of the urban and living conditions in the area led the local community to initiate the project in cooperation with the Coptic Evangelical Organization for Social



Services (CEOSS).

- **Participating Parties:**

Parties participating in the initiative of the local community in cooperation with CEOSS and the Egypt Creativity and Development Association include the Cairo Governorate, Tourism Ministry representing the Government of Egypt, and some funders, such as the Italian Embassy and the local community.

## **5.- Legal Framework of the Initiative and Project Management**

- **Legal Framework of the Initiative:**

The initiative is grounded in the right to enjoy healthy living conditions and the Egyptian government's ratification of the International Covenant for Economic, Social and Cultural Rights, which enshrines the human right to adequate housing. The Egyptian government promulgated Environmental Protection Law 4 of 1994 to address pollution problems resulting from existing and new establishments. The law includes criteria for air, water and soil pollution. Major efforts are currently exerted to limit Cairo air pollution through monitoring Cairo air and obliging establishments to modify their systems in accordance with the Environmental Protection Law.

- **Decision-Making and Project/Initiative Management:**

A committee was formed to manage the project and make decisions. The committee is formed of the beneficiaries and has the following characteristics:

- Technical cadres represented in kiln owners.
- The ability to contact government authorities, such as the ministry of tourism and the Cairo Governorate.
- The ability to hold meetings with target groups to explain the project and its objectives.
- The ability to establish financial and administrative systems in cooperation with CEOSS.
- The ability to manage, follow up and document various stages of the project with target groups.
- The ability to solve administrative problems in the Egypt Creativity and Development Association.
- The ability to estimate community needs with the participation of target groups.

## **6.- Strategic Planning of the Project/Initiative**

- **How all Parties Participated in Planning the Project/Initiative:**

Due to the inhabitants remaining unemployed for four years, the inhabitants lacked funds to upgrade their quarter of Old Cairo, which harmed the relationship between inhabitants and the government. This was reflected on psychological and social condition of unit owners, their families and unit workers. The project was ultimately performed in cooperation between unit owners and CEOSS through building model, environment-friendly kilns and measuring their environmental impact through the Environmental Affairs Authority.

As a result, the community gathered, wanted to preserve the cultural heritage of Fustat and realized the need to commence work due to the unbearable decrease in income, which, in turn, led unit owners to exert pressure on the Cairo Governorate and the Ministry of Tourism to complete construction work in the village, so that unit owners could start their projects and upgrade their kilns. A number of entities were contacted through the Ministry of Tourism to

collect the necessary funds for the project.

The model suggested to achieve the initiative's objectives included a number of development programs consisting of the following:

- An agreement was reached between kiln owners and CEOSS to develop and upgrade old kilns and introduce modern technology in line with international standards.
- Allocating commercial units ranging between 100 and 150 square meters in the ceramics and pottery village to 30 kiln owners in Misr al-Qadima (Old Cairo) through the Cairo Governorate and the Ministry of Tourism.
- Contracts were signed with the Cairo Governorate allocating land to each kiln owner.
- Houses and rooms where unit owners live were renovated and new bathrooms were built.
- Extending water, main utilities and electricity to all pottery production units.
- Providing training to local leaders and the Egypt Creativity and Development Association to help them find solutions to foreseen problems and train them to find funding opportunities through proposal writing.

The project plans were prepared with community participation. The community selected a group to be responsible for implementing the project in cooperation with CEOSS, which provided training on how to prepare suggestions for a development project like kiln development. The committee also designed all administrative and financial documents necessary to implement the project. Female committee members participated in managing the project, and preparing financial and administrative systems. The committee prepared a list of the units to be upgraded, determined the dangerous tasks to which working children are exposed and prepared suitable training programs. Meetings were held for the community to raise awareness and participate in the project to improve their economic and social conditions.

The initiative's strengths include the choice of technical cadres from within the village to help implement the project, the completion of successful examples, which encouraged the target group to adopt the project, beneficiaries manage the project and the provision of training for the committee in charge of managing the project in order to address expected problems. Moreover, 40% of the total project cost was provided through loans that were recycled to fund other needs. In the end, more than one government authority helped implement the project, such as the Cairo Governorate and the Ministry of Tourism, as well as various donors.

Weaknesses of the initiative included:

- The lack of sufficient funding to complete the project within a short period, which increased unemployment.
- The Association's lack of experience.
- The presence of administrative problems and
- The lack of trust between the Association and unit owners.

● **Assessment of Real Target Group Needs:**

The initiative's needs and priorities were determined through the following set of activities:

- A list of the units requiring upgrading was prepared, based on meetings held with unit owners.
- Meetings were held with working children to determine dangerous jobs they performed.
- Meetings were held with various sectors of the community to determine their economic, social and environmental needs.

**7.- Project/Initiative Resources (Funding/Capital)**

- **Project Material Resources:**

The project's material resources consist of the cost of constructing the village, which amounts to LE6 million (US\$967,741) provided by the Italian Embassy, as well as LE2 million (US\$322,581) provided by the Ministry of Tourism. The project was also funded through community contributions to implement the project and part of the cost of kiln construction through recyclable loans on the basis of implementing 40% of the total project and then reuse the money to perform other required activities.

- **Local Resources and Social Capital:**

The project/initiative is based on a number of local resources and social capital represented in the presence of highly skilled technical cadres among unit owners who are capable of explaining the project and its objectives to the target community. They will also be able to form committees responsible for the project and prepare their own regulations to manage the project through public participation, in addition to their ability to contact government authorities and exert pressure to gain the right to perform their work without waiting for the completion of construction work. They will also be able to form committees from the target groups to receive completed parts of the project according to the technical and environmental specifications, in addition to their ability to contact the media and prepare newspaper articles about the project.

## **8.- Project/Initiative Implementation**

- **Role of the Local Community, the State and Other Partners in the Project/Initiative Implementation:**

The local community, represented in owners and workers of old ceramics and pottery production units, as well as some Kum Ghurab inhabitants, with CEOSS, Cairo Governorate and some donors (Ministry of Tourism and the Italian Embassy) participated in the project implementation through the following:

- a. Changing Cairo governor's decision to move, remove and allocate land to build the first ceramics and pottery village over an area of 3.5 feddans with unit areas, ranging between 100 and 150 square meters.
- b. The Ministry of Tourism provided LE2 million (\$322,580) and the Italian Embassy provided LE6 million.
- c. CEOSS participated in upgrading 30 pottery kilns in the village.
- d. Renovation of housing units for pottery unit owners and construction of healthy bathrooms in the units.
- e. Specialists participated in training local cadres and leaders on writing project proposals/suggestions.
- f. Preparing financial and administrative systems and building the institutional capacity of the Egypt Creativity and Development Association.

A number of committees were formed from the local community to be in charge of and supervise the various stages of the project, including a committee responsible for contacting government authorities and completing administrative procedures, licenses and land ownership documents; a media committee responsible for preparing newspaper articles about Bedouin art, its relation to pottery and ceramics and the importance of developing the area to place it on the tourism map; a committee responsible for dealing with the local community, explaining the project, implementing the project and preparing administrative and financial systems; a committee responsible for receiving kilns and ensuring they fulfill environmental specifications, collect contributions and loans installments; and a committee responsible for

defining housing repair and new bathroom construction needs.

- **Obstacles Facing Project/Initiative Implementation and How to Overcome Them:**

Financial obstacles represented in limited funds in the hands of unit owners and the lack of sufficient funding from the ministry of tourism. These obstacles were overcome when the ministry of tourism contacted fund donors to complete construction work in the village and obtain a grant of LE6 million from the Italian Embassy, as well as CEOSS contribution to the kiln upgrading project with a grant of LE6,000 per (\$967) developed kiln, in addition to CEOSS participation in developing kiln owners' housing through the provision of LE600 (\$97) per renovated room.

Economic obstacles represented in high unemployment rates that were overcome through upgrading 20 kilns in the pottery and ceramics village thus creating employment for 100 persons.

Technical obstacles represented in the inability of the local community to upgrade the vocation and introduce modern technology. This obstacle was overcome through the design of a model upgraded kiln in cooperation with environmental specialists. The Environmental Affairs Authority (EAA) approved the design. It was also overcome through contacts between the community and the EAA to perform environmental measurements.

Administrative obstacles represented in the weak role played by the Egypt Creativity and Development Association responsible for the project due to its lack of experience. Problems arose with government authorities with relation to licenses. These obstacles were overcome through providing training to local leaders and the Association's board of directors, as well as preparing financial systems, building the Association's institutional capacity and forming committees where community members participate to be responsible for the project.

- **Areas Where the Project/Initiative is Useful:**

The project serves the following fields:

- Capacity building: Providing training to local leaders and the Egypt Association in order to be better able to organize themselves, as well as developing the ability of the local community to contact government authorities.
- Social mobilization/public motivation: The social organization of the individuals benefiting from the project and motivating the public to participate.
- Improving housing conditions: Renovate houses and rooms and construct new bathrooms, as well as extend basic utilities to pottery production units.
- Urban environment: Improve the health and environmental performance of the area.
- Urban development: Increase the income of 100 unit owners after upgrading the units.

## **9.- Evaluate and Analyze the Project/Initiative's Social Production**

- **Extent to Which the Project Achieved its Objectives/Social Gains:**

The project/initiative succeeded in achieving its objectives of the following social gains:

- 1- The social organization of the individuals benefiting from the project through collective work.
- 2- Establishing a civil association under the name of Egypt Creativity and Development Association the aim of which is to encourage creativity in all areas of art.
- 3- The ability of individuals to contact government authorities and legally ask for their rights.
- 4- Signing contracts with the Cairo Governorate in favor of kiln owners to rent allocated areas.
- 5- Studying issues related to air pollution and introducing modern technology to develop

the vocation.

- 6- Form a group of project beneficiaries to address executive and public authorities on behalf of the association.
- 7- Close links were established between the area of Misr al-Qadima and the Egypt Creativity and Development Association to issue licenses.
- 8- Raising the income of 100 unit owners, in addition to assisting workers, after the kilns were upgraded.
- 9- The development of 150 houses belonging to unit owners and linked with the vocation where 600 families benefited.

- **The Project's Relevance to the Habitat Social Production:**

This project is linked with the habitat social production represented in organizing the community and beneficiaries and raising their awareness regarding the means to ask for their rights; the ability of the community to change a ministerial decree in case it contradicts with the needs and requirements of the local community; ensure ownership for unit owners; register and develop the institutional capacity of a civil association that aims to develop the area.

## **10.- Results and Lessons Learned from the Project/Initiative**

- **Lessons Learned from the Project/Initiative:**

Following are some of the most significant lessons learned from these experiences:

- a) A well-organized society can change ministerial decrees.
- b) Civil society should participate in alleviating the financial burdens borne by the state.
- c) Depend on more than one fund donor to ensure that the project does not stop at any stage.
- d) The need to select specialized cadres to train the community on successfully managing projects.
- e) The need for the local community to participate in all the studies related to determining its actual needs.

- **The Future Vision to Develop or Repeat This Project/Initiative:**

The future and continuation of this experiment is linked with the degree to which a society is cohesive with its members able to plan and work together to face any interference or problems that may arise. There is a potential to repeat this experiment in other areas in general, and in areas with traditional vocations in particular.

- **How to Promote Participating Parties in the Project/Initiative:**

Organizers and participants promote these areas of expertise through the following:

- f) Organize local community support workshops to benefit from the experience.
- g) Present and relay the experience during international forums and conferences, as well as exchange visits.

## **11.- Contacts:**

Nady Kamel, head of Community Development Dept.

**Coptic Evangelical Organization for Social Services (CEOSS)**

Block 1331, Dr. Ahmad Zaki Street

Al-Nuzha al-Jadida

P.O. Box 162 11811

al-Panorama, Cairo

Tel: +20 (0)2 297-5901/2/3

FAX: +20 (2) 295-9141

E-mail: [Nady.Kamel@ceoss.org.eg](mailto:Nady.Kamel@ceoss.org.eg)

**Israel**

# Bedouin Unrecognized Villages of the Negev

## 1.- General Information on the case

**Specific location:** Negev, Israel/Palestine.

**Dates project/initiative began and completed:** from 1997 until the present.

**Number of persons directly involved (employees, volunteers):** 6 employees, 100s of volunteers.

**Vulnerable groups involved:** members of the Palestinian Arab Bedouin community in Israel

**Vulnerable groups whom the project/initiative has targeted and served:** the 76,000 Palestinian Bedouins indigenous to the Negev Region living in the unrecognized villages in the south of Israel are the most vulnerable Israeli citizens.

**Geographical scope:** historical villages that lack State recognition.

## 2.- General context and historical background

The 45 villages represented in RCUVN have a total population of 76,000 inhabitants, and the villages range in size from 500 to almost 5,000 residents. The population forms a part of the indigenous Palestinian people who today comprise approximately 19%, one million of the total citizens of Israel. This group of village residents in the Negev (traditionally, “Naqab”) Region are deprived of their municipal services and representation, which are the domain of State agencies and “national institutions” managed by Jewish citizens exclusively.

The period of the Israeli military administration (1948–66) of its Palestinian citizens marked a period that saw the Bedouin transferred from most of the Negev and resettled against their will in the northern part of the Negev, which is referred to by the Palestinian Bedouin as the *siyaq* area. This territory comprises just 2% of the Negev, which itself constitutes over 60% of the pre-1967 Israeli-controlled land area. From the late 60s and early 70s, the Israeli government planned seven townships to “concentrate” the Bedouin without consulting them. Those who have refused to live in these seven concentration townships (as internal refugees) live in what are referred to as the unrecognized villages.

The State of Israel still uses the denial of basic municipal services, such as water, electricity, access roads, health and education as a device to coerce the community to move from their historical villages into State-planned townships, which Israeli planners refer to as “concentrations” (*rekuzim*). In fact, in the spheres of planning, land use, access to resources, institutional practices and laws specifically constrict the Negev Bedouins’ daily life and through a comprehensive policy of segregation from the Jewish settlements, on one side, and transfer into concentration townships from the other. These plans aim to render the Palestinian Bedouin community in Israel internal refugees in their own homeland as planners, decision makers and institutions carry out a five-decade continuum demographic manipulation of all areas of Palestine under Israel's effective control since its establishment in 1948.

These historical villages, which the Israeli government refers to as “scattered settlements” or “populations,” existed long before the establishment of the State of Israel and the Planning and Construction law (1965), which has classified these villages as illegal entities and, thus, all buildings there are illegal and subject to destruction. Residence of the “unrecognized” villages are the only population in Israel not classified in the governmental CBS socioeconomic scale. The community suffers from high unemployment and illiteracy, with the poorest health and welfare indicators in the country.



Further, a survey published in January 2003 by Ben-Gurion University in Beer Sheva observed that 71% of the Bedouin citizens in the south suffer from hunger. In particular, among those supported by social services, 87% of children are in danger of hunger, 85% sought food assistance from other family members, and 75% of families sought other forms of charity in order to buy food.<sup>1</sup>

### **3.- Principal Problem Leading to the Problem-solving Initiative**

The problem that the present initiative faces is institutional in nature, rather than the consequence of a single policy or local practice. Within the legal context of institutionalized discrimination, the State agencies, such as the Interior Ministry, the “national,” regional and local planning councils and mechanisms, the Israel Lands Authority and the “national institutions” (see WZO/JA and JNF, as above) coordinate to ensure the dispossession of the indigenous people of the country, in particular the Negev Bedouin.

The establishment of Jewish settlements inside Israel's 1948-49 Armistice Line (Green Line) is coordinated principally by an suprastatal Zionist “national”—and, in Israeli parlance, thus, ethnically exclusive—institution: the Jewish Agency, rather than the government. The JA provides houses, infrastructure and also basic service facilities. With the WZO, it also recruits settler-immigrant “Jewish nationals” from their home countries. Its mandated task is to Judaize the land area: the settlements are established for Jews only (even when they are on public land), and Palestinian Arab citizens are not allowed to move there.

The Jewish National Fund (JNF) undertakes the task of holding in its possession “the land of the Jewish people.” By its ever-increasing designation, public land next to Arab communities in the Galilee and the Negev is often transferred to the JNF where, according to the Fund's constitution, it can only be used by Jews.

Israel Land Administration (ILA): Public land in Israel is administered by ILA, which unlike the Jewish Agency and the JNF is a state body and has a legal obligation not to discriminate against citizens. However, the ILA is heavily influenced by the Jewish National Fund, which acts in the interests of Jews only.

The official ideological notion of “land redemption” (transferring land ownership to the Jewish people) is a linear process of continual acquisition that lies at the core of Israeli

#### **The legal context**

Israel is a ratifying State party to all of the major international human rights treaties, including its 1991 ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, guaranteeing the human right to adequate housing for all residing in areas of its jurisdiction and effective control (Article 11). However, Israeli law establishes a two-tiered civil status, whereby those recognized as having “Jewish nationality”—whether they live in Israel or hold other citizenships—hold the right to benefit from the land and national resources of the country; others, including citizens without “Jewish nationality” do not hold this right. The State agencies and “national institutions,” such as the World Zionist Organization/Jewish Agency, Jewish National Fund and its affiliates, implement this distinction in the development policy and distribution of benefits and public services

Israeli Land laws serve only Israel's Jewish citizens, and recognize only Jewish land. Land laws do not recognize the lands of Bedouin citizens. For decades, and through a variety of mechanisms, land has been transferred from the Bedouins to the Jewish majority. As a result, today Bedouin community (25% of the Negev's population) own only 2% of the total land in the Negev. Prior to 1948, they owned 98% of this land. Land and housing became a serious problem for the Bedouins of the Unrecognized villages where today they live on 1.3 of the total Negev land and this land is planned to be confiscated and given to Jewish citizens.

<sup>1</sup> See: HRA Weekly Review of the Arab Press, Issue No. 105.

land policy. Clause 1 of the Israel Land Foundation Law, which forbids the transfer of ownership to non-Jews, is phrased as follows: “The possession of Israel’s lands, the lands of the State, the Development Authority, or of the Jewish National Fund shall not be transferred whether by sale or any other way.” Similarly, the JNF is charter bound such that “the land shall not be sold in perpetuity.”

Added to this constant, the Office of the Prime Minister under the tenure of PM Ariel Sharon has launched a new Development Plan for the Negev. This plan allocates budgetary and institutional resources to accelerate the dispossession and transfer of the Negev Bedouin. In January 2003, the Ministerial Committee for Non-Jewish Affairs authorized Sharon's Six-Year Plan and, on 9 April 2003, 1.1 billion shekels was allocated for this plan. Finally, the Israeli Governmental Budget Amendment for 2003 proposes allocating an additional 55 million NIS for expanding Police Units and the Green Patrol, which was previously not included in the original budget, but empowers and further authorizes arbitrary demolition of Arab Bedouin homes. All budget items of the 6-years Sharon Development Plan (2003–08) suggest transferring the population into seven planned concentrations and destruction of their home villages without any item in this budget that suggests any construction.

The main items of this Plan concerning the Unrecognized Villages, suggests the following. (Please note, that there is no budget item for building the seven recently recognized villages):

- a) Establishing a special police station and forces to implement the Plan.
- b) Empowering the Green Patrol by allocating more funding and personnel for land confiscation, and registration of the land as Governmental Land.
- c) Instructing the Justice Ministry, Israel Lands Authority and the Bedouin Authority to work together to identify land ownership by appealing to the courts and claiming the land of the villages as governmental property. The landowner has to prove that the land is his or hers (According to the leading precedent, in 1984 the court ruled that the Bedouin in the Negev have no land ownership claims).
- d) Affirming that any money or land compensation will be according to the Israeli law, Governmental decisions, and the Lands Authority.
- e) The Jewish Regional Council of Ramat Hovav and Bani Shimoun will give individuals farms (to Jewish citizens only), which will include areas not in their municipal jurisdiction, and where the unrecognized villages currently lie.
- f) The Israeli Government will implement its 4 August 2002 decision to implement the Planning and Building Law, which deems all houses in these historical villages illegal, although they predate the State of Israel and the Planning Law). Implementing this decision involves house destruction en masse and the uprooting of the citizens of 45 unrecognized villages without any housing alternatives.
- g) 325 million shekels is allocated for land compensation through the Lands Authority. (People will receive compensation if they agree to a settlement where they move to a concentration township).
- h) Local Municipalities will be established for the recognized villages. Residents' addresses will be registered according to those recognized villages and towns (seven townships). The plan suggests uprooting the remaining villages and concentrating them into Meriet township. (Governmental practice implemented in 1970s means a person from the unrecognized villages is addressed only by their tribal name instead of his/her place.)

Despite the resulting deprivation, the State does not consider the Bedouin and their condition as a matter of humanitarian priority. Therefore, Israel has no programs to realize human rights in these historical localities. In fact, the Israeli government has over 13

governmental plans that suggest expansion or building of Jewish localities (including individual farms to Jewish citizens only), while completely ignoring and disregarding the unrecognized villages and their development needs. According to the definition of Tama 35 (Regional Plan), a settlement is defined as: “A jurisdiction area of a municipality or a local council and an area within the jurisdiction of a regional council on the date of approving this plan, according to a valid project outline, intended for residence in a scope of at least 50 housing units.” Even the smallest of the 45 villages satisfies this definition and all they only need is a project outline and a municipal recognition, effectively excluding them from bona fide existence. (See al-Huzayal, 2002.) The result of the institutional and bureaucratic obstacles to the community’s development in their own villages, the State of Israel pursues an official campaign to criminalize the Bedouin as such. This involves, for instance, the June 2002 Ministry of Justice proposal for an amendment to the Law on Public Land "**Eviction of Trespassers Amendment 2002**," defining residents of the unrecognized villages as "trespassers." This Law should be brought to the Knesset for the second voting any time. (See Appendix 1)

#### **4.- Genesis of the Initiative**

Today approximately 130,000 Bedouin live in the Negev. They are the indigenous inhabitants of the Negev and represent approximately 12% of the Palestinian Arab minority in Israel. The destructive and segregationist Israeli governmental policies toward the Bedouin community in the 45 unrecognized villages have been occurring for decades, and still continue. Like all other Palestinian citizens of Israel, the Bedouin of the Negev have experienced land confiscation since 1948.

At present, of the nearly 13 million dunams of the Negev, the combined Bedouin population holds only 240,000 dunams, of which 180,000 dunams are held by the residents of the unrecognized villages. In other words, the residents of the villages sit on 1.3% of the land in the Negev, even though they constitute 14.2% of the Negev citizens. Further, this 1.3% is zoned for exclusive Jewish use, for industrial areas, settlements or other purposes. By 2020 the 76,000 residents of the unrecognized villages are predicted to number a minimum of 200,000 persons. According to Israel law, a community of this size requires an area of 1,153,143 dunams.

Before the establishment of the RCUV, the village Umm Batin was a leader village for the other villages, through their local committee activities. For example in 1996 Umm Batin residence prevented the government’s demolition destruction of houses through their resistance. In this event three people were injured including a child. When the Umm Batin Local Committee (traditional leaders) and community professionals came together, the RCUV was formed. Those initiators also took responsibility for the developing the eventual (alternative) “Plan for the Development of Municipal Authority for the Arab Bedouin of the Unrecognized Villages in the Negev.”

Thus, it was entirely local inhabitants of the “unrecognized” villages who formed the Regional Council of the Unrecognized Villages (RCUV) as a representative community-based organization. The 45 participating villages have a total population of 76,000 inhabitants, and each ranges in size from 500 to almost 5,000 residents. They sought to rely on community solidarity and the help of some outside supporters to initiate actions to defend themselves against the onslaught of the State against their lands and livelihoods.

Therefore, the village leadership and members of the new generation of the “unrecognized” villages developed a program to address the following challenges:

- 1) The nonrecognition of the 45 villages,
- 2) Lack of municipal services to the community,
- 3) Lack of local representatives to the community,

- 4) Protection from government actions of home demolition, uprooting land confiscation and transfer, and
- 5) The Israeli national development plan and regional plans that ignore the existence of the villages.

In the period since the rise of Ariel Sharon to the prime ministership, the RCUVN has also had to face a specific, new challenge arising from the intensified assaults under the Sharon's Development Plan for the Negev. The power imbalance of these challenges called for careful planning in order to maximize advantages and compensate for relative political and other weaknesses.

### **5.- Strategic Planning**

The group of citizens, formed as the Council and with few initial resources, built on existing social capital within the community to undertake wide consultations and arrive at three main programmatic activities requiring full participation:

- 1) Participatory alternative planning,
- 2) Mass mobilization in defense against demolition,
- 3) Legal defense,
- 4) Community reconstruction of demolished homes.

Planning took place in stages. In addition to the principle activities outlines in the strategic plan RCUVN has been engaged in a full ranch of actions. **Implementation.**

Since its inception, the RCUVN social movement has engaged in the following types of activity:

- |                                  |                                  |
|----------------------------------|----------------------------------|
| - Emergency response/relief work | - Research                       |
| - Capacity building              | - Media and promotion            |
| - Construction                   | - Lobbying/influence decision    |
| - Physical planning              | - Environmental protection       |
| - Strategic planning             | - Statistical analysis           |
| - Social mobilization            | -Water and sanitation            |
| - Infrastructure and utilities   | - Transportation and roads       |
| - Monitoring and evaluation      | - Networking                     |
| - Law and legal defense          | - International forums/ advocacy |
| - Refugees/IDP resettlement      |                                  |

### ***Alternative Planning***

The RCUVN's alternative Development Plan was carried out by a professional in this field, including some planners who participated with the governmental plan 2020. However, different local committees participated in planning workshops to be able to develop their village zoning map.

Women of the community also participated in the development process of four zoning maps. Since its establishment in 1997, the RCUV had prepared "Negev Arabs 2020" with a detailed map of the 45 unrecognized villages. This plan was submitted to all relevant planning authorities for purposes of providing an acceptable alternative to Negev National Plan "Tama 4/14" (Planning for Metropolitan Beer Sheva area in 2020), which seeks to move the population of the unrecognized villages into permanent townships. The master plan set the municipal boundaries of the Regional Council – to provide a basis for the legal demand that the state recognize the Council and hold municipal elections in the villages.

In January 2001, the RCUV and the Chair of the Ministerial Committee for Arab Affairs agreed to (1) recognize the villages and provide services by an immediate

establishment of service centers as a first step, (2) establish an administrative Regional Council that will provide services to the unrecognized villages (3) stop the expansion of Omer on the land of Umm Batin, al-Mikamin and Awajan villages, (4) stop the expansion of Beer Sheva on the land of Awajan, (5) terminate the Bedouin Development Authority, implement of a long-dishonored agreement with the Abu Sulb family on their land, and (7) terminate the policy of house demolition.

These accomplishments, in theory, are grounded in the principle and RCUV's claim that the State is obliged to develop services for the 76,000 indigenous citizens regardless of the eventual solution of the land problem. With this empowering message, the RCUVN has met its challenges (outlined above) by concentrating on three subjects of capacity building:

- utilizing all available planning, legal, advocacy and media tool to stop the governmental measures that call for uprooting the community and confiscating their lands, or destruction of their houses;
- mobilizing all available planning, legal, advocacy and media tool to start receiving municipal services;
- gaining knowledge about public life and local governance; and
- concentrating on affecting the Israeli National Plan.

Improved capacities in these areas was foreseen to aid the Council in:

- protecting the population from uprooting, home demolitions, and land confiscation;
- influencing and encouraging the Israeli Government formally to recognize the 45 unrecognized villages on their historical lands;
- establishing elected municipal representation of those currently denied the right to elect their local representatives, and who thus do not enjoy the fruits of participatory democracy;
- analyzing governmental budgets for local councils to facilitate and increase the provision of necessary municipal services;
- providing a unified "address" for Israeli authorities thus, developing a shared vision toward the existing challenges;
- providing alternative information and documents to officials and the general public; and
- developing a coalitions and solidarity groups.

### ***Mass Mobilization and Collective Reconstruction***

The use of mass mobilization has emerged as a tactic having three main expressions:

- 1) The reconstruction of houses that the State forces destroyed. This is despite the certainty that the authorities will not allow the defiant reconstructions to stand, and will surely return to redemolish the Bedouin homes.
- 2) Mounting public demonstrations against governmental discriminatory plans and punitive policies, including rapid response to gather community members to defend a house under threat of demolition.
- 3) Regular and frequent communication and reciprocal support activity in order to form and strengthen solidarity within the community, which is geographically widespread and, thereby, mutually isolated. For example, Local Committees in each Palestinian Land Day (March 30) carry out projects that assist the community in their daily life and give more visibility to the RCUVN and its Local Committee member. The women form the essential backbone of this social capital development strategy, particularly as they are the segment of the community maintaining the home throughout the day and, therefore, in a position to be vigilant in case of community

emergency.

### ***Political Mobilization***

The advocacy component of the program was seen as essential and important. RCUV Advocacy is divided into three sectors, under which the Council identified congruent activities:

1. Governmental:
  - preparing and presenting an alternative municipal plan to the government toward recognition of the unrecognized villages in the Negev;
  - monitoring different national, regional and local municipal plans which have any relation to the unrecognized villages;
  - presenting and allocating the yearly budget of the Regional Council to the Interior Ministry
  - policy analysis;
  - drafting and creating a master plan<sup>2</sup> and border plans for the villages.
2. Cooperation with political parties, Parliament members and ministers:
  - preparation of fact sheets and draft legislation or amendments for distribution,
  - coordination of Knesset members influencing relevant legislation.<sup>3</sup>
3. Raising public awareness and put the unrecognized villages on the political agenda through:
  - The Regional Council plays an active role in introducing human rights organizations and international representatives to the Bedouin community in the Negev.
  - The Regional Council plays an active role in briefing the local (Jewish and Palestinians), regional Arab and International media on issues concerning Bedouins in the unrecognized villages.
  - Today, the RCUV has a coalition of 32 Human Rights NGOs both National and international.

### **6.- A Structure of Participation and Decision Making**

The RCUV is comprised of the people's representatives, usually with the head of each village local committee serving as their member on the Regional Council. The Guiding Committee for Strategic Planning of the Arabs in the Negev selected the heads of the Local Committees of the villages to serve on the RCUV.

The members of the Council meet each other and their local constituents regularly and often. The RCUV has succeeded to gather a very wide solidarity of the civil society in Israel and abroad. Today, the RCUV has a contingent of 32 members, as well as a coalition from the Israeli Members of Knesset working against Sharon's Development Plan.

\* *Local Committee*: The representative body for the local community in the unrecognized villages in the Negev. Each village chooses its Local Community representatives according to population increments: up to 500 population, 5–7 members; from 501 to 1,000, 7–11 members; above 1,001, 9–15 members. The representatives of the 22 villages are members of the Regional Council.

---

<sup>2</sup> This followed the successful implementation of a pilot project for the village of Umm Batin.

<sup>3</sup> The RCUV succeeded to organize MKs coalition to protests Sharon's 6-years plan, which seeks to transfer the population of 45 villages into seven townships.

\* *General Assembly*: The RCUV consists of 28 elected Heads of village Local Committees. The General Assembly meets once each month.

\* *Executive Committee/Board*: Consists of seven members, including the Head of Each Subcommittee, plus the President, Treasurer and Vice President. The Executive Committee meets every week and reports directly to the General Assembly.

\* *President, Vice President*: Directly elected by the Regional Council members.

\* *Treasurer*: Appointed from among the Regional Council members.

### **Sub Committees**

*Education Committee*: responsible for the development of education in the unrecognized villages.

*Youth, Culture & Sport*: deals with activities for youth in culture and sports.

*Community Organization Committee*: deals with new members of local committees. The goal of this committee is to represent all 45 villages.

*Oversight Committee*: supervising all financial matters, members are elected to the Observing Committee from among the Local Committees. This committee is responsible for supervising the work of the Executive Committee.

*Economic Development Committee*: deals with enhancing the economy in the unrecognized villages.

All Subcommittees are elected from among the Regional Council members.

*Treasurer*: Elected by the General Assembly members.

The decision making are made by the General Assembly (head of local committees) and the day to day decision made by the Board.

## **7.- Resources**

This is a new organization (est. 1996) with most effort in the first two years dedicated to organizing the community. The planning strategy and day to day monitoring of plans has been on a voluntary basis. The work of the RCUV was enforced year after year with different employees to sustain and develop different projects. With some modest support from supportive individuals and contributions in kind, the RCUV is in need for Both human and financial resources.

Volunteers provide a pool of human resources that is difficult to calculate. Until recently all work that was done was done on a voluntary basis and, therefore, represents an invaluable asset.

Local and international solidarity is vital to RCUVN's program, and RCUVN works with many organizations in different fields. These include membership in the Higher Follow-up Committee (the representative body for Palestinian's head of Municipalities and Local Councils) and collaboration with local human rights groups, such as the Arab Association for Human Rights (Nazareth), as well as international networks, such as the Habitat International Coalition's Housing and Land Rights Network.

Building social capital outside the community is vital, too, whereas networking is an asset in case of planning, legal defense, advocacy, education, health and human right training, among many other fields. Today the RCUV forms part of a coalition of 32 local and international NGOs collaborating to resist Sharon's Development Plan.

## **8.- Outcome and Follow up**

The Plan was submitted on 29 November 1999 to the Interior Ministry Committee, and again on July 2000 (HC 1991/00: case still pending). The petition provided municipal boundaries for three villages recently recognized (Umm Batin, Bi'r Hadaj and Qasir al-Sir). Each is at a different stage of governmental planning, and the municipal boundaries plan poses an alternative demarcation. The submission demanded that plans for the Negev region

should be based on planning equally for both Arab and Jewish communities and recognition of the existing villages. Based on that principle, the RCUVN and the local village Committees also have submitted formal objections to the relevant planning committee against destructive governmental plans. The RCUV also relates variously with government officials and politicians, as well as lobbies the Knesset (Israeli parliament). During the PM Ehud Barak administration, house demolition policy was frozen, as was the implementation of Tama 4/24.

The Ministerial Committee for Bedouin Affairs announced its acceptance of the RCUVN's vision that nonrecognition of the villages does not absolve the government from the obligation to provide services for citizens and, in August 2000, adopted the *Comprehensive Program for the Solution of the Problem Facing the Bedouins*, recommending recognition of 17 villages and installation of full municipal services for all the villages as a first step. The period of Ariel Sharons' administration has seen five Negev villages recognized, all at different levels of planning.

The fact that the RCUV was not affiliated with any party gave the opportunity to different parties to be active in the different activities. This involvement gave a wider recognition for this harsh situation and more difficult atmosphere for the government to implement their plans.

One important personal initiative assisted in the creation of the RCUV, Dr. Amer Al Huziel, (Rahat municipality planner). Dr. Al Huziel succeeded to draw the only map in Israel which has the 45 unrecognized villages with their historical names and which was used later on as a claim against the governmental regional plan at court. Later he was involved in creating the Guiding Committee for Strategic Planning of the Arabs in the Negev to serve on the RCUV to select the Head of Local Committees who became the General Assembly of the RCUV.

The strength of the RCUV from its organization structure which from one hand the traditional tribe shakh's working together and from the other side the professionals of one individual Dr. Amer Al Huziel and later on the RCUV employees and much later on the civil society gave some of these outcomes.

From the other side, however, these efforts also gave a very negative result in the form of a backlash from government hardliners, as well as from national institutions. The World Zionist Organization, normally concentrating on colonization of the West Bank and Gaza Strip, has recently engaged in the management of confiscated Bedouin assets and the colonization of the Negev. In summary, that has seen an increase in house destruction and land poisoning, and by the government's legal campaign to criminalize the community.

## **9.- Evaluation and analysis**

The project succeeded when the Regional Planning Committee recognized five villages that are in process of planning, and those citizens are theoretically protected under the law from further uprooting measures. Until today the project has failed to meet its objectives in some senses, but could be attributed as the cause for suspending the implementation of previous government plans. It has become clear that mass house demolition, crop destruction, land confiscation and transfer are constants of the State program against the indigenous Palestinians, whether citizens or not, and that these tools can be implemented at any time.

The International attention also should be given during peace government, the zoning over these villages were done after the Israeli National Plan 2020 which was planned after Oslo agreement. Some villages also were uprooted and their land was confiscated during the peace process with Egypt, in order to accommodate retreating Israeli settlers from the Sinai. Any given peace agreement with the Palestinian Authority will automatically mean land



confiscation and force eviction for this disadvantaged community, whether by providing the Palestinian Authority with needed land to connect the West Bank and Gaza Strip, or by building new Jewish colonies for returning settlers from the occupied Palestinian territory.

**10.- Contacts:**

Maha Quity, international relations officer

**The Regional Council of the Unrecognized Villages RCUV**

Address: 47 St. Ha'atzmut

Bi'r Sab`a (Beer Sheva) Israel

Tel: +972 (0)8 628-3043

Fax: +972 (0)8 628-3315

Mobile: +972 (0)55 348-666

E-mail: [mquity@hotmail.com](mailto:mquity@hotmail.com)

# **Jordania**

# Dhana Valley Natural Preserve: Human Rights and Community Development

## 1.- General description of the project

**Geographic location:** Jordan, al-Tufaila Governorate, Dhana and al-Qadisiyya villages.

**Project starting date:** late 1994.

**Summary of the project:** the project of the cooperative Association of the Sons of Dhana and al-Qadisiyya took a local initiative to organize the community, unite its efforts in order to defend its rights, cultural and natural heritage and develop the region in a sustainable way that preserves the community's distinctive qualities, curbs unequal competition with external individuals and organizations that seek profits without regard to the social requisites of economic development. The project sought to rely upon its organizational nucleus to encourage education and training of the youth so as to relate to the local and international communities, pursue job opportunities to check poverty and pave the way for self-determination toward the fulfillment of needs. This experience also has opened the way to new mechanisms for solving local concerns and problems and to finding a place for the community in the framework of the studies and designs that external bodies carry out to determine Dhana and al-Qadisiyya's present and future. The project has educated the community and made it aware of its rights, duties, opportunities and challenges imposed by the community's geographic and demographic nature, as well as its conditions and relations with other governmental and nongovernmental institutions. The project depended on the programs that make permanent income in order to contribute to stabilizing, sustaining and developing the project through implementation of collective investment projects.

**Number of workers (permanent /volunteers):** 5 permanent and 12 volunteers.

**Targeted categories (current/targeted):** community of Dhana and al Qadesia.

**Number of individuals/families who benefited from the project (current/targeted):** current 500 individuals / targeted 10,000 persons.

**Geographic scope of the project (current/ targeted):** Dhana and al-Qadisiyya region

## 2.- Socioeconomic conditions of the experience/initiative

Dhana region was first inhabited 3,000 years ago, yet the present built-up area dates back less than 500 years and is distinguished by the components of local stone, mud, wood, canes and shrubs. The village is the only vestige of the dominant style of building in most Jordanian villages until the end of the nineteenth century.

In 1989, the very first steps for the foundation of the Dhana Protectorate were taken by the Royal Association for the Protection of Nature, against the local inhabitants' apprehensions. All members and employees of the association were from the capital Amman, which is about 200 kms north of the village. Moreover, The association used manipulative and crooked methods to persuade the notables, village inhabitants the general public of the project's significance and its putative service to the local community.

In 1993, the establishment of the protectorate was officially declared. This, in turn, led to the centralized control of the region surrounding the village and, thus, curtailed the social and economic activities of the people, who relied mainly on the livestock breeding, agriculture and firewood gathering to meet their primary needs.

The people were marginalized by their low education levels, lack of practical expertise, legal culture and knowledge of relevant litigation. The local inhabitants' lacked any influence over decision makers, particularly in light of the authoritative nature of the Royal Association for the Protection of Nature (directed by Jordan's most prominent figures), with its

experience, financial and media power. This enabled the Royal Association for the Protection of Nature to prepare, plan and market its program with disregard for the interests and needs of the local community, which seemed incapable of defending its rights or even realizing what is going on around them.

The foundation of Dhana Nature Preserve and the accompanying media and touristic propaganda urged some well off figures, investors and the Royal Association for the Protection of Nature to buy village lands at very low prices, taking advantage of the crushing poverty of the people there. This, in turn, incited the local community to join forces and unite in face of such lopsided competition and take the initiative to solve the problem and protect their rights.

### **The main problems that the initiative intends to solve**

The main problems that initiative aimed to solve are:

- The local community's weakness to defend its rights and face the challenges posed by the greed of the Royal Association for the Protection of Nature and private-sector investors.
- The spread of poverty and unemployment that turned the region into a target for the Royal Association for the Protection of Nature as well as investors

### **3.- Main and subsidiary objectives of the project/ the initiative**

#### **• Main objectives of the initiative**

The project/initiative was meant to empower the local community at Dhana and al-Qadisiyya to defend and maintain their social, economic and customary rights and to link their various livelihood needs, on one hand, with the efforts of development and environmental, on the other. This sought to preserve the region and combat urban poverty and unemployment, all with the aim of improving living conditions of the people and the region on the social, economic, environmental and developmental levels.

The project/initiative also aimed at carrying out a comprehensive development process for the Dhana and al-Qadisiyya region, making financial and social profits for the people of the region as well as for the state.

#### **• Secondary objectives of the initiative**

The project/initiative aimed as well to attain some ancillary objectives, including: to improve of the people's living conditions; encourage and assist children to attend school; encourage and assist the youth to continue their studies through university; to provide vocational training to the youth, in order to qualify them for employment in the market; and to assist youth by employing them in the association activities.

The project/initiative also aimed to preserve natural and cultural heritage of the region, to make use of those resources to maintain their sustainability, as well as develop environmental tourism to empower and develop the society. Other objectives included motivating collective action in the local community to enable it to face the unequal competition with foreign investments, developing the association's potential and empowering it to continue its role and prepare for the present and future challenges.

### **4.- Source and participating parties of the initiative:**

#### **• Source of the initiative:**

Ever since the beginning of the project, at the end of 1994, and until 2001, it depended on the total support of the local community in the initial studies, planning, implementation, follow up, assessment and development stages. Different sectors of the community, especially

the youth, assumed a primary role. Women assumed a moderate role due to the traditions, customs and, particularly, their consequently weaker education level.

- **Participating parties:**

The project was directed to serve all categories of the society, thanks to the strong social coherence of the people and to their realization that the concept of comprehensive development cannot be attained if any sector of the society or its needs were overlooked. The project started with interviewing the young people of the region, in order to explore their conditions, needs, potentials, opportunities and impediments.

Solutions were proposed, and the project reflected the priorities of the benefactors and their reaction to the prior marginalization of the people in the planning by the Royal Association for the Protection of Nature/Dhana Preserve. They also sought to confront private investments' intended absorption of local resources without sufficiently contributing to local development. A Jordanian cooperative institution (a governmental institution), the UNDP, Care International and the local popular committees took part in supporting and operating the people's project/initiative.

## **5.- Legal framework and management of the project**

- **Legal framework:**

It was agreed to form an organization represented in a cooperative association that was formed in the end of 1994: the Cooperative Association for the Sons of Dhana and al-Qadisiyya (ASDQ). The Jordanian cooperative institution, which is an autonomous governmental institution, played a prominent role in legitimizing the status of the ASDQ. It relied upon the application and implementation of all international laws, instruments and treaties related to human rights, in particular, housing rights, the protection of nature and sustainable preservation of natural resources. After the ASDQ's foundation, other bodies cooperated with the Association such as UNDP, Care International and the local popular committees.

- **Decision making and management of the project/ the initiative:**

All segments of the community were represented in project decision making, including the youth (males and females), the elderly and all marginalized categories. The public authority or the administrative authority elected by the local community of Dhana took the formal decisions. The project was managed and implemented by a working staff represented in the administrative authority of the project/ the initiative.

## **6.- Strategic planning of the project/ the initiative**

- **Ways of including all parties in the planning of the project/ the initiative:**

In the first stage, processes of the initiative, planning, funding and implementation took place on a local (popular) level. In the second stage, there were various parties participating in the planning, funding and implementation of some programs that needed financial or technical expertise, especially those aspects implying investment (governmental and nongovernmental organizations, international funding institutions, private sector, international agencies and local initiatives).

- **Determination of the authentic needs of the targeted audience:**

Through a number of activities that polled the local community of Dhana, needs and priorities were determined; activities were represented in the following:

- Meetings between the region's youth and the different popular sectors to explore the

economic, social and habitual conditions and status of the region.

- Meetings between the region's youth and the different popular sectors for consultation, determination of needs, potentials, opportunities and impediments of the project/initiative.
- A workshop for youth in order to determine propositions and solution plans for the project.

## **7.- Resources of the project/ initiative (funding/capital)**

### **• Financial resources of the project:**

The project resources are represented in financial, technical and human resources. The project started by total dependence on the village inhabitants to provide all resources (financial-technical and human). Yet due to the seriousness of the project coupled with the enthusiasm of the village's inhabitants, some donor international organizations supplied the project/the initiative with financial aid as follows:

In the first stage from 1994 to 2001, funding was local, represented mainly in the collection of simple monthly contributions from the people. Funding then took the form of borrowing to fund investment projects, in addition to the projects of the association that contributed by a fluctuating addition to the activities (the bus and the hotel).

In the second stage, from 2001 to the present, the UNDP contributed to funding the rehabilitation of the hotel, development of the association and training of the employees and volunteers. Arvel Travel Agency also contributed by a financial aid to support the association activities in 2004.

The ASDQ seeks to benefit from the productivity-enhancement projects undertaken by the Jordanian Ministry of Planning, in order to finance the implementation of development projects that focus on poverty and unemployment eradication, and seek to enhance the local communities' participation in national development.

### **• Local resources and the potential social capital:**

The Dhana Valley Project is one of the prominent projects that have a distinguished social capital from its beginning to the end. It presents a model for maintenance of human rights and a model as well that can be put forth in all international conferences, symposia and ceremonies. This is attributed to the fact that the project has been from the very beginning stimulated by the village inhabitants' sense of danger from changing their village to a natural protectorate, without their dependence on any governmental body or international organization. This prominent social role was the real motivator that incited donor international bodies to provide technical and financial support.

## **8.- Implementation of the project/ the initiative**

### **• Role of the local community, the state and other partners in the implementation of the project/ the initiative:**

The Dhana Valley project implied all sorts of partnerships and participation of all governmental and nongovernmental organizations, international funding institutions, private sector, international agencies and local initiatives. However, the positive role assumed by the local community is the key to its success and sustainability. Groups of volunteering local young people worked as social researchers to study the socioeconomic and development conditions and characteristics of the region, as well as map out the potentials, needs, opportunities and impediments and they called for uniting of efforts. The village inhabitants took part in the restoration of old houses, as well as the restoration and building of the irrigation channels in development of orchards.

Different work committees were formed from the village inhabitants according to their

needs. Young people voluntarily assisted on an individual and collective basis in planning, implementing and supervising the creation of a social organization and the different development programs. The personal contacts of the different national and international groups and individuals helped facilitate and support the civil association activities. This proves that the primary role of planning and implementing the project was mainly assumed by the local community.

• **Impediments that faced the project/ the initiative and means of overcoming them:**

Several impediments that hampered the initiative were overcome, including:

- A high degree of poverty and unemployment alleviated by direct employment, efficiency enhancement, training and qualifying people; however, there is further need to double those efforts, because of the harsh economic conditions of the region and its location, remote from job opportunities.
- The weak authority of the community vis-à-vis the governmental departments was nonetheless overcome by the representative leaders of the community who address the government in order to reveal the needs and aspirations of the society and defend its rights.
- Low awareness of the rights and litigation procedures. However the awareness programs carried out by the association helped enhance the level of awareness of the local community about human rights, means of requesting and defending rights in a legal way.
- Typically fragmented individual efforts: yet the association helped create a collective organization that united the efforts and led them toward the attainment of the objectives and aspirations of the society.
- The low education level was faced by supporting the poor students, encouraging them and their parents to complete their education and making them aware of the role of education in improving their living conditions.
- The difficulty of transportation from and to the village; to face the problem, a small bus was allocated especially to serve the students and the route of transportation to and from Dhana.
- A lack of openness on the part of the community was overcome by means of transforming the village to a natural protectorate that can enhance tourist marketing of the village with the aim of transforming the community into an open one linked to the outside world.
- Deliberate marginalization of the village inhabitants by the Royal Association For the Protection of Nature was overcome by clarifying the significance of the local community developmental role in the region to the governmental and the funding authorities of the Royal Association for the Protection of Nature. Village inhabitants were, thus, able to exert pressure on the Royal Association to correct its behavior and help the community instead of competing with it.

Other obstacles were not overcome, including the following:

- Inability to market investment activities professionally, in order to obtain the capital needed to fund further activities.
- The local staff's weak relations with the funding bodies.
- Great reliance on temporary volunteers, which negatively influences the chances of building and developing the organization and its institutional experience, and limits the efficiency of the volunteers' participation in the training programs that seek to transfer and develop local expertise.

• **Fields that the project/ initiative serves:**

The project serves a number of fields, including:

- Research and planning through continuing interviews and meetings to determine needs, demands as well as daily life problems and aspects;

- Capacity Building: training of local staff, organizing the community, making it aware of its legal rights and activation of the role of individual and collective initiatives in achieving the interests of the community;
- Improvement of housing conditions and construction of houses through participation of village inhabitants in the restoration of old houses;
- Social development in the built environment, confronting poverty, unemployment and enhancement of education level;
- Rural development by way of support for agriculture, livestock breeding, maintaining and restoring water channels, and enhancing agricultural and veterinary awareness;
- Education and training: encouraging and assisting youth to continue their studies and to join universities and training them in how to pursue job opportunities;
- Social mobilization and motivation of the public through marketing the cooperative work in the local community in order to face competition posed by foreign investments;
- Funding of projects collecting simple monthly contributions from local citizens, and then applying them to borrow for local investment;
- Infrastructure and facilities improvement through participation of village inhabitants in restoration and building of irrigation channels in the orchards.

## **9.- Assessment and analysis of the social production of the project/ the initiative**

### **• How far did the project achieve its targets and building social capital?**

Despite impediments and weak potentials of the local community, the project attained its most-important targets, namely: the organization of the community to join forces and pool resources and create collective, organized work. This has enhanced the unity of the society and its ability to realize its rights and potential, as well as motivate the community to work for further self-development. Moreover the project helped to establish collective investment projects yielding collective benefit.

### **• How far is the project linked to habitat social production?**

The experience represents a practical model for the concept of the habitat social production crystallized in the community's initiative to know its entity, needs and problems and try to solve them and to set plans for solving problems, provide the needs and cooperate in its fulfillment, development and improvement of work, interaction and cooperation with the near and far surrounding in order to support the project, enhance its efficiency and make use of the potentials and expertise of others in attaining a sustainable social and economic development.

## **10.- Results and lessons learnt from the project/ the initiative**

### **• Lessons learnt from the project/ the initiative:**

Chief among the lessons learnt from these experiences are:

1. how to identify and maximize the potential of the community, despite their financial and other weaknesses and to transform those into positive social action;
2. the significant role of youth in building social awareness;
3. the importance of social solidarity, especially among the poor and deprived, in order to defend themselves and solve some of their problems.

Other aspects were also emphasized such as:

1. importance of awareness of human rights, laws, local and international systems that can compensate for the weaknesses of the local community in confronting the strengths of the community's competitors in the course of development and empowerment of the local community;



2. the significance of the community identifying and knowing their own potentials, the needs, weak points and strengths so as to plan strategically toward success of the initiative/project. The initiative has also proved that even if the community were fewer in quantity and weaker in quality, it still possesses dormant potentials and capacities that just need to be mobilized.

• **Future vision for the possibility of repeating or developing the project/ the initiative:**

Ten years after the beginning of the project, and despite all obstacles that hampered it, it managed to resist external control and realize self-determined development. Having assessed the experience, factors of success can be defined in: organization, institutional collective work relying on determination of needs and directed to the society. This constitutes a strong positive indication for the sustainability of the project and the successful continuity of its programs.

• **How participating bodies can promote the project/ the initiative:**

Organizers and participants can market these experiences through:

- Participation in the forum of local initiatives;
- Participation in any meetings or conferences related to any of the objectives of the project;
- Presentation of the project and its components to the visitors of the region, including citizens, national or international organizations;
- Cooperation with bodies interested in exchange of ideas and experiences.

**11.- Contacts:**

Khalid al-Khawaldeh

**Sons of Dhana Society**

Dhana, Jordan

**al-Urdun al-Jadid Research Center**

Amman, Jordan

Tel: +962 (0)3 227-0537

FAX: +962 (0)77 499-869

E-mail: [khalid.khawaldeh@jordan.lafarge.com](mailto:khalid.khawaldeh@jordan.lafarge.com) - [khalidibr@yahoo.com](mailto:khalidibr@yahoo.com)

**Egipto, Siria, Líbano, Irak**

## Reseñas de otros casos en la región

### **Egypt**

Al-Nasiriyya slum near Aswan (Upper Egypt), where people planned and executed their local improvements, including installation of infrastructure in the early 1980s. It eventually called on the Governorate and later GTZ to contribute. Al-Nasiriyya is a long-standing success story.

Safat al-Laban, urban Cairo, was a village a few decades ago. Now it is consumed into the city. The Governorate budget was insufficient to deliver water and sanitation to the neighborhood, and the people rose up to find a solution to the mixing sewage in their drinking water. A local initiative sought an economic solution that involved savings and mobilization of local social capital through a division of labor that brought the Governorate to contribute its share. The people installed the plumbing to reach the individual houses, while the Governorate installed the basic system. The results included a greater sense of community and empowerment. With the support, legal aid and empowerment provided also with the help of an NGO (and HIC-HLRN member), they also developed an awareness of water, sanitation, public services and adequate housing as a human right, and of the corresponding State obligations.

Sawada is also a village on the outskirts of al-Minya, a major Nile River city in the center of Egypt. Poverty is the most pervasive problem combined with no secure tenure, and both discourage inhabitants from investing in the improvement of their material living conditions. Some roofs are made of torn fabric, offering no protection from heat, cold or precipitation. A local NGO offered microcredit, but that only served to indebted participants and promise material standards. In the process, however, the community and the NGO developed local social capital by forming committees to tackle other common problems together. This brought about a cultural transformation in Sawada, while the legal defense of the human right to housing in local administrative and legal processes succeeded in gaining tenure security for residents on public lands, encouraging further development and self-help.

Aslan, a small corner of the sprawling al-Dharb al-Ahmar popular quarter of Cairo, suffers from unemployment, threats from nearby drug trade, poor infrastructure and deteriorating environment. While larger historic-preservation projects were underway nearby, local residents formed a neighborhood committee and sought the guidance of a local development NGO to manage the logistics of their effort to remove garbage and trash filling their only common space. With all hands on, the inhabitants managed to clean the area in a matter of days, making a public meeting space for the local residents and their families. This is a small initiative, but bears the features of a spontaneous social movement that develops social capital to the improvement of environmental and social conditions for the participants.

### **Syria**

Palestinian refugees in Syria since 1948 have been living in increasingly inadequate conditions as the population grows. Despite many years of governments refusing efforts to upgrade refugee camps—as if it would encourage settlement as an alternative to rightful return to Israeli-colonized Palestine—a combination of factors led to the current upgrading of Nairab Camp, near the northern Syrian city of Aleppo. For all their time in exile, the refugees have demanded their full rights, including their right to return to their stolen homes and villages, but also to adequate housing conditions in the meantime. The UNRWA (Palestine refugee agency) and local camp dwellers devised and implemented a refurbishment plan that eventually attracted the cooperation of local and international partners. This experience, in a context of intense and intensely frustrated human rights claims, demonstrates how the human right to adequate housing is a constant that cannot stand waiting, and that is central to a range of other rights, whereas poor housing conditions only exacerbate inadequate living conditions, such as health, education and social well-being.

### **Lebanon**

Two cases come from Lebanon, where displacement has plagued the refugee and host populations through the passages of repeated wars.

With the 1985 withdrawal of the invading Israeli army from around Beirut, the Gaza Hospital in Shatila Camp was left severely damaged after Israel bombed it in 1982. It later became a magnet for shelter-seeking refugees left homeless again during the prolonged Israeli occupation. Local residents organized in the form of an NGO to transform the concrete shell into a livable space for the needy. Until today, this social production experience exemplifies how extreme adversity can lead to innovation. The "Gaza Displacement Center" remains today the residence of 262 families.

Also in the refugee camps, a more-general social production initiative comes from HIC-HLRN member, the National Institute for Social Care and Vocational Training. Whereas strict regulations prohibit Palestinian refugees in Lebanon from most available employment opportunities, economic depression conditions in the south Lebanon camps have deteriorated living conditions. By presidential decree, Palestinian camps residents are forbidden to bring building materials into the camps, and such restrictions are enforced by the ever-watchful Lebanese army on guard at the camp entrances. The NISCVT implements a multiple strategy for social and economic improvement to augment the inadequate refugee services that UNRWA provides there.

### **Iraq**

In Kurdistan, the northern part of the country, the long Anfal Campaign carried out a series of ethnic-cleansing practices, including the displacement of 100–200 thousand Kurdish residents in the late 1980s. Today, some 800,000 Iraqis are homeless as a result of the combined actions of the Saddam Husain government and coalition forces (1991 and 2003-04). A local effort in Mosul gathered citizens to give of their time, labor and resources to build homes for the displaced. What was initially an act of spontaneous popular charity offers more than just four walls and a roof, but also a model for other such initiatives and a glimmer of hope for reconciliation where violence remains the rule imposed from many sides.

**Contact:** Joseph Schechla, [hic-mena@hic-mena.org](mailto:hic-mena@hic-mena.org)

**Asia**

**Filipinas**

# **Pasig River Rehabilitation Program**

## **1. General identification**

Location: Pasig River System – Metro Manila, The Philippines

Author: Denis Murphy with the help of Ted Anana

### **Brief description of the case:**

This is the story of the Pasig River Rehabilitation Project as it affected the lives of the approximately 60,000 poor families who once lived along its banks. It is a story of evictions, people's organizing, short-sighted local officials, presidential politics, a cooperative Asian Development Bank, upgrading efforts, failure and success.

## **2. History, Background and Context**

Through Manila's early history, the Pasig River which runs through the heart of the metropolis was the city's center and lifeline. It was the principal means of transport, and the big warehouses and factories were on the river as well as the houses of the rich, including the presidential palace. However, after World War II and with population growth, road construction, and newer business location strategies, the city center moved from the river to other sites. Makati, for example, became the city's business center. The river was largely abandoned. Many urban poor people moved in, factories were abandoned, and the wealthy moved off. The river became the sewer of the city rather than its lifeline.

The Pasig River system is a strategic and environmentally endangered waterway. Winding through the most densely populated areas in the country's National Capital Region (NCR), the river links Manila Bay in the west with Laguna Lake in the east.

The river is 26 kilometers long, 50 meters wide, and an average of four to six meters deep. The river basin includes eight cities and three municipalities, Pasig City, City of Manila, Pateros, Caloocan City, Marikina City, Pasay City, Taguig, Quezon City, San Juan, Mandaluyong City, and Makati City. The Pasig River basin area is 570 sq. km.

Deterioration of the Pasig River became noticeable as far back as the 1930s. During that period, fish migration from Laguna Lake began to diminish. In the 1950s, there was a drop in bathing activities in the Pasig. In the 1960s, people no longer used the river for washing clothes. Ferry boat transport also began to decline. By the 1970s, the river began to give off an offensive smell, especially during the dry season. In early 1980s, all fishing activity within the river system was no longer possible.

By the early 1990s, the Pasig River was generally considered biologically inactive. Health authorities found its coliform content to be extraordinarily high, making the river a vector for disease. Entire stretches of the water had acquired a dark, murky color. Huge islands of floating garbage encrusted the water surface in many parts of the river system. Sunken boats and abandoned barges made navigation not only difficult but hazardous. Along with factories, commercial establishments and houses, colonies of makeshift shanties lined long stretches of the riverbank, as well as major creeks and esteros. Flooding in many areas along the river also became more frequent.

Rehabilitation of the Pasig River began in 1991 with help from the Danish aid agency DANIDA. Emphasis was on improving water quality and environmental matters. During the Ramos administration some 5,000 families living on stilts were relocated, mostly to

Dasmariñas, Cavite. The people were said to be major polluters of the river. Studies show between 30 and 40% of these people returned to Manila for economic reasons.

During the Estrada years evictions took place again affecting families living within 10 meters of the river. This extension of the easement from three meters in the national Water Code was done by resolutions of the Metro Manila Development Authority (MMDA) and is hotly contested. Lawyers say the MMDA doesn't have the power to change a national law. Approximately 5,000 families were evicted, most of whom were sent to Kasiglahan Village I, Montalban, also known as "Erap City."

In August 2000 the Asian Development Bank (ADB) and the government signed an agreement that would eventually give equal priority to the environment and the people living along the banks. In September 2000 the residents of Pineda resisted demolition. One member of the demolition team was killed, and ADB told the government to stop all evictions and deal with the people in a more humane way.

In the two series of evictions, the NGOs working on the river cooperated with the government. However, this relationship changed in September 2000 when the Pineda community organized to resist demolition. This story will be told below.

The water cleaning part of the project is making progress, according to ADB officials. The urban renewal work is not, and indeed the lack of progress seriously tempted the ADB to cancel the loan agreement in 2003.

### **3. Objectives, Strategies and Reaches**

- a. The objectives of the government and the ADB are contained in their Resettlement Action Program (March 2000).

"The overall objectives are to improve environmental management of the Pasig River basin within Metro Manila, particularly for wastewater management and to promote urban renewal. The specific purpose is to restore and sustain Class C water quality standard for the Pasig River.

An important component is the establishment of 10-meter wide environmental preservation areas (EPAs) along approximately 23 km. of both banks of the Pasig River. The establishment of EPAs is essential to (i) ensure public safety, and provide a buffer zone between the river and resident population to protect them from flooding; (ii) enable environmental management, and reduce the direct discharge of untreated liquid and solid wastes to the river, (iii) provide access to the river for emergencies, maintenance, river transport, and amenities; and (iv) provide recreation areas like riverside parks, greenbelts, and promenades. To establish the EPAs, it is necessary to relocate informal settler families currently living along the riverbanks in dangerous, depressed, and unsanitary conditions.

- b. The following are the objectives, strategies, and reaches of the NGOs and people's organizations (POs) working along the river.

#### Objectives:

- Halt all evictions beyond a three-meter easement that is required in the national Water Code. Require government to limit easement to only three meters, not 10.
- Work with government, ADB and other housing groups to upgrade the urban poor areas and help form decent sustainable communities.
- Take steps to limit flood control infrastructure on Laguna Lake, the source of the Pasig River, that will destroy the livelihood of 70,000 fishermen around the lake.



This area was not prominent in the ADB-government agreement but it has become more and more of a crucial issue since the lake is the source of the river's water.

- Establish strong POs and a river system wide coalition of poor people's organizations.
- Gain allies in the religious, academic and business communities.

#### Strategic Criteria:

1. The NGOs and POs stress the importance of true people's participation in the solution of problems.
2. They realize they need allies at all levels of society to support their work.
3. Good solutions result from good negotiations and good negotiations depend on government and funding agencies accepting the poor as main actors and decision makers, in short, as equals.

#### Size of Participating and Beneficiary Populations:

It is difficult to say exactly how many families are involved. There were 60,000 families along the river proper in 2000, according to an Urban Poor Associates ocular survey. Along the tributaries there are an additional 10,000 families, according to a recent statement of the Metro Manila Development Authority (MMDA). Around the lake are another 70,000-80,000 families. All these families are directly affected. They total 140,000-150,000 families or 700,000-750,000 persons at five members per family.

#### Territory Reach:

The river runs 26 kilometers from the lake to Manila Bay. Its tributaries run through eight cities and three municipalities. The lake is shared by 182 seashore lakeside barangays, and is 90,000 hectares in extent. It is a total river system: catchment area (the lake), the tributaries, and the river itself.

#### Innovative Aspects:

- *Socio-organizational.* This is the first attempt to build a people's coalition among so many communities around one government project. New organization structures are needed. For the government also the number of local governments involved in coordinating the project is unprecedented.
- *Technological.* Possibly the dike techniques involved on the lake.
- *Financial.* Financial arrangements follow traditional practices.
- *Methodological.* Not since the early 1970's in the Tondo Foreshore Project funded by the World Bank have so many NGOs and POs worked together with government and a multi-lateral funder on such a major project.

## **4. Actors Involved and their Roles**

#### Beneficiary population

700,000-750,000 poor persons, urban poor and fishermen.

#### Social organizations

So far there are 18 POs along the river grouped under ULAP (Uganayang Lakas ng mga Apektadong Pamilya sa baybaying Ilog Pasig), and 182 POs of fishermen grouped in the towns around the lake. They are grouped under *Mapagpala*. They hope to have a decisive role in what is finally done on the lake.

## NGOs

Three main NGOs are involved:

Urban Poor Associates

CO Multiversity

Community Organization of the Philippines Enterprise

They help the people organize, analyse the solutions proposed and work for good solutions. They train leaders to negotiate with government officials, to know the needs of their people, to listen to the people in democratic meetings, to be courageous but not reckless, and to have many other qualities of good leaders.

## Government

National and local governments are coordinated in the Pasig River Rehabilitation Commission. Almost all national agencies and representatives of all the affected cities and towns are involved. It is expected they will lend their total resources to this work.

## Financial

The Asian Development Bank. People hope the Bank will use the power its money gives to support people's participation and other pro-poor norms.

## Church and Other Religions

About 82% of the beneficiaries are Catholic. The rest are Protestants and Muslims. It is hoped they will all support the people's efforts.

## Universities

The Ateneo de Manila Institute of Philippine Culture has made studies on the river and its faculty have worked with POs. They can help the people analyse their problems and the proposed solutions.

## Private Initiative

There has not been much private initiative in the urban renewal aspects of the program. Lately, however, a lay Catholic group, *Gawad Kalinga*, has begun building houses in one Pasig River community.

## International Cooperation

The Asian Coalition for Housing Rights is organizing a study program throughout Asia to analyse the various government efforts to upgrade rivers and canals. There are such efforts in Calcutta, Surabaya, Ho Chi Min City, Karachi and other cities. This study will allow the different partners to share ideas.

## Political Parties

No real role. The bigger political parties are only active at election time. The ideological groups are not present on the river in any force.

## **5. Program or project components (brief description of how they link)**

Before responding to this section it may be useful to return to an event mentioned above, namely the eviction of people in Barangay, Pineda in September 2000 which was a

turning point in the POs' involvement along the Pasig River. We can call it simply the Pineda Story. It gives some concreteness to all that was said above.

After these events there were no more forced evictions on the Pasig. The government threatened throughout 2003 to evict a further 11,000 families from the river and major tributaries, but it didn't happen. ADB which is to fund such relocation is not yet satisfied with the condition of people evicted up to 2000. The MMDA has threatened to evict 10,000 families from the smaller tributaries but other government agencies say flatly it will not be done.

The people of Pineda who remained were visited by President Gloria Macapagal-Arroyo who proclaimed the land in their favor. They subsequently negotiated with the landowner to buy the land at a subsidized rate. NGOs, such as, the Foundation for the Development of the Urban Poor (FDUP) and the Technical Assistance Organization (TAO-Pilipinas, a body of young architects) helped the people plan financing schemes, better roads, walkways and drainage. The people now have land tenure security, better access to their homes, and the will to improve their community even more.

In general every community along the river as in Pineda seeks land tenure security and upgrading. Almost every community has made a "people's plan" of how they would like this to happen.

The Punta community refused to move from the 10-meter easement unless government relocated them to an obsolete factory site nearby. After many mass actions and meetings the national government agreed to give Manila City the money needed to start expropriation proceedings against the factory land owners.

In Baseco at the mouth of the river, after many difficulties with the local government ADB is finally starting its upgrading work. Its first project will be for 1,000 families who will be moved from the 10-meter easement a little inland. ADB works closely here with the people's organization *Kabalikat*.

Initial planning of the PO NASAPA in Parola for on-site upgrading which had the blessing of ADB and the national government has run into difficulties with the local government and is on hold until after the election on May 10 this year. Similar work proceeds in several other areas.

### Local Officials

A major problem has been the local authorities. They are supportive of the rehabilitation if it involves water quality or the removal of urban poor people, but they are much less supportive when it comes to discussing land tenure security and upgrading/housing. No mayor has supported these two initiatives. POs with the help of ADB, churches, national government and the media have, however, been partially successful. The mayor of Pasig, for example, which includes Pineda, insisted he must build tenements for the people. The people didn't want this and had to quarrel with the mayor for two years before he gave in. The mayor of Manila doesn't want any people's participation. He doesn't want ADB or other outside groups either, but he can't help but deal with them because he lacks money. He has called NGOs "Satanas".

ADB and the national government or the president must find ways to "influence" the mayors to cooperate in slum upgrading. Their resistance is a main bottleneck. The POs can veto government initiatives, for example evictions, but they can't provide upgrading or titles.

The POs have repeatedly appealed to the president to bring the mayors to a more rational position. She hasn't done so for political reasons. She needs the mayors at election time. The ADB itself has been leery of talking forcefully with certain mayors.

Local officials are the major problems for poor people in similar projects throughout Asia.

### Easement Issue

For four years the POs and NGOs have fought for a three-meter rather than a 10-meter easement. The narrower easement would mean all the families could stay on site since there is usually an existing easement that could be widened a little without ejecting families. There have been marches, court cases, and appeals to the national government. The validity of the 10-meter easement has been questioned. The social justice of the 10-meter easement is also questioned since only poor people will be removed; factories, warehouses and homes of the rich will not be touched because the owners would have to be compensated and the government lacks such funds. A cabinet official has promised however that “No poor families will be moved till we are ready to move against the rich also.” This issue has been a rallying point for communities along the river.

In the work with the fishermen of Laguna Lake the picture is mixed. They have formed a coalition of all existing village and town fishermen groups which argues for their views, but they haven’t been able to stop construction of a dike that would hold water in the lake and not allow it to flow down river to Manila Bay. The fishermen say the dike will also stop the flow of tidal salt water into the lake which is needed for nourishing the fish and for cleaning the lake water. They are calling for a new environmental study since the dike is being built without a good look at the total environment. The long range view for the river may also not be good for the fishermen. It is said the lake will become the source of Manila’s drinking water. If so, all fishing will be discouraged. There may be alternatives, however.

It can be said the POs have succeeded in stopping all forced evictions, in formulating people’s plans, in calling the attention of government to their views, and to initiating several concrete examples involving land tenure security and upgrading.

### Habitat Elements

In the proposed upgrading of the communities, land, housing, etc. are all concerns.

### Social and Cultural

The POs are near autonomous, that is, they still expect some NGO help, but such dependence is lessening. We need to do much more to involve the churches, universities and business world. Women constitute the bulk of the leadership.

### Economic and Ecological Sustainability

Not much has been done to strengthen the POs economically. So far there has been only basic infrastructure built, such as, drainage systems, though in Baseco a Catholic lay group is building houses for the people using donated funds and the people’s labor. So far 100 homes have been built. The group says they will build 2,000. We are trying to work with them to secure people’s participation in the selection of beneficiaries and other crucial matters. The houses are row houses of 20 square meters on 28-meter lots. They cost a little less than \$1,000.

All the things listed in the outline will be part of the upgraded, housed communities. They are all envisioned, but the immediate push is for land and basic services through upgrading.

### Contributions to Urban Development

There are many. ADB is planning a 15-year slum upgrading program for Metro Manila running to \$200 million. The successes in the Pasig work can be incorporated in the new plan. Hopefully the failures can be avoided.

## 6. Primary Tools Used

The primary tool used is community organization which builds mass-based people's democratic and non-violent organizations that are able to win a seat for the people at the bargaining table. The method borrows much from the late Saul Alinsky's work in the United States, from the work of Paolo Freire, and from traditional Asian organizing methods. It prepares people and leaders for the long difficult struggle for a better life. It has a vision of a better world for all. "A better world is possible," the people believe.

Money for the NGOs is mainly from the churches. These is shared with the POs for expenses of transportation, communication, office rent, etc. The people raise their own funds through various savings schemes. The POs have not yet signed any legal agreement except in Pineda.

## 7. Main Lessons Learned

Summarizing the work of 10 years on the river the following can be said:

- Distant relocation is never a good solution. It has never worked well.
- We have to work long and hard to be successful. Nothing good is freely given.
- While we work for land and housing we should also take care of food, health and the education of the children. These can be forgotten though they are the great problems of the very poor. They are often forgotten because leaders tend to be better off than ordinary members.
- There is no one way to organize. We must suit the organizing style and temperature to the concrete situation and community.
- The mayors are powerful figures in Philippine law and it is difficult to oppose them.
- There are good government officials who will help.
- The solutions proposed by poor people here are more and more the solutions we find in the literature proposed in other countries and by the UN and multi-lateral bodies. The older traditional solutions are now discredited, though our political leaders hold on to them, such as high rise tenements as a major solution to slums.

## 8. Key words

People's organizations, evictions, upgrading.

## 9. Sources

Materials sent by regular mail.

## 10. Contacts

Urban Poor Associates  
25A Mabuhay Street, Brgy Central  
Diliman, Quezon City 1100  
Philippines

Tels. (632) 426-4119 • 426-7615

Telefax. (632) 426-4118

Email. [upa@mydestiny.net](mailto:upa@mydestiny.net)

Web: [www.locoa.net/upa](http://www.locoa.net/upa)

## **THE PINEDA STORY**

*a case study*

Pineda is an urban poor community on the Pasig River in Pasig City. On September 6, 2000, Pineda leaders approached the Uganayang Lakas ng mga Apektadong Pamilya sa baybaying Ilog Pasig (ULAP) for help with an impending demolition of 270 homes in Barangay, Pineda. During the following 35 days, the people of Pineda with the help of CO Multiversity, Urban Poor Associates, and friends in government, the Asian Development Bank and abroad, put together a campaign that mirrors some of the most important CO achievements of the past and deserves study.

The Pasig River Rehabilitation Commission (PRRC) was established in 1998 to implement a 15-year development plan to "improve environmental management of the Pasig River basin within Metro Manila, particularly for wastewater management and to promote urban renewal." All cities and municipalities along the river and eleven governmental departments are involved. The Asian Development Bank (ADB) signed a contract in August 2000 to fund part of the project.

The plan's first step was to clear a 10-meter easement along the river, referred to by the government as environmental preservation areas (EPAs). The wide easement is a bone of contention because it was never justified and causes the removal of as many as 10,000 families. As of October 2000 about 2,500 families had been removed.

The easement would affect 270 homes in Pineda. Their strategy was two-fold: to ask the government to delay or cancel demolitions beyond a three meter easement line, and to convince the ADB that resettlement sites didn't meet ADB guidelines and the bank should persuade the government to halt demolitions until sites were ready. On September 21 Pineda leaders with CO Multiversity-Urban Poor Associates organizers met with Manila authorities, the PRRC, other government officials, and the official planner. 170 Pineda residents gathered outside the meeting to demonstrate they were organized.

Demolition was set to proceed and the people resolved to resist. They again met with ADB to demand a halt to the evictions because relocation sites failed to meet ADB standards. But the government rejected deferment and demolitions began on 26 September. When the demolition crew arrived, the people had formed a symbolic line of resistance. The police pushed them aside and began demolition. Some 20 meters away a fight broke out between the demolition crew and a group that included relatives of barangay officials, and a demolition crew member was stabbed to death. Barangay officials opposed the people's plan and had nothing to do with the people's activities. The government claimed the violence and killing were premeditated by the people and the NGOs supporting them.

The death turned the demolition into a featured news story. Along with the killing they discussed issues behind the demolition, including the people's alternate plan and ADB involvement. Reporters called ADB for comments. It was the first time ADB was involved in such a fracas, and ADB officials said such violence couldn't be part of an ADB resettlement program. Weaknesses in the relocation process were revealed and the continued evictions began to take serious tolls, with children missing school, men missing work, and several illnesses and one death reportedly related to the stressful situation. Pineda was visited by a Senate staff member and the issue was discussed at a Senate hearing. LOCOA, an Asian CO network, organized a campaign of e-mails to ADB demanding its resettlement guidelines be upheld. ADB finally re-evaluated the resettlement areas and found them inadequate, recommending all demolitions along the river be stopped. On October 12, PRRC announced it had no plans for further demolitions.

Though the stop to demolitions did not save the houses in Pineda, it may benefit thousands of other families along the river, in relocation centers, and even in other urban poor areas. And while 270 houses were lost and several families were not relocated, the remaining families are working on plans to stay. They are proud they acted to save their homes and achieved something significant.

# **Longos: Community Struggle against Forced Displacements\***

**By Ted Añana**

On 7 February 2004, President Gloria Macapagal Arroyo led the ground breaking ceremony to mark the launch of the \$114 million Cavite Coastal Road - R1 Expressway Extension Project, a toll road that will connect Metro Manila, especially the airports and piers, to the towns and export zone factories along the coast of Cavite, 11.3 kilometers to Noveleta. The President said the project was conceived 16 years ago and she wanted it to be her gift to the people of Cavite. The activity received extensive media coverage.

The CCR-R1 is a build-operate-transfer project. The project sponsor is the UEM-Mara Philippines Corporation which is owned by Cesar Virata, who was Prime Minister under President Ferdinand Marcos. UMPC leads a group of Filipino and foreign investors putting money into the project, including a \$70 million loan from the International Finance Corporation-World Bank.

According to the IFC-World Bank, the first project design involved reclaiming land from the sea and would have removed some 5,000 families. This was later changed to the construction of a viaduct. However, some 600 families would still have to be removed under the new plan.

Aling Jovy and other leaders from Longos where the ground breaking ceremony was taking place waited for the President early in the day but were unable to meet her. While speeches were being made about the project and the prosperity it will bring, the Longos leaders were worried about their immediate future, their homes, and their work. Two days earlier they were told unmistakably by a presidential assistant on resettlement that demolitions would start as soon as classes ended in March 2004. They were not hopeful that they would get a fair deal from the government.

The Longos Taylan community was one of the barangays to be affected by the project. It has 177 families: 111 are structure owners, while 41 are renters and 25 are sharers. There are some 165 structures, some 54 of which would be unaffected but are close to the project. According to an Urban Poor Associates survey, most of the families earn their income from fishing or farming oysters and mussels. A few are mussel, oyster and fishpond operators, while many work at the fishpens, or plant and harvest mussels and oysters. The community women work most often as vendors. Being near Metro Manila, they have no problem selling their produce.

In February 2003, almost a year to the day before the President's ground breaking ceremony, Department of Public Works and Highways personnel informed the people they would be removed for the project. They were promised compensation for their house structures, regardless of whether they had land titles or not. People said some of the government personnel even suggested the affected families could jack up the compensation price on condition that the extra would be divided between them and the government personnel.

Then in October 2003, the government called the Longos residents to a meeting at the barangay hall where they were informed that the government's offer had changed from compensation to relocation with P15,000 financial assistance for each family. They were shown nice pictures of the relocation site and many accepted the offer. They were promised jobs either at the project construction site or at the export processing zone factories.

Another meeting was scheduled for the following Saturday but when the day came they were instead ferried by buses to the relocation site in Tanza which is nearly 25 kilometers from Longos. They saw dilapidated houses, without windows or doors, and overrun with vines. The site had no classrooms or clinics. Grass was taller than the houses. Water and electricity services were absent. It was built some seven years before during the administration of former President Fidel Ramos. The site is inland and far from the sea, the main source of income of the Longos families.

Most of the residents realized they would not be able to survive in such a place. Most, if not all, changed their minds after the visit.

Around this time a UPA staff person learned from a government agency that a demolition operation in Longos was being planned in connection with a project being funded by the IFC. A UPA staff person visited the area and met the people. They decided they would visit the IFC office in Makati.

To penetrate the tight building security, the 30 leaders went inside singly and were able to meet Mr. Jesse Ang, an IFC official. He claimed that IFC could not do anything about their problems and pointed them instead to UMPC, the project sponsor.

Around this time, UPA found the IFC website and downloaded the project's Resettlement Action Plan. This information became handy when people learned that on 6 November 2003 the DPWH would start its demolition operations. Copies of the RAP were distributed to the leaders. The residents raised protest banners in front of their houses, including some calling on the World Bank to stop the planned eviction. The Samahang Nagkakaisang Mamamayan ng Longos Taylan wrote to Vipul Bhagat, IFC's country manager, urging him to stop the demolition and relocation because the resettlement being offered did not conform with the RAP's provisions. Copies of the SNMLT letter were also sent to several government agencies and UMPC.

Members of the community read and studied the RAP, even though it was in English. It was discussed during meetings. They found that the government's offer varied from the provisions of the RAP on resettlement and compensation. For example, the government compensates only owners with legal titles to the land. The government also had no clear plan about jobs for them once they are relocated. It made vague promises about giving priority to Longos residents in the hiring of construction workers needed by the project and to jobs at factories in the export processing zone. But most residents complained that the government did not seem to know that in Longos and other seaside barangays, most family members earn their income from the sea, either as fishermen or mussel and oyster farmers, while the women and children work as vendors of their produce. What would they do inland?

### **Demolition Stopped Temporarily**

The November 6 demolition did not take place. DPWH officials said only "voluntary" demolitions would take place.

On 5 February 2004, Longos leaders and UPA met with Undersecretary Nestor Ponce, presidential technical adviser on resettlement. He recounted the old information received by the people from other government officials. However, he told them the government was determined to implement the project with the President herself attending the project's ground breaking ceremony, which actually took place two days later. He also told them demolitions would take place after the end of classes in the last week of March.

A week later, DPWH and UMPC representatives and the barangay chairman called the people to a meeting at the barangay hall. The government did not provide any new information, except to say that they had done some improvements in the Tanza resettlement site.



This was when UPA organized a research team to gather data mainly on how many families would be affected and their sources of income. The research found that, as mentioned above, some 600 families would be affected by the project and many of them were dependent on fishing and oyster and mussel farming for their income.

On February 19, UPA and SNMLT wrote to Ms. Rachel Kyte, director of the Environment and Social Department of the IFC in Washington. They raised four issues: the magnitude of the demolition, the loss of income, the resettlement site, and compensation. On 23 February, Kyte responded saying that they were preparing a response to the February 19 letter.

On February 29, a team of three leaders and a UPA person visited the Tanza resettlement site. They found the place had not undergone any repairs or improvement at all as promised by the government, except that the tall grass had been torched in some places. They met some of the Longos families who had “volunteered” to relocate in Tanza. The houses given them were still dilapidated, nearly half of the P15,000 financial assistance had been spent for water and electricity installations, while the rest of the money had all been spent for food. Two families complained they had not yet received the promised financial assistance of P15,000. The place was simply too far from Longos, their former source of income. They were not earning anything and were going hungry.

When this information spread in the community it stiffened the community’s determination not to go to Tanza which by that time had become synonymous with hunger and misery.

Upon UMPC’s suggestion, UPA and SNMLT called for an inter-agency meeting to be held at the Longos barangay hall on 3 March 2004. The meeting was called off when UPA and SNMLT found out that only minor officials would come to the meeting.

Kyte’s response came on March 2, answering point-by-point the issues raised in the February 19 letter. She responded to the six requests of the people: (1) complete and install the necessary structures and basic services, such as light and water in the resettlement area prior to actual resettlement; (2) all those who would be affected by the project be included as beneficiaries, such as structure owners, renters and sharers; (3) compensation for structure owners who do not wish to be included among those resettled, based on fair market value of the property; (4) assurance that compensation will be given to the affected families at the time of actual resettlement; (5) assurance that students will be accepted upon transfer to the resettlement site, and (6) a memorandum of agreement (MOA) would be drawn up on all points agreed upon before the affected families are actually resettled.

The Longos people in the meantime were getting worried. The end of classes was fast approaching and it seemed the government would go ahead with relocating them to Tanza. UPA and SNMLT wrote again on March 6 to Kyte about what the leaders saw at the Tanza resettlement site.

### **Project Adjusted To Avoid Displacement**

On March 12, Ms. Jennifer Eñano-Bote, UMPC general manager, sent a short letter to the SNMLT informing them that they had found an improved project alignment to avoid demolishing the community, pending approval by the TRB. This development was met with jubilation by the community. People began repairing and improving their homes.

On April 1 a team went to visit the Toll Regulatory Board office to validate the UMPC proposed alignment and to lobby said office to favorably consider such an adjustment. The official they met there, however, said the TRB had not yet decided on the proposed adjustment. He sounded negative about the proposal, claiming the proposed adjustment would raise the cost of the project. On April 5, UPA and SNMLT wrote the IFC about the UMPC’s

proposed adjustment and TRB's possible non-agreement with it. The letter ended urging IFC to do something about the situation.

Later on the very same day (April 5), IFC's letter came. It mentioned that UMPC had made "additional changes in the road alignment to avoid the involuntary resettlement of the families currently living in the 42 dwellings" (which had grown to 165 structures), and "DPWH has agreed to suspend all relocation activities on March 11, 2004." On April 21 another letter came from IFC as a response to UPA's and SNMLT's April 5 letter which reiterated its information on the improved road alignment. She mentioned that if TRB "were to reject UMPC's proposal and the families in Longos were affected in the final alignment, IFC will ensure that these families are included in the updated RAP and the compensation and relocation measures meet World Bank Group standards."

On 20 May 2004, Longos leaders and UPA were invited by TRB and UMPC to a meeting. Present at the meeting were representatives from UMPC, Eng. Nick R. Tancioco, and TRB's Exequiel C. Mangahas. It was presided by Amado A. Salvador, an independent consultant who works with Asia Halcrow. At the meeting the TRB representative mentioned that TRB had agreed to the proposed adjustment. UMPC said that their engineers had found a way of improving/ strengthening the road alignment and expanding some meters to the sea instead of into the houses of the people. The expansion into the sea will not affect the fishpens and oyster and mussel farms. This will entail additional expense but will not delay the project.

The meeting ended with smiles and clapping, with one leader saying their Tanza nightmare had finally been laid to rest.

### **Analysis/Conclusions:**

**The community was united and it had good leaders.** Although some members were not active, they did not openly oppose the people's proposals and moves. Even the barangay chairman who was not on good terms with the leaders did not create trouble.

The women of the community were outstanding in their resoluteness, articulateness and courage. They were the ones who made up the bulk of mobilizations and could be counted on to speak their minds.

**A strong bond of trust had developed between UPA and the community,** even if the first UPA personnel assigned to Longos had gotten into some problems in another community.

This trust was built on constant communication (visits and meetings at the community and NGO office), information sharing, and transparency between UPA and the community and among the community members. Letters were jointly signed by UPA and the community leaders, and all the proposals came from them with some facilitation and polishing by UPA. Copies of letters from IFC and other government offices were disseminated among the community. Frequent community meetings were held to inform and update members and to get their agreement on proposals and action plans.

Access to and knowledge of the RAP which was facilitated by UPA strengthened the people's determination to assert their rights and interests.

**The research activities provided the people with good data** which they were able to use to bolster their positions. It also indicated to the government and UMPC/IFC that UPA and the community built their arguments on facts.

**The private investors realized that project delays would have negative consequences** and were therefore willing to fork over additional funds to avoid delays. They probably also realized that spending on the adjustment was perhaps better than spending on repairs of the housing units in Tanza and on the provision of basic services there which would need time and additional expense as well. This pushed them to look for technically feasible alternatives, such as the improved road alignment.

**IFC's openness, fast response and firmness.** The IFC, in particular its Environment and Social Department in Washington, responded quickly to the letters from UPA and SNMLT, carefully studied the issues raised, sent an independent consultant, and sided with UMPC's proposed improved alignment to avoid forced eviction and relocation to a bad resettlement site. In its 5 April 2004 letter, IFC wrote, "DPWH suspended all relocation activities on March 11, 2004. ...the resettlement of informal settlers should not continue until UMPC and DPWH have agreed on procedures that ensure compliance with World Bank resettlement policy and until displaced persons are fully informed about their entitlements under this policy." IFC asserted again in its 21 April 2004 letter that "the resettlement associated with this project must meet World Bank Group standards to receive IFC financing." Such firmness probably persuaded government agencies such as DPWH and TRB to agree to the proposed new alignment.

**The election campaign going on** probably provided some reason for restraint by government officials.

\* Longos is a barangay of the municipality of Bacoor in Cavite Province and was scheduled to be demolished because of the toll road project.

CCR-R1: Cavite Coastal Road – R1 Expressway Extension Project

Barangay: village

SNMLT: Samahang Nagkakaisang Mamamayan ng Longos Taylan (Organization of the United People of Longos Taylan)

IFC: International Finance Corporation

WB: World Bank

RAP: Resettlement Action Plan

DPWH: Department of Public Works and Highways

TRB: Toll Regulatory Board

UMPC: UEM-Mara Philippines Corporation (United Engineers Malaysia-Majlis Amanah Rakyat Philippines Corporation)

UPA: Urban Poor Associates

**Europa**

**Alemania**

# Initiatives against privatization of “public housing” in Western Germany

## 1.- General identification

**Location:** Western Germany (former BRD)

**Dates you report about:** 1998-2004

**Author of the abstract:** Knut Unger, Witten Tenants Association, Habitat Net

**Brief description:** Since the early 1990s, “social housing companies” which are owned by public entities are under pressure to privatize by selling shares or large parts of their housing stock.

At the national level, housing stocks of the former public railways and the mail services were sold in the process of privatization of these services. The housing company of the public pension fund GAGFAH is now being sold to an international investment group. At the federal level, some federal housing companies have been privatized. In NRW the sale of the federal LEG could be stopped. At local levels, numerous “council housing companies” or a big part of their shares have been sold while in some cases the privatization could be stopped.

In each of these cases, some criticism and political action was undertaken to stop the privatization or manage it in a more socially orientated way. At local levels, a couple of local coalitions were quite successful at organizing plebiscites against privatization, but in most cases they nevertheless could not change the decisions. In any case, massive protest and actions during the past years have made it much more difficult for local authorities to sell their housing companies.

This report gives a brief overview and lists some examples. More detailed descriptions of specific cases are available.

This report does not refer to privatizations in the territory of the former GDR.

## 2.a- General context and historic background:

### “PUBLIC HOUSING”

Public housing in Germany nowadays refers to a juridical private housing company which is controlled by public entities like public service companies, public banks or pension funds, states, or especially local authorities. The business of these companies concentrates on housing provision, mostly on rental housing. The public control is guaranteed through a majority of shares owned by the public shareholders and their representation in the general assembly and board of the companies.

### “COUNCIL HOUSING”

The most important public sector by quantitative means is the sector of local “council companies” which are mostly owned by local authorities. The historic origin of these companies in part dates to the 1920s. Even before World War I some cities with large lacks of affordable house started to become active in the provision of flats for the poor and badly housed. Originally the local authorities developed direct investments in the construction of rental flats or participated in the building of co-operatives or other forms of social landlords.

EXCURSE: The most well known example – not in Germany but in a German speaking country - is Vienna, where the local authorities started housing programs in the late 19<sup>th</sup> century. After the 1918 revolution, local authorities came under control of the Socialist Party, which began a broad-based housing program to overcome the bad housing situation in overcrowded Vienna. The program primarily aimed to develop new forms of emancipative housing for the working class, and express the will of workers' autonomy. These socialist experiments are known as some of the most impressive results of “Red Vienna.” In Europe its practice and theories (which were an integral part of the independent “Austro-Marxism”) became a model for problem solution in the reproduction sphere by the local socialization of city production, the so-called strategy of “communalization” (putting resources under the control of democratically managed local authorities/municipalities). Examples including the “communal” housing stock in Vienna as well as the large examples of the “Workers Housing” style, originally with common kitchens, kindergartens, etc. (e.g.: the large “Karl-Marx-Court”), still exist.

After World War II it became more common to build housing companies controlled by the local authorities, because these companies could operate more independently. They were regulated by specific law, which allowed tax benefits. For a period of time direct housing engagement of the local authorities coexisted with the company or the co-operative model. But housing stocks were later increasingly integrated in the companies.

#### OTHER PUBLIC HOUSING COMPANIES

Other public entities also developed their own housing strategies.

The big public service companies of the railways and the mail/post had their own important company flats sector. Others like public pension funds and insurances developed in their own way. There were/are diverse regional types, including forms of cooperation with other stake- and share-holders.

Even the federal states had and have their own housing companies which are often not only dedicated to the provision of flats but also to the solution of regional problems in spatial development like brown fields reactivation or bankrupts in the housing sector.

EXCURSE: After World War II, the housing company of the “Neue Heimat” (new home) trade unions developed to be the largest German social housing company, constructing huge complexes even after the crisis of the social housing sector had started. After serious scandals due to corruption and mismanagement, this company went bankrupt and was liquidated. The federal state of North-Rhine-Westphalia, through its housing company LEG (Federal Development Company), took over a large regional part of the housing stock as well as other stocks in “crisis.” These stocks today are some of the most difficult because of their size and the many social problems concentrated in their neighborhoods.

#### COMMON REGULATIONS

Until 1989, all the above-mentioned housing companies were part of the so-called “housing for public benefit” sector which was based on a national law which reduced tax obligations while limiting rents and business activities.

Similar to the reaction in the company flat sector, after 1989 some of the public housing companies started to look for more profitable strategies. But unlike industries, the public companies were obliged to maintain public goals.

Nearly all houses built by the public sector after 1951 were supported by social housing subsidies from the national and federal states.

### USUAL STANDARDS

- After abolishment of the low profit law in 1989 and the fall of social housing subsidies, the remaining public housing sector is the last remaining instrument for direct public influence on the housing markets.
- Having a flat in a municipal housing company is usually a very secure form of housing – if the flat does not get privatized.
- Rents are often below market level.
- The local housing companies play an important role in the provision of flats for poor and excluded persons. In many cases they cooperate with other entities to integrate homeless persons, etc.
- Some of the public housing companies are leading innovators in the development of cheap construction methods, integrated planning, ecological design, etc.
- Some public housing companies have developed strong participation tools, e.g. for the improvement of deprived areas, improvement of public spaces especially for children, etc.
- Furthermore, especially the LEG and some others have introduced institutionalized forms of tenants' councils, which are elected and officially represent the neighborhood's tenants.

### PRIVATIZATION FACTORS

- An important change in a company's attitude is always based in a political majority in the responsible public bodies.
- Public finances, especially at local levels, have been in crisis and needing "fresh money." This became the main reason to sell public housing during the 1990s.
- There are diverse forms of "privatization":
  - o Sale of the whole company (total shares) to a private investor (e.g. in the GAGFAH case).
  - o Sale of a large parts of the shares to private investors which leads to a fundamental weakening of the public influence.
  - o Sale of the shares (or parts of them) to other public companies (banks, service companies) which weakens the direct public influence.
  - o Sale of important (or all) housing stocks to one or several investors.
  - o Sale of shares from the municipality to the company itself (they have to refinance it in the loan markets).
  - o Sale of smaller parts of the housing stocks to private investors and speculators (which sometimes seems to be a strategy to overcome financial crisis within the company).
  - o Sale of single flats or houses to the tenants or small entrepreneurs (which can be a normal part of social housing business).

### SOME CURRENT PRIVATIZATIONS

- GAGFAH, owned by the public pension fund, 82.000 flats all over Germany, to be sold to an international investment group within the next months.
- LEG NRW, owned by the federal state bank, sale plans were stopped after protests and negotiations.

### **3.a Objectives and goals of the main actor you report about:**



- Defense of public housing, defense of tenants' rights, defense of municipal responsibility.
- Defense of an affordable stock of rental housing, defense of public influence on the local housing market.
- Resisting speculation.

### **3.b. Strategies**

Public awareness building, mass communication, protests, coalitions, lobbying, plebiscites.

### **3.c. Reaches**

- Council housing: All affected tenants + the whole city. Over 180,000 households in the Cologne case.
  - GAGFAH: 80,000 households + a well based public resource.
  - LEG: Over 110,000 tenant households in NRW + cities and regions.
- Etc.

### **4.- Actors involved and their roles**

- Strugglers: Tenants Associations, Tenants Representation (councils, initiatives, etc.), Trade Unions (especially Service Trade Union ver. di), sometimes churches and political parties, local residents' initiatives.
- Supporters: The tenants and the local population, employees of the companies, sometimes their managers.
- Against us: Mostly the conservative and liberal parties, sometimes the Social Democrats, the national government and other shareholders.

### **5.- Components (brief description of how they link)**

- See above
- Housing and neighborhood

### **6.- Primary tools used**

see 3b

### **7.- Achievements and main lessons learned**

- The economical and political powers behind privatization are very strong. It is very difficult for local struggles to overcome them.
- Mass protests will lead to some compromises but very seldom to real victories.
- Plebiscites are a good tool to organize serious mass protests, but they hardly lead to real results.

### **8.- Key words**

housing, privatization, plebiscite, tenants movements.

### **9.- Sources**

newspapers, participation in some of the cases, reports from the movements.

### **10.- Contacts**

Knut Unger/ Uwe Jakomeit

Witten Tenants Association /Habitat Net  
Bahnhofstr., 46, D-58452 Witten  
Tel ++49-2302-276171  
[unger@mvwit.de](mailto:unger@mvwit.de)  
Ask for further contacts

# **Tenants' movements against speculation and privatization of social housing**

## **1.- General identification**

**Location:** Ruhr District, Germany

**Dates of the experience phase you report about:** 1998 - 2004

**Author of the abstract:** Knut Unger, Mieterforum Ruhr

**Brief description of the case:** In the industrial agglomeration of the Ruhr District in Germany, the large landlord Vitterra AG plans to get rid of its housing stock composed of company and social flats. Vitterra AG sells masses of houses and flats to speculators and owner-occupants, who can evict the original tenants. The tenants react with fear and the self-organization of protests, legal measures, political advocacy, and the search for long-term alternatives.

Based on local grassroots groups and four tenants associations, the movements are trying to unite at regional levels and develop effective tools to overcome the current situation.

This provisional report gives a general overview of the prior conditions and the story of the movements during 1999-2004.

Each of the examples is a case in itself but cannot be understood without the general movements and processes.

Reports on the local sub-cases are possible, but they would require the direct participation of the active persons and probably assistance.

## **2.a- General context and historic background:**

### **About the Ruhr District**

Originally based on coal mines and steel, since the 19th century, western Germany's Ruhr District developed to one of the largest industrial agglomerations in Europe. This urban region, closely connected with the lower Rhine region, today is composed by about 53 towns and cities with about 5.3 million inhabitants.

Following the exploitation of coal, the historical urbanization began in the south near the Ruhr valley and continued toward the north. While the factories and mines became larger and more mono-structural, workers immigrated from various regions especially from what is now Poland, and were housed in settlements near the factories, a process which hardly generated cities in the traditional European sense.

After exploitation of the coal mines came to its end in the southern areas, new jobs were generated in the steel industries, machine industries, etc. In the late 1950s and 60s, many workers from Southern Europe and Turkey immigrated, building a clearly separated cultural minority existing today.

From the late 1960s onward, the whole region fell victim to an industrial crisis. Mines and steel factories were closed and only partly substituted by automobile and electronic industries. The process of de-industrialization could not be detained and most of the traditional workers' cities today are without any mines or steel factories. The official unemployment rate is one of the highest in Germany, over 16% in Dortmund and Duisburg, and 19.6% in Gelsenkirchen. It would be much higher if it had not been possible to fire many workers through "social plans" which meant early retirement in their fifties or even earlier.

High public investments were put into the urban infrastructure, the formerly wasted environment, public transportation, education and universities, etc. But neither these investments nor the decline of the private service sectors in some of the cities could substitute the loss of jobs and the fall of the region. Today the region has a high percentage of elderly inhabitants which will cause heavy loss of population within the next two decades.

These general trends during the early 1990s were covered by immigration mainly from eastern Germany and a temporary economical boom following reunification and the new economic bubble. A background of generally shrinking housing subsidies during the years before these processes also caused a significant housing shortage. The temporary housing crisis was halted in the mid-1990s.

Today the long term trends, the overall economical crisis, state policies, and the bad regional basis are causing rapid dramatization of the crisis. Many towns and cities are nearly bankrupt.

The Ruhr Region was one of the hearts of the European workers' and socialist movements, with heavy strikes and losses in its history. Since the end of World War II, nearly all cities were governed by a clear majority of the Social Democratic Party (SPD), which was closely linked to the Trade Unions. The long period in power caused a conservative and somewhat non-transparent mentality of local governance, while the basis of this power – the workers' solidarity – disappeared more and more. In the most recent local elections, the SPD lost the majority in many cities. While the bad administration of some of the conservatives raised the hope of the SPD to return to power, the real crisis and the neo-liberal politics of the SPD in the national government – as well as heavy cuts in social programs at the federal level – will probably lead to another loss in the next local elections in 2004 and even at the federal level.

### **Origins and fall of company flats in the Ruhr District**

Large parts of the region's housing stock were originally produced by the mining, steel, chemical, and other companies. The origin of the sector of "company flats" lies in the late 19th century when some capitalists discovered the chance to demobilize and control the workers by the provision of shelter which was strongly linked to the job. Another origin was the engagement of some middle class groups for improvement of the poor living conditions and "morality" of the working class. Many of these rental company flats were originally controlled directly by the factories. The rent was often deducted from wages. It was a privilege to receive a company flat, and it served as an instrument to attract workers who identify with "their" factory.

Nearly all company flats were rented houses or apartments. There were also other important sectors for rental housing for the masses: council housing, cooperative housing, the housing stock of the trade unions, and last but not least the important private landlord sector. Nevertheless, in the Ruhr region the company flats built the vast majority, and the companies became large landlords.

After changes in national law, the administration and control of the flats was transferred to specific firms which were controlled by the industries. These firms received tax reductions. On the other hand they were obliged to maintain social aims and not allowed to profit with their housing stocks. Thus the rents were – depending on the market situation – relatively low, and tenure security was high.

After World War II, the company flats were produced with strong assistance from public subsidies. While industrial capital became more and more concentrated, parts of the housing stocks did as well. The direct linkage between factory and house ownership increasingly disappeared.

With the beginning of the employment crisis, the industries lost their traditional interest in production of new company flats, and reduced their investments in maintenance and repair. During the 1970s, some of the oldest settlements came under pressure by plans for “modernization” and city renewal. There were plans to demolish well inhabited neighborhoods for higher profits and new structures, but the tenants resisted with some significant victories. At the same time, landlords started to privatize some of the best neighborhoods, selling the homes to the tenants or third parties. Some of these sales were without conflict, but many tenants organized protests. At that time, a strong protest was able to overcome the opposing interests. There was also help and money from the state which supported the founding of some new cooperatives and other social solutions.

In the late 1980s, the government abolished the old law for non-profit housing companies. This was the final step to initiate total business orientation in the entire rental housing sector in Germany. The industrial housing companies, which had been mainly orientated on housing provision for the masses, now changed their attitude and viewed the existing housing stock and real estate as a resource for profit. The main strategy to profit from existing old housing stock is to sell it. Instead of spending money on maintenance, sale of the housing brings money.

All landlords of company flats – forced by their shareholders – are more or less active in this market. Customers are sometimes speculators or investment groups, but the final customer is always the consumer, who may be the tenant or another person who wants to live in the flat. This type of “privatization” is supported by huge subsidies for owner-occupants. The companies even try to get rid of their real estate in the crisis region, “privatizing the costs” as we say. The extra profits they can achieve give reason to a globalizing concentration within the German real estate market.

## **Viterra AG**

The Viterra AG, at least until the beginning of this year, was the largest landlord company in Germany. The traditional housing stock is totally based on company flats of mining, steel and chemical industries in the Ruhr district originally owned by several companies. The current Viterra AG – today owned by the transnational Energy trust Enron - is the result of several concentrations in the housing sector and in the industrial sector.

Some years ago, Viterra owned about 180,000 rental flats, including the land, facility services, etc.

Management is centralized and controlled by the shareholder who dictates a raise of profit rates. For years they tried to sell the whole company at good prices or bring it to the stock exchange. They tried to improve its value through different strategies which have changed over the years. For example, for some time they were very active in the development of single ownership houses which were mainly built on land near the former company flats, often on the land of tenants’ gardens who protested against it. But in recent years this business was no longer profitable. Viterra AG also tried to monopolize and enlarge the facility service segment, including energy services through its own business because Enron has strong control over the energy markets and a near monopole of the gas market. Meanwhile, they’ve changed their strategy – in part because of international legal obligations after they took over some foreign companies – and tried to concentrate on the core, which is not maintenance but commercial marketing of housing.

Since the late 1990s, Viterra AG has been trying to sell as many flats as possible in this region. At the same time they bought shares of former public housing companies in more interesting markets like Munich, Berlin, and Frankfurt. There they also follow a strategy of sale, but with better profit rates.

They sell the houses and flats at market prices. Main buyers are the tenants who fear expulsions, or people who want to live in the houses themselves (and may have the right to evict current occupiers) or speculators who do the job of “privatization” in a more brutal way.

In 2003, Viterra made high extra profits by its housing sale business.

In early 2004 Viterra sold a package of 32,000 flats to a bank-based real-estate and leasing company (Mira/KGAL). Viterra keeps the administration of the flats while MIRA plans to divide and sell the whole stock in small pieces.

This means that whole city districts – most significantly in the City of Gelsenkirchen – are in the process of sale. Since the beginning of this year new protests and political debates emerged from this problem.

At the same time, direct trade of houses by Viterra continues.

### **Typology of affected housing stocks**

The main types of housing stocks affected by the sales are:

- a. Pre-war “workers’ housing estates and settlements,” some protected as urban heritage. Some neighborhoods considered “poor” and “with special need for renewal.” The settlements originally formed a closed working class world with solidarity structures and a common culture originated in common work experience especially in the mines. Families have often lived in the same flats for generations and feel they have paid for them several times over. They maintain their homes and feel rooted in the neighborhood. High percentage of retirees but also many post-war migrants, mainly (former) miners with origins in Turkey. Some experiments with new housing co-ops, but unsuccessful due to high prices and low public support.
- b. “Workers housing estates” from the 1950s. Company flats built during post-war housing shortages. Original construction often poor. Neighborhoods often show less identification and social struggles than older housing schemes. Largely still occupied by retired workers, most rather elderly, plus many migrant workers. High percentage of welfare recipients and unemployed. Houses less attractive for sale, but construction modifications are relatively easy and power to resist quittings is weaker. Thus many of the houses find buyers in migrant groups who occupy several flats, causing expulsion of original tenants. Tenants often flee after announcement of sale.
- c. Housing schemes from the 1960s and 70s. Company flats, mainly (former) social housing (built with state subsidies). “Modern” constructions. Around the Social Housing blocks you often find single family owner units for the lower middle class. Population is younger than in the above case, depending on the time of construction. Many migrants and single-parent households. Problems with maintenance, repair and vacant flats. Identification often weaker than above, but significant exceptions if self-organization is based in active persons who care about neighborhood organization.
- d. Single houses and small groups from all periods and types in diverse places, often better integrated in the urban structures.

### **Social dangers and risks of massive sale**

- Legal eviction and expulsion of affected tenants by new owner-occupants.
- “Mobbing” against tenants with legal housing rights by landlords who want to get rid of them.
- Fear of eviction even when the “privatization” has just started.
- Many tenants flee the affected neighborhoods.

- Others buy even if the price is too high and then encounter difficulties to pay the loans.
- New owners are not skilled and educated to manage the rental houses.
- Lacking capacity of new owners to invest in maintenance and renewal.
- Tenants become landlords of their neighbors and colleagues.
- Destruction of existing social structures.
- Ethnic conflicts, e.g. if Turks or Russians buy houses with German or Greek tenants.
- No investments are made during the sale period.
- Higher vacancy rate of houses and flats.
- Constructions in gardens and green spaces.
- Robbing tenants' gardens.
- Destruction of urban heritage.
- Social segregation
- Loss of rental housing stock.
- Loss of social control on urban land and housing stocks.

### **Federal Parliament**

The Federal Parliament in Duesseldorf plans to decide on a guideline for “social sales.” A catalogue of sales criteria which do not violate housing rights was proposed and officially discussed with the housing business, the cities, NGOs, and tenants organizations including the Mieterforum. SPD and Greens – who have the majority – seem orientated toward strong criteria. But such a “guideline” will only be an appeal and will not be mandatory.

### **Federal Government**

The ministry of housing and urban development is seriously attempting to negotiate with Viterra, but the company is unwilling to change its strategies.

### **Mieterforum Ruhr**

The regional coordination of tenants associations supported all new activities, organized meetings, and looked for mass information. It developed demands directed to Viterra as well as to the national and federal government and city councils.

### **Viterra Tenants Coalition**

Initiated by Mieterforum Ruhr, a new regional coalition of all tenants groups is being formed. All new and old groups mentioned above, and even officials from the Service Workers Trade Union (who represent the interests of Viterras employees), participated in the first meetings.

### **3.a Objectives and goals of the main actors you report about:**

- Protection against quitting and evictions.
- Maintenance/defense of existing social neighborhoods and solidarity networks
- Repair and maintenance of the existing housing stock
- Defense of tenants' gardens and green space
- Defense of rental housing stock
- Protection of the urban heritage of the affected settlements
- New housing policies
- Alternatives to global commercialization of housing
- Social improvement of existing housing stocks
- Reduction of financial risks of buying

### **3.b. Strategies**

What has been /is the main strategy to achieve these goals?

1. Strengthen the inhabitants' capacity to organize and use/defend their rights
  - Provide information about the landlords' plans and action
  - Inform about legal rights
  - Inform about main risks and dangers – for the tenant and for the buyer
  - Organize meetings
  - Build committees at neighborhood levels
  - Improve permanent information and transparency
  - Be strong and clever in interactions with the landlord
  - Overcome inner conflicts (e.g. ethnic conflicts)
  - Regional networking
  - Learn to make noise and action
  - Learn to lobby the politicians
2. Regional Networking and Coalition-Building
3. Legal support, advisory and advocacy
4. Political lobbying and protest
5. Search for alternatives
  - Cooperative housing

### **3.c. Reaches**

- Size of participating and beneficiary populations: about 140,000 households (over 300,000 persons)

Main social groups:

1. Pensioners and so called “early pensioners” (fired with some pensions), former miners, steel and chemical workers and their families
2. Active workers in the steel, chemical and mining industries. Some highly skilled.
3. Many migrants in all groups, the main group composed of people from Turkey.
4. Unemployed, welfare receivers, and other low-income inhabitants.
5. Single-parent mothers and their children (often poor)
6. All others.

- Territorial reach
  - Super-regional regarding housing policies and the reach of the landlord
  - regional regarding networking in the urban region
  - local focus of self organization and assistance (neighborhoods, towns)
  - some community housing projects
- Innovative aspects
  - daring to oppose such a strong enemy
  - community self-organization of workers independently from traditional structures
  - grassroots democracy and direct participation
  - regional networking of very different groups

### **4.- Actors involved and their roles**

see above

- Tenants Associations: legal advisory, advocacy, organization, information, press work



- Tenants Grassroots Groups and Defense Committees: self-organization, mobilization, individual support, press work, action
- Government (local, national): National legal frame and subsidy programs, federal programs, decisions and statements, local resolutions, urban planning, negotiation
- Financial: private banks
- Others (churches, political parties, etc.): Churches support some of the grassroots groups with venues etc. and even with prayers; political parties react to protests.

#### **5.- Components (brief description of how they link)**

see above under goals

#### **6.- Primary tools used**

- Social-organizational tools
  - initiatives, associations, networks, co-ops
  - mobilization
  - training by doing
  - democratic participative decision-making process
  - decentralized action and decision making
- Financial tools (if of importance)
  - voluntary work, resources of membership organizations, collections, members fees
- Rental Housing Law

#### **7.- Achievements and main lessons learned**

- Primary impacts (examples)
  - on participants' live: Protect against quittings. Activate.
  - on the housing situation of the poor: keep rental housing stock at affordable prices
  - on the community: defend social structures
  - on environmental and urban surroundings: keep gardens and green spaces
  - on public policy and norms: demands to improve national housing law, change programs
  - on democratic management of the city: participation of the tenants and working class
  - on gender equity: women in many grassroots groups play a major role
- Primary obstacles faced
  - shareholder value orientation of the landlord
  - no strong political influence on private business
  - globalization of the housing capital
  - policies orientated toward privatization
  - lack of public funds for social alternatives
  - prices of the houses
  - fear of the affected groups
  - lacking capacities in the networks
  - lacking unity
- Lessons provided by the experience, principles useful to other cases, reflections  
See above.

- The housing economy is rapidly transforming from a regulated mode to globalized speculation. Concentrations and heavy losses of social housing elements as well as political influences are the results.
- This development is supported by policies at all levels.
- The tenants/inhabitants must build their own organizations, independently from state and parties
- Local tenants need legal and organizational support from professional tenants associations to defend their legal rights
- Mobilization and intense individual support require neighborhood-based self-organization of tenants
- To build these self-organizations, a minimum of people are needed with capacity to organize etc. They must be rooted in the neighborhood.
- To change policies and resist the strong landlord, a united network at regional level is absolutely necessary.
- Permanent mass information is key.
- The coalitions must be able to negotiate with landlords and governments and at the same time they must be able to organize effective protests.
- New co-ops hardly work within existing conditions (prices, regulations, missing financial support).

#### **8.- Key words**

sell out, privatization, commercialization, Germany, Ruhr District, protest, tenants, advocacy, legal rights, self-production, cooperative, housing

#### **9.- Sources**

Participating in the movements and organizations, internal documents, own articles for the organizations' press, newsletters, newspaper articles, some documents by state offices (all in German)

#### **10.- Contacts**

Knut Unger

Witten Tenants Association/Mieterforum Ruhr

Bahnhofstr. 46, 58452 Witten, Tel ++49-2302-276171

[unger@mvwit.de](mailto:unger@mvwit.de)

A list of all tenants organizations active in this field can be provided upon request.

# Homeless and poor people mobilize a self-help project

**strassen|feger (streetsweeper)**

**The homeless people's streetpaper, published by the association  
*mob – obdachlose machen mobil e.V.***

## **(1) mob e.V. – starting point of our work**

The reason for founding our association in 1994 remains today: the persistent poverty of significant parts of the population, evident in its most extreme form when it comes to homeless people. Despite statements from the housing industry and some politicians, there are still serious problems related to unsafe housing conditions, homelessness, and the urgent need for shelters.

To support this group of people in their struggle to maintain a dignified life and develop their own perspectives, **mob** has various projects which are described below.

## **(2) mob e.V. – aim and offer**

The organisation and implementation of all these projects follows self-help principles, which means that the effort of the people themselves is stressed. Under the association's umbrella, participants can pursue their own projects to find their own apartment.

- The self-help building project in the Oderberger Straße 12 is making it possible for self-help homeless and poor people to create new housing with a high degree of their own responsibility and competent instruction. This is a substantial contribution to the structural fight against the housing shortage, because it guarantees an offer of lasting affordable housing with proper tenancy agreements.
- The Trödel Point (junk point), is an important economic part of the association. This initiative sells furniture, household articles, rubbish, books and records etc., all donated to the association by the population of Berlin.
- The internet page [www.strassenfegerberlin.de](http://www.strassenfegerberlin.de) provides communication with interested members of the public and presents the association's work to a broad audience.

## **(3) strassen|feger – homelesspaper**

The strassenfeger is a newspaper to publicize urgent social and development problems. It offers financial improvement to the streetsellers and is also a creative space for those sellers who want to publish own texts. The paper comes out every two weeks with 26 editions a year and sells an average of 15,000 copies. The editorial staff has an open meeting once a week where contributors and users discuss their expectations and thereby assure that topics are permanently up-to-date. There is also an occasional writing workshop when needed where people can work on their individual writing style. The paper is distributed at Bahnhof Zoo, Ostbahnhof and in Kaffee Bankrott. The strassen|feger is sold by very different people who

are all very poor. Some are homeless or living in flats or other housing and are poor for various reasons. Selling papers helps them earn some money.

#### **(4) Kaffee Bankrott (café bankrupt) – meeting point and emergency shelter**

“Kaffee Bankrott” is an open self-help meeting point for homeless and poor people and for the neighbourhood, providing an address to which to turn. Visitors can eat cheaply, wash their clothes, use the internet, and meet other people. The rules of the house are: no alcohol, no drugs, no violence, and no sexual encroachment. Dogs are welcome but must be on a leash.

Many people attend regular social counseling which is also offered. The emergency shelter is open throughout the year, seven days a week. There are accommodations available for 16 men and women in separate rooms. “Kaffee Bankrott” can also be used for cultural activities, like film exhibits and all kinds of shows. It is an important place where poor people come together. It is also an important place for the counterculture and subculture.

#### **(5) Trödelpoint (junkpoint) – secondhand and household articles**

Trödelpoint helps homeless people in Berlin and Brandenburg who move into new apartments with safe secondhand household articles and furniture which otherwise would be left in people’s basements. Trödelpoint will gladly make an appointment to pick up donated items. The concept also unburdens the environment and produces employment. People are sometimes given a choice between a prison sentence or charity work at the Trödelpoint, where they can contribute their capacities and skills.

#### **(6) Oderberger Straße 12 – self-help building project and apartment house**

An apartment is not everything, but without an apartment everything is nothing.

This is the reason for the self-help building project in Oderberger Straße 12, an essential element of the struggle against the structural apartment shortage in Berlin. The structural lack of affordable living space and the withdrawal by the municipality of Berlin from support for the building of rental flats make the need for self-help urgent. In the framework of the “Landesprogramms Wohnungspolitische Selbsthilfe” (the state program of a policy for housing self-support), **mob** renovated a building in the “Gründerzeit” (1871).

This project was undertaken between 1999 and 2003 in cooperation with formerly homeless people working under professional guidance and on their own initiative. Eighteen living units and two spaces for non-profit businesses were created. For the first time in Berlin, a homeless people’s self-supporting project is hence able to offer permanent cheap living space. Oderberger Straße 12 proved it is possible to realize an ambitious renovation project with homeless people, meeting all quality standards and deadlines. The next step will be to innovatively interact with the neighbourhood.

#### **(7) Funding and support**

**Mob** – obdachlose machen mobil e.V. works to raise the issues of the problems of homelessness and the apartment shortage, inform the public about social, cultural and political issues, and enable, support, and critically supervise cooperation between homeless and non-homeless people.

**Mob** exclusively and directly pursues non-profit charity goals according to the paragraph (Steuerbegünstigte Zwecke) of the “Abgabenordnung.” It acts without self interest and does not primarily aim for economical goals.

In order to achieve its goals and develop and maintain its projects, mob depends on various forms of support including voluntary work, donations for the “Trödelpoint,” and financial support for the emergency shelter and ongoing expansion projects. Charity events or other forms of cooperation in a mutually beneficial manner are also possible.

### **living on the street**

Poor people, especially the homeless, own nothing they are not wearing, and have no opportunity to produce anything lasting. Most items are lost somewhere in fights. For the long stretch of road between daily warming houses, emergency shelters, the Christmas party, clothing run, social welfare office, ambulant medical emergency supply, and the soup-kitchen, one needs physical training, great footwear, profound timetable knowledge, and most of all permanent mobility. Everyone is welcome, but not much is offered: insipid soups, some socks, and sometimes a little conversation, advice or entertainment. When the cold is very bad, bunkers and underground stations are opened but are uninviting for long stays. Poor people have no choices. Those who fail to show up on time are down on their luck and must stay outside and fight for survival. Maybe they beg some euros or take a train until morning to get two or three hours of sleep.

Life outside means living with the permanent danger of being assaulted or set on fire. The lucky ones can try again the next day. Exhausted and soon completely burned out, homeless people hardly have any other options than involuntarily proving the prejudice that it is their own fault in the end, that you cannot help them and they deserve it. And this is how homeless people come to the most obvious idea: to move into empty houses or other places where they want to stay. They can be sure to be driven away sooner or later because the misery should only be visible for a short time. The so-called winter help for homeless people is another word for freezing to death on the money-saving organized installment plan. If not this winter, then the next, which is definitely going to come.

Generally speaking, the living situation of homeless people is marked by the far-reaching exclusion of social participation and a breakdown of individual activities, and individually perceived lack of options and perspectives. Creative survival strategies go together with permanent challenges. The living situation supports a dependence on charitable help offers and (because of missing financial resources) lends to latent tendency on small criminal acts (theft, theft of food, joy rides). Social relations are lost or limited to functional contacts to people in the same situation and professional helpers. Sexual relations or partnerships are only possible under very limited conditions or take place as prostitution. Competences are lost and qualifications are depreciated. Drug problems (often as a strategy of handling and coming to terms with their living situation) arise or develop. Physical burdens (cold, weather, insufficient food supply, drugs) lead to serious and lasting health damage. Lasting periods in situations like these often lead to mental abnormalities, the loss of motivation and meaning of life, resignation, lethargy, or individual protest (the I-don't-care effect”). Getting out of this situation or changing (improving) it is harder the longer it lasts.

Stefan Schneider

**(10) Contacts**

union:

mob-obdachlose machen mobil e.V.

office:

Prenzlauer Allee 87

10405 Berlin-Germany

Tel.: 0049-30/46 79 46 11

Fax: 0049-30/46 79 46 13

Mail: info@strassenfeger-berlin.de

editorial office and sale:

Prenzlauer Allee 87

10405 Berlin-Germany

Tel.: 0049-30/ 46 79 46 11

Fax.: 0049-30/ 46 79 46 13

Mail: redaktion@strassenfeger-berlin.de

emergency-shelter and meeting point:

Prenzlauer Allee 87

10405 Berlin-Germany,

Tel.: 0049-30/ 46 79 46 11

Fax.: 0049-30/ 46 79 46 13

trödelprojekt (junk-project):

Prenzlauer Allee 87

10405 Berlin –Germany

Tel.: 0049-30/ 246 279 35

Tel.: 0049-30/ 46 79 46 13

building and apartments project:

Oderberger Straße 12

10435 Berlin-Germany

foundation:

01.08.1994

union-register:

15 386 Nz- Amtsgericht Charlottenburg

public utility:

Finanzamt für Körperschaften I

steuer-Nummer

(tax-number):

672/ 51 757

chairman/chairwoman:

Dr. Stefan Schneider

Jutta Welle

Andreas Brodthuhn

management:

board of directors

• treasurer: Ronald Hegert

• members: we now have 17 members, 12 of whom were formerly homeless

# Sustainable Urban District Freiburg-Vauban

## 1.- General identification

Location: D-79100 Freiburg, Germany

Author of the abstract: Carsten Sperling, Hermann-Meyer-Str. 23, D-26203 Wardenburg, Germany, +49-441-5702448, sperling@vauban.de

### **Brief description of the case:**

In the southwest corner of Germany where Switzerland and France meet, on a former French army barracks site in the city of Freiburg, the new Vauban Residential Area (42 ha) is being developed to be completed in 2006 for 5,000 inhabitants.

The city of Freiburg is responsible for planning and development of the community. The principle of "Planning that Learns" allows a great deal of flexibility. Broad citizen participation organized by the NGO "Forum Vauban" went far beyond legal requirements. Together with city authorities and other partners, Forum Vauban created the "Sustainable Model District Vauban" project with the intention of defining an outline to implement, in a cooperative participatory way, a concept of development for a community, meeting ecological, social, economic and cultural requirements.

The project has been very successful in the fields of energy conservation, traffic reduction, and social integration, and in creating a sustainable neighborhood.

For more information please consult <http://www.forum-vauban.de> (German/English) and <http://www.vauban.de> (the "district homepage" and main internet platform for all activities concerning Freiburg-Vauban, in German only).

## 2.- History, background and context

### **Key Dates:**

- **1993 - the project starts on December 14<sup>th</sup>:**
  - the decision is made by the Freiburg City Council to develop the new Vauban residential area
- **1995 – the start of participation:**
  - the NGO Forum Vauban is founded and is recognized as legal body of the broad participation process
  - 10 old army barracks buildings are refurbished for social housing and student dormitories
- **1996 – the most important year getting the project going:**
  - main discussion about the master plan takes place, with major influence from Forum Vauban which runs its first project: "Scientific Support for the Extended Participation Process," funded by the German Environment Foundation (Deutsche Bundesstiftung Umwelt)
  - main publicity campaigns mobilizing the first future inhabitants, and formation of the first co-building groups
  - Freiburg-Vauban is a German Best Practice at the Habitat II conference in Istanbul
- **1997 – the concepts are taking shape:**

- the EU-funded project advances implementation of sustainability concepts in the fields of mobility, energy, and social/ecological building
- the first building plots become available for co-building groups, cooperative building initiatives, private builders, and a limited number of commercial builders
- **1999/2000 – the “turning point” of the Forum’s work:**
  - closing of the EU LIFE project with the international conference “Urban Visions” in Freiburg (pre-event to Urban 21 conference in Berlin), concept and scientific work is completed and documented with a number of publications
  - a new focus: social work
- **since 2000: the new neighborhood is taking shape:**
  - social workers help form neighborhood structures
  - “Optimization of the Traffic Concept during Implementation” project funded by the German Environment Foundation (Deutsche Bundesstiftung Umwelt) (report published in June 2003)
  - the former “casino” is refurbished to become the district’s neighborhood center
  - Freiburg-Vauban is selected as Best Practice in the UN-HABITAT process and nominated for the 2002 Dubai Award
- **2003/2004: new conflicts and economic pressure:**
  - it’s becoming clear that the aim of the city of Freiburg to finance all planning and infrastructure through sale of the district’s building plots will not be achieved
  - the city of Freiburg destroys the last three remaining old buildings and rejects the offer of the cooperative building initiative “Drei5Viertel” to buy the houses to offer low cost housing in the district; participation structures seem not to function any more
  - Forum Vauban and the city continue their cooperation in specific cases (e.g. design of the new market place)
- **May 2004:** nearly 4,000 people are living in Vauban
- **2006:** by December, all building plots will be sold and the residential area will be completed

### **3.- Objectives, strategies and reaches**

Vauban was used as an army base since the 1930s. After the peace treaty in 1991, the city of Freiburg bought the area from the German government, making it available for civilian use. The decision was made to develop a new residential area due to serious shortage of housing areas in Freiburg.

#### ***Priorities, Objectives and Strategies***

1. The first objective of the city of Freiburg has been to offer high quality building spaces for young families within the city’s territory and to counteract urban sprawl.

A dense urban design concept, low energy standard for all houses, green spaces, good public access (including a new tram) and further infrastructure (kindergartens and a primary school) were elements of the plan from the beginning.

2. Further objectives were developed during the participation process organized by Forum Vauban. The most important are:

- the car-free project combined with the specific traffic concept and the special offer of alternative mobility,



- promotion and support of building within self-appointed groups (co-building groups),
- the design of special areas for passive-houses,
- the decision for a central market place and a community center.

The Forum's priority is to develop a sustainable city district in a participatory way which could become a model for further initiatives.

**The main strategic steps to achieve these goals were: the announcement of broad citizen participation within the principle of "Planning that Learns," implementation of the organizing structures (see below), and citizen involvement through workshops, newsletters, and general public activism.**

#### **4.- Actors involved and their roles**

(also see 10.- Contacts)

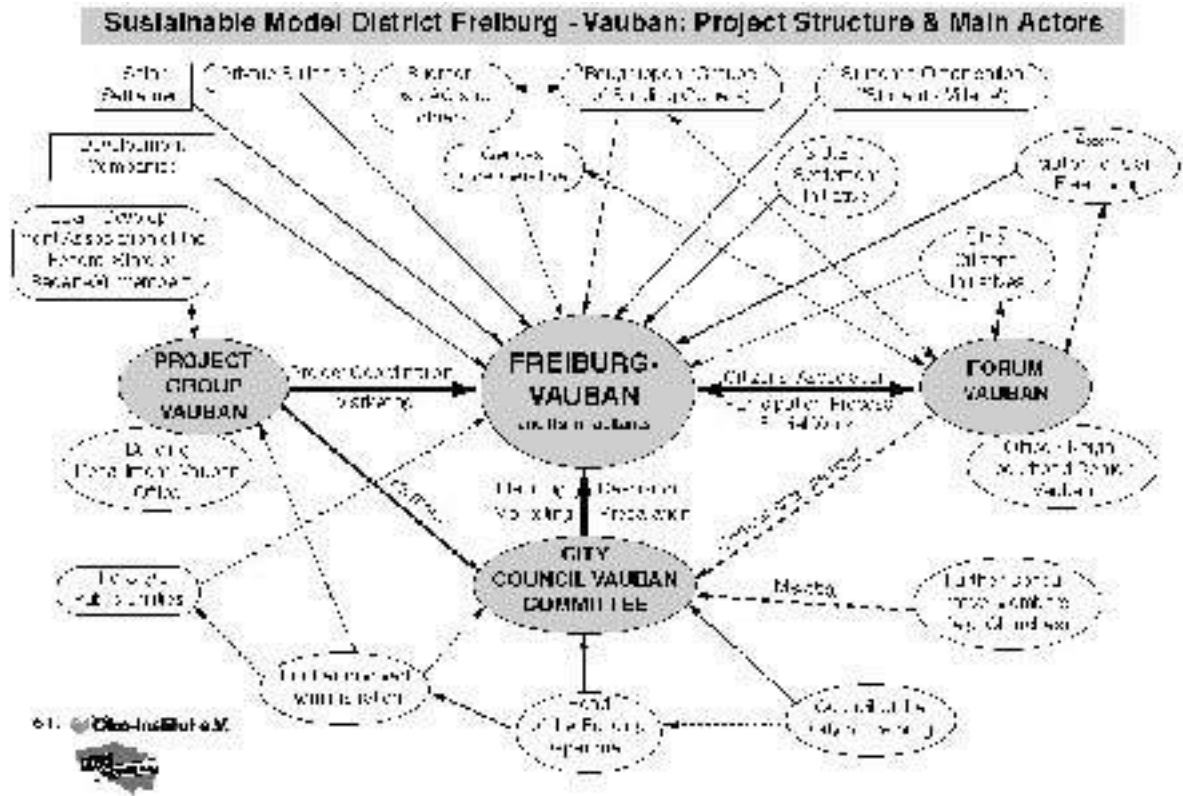
##### ***Mobilizing Resources***

*The project's strongest asset is the involvement of the people who are forming the district. The major resources are the ideas, creativity and commitment of the people involved in the common goal of creating their own neighborhood (see 6.- Primary tools used).*

##### ***Process***

The official start of planning was in December 1993. The NGO "Forum Vauban" was founded in late 1994, became official body of the broad citizen participation in 1995, and has been responsible for the social work since 1999. The city of Freiburg formed a special committee from the City Council concerning Vauban. In this committee, representatives from political parties discuss the main Vauban issues together with representatives from the administration and other consultative members such as Forum Vauban. Besides many other political, administrative, economic, and social contributors, three main acting bodies or institutions connected with Vauban can be identified (see graphic):

- Project Group Vauban (the administrative coordination of local authorities dealing with the Vauban project),
- City Council Vauban Committee (the main platform for information exchange, discussion, and decision preparation; decisions are ultimately made by the City Council);
- Forum Vauban (the local citizens' association, being the legal body of the participation process, as well as responsible for the social work within the district).



Meetings between Forum Vauban and members of the city administration take place periodically. If necessary, further common initiatives such as round tables and workshops are organized (for example for planning the open green spaces).

In the case of Vauban, this process has been framed and supported by some rather “moderate regulations” fixed in the master plan, by the city’s marketing guidelines, and by the consultation offered by Forum Vauban. Moderate regulations refer to a few major stipulations, such as the general structure of the development site, the fixed height of buildings, the low-energy standard, the traffic concept, and some regulations concerning rainwater filtration and the greening of facades and roofs. Other elements are flexible. Commercial investors were restricted to some limited areas of the building site. The formation of co-building groups (see above) provided a specific structure and identity within the community and made it quite easy to get in contact with the people. In the field of marketing, the city works closely with its trustees, the company of Kommunalentwicklung LEG Baden-Württemberg GmbH.

For social work within the district, further special committees were founded which collaborate with other establishments such as the city’s welfare institutions. The social work includes offers for specific target groups (children, youth, families, and others), the initiation and support of grassroots initiatives, and conflict management.

Within such a process of course many problems occur even between the main acting bodies. Until 2003 most conflicts were resolved in a cooperative, participative way. In some cases, differences of opinions were taken to the city council to be decided by majority vote (see 7.- Achievements and lessons learned).

## **5.- Program or project components (brief description of how they link)**

The city's main objective to develop an attractive neighborhood for young families was achieved perfectly. By January 2002 more than 20% of inhabitants were children under age ten. The public demand, especially for co-building projects, was stronger than the amount of plots which could be offered.

In reference to the objective of developing a sustainable city district in a participatory way, the Vauban project also achieved major success. It truly can be said that the project's structure integrates legal, political, social, and economic participants from the grassroots-level up to the city administration (see above).

Project components are further described under 7.- Achievements and main lessons learned.

## **6.- Primary tools used** **(also see: 4.- Actors and their roles)**

Within the city administration, between five and seven people are working for the Vauban project as employed staff.

The NGO initiative started with a handful of volunteers, mainly students and people from the environmental movement. As soon as Forum Vauban received some funding, the NGO created a few moderately paid jobs for young graduates. This combination of idealism, knowledge, and economical structures led to a breakthrough for the Forum's work. The participation process combined with a publicity campaign then mobilized the first future inhabitants to meet, contribute their ideas, form co-building groups, and from there become active "Vauban-citizens." Forum Vauban brought together citizens, architects, engineers, financial experts, experienced managers of co-building projects, and other partners. Various tools were and are used such as project workshops, all kinds of working groups, residential meetings, "on-site" meetings, "planning for real" social events (district festival, "culture café," etc., see 4.- Actors involved and their roles),

Technical resources were available in Freiburg due to the environmental movement and the city's environmental approach incorporated since the 1970s.

### ***Financial resources:***

The project has a special status as "development site" and its own budget (US \$85,000,000) controlled by Project Group Vauban (see above). The money to clean the area and develop the infrastructure (neighborhood center, kindergartens and primary school included) comes from the Redevelopment Fund of the Federal State of Baden-Württemberg (US \$5,000,000 = 5.9 %) and from credits raised by the city of Freiburg. All credits have to be repaid through sale of the building plots. New analyses indicate this will not be possible, so the project will close with a deficit of about US \$1,000,000. This puts serious pressure on the administration and involved initiatives. *As a whole, the project receives no further subsidies.* (Single builders and co-building groups receive the usual support and tax reductions granted by the Federal Republic of Germany and the Federal State of Baden-Württemberg).

For the participation process and the social work organized by Forum Vauban, approximately US \$200,000 has been allocated for from the above described budget. Further financial support for the Forum's work came from the German Environment Foundation (Deutsche Bundesstiftung Umwelt, DBU) (1996-2002: US \$200,000), the European Union's LIFE program (1997-1999: US \$700,000) and some other institutions. Adding membership fees, donations, and moderate economic activities (sponsoring, exhibitions, publications, etc.), the NGO's overall 1995-2001 budget was approximately US \$2,000,000. All these figures are dominated by Vauban-related projects. The fixed income of Forum Vauban from membership fees is US \$10,000 per year. The annual budget decreases year by year and financial pressure is increasing (see above).

## **7.- Achievements and main lessons learned**

### ***Main Achievements Concerning Ecology***

- All houses are built at least with improved low energy standard (65 kWh/m<sup>2</sup>a, calculated similar to the Swiss SIA 380/1 standard), and about 150 units will have "passive house" (15 kWh/m<sup>2</sup>a) or "plus energy" standard (houses which produce more energy than they need).
- A highly efficient co-generation plant (CHP) operating with woodchips is connected to the district's heating grid. The estimated CO<sub>2</sub>-savings through good insulation and efficient heat supply is 80-90%.
- The number of solar installations (solar collectors and photovoltaic modules) is constantly increasing. Sixty-five percent of the electricity needed in Vauban is produced on site through CHP and photovoltaic.
- The ecological traffic/mobility concept was implemented with a reduced number of private cars to be parked in the periphery, good public transport, and a convenient car sharing system providing a higher quality of life.
- About 45% of households agreed to live without an owned car and receive financial benefits in exchange for not needing to participate in the public car park. The car-ownership rate in Vauban is only 150 per 1000 inhabitants (the car density in a similar district is 270 per 1000 inhabitants, and in Freiburg as a whole the density is 430 per 1000 inhabitants).
- The new residential area was built around conserved old trees. These precious gifts of nature introduce the aspect of mature life into the young district. Public green spaces are developed together with local inhabitants.
- Rainwater is collected separately to be used in houses or filtered into the ground and a new sanitary concept using vacuum toilets and a biogas plant was introduced by the co-building project "Wohnen und Arbeiten."

### ***Main Achievements Concerning Social and Economic Requirements***

- Due to the traffic concept, streets and other public areas become playgrounds for kids and places for social interaction.

- About 45 groups of building owners (co-building, co-housing), the Genova cooperative (Wohn-Genossenschaft Vauban – Genova), and the self-organized S.U.S.I. settlement initiative (Selbstorganisierte Unabhängige Siedlungsinitiative – S.U.S.I.) were established. People with moderate income levels also got a chance to participate within these groups because building groups, as opposed to individual builders, can receive several discounts so that homes become cheaper. These co-building groups also provide fertile ground for a stable district community to advance ecological awareness.
- Some co-building groups made building available even for people with rather low incomes. S.U.S.I. and Genova also offer apartments and rooms for people with low incomes.
- With the implementation of broad citizen participation in 1995 and social work in 1999, people were able to use this as a platform to express their needs, receive support, and start own initiatives. Some examples are activities in the community's district center, the community festivals, events at the market place, as well as the magazine "Vauban actuel" (also available online: <http://www.vauban.de/vauban-actuel>) and the internet discussion forum <http://www.vauban.de/forum>, as well as many others. The recently published "Vauban-guide" lists about 30 non-commercial initiatives or institutions active within Vauban.
- Social and commercial infrastructure in Vauban is quite excellent and includes a primary school, four kindergartens, playgrounds, public green spaces, small shops, a food cooperative, a supermarket, and much more.

### ***Problems***

- The majority of Vauban residents are young middle class people with children. The city aims to build about 200 new apartments for social housing, sponsored by Federal and State programs. In addition to this and to the S.U.S.I. and some co-building projects described above, more efforts should be made to increase the mix of social groups and ages.
- The "Drei5Viertel" cooperative applied to buy and refurbish the three remaining old buildings in the district to convert them to low cost housing, but the proposal was rejected by the city in December 2003 due to financial problems. One of the houses was then occupied by squatters and a few days later cleared by the police (the first police action against squatting in Freiburg in more than 10 years).
- The increasing economic pressure (see 6.-) forces the city to demand good prices for building plots. This counteracts the social objectives.

### ***Lessons Learned***

*A real participatory process needs extra resources and must include both planning and implementation.* It is not enough just to offer suggestions to official planners. Although city officials were open to considering people's suggestions, the specific traffic concept of Vauban, for example, would not have been established due to major legal obstacles. However, Forum Vauban, as the official body of the participation process and using creative ideas with legal expertise, was able to convince planners otherwise. This was probably the NGO's most important role. In retrospect, the "outsourcing" of participation was a major benefit for the project. The

parallel working structures of Forum Vauban prevented collaborators from getting trapped in old thinking patterns and made new solutions available. Participation needs a long-term perspective!

*Small is possible.* The most productive way to let citizens participate in creating their neighborhood is to offer them possibilities to plan and build their homes by themselves - either as single builders or within groups. This means that they maintain the responsibility for planning and building their immediate neighborhood. These groups need support from official planning (co-building groups need more time to work out their concept and apply for building plots) and from independent consultants such as NGOs, experienced architects, private enterprises and others.

*The balance of social groups is most important.* On the one hand, federal support is needed to include more low-income people: apartments offered especially for low-income groups remained limited because federal and state subsidies for such projects were almost cancelled. Private initiatives such as S.U.S.I and Genova (see above) lack resources to fill the gap. On the other hand, it is the group of well-educated, ecologically-oriented middle-class people who introduce the new lifestyle and give Vauban its specific shape. These people are absolutely crucial for the success of such a pilot project!

*Recycling of old military and industrial areas slows down urban sprawl.* People's wishes to live in a healthy environment can be fulfilled by recycling older inner-city areas. In Germany at least it should no longer be necessary to convert green areas for housing purposes.

*The "development site status" is an opportunity and a burden.* This status allows the city to take responsibility for the entire planning and marketing process without becoming dependent on private developers. However, the pressure to repay loans (see above) within a limited timeframe quite often runs counter to the best possible solution.

*Political actions are necessary too.* The above described project structure provides a good platform to exchange information and negotiate different concepts and viewpoints in order to find the best common solution. However, this was not always possible. Forum Vauban also needed to learn how to use lobbying and publicity work to achieve its goals.

*More funding resources for small, independent groups are needed.* For a small local NGO like Forum Vauban it is difficult to handle bigger projects economically. When funding rates are paid with a rather long delay, liquidity of the project is sometimes in real danger.

*New districts are "young districts."* This seems to be natural because usually it is young families looking for new homes. To counteract a monolithic age structure, more effort needs to be made to attract older people to move into new districts.

*The meaning of "density" is relative to an individual's viewpoint.* In Freiburg, Vauban is known by some as a seemingly dense housing area. People see this as probably the district's biggest disadvantage. However, in comparison, visitors from Japan experience Vauban to be a rather desolate area!

*New districts also need to preserve their history.* What happened in the area before? Which signs of history can still be found? What is "the district story?" The answers to these questions are also important to create an identity for the new community.

## **8.- Key words**

co-housing, co-building, cooperative, broad participation, cooperative planning, sustainable development, social work, social infrastructure, solar energy, low energy house, passive house, plus energy house, CHP, rainwater filtration, new mobility concepts, car-free living, public transport, car-sharing, social infrastructure, food cooperative, community center, planning that learns, NGO, grassroots initiative, scientific support, publicity campaign, best practice

## **9.- Sources**

*Assorted References (with a focus on books and English publications)*

### **Mobility management at district level – The impact of car-reduced districts on mobility behaviour**

Claudia Nobis, Janina Welsch, Institute of Transport Research, Germany. Presented at the 7th European Conference on Mobility Management, Karlstad, Sweden, 21-23 May 2003.

### **Der Freiburger Stadtteil Vauban (The District Freiburg-Vauban)**

CD ROM containing almost all documents by Forum Vauban (most documents in German but also some English documents e.g. the above mentioned report, a slide show, etc.).

**Homepage of Forum Vauban:** <http://www.forum-vauban.de> (German/English)

### **Forum Vauban Freiburg – Nachhaltiges Stadtquartier – Sustainable City Quarter**

Best Practices Newsletter No. 9, 4/2001, Hub/Vienna, UNCHS, pages 5-6

### **“Owning the road - Right of way - When roads become an extension of living rooms”**

Uwe Hoering, Anumita Roychoudhury and Lopamudra Banerjee - Down To Earth, Vol 10, No 4 July 15<sup>th</sup>, 2001, pages 26 ff., available on the web: [http://www.cseindia.org/html/dte/dte20010715/dte\\_analy.htm](http://www.cseindia.org/html/dte/dte20010715/dte_analy.htm)

### **“Bridges to Utopia? A Sustainable Urban District in Freiburg, Germany”**

Jan Scheurer, Institute for Sustainability and Technology Policy (ISTP), Murdoch University, Perth, Western Australia - Urban Ecology, Innovations and Housing Policy and the Future of Cities: Towards Sustainable Urban Neighbourhood Communities (PhD Dissertation), Chapter 17, March 2001, 30 pages, please check the publication on the web: “Car-free Housing in European Cities – A Survey of Sustainable Residential Development Projects”, <http://www.istp.murdoch.edu.au/publications/projects/carfree/carfree.html#vauban>

### **Germany’s city of the future Vauban offers urban living with an eco-friendly approach**

Andy Eckardt - NBC News Producer, March 28<sup>th</sup>, 2000, available on the web: [http://www.suu.edu/ced/distance/durfee/econ1010\\_lesson8.html](http://www.suu.edu/ced/distance/durfee/econ1010_lesson8.html) (please scroll down)

### **Land-efficient Freiburg - Relief of Car Subsidies in Vauban**

"Local Sustainability - European Good Practice Information Service", ICLEI, Freiburg, 1998, URL: <http://cities21.com/egpis/egpc-151.html>

## **10.- Contacts**

*Contact & Coordination:*

- **Forum Vauban e.V.**, Alfred-Döblin-Platz 1, D-79100 Freiburg im Breisgau, Germany, phone +49-761-456871-31, fax: +49-761-456871-39, email: [post@forum-vauban.de](mailto:post@forum-vauban.de)  
*Board member for international contacts* : Reinhild Schepers, *Scientific research*: Carsten Sperling, *Type of Organisation*: Nongovernmental organization



# **Struggle to defend and renew a public swimming hall**

## **1.- General identification**

Location: **Witten, Germany**

Dates of the experience phase you report about: 2002-2004

Author of the abstract: Knut Unger, Witten Tenants Association, Habitat Net

### **Brief description of the case:**

In 2001 the board of the local public service company, without any public discussion, decided to close the public swimming hall of Witten and sell the land. With support from the Witten Tenants Association, a small group of local inhabitants publicly questioned the need to sell this important part of the city's identity and public services. Many inhabitants, sports clubs, etc. quickly joined the group and called for alternatives. They even started to work out alternative plans. All these initiatives failed because local authorities denied any possibility to discuss the case again.

In October 2002 the group started a collection of signatures for application for a plebiscite regarding the case. 10,000 residents – more than 15% of the voting population - signed it within 3 weeks. Nevertheless, the city council did not change its attitude and decided not to allow the plebiscite. Even demonstrations and legal proceeding failed to achieve a positive end for the inhabitants of Witten. The swimming hall remains empty; nobody knows if an investor will buy and demolish it to build another private building.

There are many similar cases in Germany regarding the closure of swimming halls and other public services and regarding plebiscites. This is just a local example I've played a leading role in.

### **2.a- General context and historical background:**

- For a long time now, public finances of cities are getting worse and worse, especially in the regions suffering from the job crisis. The main reasons are loss of local tax income because of the economic crisis, higher social welfare costs for the unemployed, and the reduction of taxes for the rich and companies by neo-liberal state policies. One of the results of this financial crisis of local authorities is the privatization and/or closure of public buildings and services.
- Public swimming halls in all German towns and cities are an essential part of the urban infrastructure. While they even had sanitary functions in the period in which they were built (before nearly all people had bathrooms or showers in their houses), today they are used for sports, education and health care. Besides the public swimming halls, commercial baths developed some time ago less orientated to swimming and sports than luxury relaxing. Entrance fees are more expensive, but these commercial options took many of the customers of the public halls, which nevertheless are needed for sport and education.
- After decades of insufficient investments, many of the swimming halls need renovation and modernization to maintain the facilities, improve services according to today's needs, and reduce energy and facility costs.

- In most cases the swimming halls were or are owned by the local authorities, sometimes by companies which are owned by the local authorities. The public owners in many cases did not invest in the maintenance of the halls over decades. The results are the poor conditions. There is a very similar situation regarding schools and other public buildings.
- The Stadtbad Witten (city swimming hall) is situated near a little old park in the city center, close to other public infrastructures and within a typical neighborhood from the late 19<sup>th</sup> century. The first swimming hall at this place was constructed before World War I after many people died swimming in the nearby Ruhr river. In World War II the hall together with most of the city was totally bombed. In the 1950s a group of residents started to work for a new swimming hall. They used a lottery to raise money and the city council finally decided to build it in 1956.
- The construction, design and technology is typical for representative modernism of the time. The building expresses the hope for renewal in peace and the pride of the local residents. It is one of the most important buildings of this city. It included a 25 meter swimming pool with a 5 meter jumping tower, a wing with cleaning and health baths, showers, and other visitors' facilities, a "milk bar" at the entrance, a sun platform, the technical facilities for water cleaning and heating, and its own energy station which is ecologically producing heat and electricity.
- Until its closure, the hall was used by all schools in the city center (including three high schools; the swimming pool used by the grammar school was closed within the same period). It was the only place in Witten where the swimming clubs could practice contests up to some official degree. It was used by many pensioners on a daily basis. It provided some sort of activity center for the 50,000 people living in the center district of Witten (there are two much smaller halls in other districts). Nearly all people born in Witten after the war learned to swim at this place (including myself).
- In the 1980s it became obvious that the swimming hall needed renovation and modernization, mainly of the technical facilities and space organization. While employees working at the hall did care for it very well, the local authorities never invested in upkeep other than some provisional repair. Because the local authorities wanted to save money, they transferred all swimming halls to the local service company "Stadtwerke Witten." The shares of this company which provides city energy and water services were directly held by the local authorities of the time. The reason to transfer the swimming pools was that the company was able to sponsor the deficits from the energy profits which also reduced their taxes. They took over control of the baths with the clear task to renew and maintain them. This of course was written in contracts.
- The Stadtwerke continued the unprofessional maintenance. They closed the single baths wing and did not use the space for other needs. They started work they did not finish. They closed the "Sauna" and failed to build a new one, etc. The hall's situation continued to deteriorate.
- During the 1990s internal discussion began about the complete modernization of the swimming hall. In the late 1990s the Stadtwerke presented a plan which much improved the bath by adding modern elements. The city agreed that about 6 million Euro should be invested.
- After this decision, the Stadtwerke ordered a more detailed cost analysis. The result was an estimation of costs at about 8 million Euro. After long closed-door negotiations, the Stadtwerke decided not to invest that money in 2001.
- Nobody became aware of this decision because it was not publicly discussed and not introduced to the city council. Thus many people were surprised when a document

was presented to the city council in early 2002, declaring that the hall must be closed, demolished, and sold. A jury was elected for the decision on a new building on the site. The contest for the investors took place in October 2002. The jury considered the plan of the largest local developer as the best. He wanted to demolish the construction and build a new complex for doctors, commercial outlets, and senior housing. But to date his plans have not been implemented.

### **2.b- The story of the experience:**

In April 2002 the Witten Tenants Association and the Witten Habitat Forum organized a public workshop on “empty spaces and buildings” in the city. A very small working group discussed the swimming hall issue together with officials from the Stadtwerke. One person in the plenary said that he did not believe that the swimming hall must be closed. Together with this person the Witten Tenants Associations studied the plans and arguments and came to the conclusion that there really are many open questions and that such an important decision should not be made without public participation. We wrote a petition to the city council to postpone the closure and search for alternatives. A temporary colleague of the office had the task to bring the letter to the city hall. On the way she collected some hundred signatures and 2 days later at a discussion of a city plebiscite they were 1000. It was obvious that we had found a concern shared by the whole population.

While we argued for postponing and new discussions and plans, all parties in the council said that the decision had to be made by the board of the Stadtwerke, that nobody had the money to pay the costs, etc..

Many people became aware of the issue and we started regular meetings which became the basis for an initiative called “Save the Swimming Hall.” Together with architects, we had the opportunity to take an intensive look at the condition of the building including the technologies. But while company experts tried to convince us that the whole complex is run down and that it makes no sense to invest in it, we got the impression that the basic structures – especially the concrete and the static but even the pool – were quite okay and only needed some standard repair. We agreed that the old technologies should be modernized to save costs.

After this experience we started to work out an alternative plan for renewal of the hall. The main difference to official plans was that we reduced investments to real repair and economic renewal and did not plan to enlarge the building. Furthermore we worked out proposals for use of parts of the complex that were empty. And finally we considered alternative technologies. Our estimation was that repair would be possible with 6 million Euros, which was the sum the city council had agreed to some years before. We also considered alternative models of financing: collections, cheap loans, peoples’ shares, and even new management forms.

But while – behind the curtain – we got support from specialists from other swimming halls and even planning experts from the municipality, the local authorities and especially the ruling Social Democrats showed no will to discuss a new plan, even after we announced the beginning of organization of large protests.

Meanwhile we had already thought about the possibility of a local plebiscite. The juridical situation was very complicated. Plebiscites are only allowed in cases on which the city

council is responsible. But in this case the official owner was – though owned by the city – a private company. We had no money to pay the lawyers who were willing to defend this case, but ordinary people called more and more for action, wanting to do something regardless of the legal obstacles. Thus we started a plebiscite which on one hand called for the maintenance and renewal of the swimming hall, but combined this orientation with a focus on participative planning, because we had been unable to work out complete construction plans.

The success was overwhelming. To apply for the plebiscite we needed a little more than 4,000 signatures. The day we started to collect the signatures dozens of new people appeared who wanted to help. Within three weeks we had 10,000 signatures.

In December 2002 the city council nevertheless decided not to allow the plebiscite and not to discuss the issue again. They even voted against our applications to consider the building as urban heritage.

We continued the struggle with demonstrations, but it was obvious we could not win if nearly no member of the council was willing to support us. In January 2003 the swimming hall was closed. We started legal proceedings which lasted until summer 2004 but even at this level we had no success. We lost the case. The jury decided that the application for the plebiscite had been too vague, but it had been impossible to be more specific without access to the resources of the city and the company.

Parallel to these struggles we also discovered that all decisions had been made by very few persons. One was the speaker of the Social Democrats who was an employee of the city service company at the same time. We even discovered that the board of that company never had the right to decide about the swimming hall because the company in – unpublished – contracts was obliged to keep the hall and the city council never decided to change this obligation. When some members of the council tried to put the related questions on the agenda, the majority voted against the discussion.

From the first moment until the end, the powers in the council did nothing but exclude the inhabitants with no respect for any argument or protest.

### **3.a Objectives and goals of the main actor you report about:**

Maintenance and renovation of the public swimming hall

### **3.b. Strategies**

- Negotiations with the responsible persons
- Memorandums
- Collecting signatures
- Mobilizing public opinion and networking
- Alternative planning
- Plebiscite
- Legal proceedings

### **3.c. Reaches**

- At least 50,000 inhabitants in the center districts of Witten

- Innovative aspects
  - alternative plans for renovation and financing
  - the idea to make a plebiscite although the owner was a company

#### **4.- Actors involved and their roles**

- Strugglers: Witten Tenants Association, Habitat Forum Witten, Peoples' Initiative "Save the Swimming Hall"
- Supporters: Some architects and planners, one or two council members from the left, the huge majority of the population, Sports Clubs
- Against us: The Social Democratic Party, the Green Party, the Liberal Party, the Christian Union, the Far Right... in the city council, the management of the local service company
- Neutral: A small conservative group in the council

#### **5.- Components (brief description of how they link)**

- See above
- Habitat elements, the experience relates to, e.g.:
  - Public social infrastructure
  - Privatization and demolishing of urban heritage
  - Public space, green spaces
  - Participation, democracy, local governance, transparency
  - strengthening local economy
  - climate protection, energy
  - health care
  - urban planning and organization
  - neighborhood improvement
  - urban image improvement
  - patrimonial or environmental recovery
  - improvement of public areas

#### **6.- Primary tools used**

- See above
- Socio-organizational tools
  - Initiatives, meetings, plebiscite

#### **7.- Achievements and main lessons learned**

- See above

#### **8.- Key words**

social infrastructure, sell out, protest, advocacy, plebiscite

#### **9.- Sources**

Leading participation in the case  
Newspapers, flyers, petitions, memorandums, scripts for legal proceedings

## **10.- Contacts**

Knut Unger/Uwe Jakomeit, Witten Tenants Association /Habitat Net  
Bahnhofstr., 46, D-58452 Witten  
Tel ++49-2302-276171  
[unger@mvwit.de](mailto:unger@mvwit.de)

**España**

# Plataforma de Entidades y Vecinos de La Mina

## 1.- Identificación general

**Ubicación:** Barrio de La Mina de Sant Adrià de Besòs (Barcelona)

**Autor de la ficha:** Equipo de la Plataforma.

**Breve caracterización del caso:** Se trata de un barrio creado en la última fase de la dictadura franquista, para desplazar a la periferia de la ciudad unas 15.000 personas que vivían en barracas en Barcelona. Durante 30 años ha sido utilizado por las propias Administraciones para disponer de un espacio de "control" de ciertos "problemas sociales" que no se querían en otros espacios de la ciudad.

## 2.- Historia, antecedentes y contexto

### • **Orígenes del barrio:**

La Mina, al margen derecho del río Besòs, hasta los años 60 era una zona agrícola y semipantanosas. En 1967, la Comisaría de Urbanismo de Barcelona, controlada por el Sr. Porcioles, Alcalde de Barcelona, hace un Plan Parcial para los terrenos de La Mina. El Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona "compra (?)" a Sant Adrià de Besòs en 1968 17 hectáreas de ese terreno para construir vivienda para barraquistas y en 1969 empiezan las obras.

En la primera fase se crea la conocida como Mina Vieja, formada por 13 bloques de cinco niveles de altura. En una segunda fase, viendo que no tendrían suficientes terrenos para recolocar a tanta gente, cambian los proyectos y crean La Mina Nueva, formada por un bloque de siete alturas, cinco bloques de diez alturas y uno de doce. La Mina Nueva tiene espacios exteriores más amplios pero todo queda muy masificado. En total se construyen 2,681 pisos.

Entre los años 1973 y 1974 se termina la ocupación de los pisos. Su procedencia, por barrios de origen, es:

- 469 familias del Camp de la Bota
- 352 familias de La Perona
- 310 familias de Can Tunis
- 107 familias de detrás del Hospital de St. Pau
- 397 familias de diversos rincones de Montjuich
- 52 familias de Riera Blanca, Francisco Alegre, etc.

El total de la población de La Mina era de 15,133 habitantes con un promedio de 5.6 personas por vivienda mientras en Barcelona era de 3.3 habitantes; eso convertía a La Mina en uno de los barrios más densos de Catalunya a nivel demográfico.

Respecto al origen, la gente que ocupó La Mina era mayoritariamente andaluza (un 70%), seguidos de murcianos, gallegos, extremeños y aragoneses. Venían de 262 municipios españoles diferentes. Aunque sólo un 25% de la población era de etnia gitana, de todos modos significaba una de las concentraciones gitanas más grandes de Europa (algo más de 3,000 personas, entre gitanos "españoles" y "húngaros"). En general, podemos decir que su nivel cultural era bajo o muy bajo; abundaba la gente analfabeta y con una situación laboral muy variada. Respecto al promedio de edad, la gente que vino a La Mina tenía una pirámide de edad totalmente diferente al resto de la población catalana: un 47.3% tenía menos de 16 años y por lo tanto muchos de ellos estaban en edad escolar.



Por otra parte, esta llegada masiva no fue acompañada de un buen seguimiento social del proceso. Tampoco se hizo una buena previsión de las necesidades escolares de los niños y niñas. El tema social y el educacional del barrio “empezaron mal” y son dos elementos fundamentales para valorar la actitud de las administraciones respecto a los múltiples problemas que siempre se han vivido en La Mina.

- **Historia de La Mina en los años 80**

Los enfrentamientos entre los dos sectores comunistas (PSUC y PCC) supusieron una gran crisis para la Asociación de Vecinos y la expulsión de algunos profesionales que trabajaban en el barrio y que estaban comprometidos en las luchas del barrio. Los profesionales que, además de trabajar en el barrio, vivían en él, abandonaron la Asociación de Vecinos que quedó en manos del PCC.

En los años 80, todo el país entra en una fuerte crisis económica y el paro aumenta por todas partes. Eso impactó sobre todo en barrios "periféricos" como La Mina. Muchos trabajadores de SEAT o de grandes empresas se quedaron sin trabajo y la mayoría de jóvenes en edad laboral vieron cerradas todas sus salidas laborales y profesionales. Según el Padrón Municipal, el paro en La Mina llegó a ser de un 55 % de la población activa.

Las Administraciones democráticas municipales y autonómicas, por su parte, ya se sentían un poco desbordadas por el proceso de descomposición y marginalidad que atrapaba a los barrios populares y, de manera muy especial, a barrios como La Mina. Se produce una "catalepsia" de las administraciones que facilita el desarrollo de las mafias de la droga y de la marginalidad que no existían en los orígenes del barrio.

Los 80 son los años de la gran eclosión del mito de la heroína, el "caballo que te hace volar". Eso fortalece a las mafias, hace correr mucho dinero fácil, aumenta la criminalidad del barrio, la inseguridad ciudadana y trae la desgracia a muchas familias. El barrio se degrada a marchas forzadas.

Por todo eso, el Parlamento de Cataluña aprueba un "Plan Especial para el barrio de La Mina". La pena fue que, una vez aprobado el Plan, nadie se acordó de presupuestarlo. Así que quedó todo en papel mojado.

Como los problemas continuaban creciendo y había que disimular la catalepsia, en 1983, tanto la Generalitat como la Diputación de Barcelona y el Ayuntamiento de San Adrián hicieron el "El Pla d'Urgència de La Mina". Este Plan sí fue presupuestado pero se llevó a cabo de una manera poco participativa y no tuvo la incidencia social que hubiera podido tener en otras circunstancias. Lo que queda de aquel Plan es la construcción del Parque del Besòs, la calle Cristóbal de Moura, hasta la vía del tren (el paso subterráneo por debajo de la vía y el puente sobre el río Besòs son de los años 90), y la mejora de la iluminación pública.

Es importante recordar el esfuerzo que se hizo en estos años en el tema de la Educación de Adultos. Sólo recordaremos (sabiendo que nos olvidamos de mucha gente) a Montse Pujol y Paco García de Haro. Los resultados, en este contexto tan conflictivo, son espectaculares. El Ayuntamiento de Sant Adrià reconocía, en 1981, exactamente 3,744 personas analfabetas en el barrio. La mayor parte mujeres. En cambio, en un nuevo estudio del año 86, sólo figuran (según el Padrón) 2,614 personas; entre las personas recuperadas la mayoría son mujeres y entre ellas hay una gran parte de gitanas.

Volviendo al tema de las drogas, es interesante recordar que, en la segunda mitad de los años 80 y vistas las desgracias humanas que rápidamente va produciendo la heroína, comienza a introducirse en el barrio una nueva droga, la cocaína, con la idea de que es mejor que la heroína y no es “tan mala”. Las mafias de las drogas se van "especializando" y fortaleciendo en su red social.

Respecto al movimiento vecinal, es importante recordar que delante de tanta degradación y de la inoperancia de la Asociación de Vecinos comienza a aparecer, hacia

1987, un movimiento vecinal para tomar posturas delante de una administración cataléptica y unas mafias que actuaban a sus anchas. Ese nuevo movimiento vecinal se llamaba "La Permanente" y estaba impulsada por Paco Marín, vecino del barrio y regidor del Ayuntamiento de Sant Adrià. Esta Permanente, con la participación progresiva de personas preocupadas por la situación del barrio, intentaba crear un Proyecto Alternativo para el barrio de La Mina. La Permanente convocó asambleas de barrio y logró reunir en la plaza del Centro Cívico unas 3,000 personas.

Las Administraciones eran como un muro donde rebotaban todas las propuestas que salían del barrio y eso se debía a que aquella catalepsia que sufrían era muy "selectiva". En realidad lo que las Administraciones querían era dejar que el barrio se degradara más para que ya no hubiese solución y así "hacer desaparecer" a La Mina, repartiendo a los vecinos por toda Cataluña y recuperando los terrenos para el mercado libre.

El Alcalde de Sant Adrià, Antonio Meseguer, negaba todos esos rumores, se ofendía mucho cuando se le preguntaba por esas cuestiones y decía que todo era mentira. Pero, en diciembre de 1987 "una mano inocente" fotocopió un documento de REGESA (la empresa que debía llevar a cabo la demolición del barrio de La Mina con un presupuesto de 3,700 millones de pesetas) y lo hizo llegar a la Permanente.

La Permanente decidió publicarlo en la prensa (el 16 de enero de 1988) y elaboró un Manifiesto con estos tres ejes:

- Queremos seguir viviendo en La Mina.
- Queremos vivir en una Mina Digna.
- Queremos participar en la mejora de nuestro barrio.

Además, se organizaron una serie de movilizaciones sociales que tuvieron la virtud de "paralizar el proyecto". A modo de ejemplo, el 25 de febrero se cerraron todos los comercios del barrio y unos 1,500 vecinos fueron a pie al Ayuntamiento de Sant Adrià donde el Alcalde hizo el compromiso formal de no querer expulsar a la gente del barrio.

La Administraciones implicadas expresaron por activa y por pasiva que se trataba de "estudios teóricos", pero que en ningún caso querían derribar La Mina. Y la Permanente respondía que si no la querían tirar, ¿para qué gastarse dinero en estudios tontos? Nunca hubo sintonía entre ambas partes. Al mismo tiempo, la credibilidad del Alcalde era prácticamente nula (fuera de los adictos que tenía infiltrados en el movimiento vecinal y que hacían su papel).

Fruto de ese proceso, la Permanente (que no era una entidad legalizada, sino un movimiento vecinal) entró en masa a la Asociación de Vecinos y "la resucitó". Eso fue un acierto pero también el origen de los nuevos problemas que acabaron con la muerte de ese movimiento vecinal en los años 90. Al pasar de ser un movimiento vecinal asambleario a una organización "jerárquica" con cargos fue más fácil para las Administraciones, que no veían con buenos ojos a La Mina, generar una serie de luchas internas y crear un boicot político.

A finales de los 80 Barcelona es nombrada Ciudad Olímpica para 1992. Eso generó expectativas para el barrio, que acabaron siendo una nueva frustración colectiva.

### • Historia de los años 90

En general, podríamos decir que los años 90 fueron nefastos para el barrio de La Mina. Eso no quiere decir que todo lo que pasó fuese malo pero sí que, globalmente, se juntó la tan repetida catalepsia administrativa con un aumento de lo que podríamos llamar "fuerzas negativas" del barrio.

Vayamos por partes:

#### **a- Respecto al papel de las Administraciones:**

En 1992 la ciudad vivió los Juegos Olímpicos, que en aquel momento se consideraron los mejores de la historia moderna y que ayudaron a transformar muchas cosas de la ciudad de Barcelona. Pero, a pesar de todo lo que se nos iba diciendo, todas esas transformaciones no afectaron en nada positivo a La Mina. Es más, una vez acabados los Juegos Olímpicos, llegaron los recortes económicos y sociales. A pesar de ello, las Administraciones continúan haciendo y presentando propuestas y planes para La Mina. Evidentemente, siempre con muy poco presupuesto para lo que dicen que quieren hacer. Por lo tanto no hacen más que generar frustración social.

Por otra parte, esos planes siempre iban acompañados de estudios y más estudios sobre el barrio. Pero siempre estudios hechos por "amiguetes", estrepitosamente inútiles y caros. Los vecinos de aquí sabíamos mucho más sobre el barrio de lo que decían los estudios. Los planes no abordaban la situación del barrio y la solución de sus problemas con la participación ciudadana, sino que intentaban cambiar su entorno a fin de que (como decían entonces) el barrio cambiase por el "efecto de la mancha de aceite":

- En 1992 se hace un Convenio entre el Ministerio de Obras Públicas, la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Sant Adrià, que se llamó Plan del Margen derecho del Río Besòs, a fin de recuperar los terrenos de esa zona.
- En 1993 se hace una modificación al Plan del año anterior y se constituye el Consorcio del Besòs, con la misma finalidad que su precedente.
- En 1994 se firma un Convenio Marco entre el Ayuntamiento de Sant Adrià y el Departamento de Bienestar Social de la Generalitat, para temas de La Mina.
- En 1996 el Ayuntamiento de Sant Adrià hace una Propuesta de Actuación al barrio de La Mina.
- En 1998 se presenta el Plan de Transformació del barri de La Mina, en el que estamos ahora sumidos.

### **b-Respecto a los Movimientos vecinales del barrio:**

En este contexto no es extraño que los movimientos vecinales estén desencantados y llenos de tensiones internas (muchas de ellas "provocadas"). La primera gran crisis de esta década empezó el año 1990, con lo que vino a llamarse "Guerra del Besòs". Esta guerra tuvo un período de gestación de más de dos años. Todo empezó cuando el Departament de Benestar Social de la Generalitat, dirigido por el Sr. Comas, había prometido 1,000 millones de pesetas para construir vivienda nueva para La Mina y poder rebajar así su densidad demográfica. El Ayuntamiento de Sant Adrià debía ceder los terrenos para esas nuevas construcciones. Pero, dado que, por una parte el Ayuntamiento no quería ceder los terrenos que desde La Mina se le pedían (los que cedía eran problemáticos, ya que eran los de una antigua reivindicación vecinal del barrio vecino) y que Bienestar Social, por otra, utilizaba este tema para no llevar a término los compromisos que tenía pendientes, se acabó "envenenando" la situación. Los terrenos asignados por el Ayuntamiento de Sant Adrià fueron unos del barrio del Besòs (COBASA) que los vecinos reivindicaban para servicios. La situación se fue deteriorando, hasta el punto que algunos vecinos del barrio del Besòs (COBASA) se echaron a la calle e incluso agredieron a los miembros de su A.V. que estaban en diálogo con la Permanent de La Mina. Aquella junta de la A.V. dimitió y algunos vecinos del Besòs crearon una Plataforma llamada La Palmera.

Este tema, cada vez más encendido, acabó con una batalla campal entre vecinos del Besòs y la policía antidisturbios. "Algunas voces muy concretas y dirigidas" del barrio de La Mina empezaron a lanzar la idea de ir a atacar a los vecinos del barrio del Besòs por "racistas", ya que no querían allí a los vecinos de La Mina. La Permanente del barrio de La Mina se lanzó a la calle para evitar esa guerra entre barrios y lo consiguió, pero a base de ser la perdedora. Los vecinos de La Mina se quedaron sin viviendas. Esta actuación de la

Permanente fue el principio de la gran crisis interna de aquel movimiento vecinal de nuestro barrio.

A partir de eso, la situación interior en el barrio de La Mina se fue "complicando" cada vez más. Por ejemplo, en 1992, la noche que los socialistas perdieron las elecciones para el Ayuntamiento, se produjo la ocupación masiva y "organizada" de 60 viviendas tapiadas que la Permanente estaba reivindicando al Ayuntamiento, en base a criterios objetivos y consensuados, para su distribución entre familias necesitadas y cívicas, con capacidad de responsabilizarse de la vivienda y de su entorno. Era un proyecto para crear tejido social positivo en el barrio que tampoco fue posible por culpa de las Administraciones.

Si añadimos que la Permanente sufrió un auténtico boicot político por parte de las Administraciones, y de algunos vecinos que seguían sus órdenes, podremos entender el proceso que llevó a la disolución de la Permanente en 1995. Sólo quedó una A.V. "simbólica" y sin ningún poder de convocatoria.

#### **c- Respetto a las "fuerzas negativas" del barrio:**

Los años 90 son los años en los que se experimentan dramáticamente los efectos del boom de la heroína, sobre todo por el crecimiento de casos de SIDA y la muerte de muchos vecinos del barrio. Este efecto tan destructor de la heroína hizo que aumentase mucho el consumo de la cocaína y los negocios que arrastra a su alrededor. Las redes locals de tipo mafioso se fortalecieron y consolidaron, ante la absoluta "pasividad catatónica" de las Administraciones. El mercado de la droga, del oro y de los objetos robados se intensifica y no necesita ya ni esconderse.

#### **d- Respetto a la inseguridad ciudadana:**

En estos años aumenta mucho también la inseguridad ciudadana, la desprotección policial, los grupos de jóvenes (y no tan jóvenes) con actitudes incívicas y la ocupación de espacios públicos por parte de minorías muy determinadas. Crece, por lo tanto, el desánimo y la frustración de la gente del barrio que quería vivir en un espacio más cívico y normalizado.

En este desolador contexto social en el que se estaba convirtiendo La Mina de los años 90 hay que tener en cuenta un hecho importante: la creación de la Plataforma d'Entitats de La Mina para intentar mejorar las cosas del barrio. Esta Plataforma tenía como objetivos la coordinación entre todas las entidades para mejorar los servicios que cada una prestaba al barrio y organizar actividades conjuntas (como las Semanas Culturales de La Mina) que, aisladamente, nadie podía llevar a término.

**Esta Plataforma de Entidades ha sido el núcleo de una nueva reorganización de la vida asociativa del barrio de La Mina.** La Plataforma d'Entitats de La Mina está ahora haciendo el seguimiento de todos los proyectos actuales, tanto de La Mina como de su entorno, con el objetivo de que se escuche más la voz de los vecinos.

### **3.- Objetivos, estrategias y alcances de la Plataforma**

Tres elementos que definen a la Plataforma de Entidades y Vecinos de La Mina.

#### **A- La Plataforma es un Proyecto Educativo y Participativo de barrio; no un proyecto político.**

Al presentarse el actual Plan de Rehabilitación Urbanístico y Social de La Mina, unas cuantas entidades firmaron un Protocolo de colaboración para hacer un seguimiento del plan. Eso requería información, análisis y toma de posición por parte de todos, aunque algunos temas concretos pudiesen no afectar directamente a alguna de las Entidades.

## **B- Su Proyecto Educativo se fundamenta en la participación de los vecinos en todos los procesos de transformación del barrio.**

Nuestra filosofía está resumida en el PROTOCOLO que firmaron todos los habitantes. En él hay ciertos ejes fundamentales:

1) Queremos participar: la educación cívica se crea siendo ciudadanos activos. Y queremos participar siempre a partir de estos tres valores fundamentales:

- **el respeto**
- **la responsabilidad**
- **la autonomía**

2) Funcionaremos en un sistema asambleario abierto:

- donde todos puedan decir lo que piensan
- respetando el orden del día
- respetando las opiniones diversas
- no interrumpiendo al que habla
- pidiendo siempre la palabra para hablar y hacerlo cuando el moderador la otorga

3) Las decisiones se toman por consenso, no por mayorías que se impongan a las minorías. Si un tema no está lo suficientemente maduro hay que volver a plantearlo con calma.

Evidentemente esta manera de hacer es lenta, difícil y "poco operativa". No es la mejor desde un planteamiento de eficacia política; pero, indiscutiblemente, creemos que es la más pedagógica y educativa.

## **C- El aspecto específico que aporta la Plataforma al Proyecto Educativo de Barrio es la voluntad de tener una visión global de todo el proceso de transformación**

Si queremos que todos los ciudadanos de La Mina sean agentes educativos desde su ámbito concreto, la Plataforma pretende ser un punto de referencia de la globalidad del proceso. Creemos que ésta es una pieza fundamental para poder hacer una buena evaluación del conjunto. Por eso, siempre preguntamos, sin tener hoy por hoy una respuesta: **¿qué se hace?, ¿cuándo se hace?, ¿cómo se hace?, ¿cuánto cuesta?, ¿hacia dónde vamos?**

Y esta pretensión de la Plataforma es la que desde la propia gerencia del consorcio (que es quien gestiona el plan de transformación), que sólo quiere dialogar sobre temas aislados, se niegan a asumir. Ésta es una de nuestras amargas quejas.

## **4.- Componentes del programa o proyecto (breve descripción)**

### **1) Ambito urbanístico**

- Hemos participado en la fase previa de definición del Plan Urbanístico de Transformación. Tenemos un buen sabor de boca del proceso participativo que desarrollamos y del espacio de negociación que funcionó con el Ayuntamiento de Sant Adrià de Besòs.
- **Vivienda:** cabe recordar que todas las viviendas del barrio son de protección oficial (régimen especial), lo que significa algunas limitaciones en el ejercicio de la propiedad, como que el valor legal es fijado por las propias administraciones. En el caso de la Mina, el precio (hasta el mes de noviembre de 2003) rondaba los 7,000 €. Por consiguiente, los vecinos poseían una propiedad con muy poco valor, que no servía para avalar otros proyectos personales. Si tenemos en cuenta que el precio de compraventa del mercado era muy superior al precio establecido por ley, esto generaba que se debía comprar mediante dinero negro pues ninguna entidad financiera concedía préstamos por el valor de mercado. Así muchas viviendas cayeron en manos de

quienes manejan dinero negro. Actualmente esta situación ha mejorado con un decreto de actualización que aproxima el valor legal al del mercado.

Existen otras actuaciones sobre las viviendas que están contempladas en el Plan Urbanístico arriba mencionado pero que actualmente no tienen financiación y se corre el riesgo de que queden sin efecto. Estas son:

- insonorización acústica de los bloques próximos al cinturón del Litoral y la vías del tren
  - insonorización acústica entre viviendas
  - colocación de ascensores en los bloques de Mina Vieja
  - salidas de humo por conducto único
  - colocación de escaleras de emergencia, etc.
- **Obras de urbanización previstas:**
    - Apertura de una Rambla que comunica el barrio con el resto de la ciudad, hasta el mar (actualmente finalizado el primer tramo).
    - Reurbanización de las calles existentes
    - Nuevos equipamientos: Comisaría (ya construida), Escuela Primaria y Instituto de Secundaria (ambos en construcción), Polideportivo, Biblioteca-Sala Cultural, Guardería, ampliación del Centro de Salud, etc.

En el horizonte inmediato tenemos la definición del **Proyecto de reparcelación** que define el uso de cada parcela y distribuye las 1,000 viviendas nuevas que se van a construir en el barrio. Nuestro criterio fundamental al respecto es generar mezcla social, combinando distintos tipos de vivienda (libre mercado y protegidas), evitando de esta manera la reproducción de nuevos ghettos.

## 2) Ambito social

- El Consorcio Mina está llevando a cabo medidas para la formación e inserción socio-laboral, con resultados relativamente positivos.
- En la educación formal se trabaja para reducir el absentismo escolar, que es uno de los problemas que ha contribuido a perpetuar la pobreza en el barrio.
- Referente al consumo de drogas, hay varios servicios que ayudan a disminuir el riesgo de la población toxicómana. A pesar de las dificultades del tema se puede avanzar poco a poco.

A pesar de que valoramos positivas estas medidas que se van tomando, manifestamos nuestra preocupación por la falta de convergencia de todos los programas en un esquema global. Un instrumento que estamos liderando desde el movimiento ciudadano es el Proyecto Educativo de Barrio que puede ayudar a construir esta globalidad

## 3) Ambito de seguridad

A comienzos del 2003 se contruyó la nueva Comisaría. El despliegue de estos agentes en el barrio ha significado una mejora de la situación cotidiana, ya no hay tantas actitudes incívicas tan visibles (hogueras en las esquinas, carreras de coches, etc). Falta avanzar en los problemas más estructurales como las mafias y el tráfico de drogas. También se debe avanzar en el concepto de “policía de proximidad” que sea referente inmediato de la población y no genere tanto rechazo.

## 4) Desarrollo comunitario

En el 2002 consensuamos con la Administración un plan de desarrollo comunitario que ordenaba la participación de los vecinos, entidades y administraciones en el proceso de transformación del barrio. Este plan se estructuraba en distintos espacios de participación, como la comisión de seguimiento, el comité técnico, mesa de negociación, etc.

Lamentablemente ninguno de estos espacios está funcionando en la actualidad, resintiéndose las posibilidades de participación real. Nuestra reivindicación es constante en este sentido porque estamos convencidos de que la única manera de que el PTM sea sostenible es contando con la implicación de los vecinos y vecinas.

## **6.- Principales instrumentos utilizados**

- **Socio-organizativos**

- *criterio y forma organizativa*

- La Plataforma es una organización que ha ido creciendo y por tanto se ha tenido que ir adaptando a las necesidades de cada momento. Actualmente funcionamos con una asamblea ordinaria que se reúne los jueves, de manera quincenal.

- Alternativamente nos reunimos por ámbitos de trabajo en dos comisiones: espacio público-vivienda y socioeducativo-laboral. De estos ámbitos surgen seis representantes que, conjuntamente con los dos técnicos que trabajan para la Plataforma, forman la comisión Permanente (grupo que ejerce la representación y organización de los debates de la asamblea).

- *formación y capacitación*

- La Plataforma cuenta con dos trabajadores formados en desarrollo comunitario encargados de dinamizar los espacios, preparar debates y dar soporte documental. También ejercen representación en los espacios más técnicos de trabajo.

- La particularidad y riqueza de la Plataforma es que está conformada por vecinos/as del barrio pero también por técnicos de los diferentes servicios que trabajan en La Mina, como los médicos, maestros, trabajadores sociales, etc. Esto permite formarnos una visión global de las dificultades y oportunidades que ofrece el barrio.

- *proceso participativo*

- Los distintos espacios de la Plataforma (asamblea ordinaria, ámbitos de trabajo) representan una oportunidad de participar de manera continua y sistemática en los temas del barrio. Pero también vamos generando otros encuentros que funcionan de manera puntual y sobre algún tema concreto que permite la participación de vecinos/as que por diversos motivos no pueden participar cada jueves.

- En esta línea organizamos jornadas sobre el espacio público, charlas sobre temas de interés, asambleas extraordinarias, encuestas.

- *información y comunicación*

- Dada las especificidades de la población, la principal fuente de información son los contactos personales, las charlas informales en la calle. No obstante tenemos actividades que ayudan a uniformar el grado de información que transmitimos al barrio: el programa de radio "ASI VA EL BARRIO" aborda las informaciones de actualidad que más puedan interesar a nuestro barrio, incluyendo un bloque de entrevistas.

- **Financieros**

- Dependemos de subvenciones públicas del Consorcio del barrio de la Mina y cuotas de las entidades asociadas.

- **Jurídicos**

- **figura legal:** actualmente estamos en fase de legalizar la organización con el formato de asociación de personas físicas y jurídicas. Hasta ahora hemos funcionado con un protocolo y normas internas aprobadas por todos.
- **convenios:** tenemos convenios de prácticas con la Universidad de Barcelona por lo que nos envían a una persona de la Escuela de Trabajo Social cada curso y dos personas del Master de Mediación Comunitaria.

- **Administrativos y de gestión**

Tenemos una comisión de gestión encargada de administrar los recursos y hacer llegar información a la asamblea.

## **7.- Logros y principales lecciones aprendidas**

De todas las acciones que la Plataforma ha liderado en relación a la transformación del barrio querríamos destacar el proceso de negociación del Plan Urbanístico, ya que logramos introducir criterios sociales donde prácticamente primaban criterios urbanísticos.

La cronología fue la siguiente:

**Mayo 2001:** presentación por parte de la Administración del anteproyecto de reforma urbanística. En esta exposición la mayoría de las opiniones de los vecinos dejaban en evidencia el escepticismo de este proyecto, ya que se subordinaban los cambios urbanísticos a las mejoras sociales. La Plataforma también mostró su disconformidad porque no se dilucidaban criterios suficientes para romper el ghetto urbanístico y social del barrio: las formas de conexión con el exterior eran escasas y poco definidas; había equipamientos importantes que perdían centralidad y se convertían en ghettos dentro del barrio (por ejemplo la escuela); se creaban porches en los bloques que no ayudaban a esponjar el barrio y podían significar nuevos espacios fuente de conflicto; se hacía un hotel de entidades donde no era posible que éstas desarrollasen sus actividades; se aumentaba la densidad de las viviendas en la zona más masificada del barrio. y no había acciones contundentes en el edificio de mayor conflictividad social.

**Setiembre 2001:** la Plataforma cree prioritario elaborar una propuesta urbanística distinta, teniendo en cuenta la visión de las personas y asociaciones que forman parte, por lo que se contrata a un asesor urbanista para conducir el trabajo de construcción de otra propuesta urbanística. En las asambleas se discutían los criterios generales y paralelamente cada asociación analizaba las repercusiones. Este trabajo, más las opiniones que los vecinos transmitieron en la exposición pública, fue lo que constituyó nuestra propuesta. Ésta fue presentada a la Administración durante el mes de noviembre, contemplando los siguientes criterios: más actuaciones respecto las conexiones hacia el exterior; no abrir porches sino cortar bloques de forma vertical para esponjar el barrio y abrir de esta manera una nueva calle; una escuela en la rambla del barrio; espacio para asociaciones distribuidos por todo el barrio y en edificios bajos; intervenciones de rehabilitación en todos los bloques y escaleras; actuaciones más contundentes en los bloques más conflictivos, reduciendo dos de ellos a la mitad de altura; mezcla constructiva de los distintos tipos de vivienda (régimen libre y de protección oficial) para garantizar la mezcla social; equipamientos metropolitanos distribuidos por el barrio, desmasificación del barrio.

**Diciembre 2001:** primera aprobación del Plan de la Mina, donde se introdujo alguna propuesta hecha por la Plataforma.

**Enero-Marzo 2002:** la Plataforma decide presentar alegaciones a la propuesta aprobada por la Administración, y decide trabajar en dos frentes:

- por un lado, hacer pública su propuesta al resto de vecinos del barrio para recoger sus opiniones, y



- por otro lado, se abre la posibilidad de negociar con la Administración criterios y propuestas del Plan de la Mina, antes del plazo fijado para presentar alegaciones

### **Consulta popular de la Plataforma al barrio**

- 21-26/01: Exposición abierta al público, donde mediante unos paneles informativos y encuestas intentamos obtener la opinión de los vecinos a nuestra propuesta urbanística.
- 28/01: Asamblea informativa de barrio donde acuden 500 personas. La Plataforma vuelve a explicar su propuesta.
- 05-12/02: Asambleas informativas por bloques de viviendas, donde se vuelve a explicar nuestra propuesta pero en función de la afectación en el bloque. Acuden unos 400 vecinos y se recogen sus opiniones, y parte de ellas modifican la propuesta de la Plataforma.
- 25/02: Asamblea informativa de barrio donde acuden 500 personas, en la que se informa de los cambios definitivos en la Propuesta de la Plataforma y se aprueba una resolución a favor de mejorar la seguridad del barrio.
- La Plataforma organiza también un servicio para que los vecinos que no están de acuerdo ni con la propuesta de la Administración ni de la Plataforma presenten alegaciones dentro del plazo previsto.
- 08/03: presentación de las alegaciones de la Plataforma al Registro Municipal.

### **Proceso de negociación con la Administración**

Se mantienen 6 reuniones, donde una comisión representativa de la Plataforma y otra representativa de la Administración negocian modificaciones del Plan Especial. Los acuerdos fueron los siguientes:

- La actual Rambla Camarón tiene que llegar hasta el parque del litoral.
- La calle St. Raimon de Penyafort tiene que contener una ancha acera que llegue hasta las instalaciones del Forum 2004.
- Creación de una calle peatonal, producto del corte de edificios de distintas calles del barrio.
- Ubicación de la escuela en la nueva rambla que proponen. La escuela deberá tener dos entradas para facilitar el acceso a todas las personas del barrio.
- En la Nueva Rambla, las nueve viviendas no tienen que superar la altura de planta baja más cinco.
- Creación de un equipamiento metropolitano en uno de los bloques que se tira.

El proceso de participación de la Plataforma en la Reforma Urbanística del barrio significó un gran impacto, tanto a nivel interno por lo que tenía que ver con la reflexión y la formación en temas urbanísticos, como también por convertirnos en interlocutores de la Administración y haber sabido llegar a los vecinos del barrio en base a temas concretos que podía representar el futuro de su barrio.

En relación a nuestro trabajo con los vecinos, nos dimos cuenta de la gran falta no sólo de información sino también de comprensión que tenían muchos de ellos del Plan Urbanístico. Esto suponía una dificultad a la hora de opinar y amenudo se conformaban con saber cómo se resolvería su situación personal en vez de una visión genérica de barrio. Trabajar la implicación y participación de los vecinos en el proceso global de transformación significó un gran reto, vigente todavía. Para tal efecto es imprescindible que la Administración tenga una vía de información directa y constante con los vecinos.

En relación a la posibilidad de intervenir en las políticas públicas, también supuso un gran avance, puesto que la Plataforma se ha convertido en un agente cómplice, aunque no acrítico, con la actual propuesta urbanística. La Plataforma como movimiento social, ante este Plan de Transformación y con el conocimiento de anteriores experiencias transformadoras fallidas, no se ha querido situar sistemáticamente enfrente de la Administración sino que ha preferido buscar espacios donde los intereses de ambos puedan confluir, ejerciendo cada uno su papel político.

Otro reto en el que estamos trabajando consiste en centrar la importancia en el hecho de que los temas sociales planteados en el Plan de Transformación puedan ser también negociados en base a objetivos generales a conseguir en diez años.

### **8.- Palabras clave**

Barrio de la Mina, transformación social y urbanística, desarrollo comunitario, participación activa, visión global, especulación, ghetto, marginación, educación, estigmas negativos, referentes positivos, proceso, seguridad, espacio público, proyecto educativo, Forum 2004, futuro.

### **9.- Fuentes**

Radio local, revista del barrio, prensa, boletín informativo distribuido en los buzones, dossieres de prensa, documentos internos: documentos de escenario realizados periódicamente, actas de las asambleas y reuniones, recogida de prensa escrita).

### **10.- Contactos**

Plataforma d'Entitats i Veïns/es de la Mina  
Calle Xaloc 5 planta baja  
08930- Sant Adrià de Besòs  
Barcelona  
00 34 93 3814205  
[plataforma@desdelamina.net](mailto:plataforma@desdelamina.net)

**Francia**

# Town Planning and Democracy

## **1.- General identification**

Location: 14<sup>th</sup> arrondissement, Paris, FRANCE

Dates of the experience phase you report about: 1993 –2004

Author of the abstract: Katharine Coit

### **Brief description of the case:**

Urbanisme et Democratie (UD) is a neighborhood association created in 1993 in response to a maneuver by the city together with private developers which would have deprived the Bauer Thermopyles neighborhood of a park. Alongside this struggle, the association took on other confrontations with the city, the purpose being to assert the right of local inhabitants to influence decisions concerning the planning and management of their urban surroundings.

As examples, UD has organized resistance and tried to create dialogue with city authorities concerning such issues as an urban renewal plan and meeting spaces for local associations. It has also developed plans to establish a socially oriented boarding house, and addressed issues related to public transportation, pollution, and the future use of obsolete buildings.

### **2.a- General context and historical background:**

This neighborhood in the southern part of the 14<sup>th</sup> ardt. of Paris encompasses an area with a population of approximately 5,000. It was formerly a middle class, lower-middle class, and working class mainly residential area, with a few small factories and many tradesmen, shopkeepers and artists. Over the past fifty years, with the conservatives dominating City Hall bent on sending the working class out of the city, it has been gentrifying. An Urban Renewal program in the 1970s sped up this process, in spite of strong and partially successful local resistance.

There are now only fragments of a working class population left, with no factories and many fewer trades people. One of the struggles of UD has been to try to hold this population in the area and incorporate it in its activities. Another has been to demand access to housing for the poor. The 2001 elections brought a socialist mayor (allied with the Greens) to Paris and a socialist mayor to the 14<sup>th</sup> ardt. While this change has had an important impact on the relations of UD with the city, thanks to genuine effort on the part of city authorities to promote local participation, the relations are not necessarily harmonious. City Hall's notion of what is meant by participation is much more restrictive than that of UD. UD members are essentially young middle class activists

### **2.b- The story of the experience:**

In its ten years of existence, UD has had quite a few experiences in the realm of social production of habitat. The first members formed the association in opposition to the city which had created a zone to be open green space for a park and expropriated homes at a low price, and then changed the zoning to allow construction of apartments, thus creating high profits for the city and its associates. When they understood this ruse, the neighborhood

people got together and organized systematic protest of the city's plans. They soon became involved in criticizing a nearby urban renewal plan imposed on the neighborhood with no consultation with inhabitants; they succeeded in changing some aspects and in saving a large building important to the neighborhood from demolition. The building is now being rehabilitated for the artists and working class people who live there. Other actions have been to protest against the closing of several buildings used for meetings by local associations and to demand the creation of meeting rooms to replace those lost. Among the various activities, there are two on-going actions of particular interest to social production of habitat.

The first experience is the creation of a group concerned about the space left by the large "Broussais" hospital complex which moved leaving several buildings and a large open space to be sold. UD members feared the complex, a public hospital, would be sold to private developers over whose plans the neighborhood would have no influence. They began to invite the neighboring population and other local associations to meetings to discuss the population's needs and desires concerning future use of this space. These first meetings in the fall of 1999 developed into a collective called "Redessinons Broussais" (or CRB) made up by different associations including parents groups from the schools, the neighborhood newspaper, local unions, and trades people, led by several UD members.

The collective drew up a questionnaire on the future plans for "Broussais," which was distributed in the neighborhood over a two-year period. They also held twice-monthly meetings of an "Atelier Populaire D'Urbanisme" (APU) to discuss different possibilities for the buildings and the open space, and they built a model of Broussais to illustrate their ideas. This APU is an experiment in participatory democracy. They hold large open events every six months or so where the plans are discussed with a much larger sample of the population. By 2002 they had developed some proposals reflecting the main ideas expressed in the questionnaires and the meetings. The CRB regularly contacts the mayor and the planners of the 14<sup>th</sup> arrdt. who sometimes come to CRB meetings. It has also presented its work to the newly established local neighborhood council.

The other experience developed by UD is a socially oriented boarding house. In France and particularly in and around Paris there is a great shortage of affordable housing. This means there are many homeless, even families and people with jobs. Supply of subsidized housing is far below demand. While there is an allocation that helps low income families pay their rent, there is no allocation if there is no housing. A UD member who as a social worker sees the drama of the homeless first hand, has been working with other members to develop plans to create and manage a "pension de famille" or boarding house. This is an alternative type of social housing where the individuals have collective space for their meals and leisure time.

The French Ministry of Housing recently drew up guidelines and a budget to finance such houses if they are proposed by an NGO concerned with housing. The UD project aims to create an alternate type of housing that is anchored in the neighborhood and with strong relations between members of the "pension" and neighborhood associations. Other elements of this form of housing will be participation of the inhabitants in the management of their housing, and a heterogeneous population as far as socio-cultural background and age are concerned. An association of UD members and other neighborhood residents has been created to manage this "pension de famille" and negotiations are taking place with a social housing promoter which is considering building the boarding home in a very central part of the neighborhood..

### **3.a Objectives and goals of the main actor you report about:**

The main goal of UD is to enable the local population to be able to discuss and have an impact on decisions concerning their neighborhood and their housing.

### **3.b. Strategies**

The first strategy was protest, demonstrations, weekly public breakfasts on the street in front of the renewal area, temporary blockage of the entrance to the site, petitions, delegations, etc. to demand the park which we finally obtained.

More recently strategy has focused on the creation of a space for discussions, public meetings, presence in the local markets, neighborhood festivals four times a year, participation in the neighborhood councils, articles in the local newspaper, etc.

### **3.c. Reaches**

- Membership is between 150 to 200 members of which about 40 are active and 15 very active. There are few workers but as many or more women than men.
- We reach approximately one third of the 14<sup>th</sup> arrd. with posters, newspaper articles, and events such as the four neighborhood parties each year.
- When created, the “pension de famille” will reach a particularly vulnerable, poorly housed population.
- The CRB is one of only a very few experiments where the participation of the local people in the planning of a bit of urban space has been promoted uniquely by local people.
- A “pension de famille” managed by members of a local association is also an innovation.

### **4.- Actors involved and their roles**

The actors are primarily the members of UD but they often collaborate with other NGOs and other neighborhood groups or individuals.

### **5.- Components (brief description of how they link)**

- The *pension de famille* is an experiment involving alternative form of housing, maintenance, and management, and will offer affordable rents and thereby access to housing for the vulnerable or the homeless or badly housed.
- It implies social inclusion/integration for a few people.
- The CRB “Broussais” is an experiment of public and democratic participation in the planning of public space, children’s playgrounds, green spaces, etc. It is an experiment in participatory urban development.
- Social and cultural aspects (examples)
  - UD collaborates with other associations whenever appropriate. Women play an equal role with men. The current UD president is a woman.
- Ecological sustainability
  - UD, in partnership with the City Hall of the 14<sup>th</sup>, organized the creation of “Jardins Partagés” or shared gardens in which those who wish can sign up to take part in doing the gardening. The project will develop organic gardening

techniques.

## **6.- Achievements and main lessons learned**

- UD actions were instrumental in transforming city plans for the neighborhood. The park that was to be eliminated has become a reality, and there have been many modifications concerning housing and urban space in the urban renewal zone. A small square has been created at the suggestion of UD.
- The four neighborhood UD parties have brought some members of the neighborhood together regularly.
- In a large city like Paris it is difficult to reach one's neighbors and interest them in local affairs. There are many people who are aware of UD and occasionally come to their events, but many fewer who take an active part.
- The experiment in participatory urban planning is an indication that it can be successful even when led by people with little or no training in urban planning but with the will to do so in a participative manner.

## **7.- Key words**

neighborhood association, protest, participatory urban planning, alternative social housing

## **8.- Sources**

My own participation in UD and internal documents.

## **9.- Contacts**

Association Urbanisme & Democratie  
24 rue de Thermopyles, 75014, Paris, France  
tel/fax: 01 40448192 Internet: <http://u.d.free.fr>  
President: Muriel Rochut