

# fundes

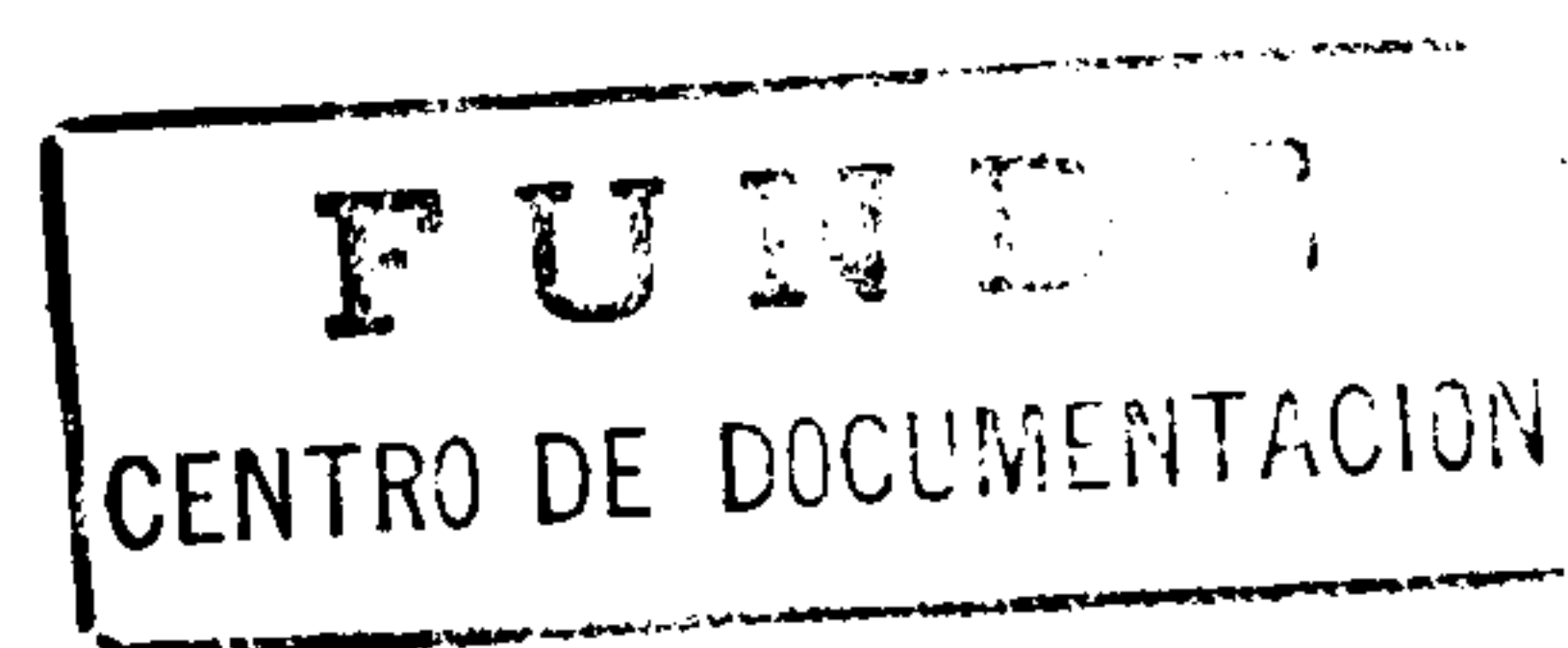
Fundación Nacional para el Desarrollo

Col. El Roble ~ Blvd. Universitario #2018 ~ San Salvador ~ Tel/Fax: 226-6887 ~ Viper: 298-1222 unidad 11442

---

DOCUMENTO DE TRABAJO #75

## **La Autogestión Social y el Desarrollo Comunitario en El Salvador**



Investigadora:  
Sonia Baires

Preparado para el Programa de Investigación del  
Instituto para la Superación de la Miseria Urbana (ISMU)

San Salvador  
septiembre 1995

## **LA AUTOGESTION SOCIAL Y EL DESARROLLO COMUNITARIO EN EL SALVADOR**

**Sonia Baires**

Proyecto de Investigación FUNDE/ISMU/ Septiembre de 1995

### **Introducción**

La auto-potenciación colectiva<sup>1</sup> de los pobladores de los asentamientos precarios urbanos enfrenta, en la mayoría de países y ciudades de América Latina, grandes obstáculos, debido al carácter excluyente del nuevo modelo económico y sus consecuencias, la creciente pobreza y la segregación socio espacial; pero también nuevas potencialidades, surgidas como resultado de los procesos democratizadores y en algunos países de las políticas de descentralización, que plantean una nueva situación para las comunidades hasta ahora desposeídas de todo poder.

En este contexto las comunidades<sup>2</sup> enfrentadas cotidianamente a los avatares de la sobrevivencia buscan mecanismos propios y autónomos de auto-potenciación colectiva, en la medida que se ha modificado el papel del Estado en el aprovisionamiento de la infraestructura, los servicios y la vivienda y se implementan políticas de compensación social en las cuales se combinan gobierno central, gobiernos locales, ONGs nacionales e internacionales e el impulso de micro proyectos a los niveles urbano y rural.

A la pregunta de si existen o no procesos autogestivos en las comunidades, Pedro, un dirigente comunal urbano, respondió humilde y suavemente "estamos dando la lucha para que se asuma, a nosotros, como directivos nos ha costado mucho porque la gente todo lo quiere donado, y el progreso es lento". Afirmaciones como esta indican que el conflicto y la búsqueda de nuevas formas de autogestión social caracterizan hoy la lucha de las comunidades urbanas salvadoreñas por su desarrollo económico y social.

A pesar de encontrarse en el discurso de las instituciones gubernamentales, no gubernamentales, la autogestión es realmente desarrollada por muy pocas de ellas. Asimismo, está poco investigada en el momento actual. Es por esto que la Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE en colaboración con el Instituto para la Superación de la Pobreza Urbana, ISMU realizó un estudio en esta dirección, cuyos resultados se presentan en las páginas siguientes.

¿Existen o no procesos de autogestión en las comunidades urbanas?, ¿las actuales formas de gestión y organización potencian el desarrollo comunal?, ¿favorece la política social

gubernamental el desarrollo autogestionario de las comunidades y los municipios? y ¿cuál es el papel de las ONGs nacionales y de la cooperación internacional en la generación de la autogestión social? han sido las interrogantes principales que guiaron este estudio. Para responderlas, el análisis se centró en las acciones realizadas por 3 comunidades del Area Metropolitana de San Salvador (AMSS), alrededor de una necesidad prioritaria: la legalización de la tenencia de la tierra y complementariamente la construcción de vivienda.

La metodología utilizada incluyó la recopilación de información de fuentes secundarias, entrevistas individuales y colectivas con pobladores y directivos de las 3 comunidades seleccionadas y además, entrevistas con representantes gubernamentales y de ONGs respecto al proceso de legalización de la tierra y con líderes del Movimiento Comunal Salvadoreño (MCS)<sup>3</sup>, del Consejo de Comunidades Marginales (CCM)<sup>4</sup> y del Consejo de Comunidades Damnificadas de San Roque (CCDSR)<sup>5</sup>, organizaciones presentes en las 3 comunidades estudiadas. Una copia de las guías utilizadas para las entrevistas se encuentran en los Anexos.

Este documento está distribuido en 4 partes. En la primera se desarrolla un marco conceptual sobre la autogestión y auto-potenciación colectiva; en la segunda, se aborda el programa gubernamental "El Salvador, país de propietarios"; en la tercera se exponen los 3 estudios de caso, y en la cuarta, se presentan las conclusiones.

Se espera a través de este pequeño estudio contribuir a la generación de una mayor reflexión sobre la práctica actual de los actores urbanos respecto a las necesidades del desarrollo y al debate sobre los obstáculos y potencialidades de la autogestión social. Solo ello puede conducir a nuevas y creativas formas de autopotenciación de las comunidades.

## **1. La autogestión y auto-potenciación comunitarias: un marco conceptual**

La discusión sobre la participación popular y sus formas autogestionarias en los proyectos de desarrollo económico y social local no es nueva, data aproximadamente de los años 50. Ella ha evolucionado fundamentalmente por la presión de los movimientos sociales, y en parte por las políticas de descentralización, hacia formas limitadas de inclusión de las comunidades organizadas en las decisiones relacionadas con el desarrollo de su localidad y su municipio.

La participación popular es también punto de discusión en las conferencias mundiales y de los diferentes organismos de cooperación internacional que financian proyectos para los sectores de escasos recursos de los países subdesarrollados. Desde la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos realizada en Vancouver en 1976 a la segunda, a realizarse en Estambul en 1996, la participación popular en las políticas de vivienda y respecto a los asentamientos humanos ha sido objeto de análisis y propuestas específicas (Lungo, 1995a). Igualmente, el último reporte sobre el desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD fué dedicado a la participación de la sociedad civil (PNUD, 1995).

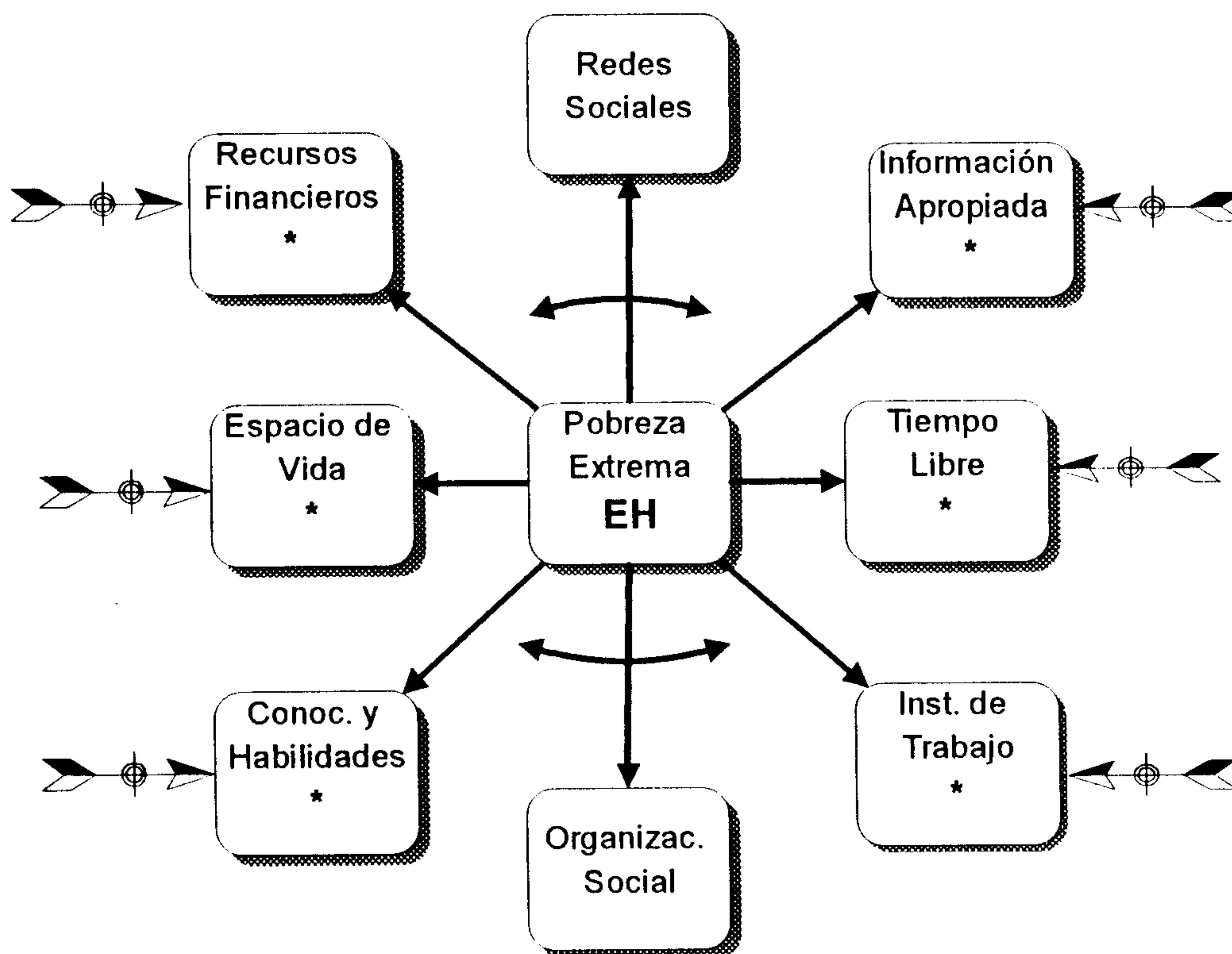
Sin embargo, los sujetos de esta discusión, las comunidades y sus organizaciones, no siempre participan con la misma intensidad con que si parecen hacerlo los agentes externos que deciden y muchas veces condicionan los financiamientos a su propia visión de lo que es el "desarrollo". En nuestra opinión, el desarrollo de una localidad, región o país debe estar guiado por la satisfacción de las necesidades básicas comenzando por las de los sectores más desposeídos, y por el aseguramiento a hombres y mujeres de sus necesidades de expresión, creatividad, convivencia y de decisión sobre su propio destino. Bajo esta concepción, el desarrollo económico y social debe implicar un claro mejoramiento de las condiciones de vida de la gente en su entorno inmediato.

Para lograr un desarrollo de este tipo varias condiciones son necesarias, entre ellas, el replanteamiento del desarrollo económico global, incorporando la economía del hogar como un concepto básico y, el replanteamiento del problema de la pobreza, no sólo en términos de satisfacción de necesidades básicas, sino de la generación de las condiciones para que los pobres, desprovistos de todo poder, adquieran progresivamente las bases del poder social que les permitirán mejorar sus condiciones de vida. En contraste con las formas y sujetos de poder económico o político, el poder social es el poder asociado con la sociedad civil que proviene del acceso diferencial de los hogares a las bases del poder social, las cuales se definen de la siguiente manera: (Friedmann, 1992, pg.68)

1. **Los recursos financieros**, incluyendo el ingreso y el acceso al crédito y los subsidios financieros.

2. **El tiempo libre**, del cual mujeres y hombres pobres están generalmente desprovistos debido a que es absorbido por las actividades para la sobrevivencia diaria.
3. **El espacio necesario para desarrollar las actividades dirigidas a la reproducción de la vida**, tales como la tierra, la vivienda, las áreas verdes comunales, etc. es decir el espacio físico del hogar y del barrio.
4. **Los conocimientos y habilidades**. Esto se refiere a la adquisición de los niveles educativos y al manejo de habilidades específicas por parte de los miembros de la economía del hogar. Ella es generalmente considerada como una inversión del hogar en el desarrollo de sus recursos humanos.
5. **La información apropiada para la lucha por la sobrevivencia**. Esto se refiere a información sobre mejores métodos de producción en el hogar, de prácticas sanitarias, uso de servicios públicos disponibles y oportunidades de trabajos mejor pagados. Esta información se necesita para hacer efectivos la mayor parte de los conocimientos adquiridos.
6. **La organización social**. Se refiere a las organizaciones formales e informales a las cuales los miembros del hogar puedan pertenecer, incluyendo iglesias, clubes de distinto tipo, asociaciones de mejoramiento comunal, bancos comunales, grupos de inquilinos, sindicatos, etc. Estas organizaciones son también fuente de información, apoyo mutuo y acción colectiva. Ellas conectan al hogar con el resto de la sociedad.
7. **Las redes sociales**. Estas se basan en las relaciones confianza y reciprocidad y no se restringen a la pertenencia a una organización social. Los hogares tienden a tener redes horizontales de apoyo, entre familiares, vecinos y amigos y redes verticales que les dan acceso a otras formas de poder. La función de estas redes es contribuir a asegurar la sobrevivencia y el apoyo mutuo.
8. **Los instrumentos de trabajo y para la reproducción de la vida**. Estos son las herramientas necesarias para la producción del hogar: cuerpos vigorosos y saludables y para los productores de las zonas rurales, el acceso al agua y a tierra productiva. Ellos también incluyen los instrumentos usados para el trabajo informal (máquinas de coser, etc.) y de la esfera doméstica (cocina, utensilios de cocina, etc.). Las interrelaciones entre estas bases de poder social se muestran en el gráfico a continuación.

**Gráfico 1**  
**La pobreza como falta de acceso a las bases de poder social**



**EH = Economía del Hogar**

 **Acción del Estado**

**\* = Punto de Negociación y participación**

Esta definición posibilita que los pobres no aparezcan como simples "beneficiarios" o "consumidores" de los proyectos impulsados por las instituciones gubernamentales y no gubernamentales sino como productores y autogestores de su subsistencia (en un sentido económico), y en la medida que los apoyos externos se dirijan a fortalecer los procesos propios de los hogares y comunidades contribuirán al auto-potenciamiento colectivo de las mismas.

Antes de continuar es importante clarificar lo que se entiende por autogestión y por auto-potenciación en este trabajo, pues ambas están interrelacionadas. La primera está

constituida por las acciones y procesos generados al interior de las comunidades para lograr el acceso a la segunda, a las bases de poder social señaladas antes, las cuales constituyen en conjunto la auto-potenciación colectiva. Ambos procesos implican niveles diferenciados de participación individual y colectiva y dinámicas y prácticas diferenciadas.

Es interesante anotar también el hecho de que la participación popular raras veces es completamente espontánea. La organización social surge para responder a las necesidades de los miembros de una comunidad, pero su desarrollo en una línea de carácter autogestivo es un proceso donde además de la comunidad, pueden intervenir otros agentes externos, entre ellos el Estado, los partidos políticos, los grupos religiosos, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y las agencias extranjeras donantes.

En América Latina al igual que en otras partes del mundo, estos agentes externos juegan y tienen niveles diferenciados de incidencia en la organización y autogestión comunitarias, dependiendo de los intereses específicos que les motivan y del contexto político en que actúan. En El Salvador, la relación entre los partidos políticos de la izquierda y los movimientos sociales jugó un papel determinante en el desarrollo de nuevas formas organizativas y en la generación del mayor movimiento político de este siglo que culminó con la firma de los Acuerdos de Paz, después de más de una década de conflicto armado.

Las organizaciones no gubernamentales son quizá las que más toman en sus manos la tarea de generar procesos autogestivos y de auto-potenciamiento colectivo en las comunidades. La experiencia de otros países latinoamericanos ha permitido establecer una tipologización de ellas que puede ser útil. El primer tipo es el de las llamadas ONGs paraestatales, las cuales se identifican plenamente con el modelo de desarrollo vigente y las políticas de sus gobiernos; el segundo tipo es el de las profesionales, que son las que se autodescriben como apolíticas pero son socialmente progresistas y cuidan celosamente su independencia crítica respecto al Estado y a los partidos políticos y, finalmente, el tipo de las ONGs progresistas, opuestas abiertamente al gobierno y políticamente alineadas con la izquierda.

Aunque las organizaciones no gubernamentales, especialmente las últimas, se consideran a sí mismas sociedad civil y se ubican fuera del dominio del Estado, existen en la actualidad cambios en su posicionamiento frente al mismo, debido en parte al impulso de las políticas neoliberales. En América Latina, las ONGs han tendido a ser más políticas y opuestas al Estado, en relación a otros continentes. Sin embargo, los procesos de democratización y los cambios económicos recientes han modificado este panorama, pues de encontrarse tradicionalmente en oposición al gobierno estas mismas ONGs están ahora dispuestas a trabajar con las entidades estatales, de manera que la división entre

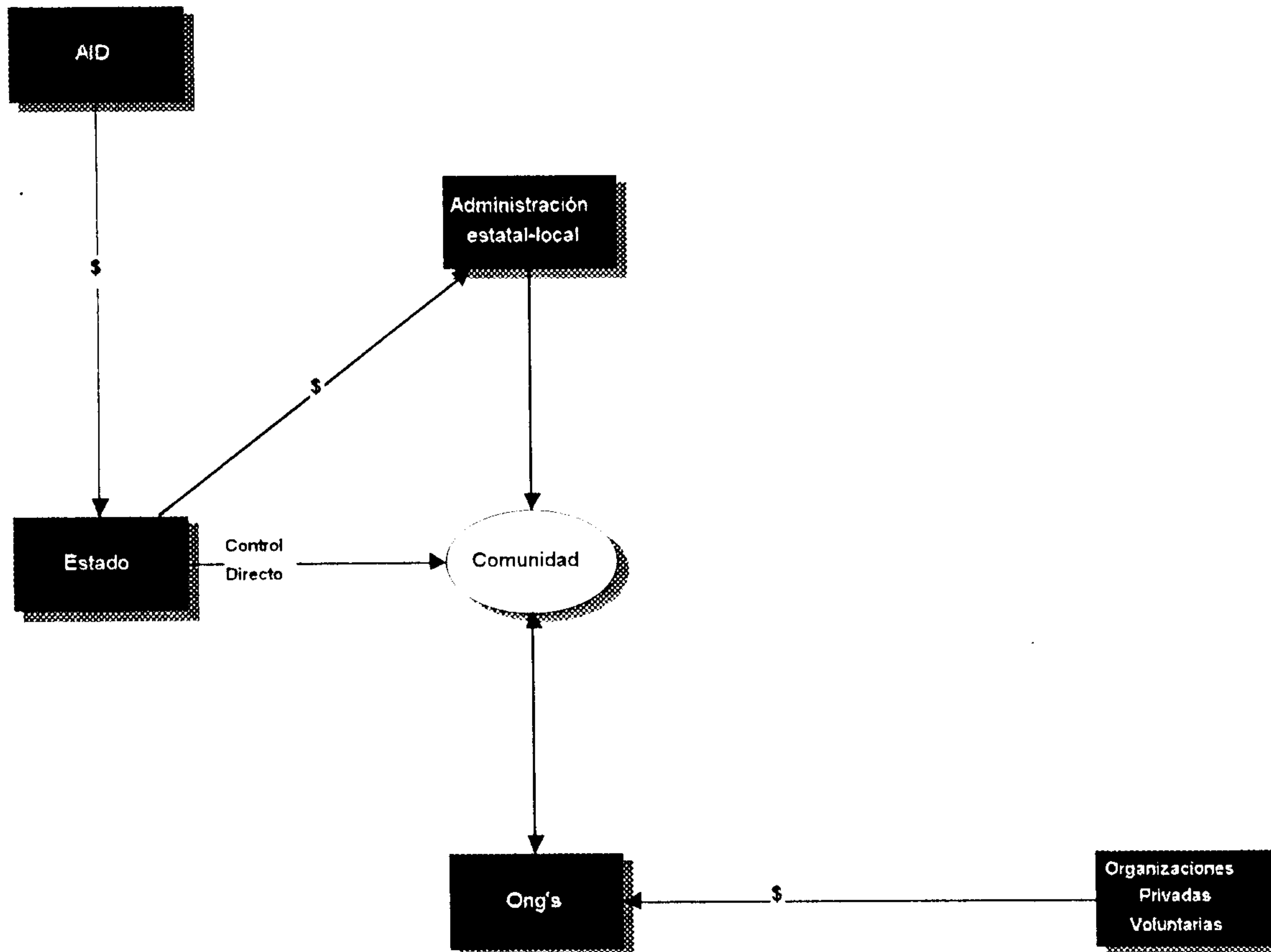
sociedad civil y Estado no debe absolutizarse. En El Salvador el cambio de la relación de oposición a la de colaboración con el gobierno, aunque pareciera ser el patrón que se está imponiendo, aún no se ha producido completamente, sobre todo en el caso de ONGs históricamente vinculadas a la izquierda.

Un estudio realizado en Chile sobre las relaciones sociedad civil-Estado antes y después de la dictadura de Pinochet dió como resultado dos modelos que podrían aplicarse, con sus especificidades, al análisis de estas relaciones en otras sociedades que igualmente experimentan procesos transiciones políticas democratizadoras (Friedmann, 1992, pg. 148; ver Gráfico 2).

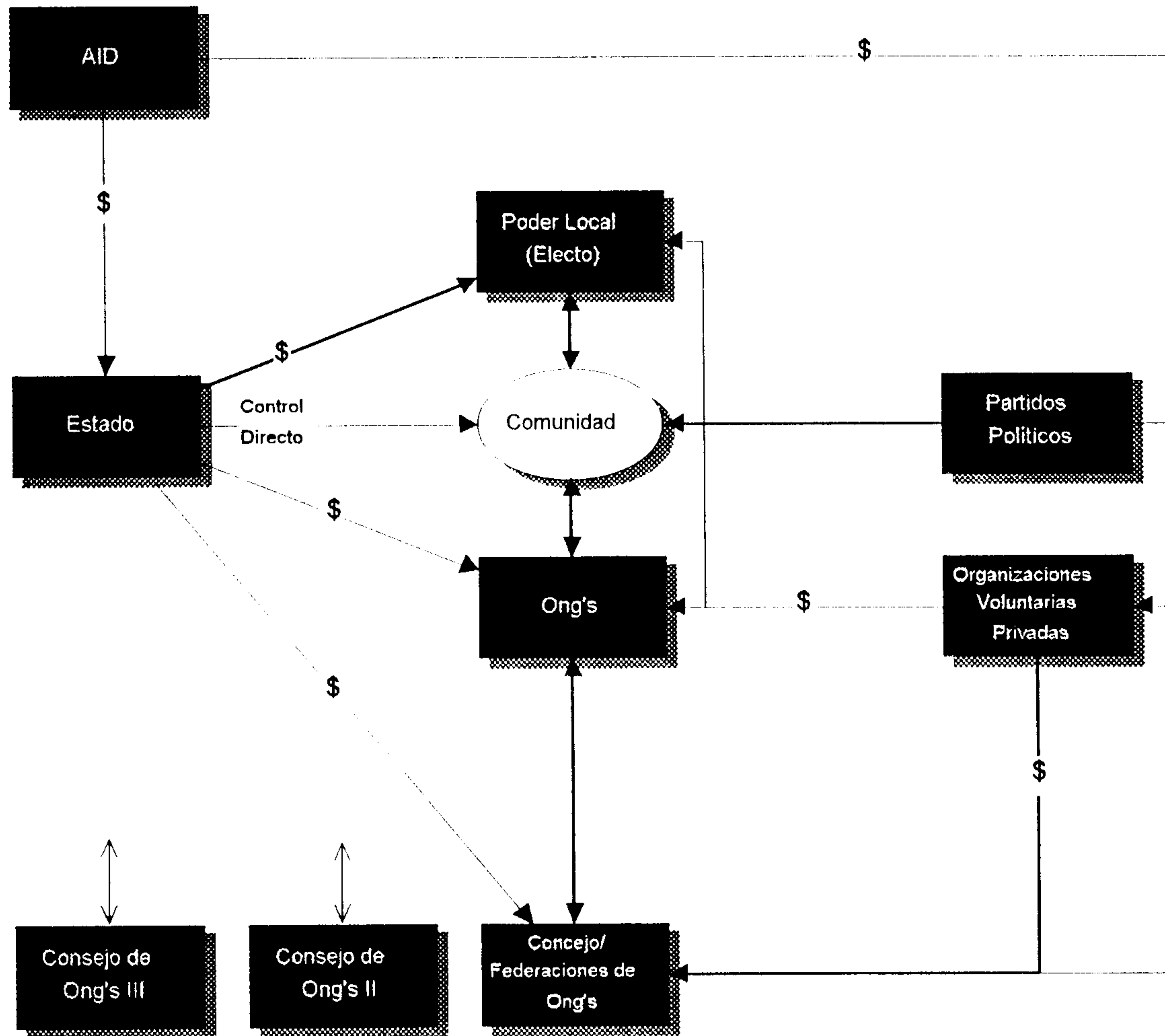


Gráfico 2  
Modelos de relaciones Estado-Sociedad Civil

A. Bajo un régimen autoritario



## B. Bajo un régimen de transición democrática



El modelo A representa el período de la dictadura, durante el cual el gobierno central controlaba a las comunidades de dos maneras: a través de la acción directa, vía sus propios esfuerzos de desarrollo y acción policial y, a través de las estructuras administrativas de poder local que se encontraban supeditadas al Ministerio del Interior. Las ONGs por su parte, financiadas generalmente por agencias europeas occidentales, fomentaron el espíritu de resistencia democrática, manteniendo distancia respecto al Estado y promovieron fórmulas de soluciones cooperativas, ayuda mutua y democracia participativa al nivel del barrio y los municipios. En este modelo las comunidades

organizadas, en ausencia y por el abandono del gobierno, colaboraron con las ONGs en tanto obtuvieran beneficios prácticos, pues estas organizaciones constituían prácticamente el único vínculo de la comunidad con el mundo exterior.

En el modelo B, esta filosofía localista sostenida por las ONGs en el período anterior encontró eco en la doctrina neoliberal, modificándose la posición del Estado. Éste descubrió que la fórmula anterior ya no era suficiente para contener el descontento popular, por lo que ahora no se opone abiertamente a la acción comunitaria de base entre los pobres sino que más bien está de acuerdo con ella en tanto se mantenga encapsulada dentro de la esfera local y no aspire al poder político y a más luchas reivindicativas. Dentro de este esquema, los gobiernos locales han adquirido o están adquiriendo cierto poder, en correspondencia con una sociedad civil fuerte y organizada al nivel local.

En este segundo modelo, las comunidades tienen acceso a otros canales políticos dentro de los que destacan los partidos políticos y las agrupaciones de ONGs, cuyos tipos han sido presentados en páginas anteriores. La ayuda internacional al gobierno ha sido restablecida en tanto el apoyo de las ONGs internacionales disminuye. Las ONGs paraestatales y las profesionales ganan terreno con respecto a las que se mantienen aliadas a la izquierda, las cuales, por la falta de fondos se ven obligadas a cerrar o tienden a concentrarse en proyectos marginales de concientización y organización. La retórica anti-Estado es paulatinamente desplazada por un discurso más acomodaticio y frente a la fragmentación política de la izquierda el Estado mantiene el control de la situación.

Las dictaduras militares en América Latina tuvieron en común la ideología de la doctrina de la seguridad nacional, por lo que la relación Estado-sociedad civil tendió en la mayoría de los casos a ser de choque y represión. En El Salvador, la existencia por largos años de un sistema económico y político autoritario y excluyente que trató cualquier forma de oposición con la represión y la muerte, explica en buena medida por ejemplo, porque muchas de las distintas expresiones organizativas de la sociedad civil, entre las cuales han estado las ONGs, se politizan progresivamente o surgen directamente vinculadas a los partidos políticos de la izquierda durante las décadas de los años 70 y 80. Este tipo de vinculaciones no autónomas entre las organizaciones sociales y los partidos políticos pueden ser en un momento y lugar determinado una ventaja, y en otros, un obstáculo para el desarrollo de la sociedad civil.

Desgraciadamente, no se conocen estudios en el país que profundizen el análisis sobre la evolución de las ONGs, aunque sí abundan evaluaciones hechas por las agencias donantes sobre una o varias de ellas. Un análisis más global sobre el surgimiento, la proliferación y el papel actual de las ONGs sería de mucha utilidad para quienes promueven formas alternativas de desarrollo.

El fenómeno importante de destacar acá es que a pesar de la gran actividad que se ha realizado a nivel local por parte de los distintos agentes, muchas de las comunidades pobres se mantienen básicamente sin poder colectivo y con mínimas o ninguna mejora en sus condiciones de vida. Las distintas experiencias, grandes y pequeñas, de otros países ha dejado lecciones para los promotores del desarrollo a los niveles local, regional y nacional que parecen ser relevantes también para El Salvador. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes: (Friedmann, 1992, pgs. 158-161)

- a. Los proyectos pequeños y locales no son suficientes para solucionar el problema de la pobreza ni propician la inclusión política y económica de los excluidos.
- b. El Estado continúa siendo un actor clave en el desarrollo alternativo. Las posiciones adversas entre éste y las ONGs en el pasado, han dado paso a otras que se caracterizan por la cooperación. El Estado entendió que, mayores niveles de participación eran necesarios y convenientes y al mismo tiempo las ONGs han entendido la importancia de trabajar con el Estado, tratando de influirlo más que atacarlo.
- c. Las acciones comunales espontáneas son limitadas. Se necesitan agentes externos como catalizadores del cambio para canalizar ideas y recursos a la comunidad y servir como intermediarios hacia el mundo exterior.
- d. Las ONGs están comenzando a aumentar la escala de sus proyectos y operaciones y están jugando cada vez más el papel de intermediarios entre el Estado y la sociedad civil.
- e. Debido al papel de intermediarios que juegan las ONGs, los pobres sin poder necesitan adquirir una voz política propia. Además los distintos sectores de la sociedad civil deben proteger y expandir su autonomía con relación al Estado y las ONGs.
- f. Dentro de este nuevo esquema el papel del Estado debe ser de promotor, facilitador y apoyador de las iniciativas de la población de las comunidades.

Estas lecciones permiten valorar los distintos esfuerzos que en el terreno social están desarrollando tanto el Estado como las ONGs. A continuación se procede a explicar el programa gubernamental de regularización de la tenencia de la tierra implementado en el país, el cual permite analizar el papel del Estado respecto a la autogestión y autopotenciación comunitarias.

## **2. Las actuales políticas de regularización de la tenencia de la tierra.**

El acceso a la tierra y a la vivienda, a un lugar digno y seguro donde vivir, son indudablemente necesidades prioritarias para miles de familias de escasos recursos en el país. A través del tiempo los gobiernos han diseñado políticas de diferente tipo para responder a estas necesidades, sin que hasta el momento se haya resuelto ni mínimamente. Durante los años 70 predominaron los proyectos de vivienda de bajo costo proporcionados por el Estado; le siguieron durante los años 80 la política de lotes con servicios y las propuestas de rehabilitación y renovación integral de los asentamientos humanos ya establecidos; en tanto durante esta década son los programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y de rehabilitación de viviendas, los que están dominando las políticas estatales, en correspondencia con las medidas compensatorias y de alivio a la pobreza exigidas por la actual reestructuración económica.

El enfoque predominante en las políticas estatales de regularización de la tenencia de la tierra urbana es el llamado de "mejoramiento", por estar dirigido a elevar las condiciones de vida de los habitantes de los asentamientos ya existentes, por la vía de una mejora de su infraestructura y vivienda, y de la provisión de títulos de propiedad a quienes no los tienen. Este planteamiento es a su vez complementado, en muchos de los casos, por otro conocido como el de la "cooptación" o incorporación del área regularizada dentro del sistema formal de la ciudad, y de los líderes comunales dentro del sistema político formal. Esta es la dimensión política de la regularización, pocas veces explicitada en los estudios que al respecto se han hecho (McAuslan, 1993).

Las investigaciones realizadas sobre el tema en otros países latinoamericanos plantean dudas respecto a la efectividad de este tipo de programas por varias razones, entre ellas, la limitación al aspecto legal de la regularización y al hecho de que se implementan rodeados de una retórica política y publicitaria que infla el valor de la legalización al nivel de instrumento de democratización, sin que, como ya se ha dicho antes, se resuelva la raíz de esta problemática. La regularización de la tenencia de la tierra debe ser, desde esta perspectiva, un proceso que considere de manera integral y no parcial, los distintos factores para el mejoramiento de la vivienda y de los asentamientos populares urbanos (FUNDASAL, 1993).

En El Salvador, a partir de 1989 y bajo la presidencia de Alfredo Cristiani del gobernante partido ARENA, se impulsó un programa de ajuste estructural que ha sido acompañado de una política social orientada fundamentalmente a mitigar los efectos de las políticas de ajuste sobre la población, especialmente la de más bajos ingresos. Esta política de compensación social ha incluido acciones orientadas al desarrollo de la infraestructura básica comunal, el mejoramiento del ingreso familiar y subsidios indirectos a través de instituciones como el Fondo de Inversión Social (FIS), Fondo Nacional de Vivienda

Popular (FONAVIPO), etc., las cuales se crearon o fueron parte de una reestructuración y modernización del aparato estatal (Lungo, 1995b)

Es así como en 1991, por decreto ejecutivo se crea el Instituto Libertad y Progreso (ILP) y el programa "El Salvador, país de propietarios", con el fin de "solucionar en forma rápida, legal y a un bajo costo el problema de la marginalidad y la inseguridad jurídica, bajo las cuales viven miles de familias salvadoreñas en zonas marginales o comunidades en vías de desarrollo y lotificaciones no autorizadas o colonias piratas" (Diario Oficial, 1991). Entre las distintas funciones de carácter técnico asignadas al ILP por la Presidencia, el desarrollo de este programa ha constituido el eje central de su actividad durante los pasados tres años.

Las políticas generales de esta institución se definen en un Consejo Directivo dirigido por el Vice-Ministro de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) e integrado además por los Vice-Ministros de Obras Públicas; Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social; Justicia y el titular de la Secretaría Nacional de la Familia (SNF). Para facilitar el proceso jurídico de la regularización de la tenencia se creó en 1991 la Unidad de Registro Social de Inmuebles como parte del Registro de la Propiedad, dentro del Ministerio de Justicia. Con el cambio de gobierno en marzo de 1994, el programa "El Salvador, país de propietarios" se mantiene, con la modificación de que el sistema de registro de propiedades se modernizara con la creación de una sola institución, el Centro Nacional de Registro, cuya función será procesar la información registral, catastral y cartográfica.

Para la operativización del programa de legalización de terrenos el trabajo se dividió originalmente por áreas geográficas y tipos de asentamientos entre distintas instituciones. La reubicación de damnificados del terremoto de 1986, la urbanización de terrenos del ex-IVU, las parcelaciones privadas/colonias ilegales y los tugurios correspondieron a la SNF, FONAVIPO, VMVDU y la Fundación para el Desarrollo de las Comunidades (FUNDECOMUNA) respectivamente en las áreas urbanas; en tanto las cooperativas de la reforma agraria y las parcelaciones agrícolas correspondieron al Instituto de Transformación Agraria (ISTA) y la Financiera Nacional de la Transformación Agraria (FINATA), en las áreas rurales.

Con la reestructuración de estas últimas dos instituciones y la implementación del Programa de Transferencias de Tierras posterior a los Acuerdos de Paz, la legalización de comunidades en áreas rurales tendió a disminuir dándosele prioridad a la legalización de terrenos en las áreas urbanas, como se observa en los cuadros 1 y 2 a continuación.

**Cuadro 1**  
**Resultados del Programa de legalización de tierras**  
**(1992-1995)**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS	COMUNIDADES	FAMILIAS
San Salvador	6	3,561	37
La Libertad	1	241	3
Cuscatlán	2	100	3
Chalatenango	1	130	1
La Paz	1	15	1
Santa Ana	1	29	1
Sonsonate	5	538	5
Usulután	4	285	6
San Vicente	2	74	3
Morazán	1	190	1
La Unión	1	40	1
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>5,203</b>	<b>62</b>

*Fuente: ILP, cifras no oficiales, 1995*

**Cuadro 2**  
**El Salvador, país de propietarios en el AMSS**  
**(1992-1995)**

MUNICIPIOS	No. COMUNIDADES	No. FAMILIAS
San Salvador	22	2,323
Ilopango	3	263
Mejicanos	4	225
Soyapango	3	476
Ciudad Delgado	3	154
San Marcos	2	120
Nueva San Salvador	3	241
TOTAL	40	3,802

*Fuente: Idem, 1995.*

Los municipios del AMSS concentran el 65% y 73% del total de comunidades y familias favorecidas con este programa, en tanto sólo San Salvador tiene el 45% de familias beneficiadas. Además, la capital concentra el 55% y 61% del total de comunidades y familias del AMSS. Esta concentración en la capital podría explicarse por el hecho de que el 58% de los tugurios del AMSS se encuentran en esta ciudad. Por otro lado, pareciera también que la región central en su conjunto ha tenido más atención con respecto a las otras 2 regiones del país, pues 44% y 73% del total de municipios y comunidades beneficiadas pertenecen a los 5 departamentos de la misma.

En el proceso de legalización intervienen el gobierno central, las municipalidades, las ONGs, hasta ahora solamente una, y las comunidades organizadas en asociaciones de desarrollo comunal, quedando en manos del VMVDU la decisión sobre las comunidades a ser incluidas en el programa. Una síntesis del procedimiento a seguir, ubica la participación de cada uno de los actores:

1. La comunidad somete solicitud de legalización de tierra al VMVDU.



2. El VMVDU hace inspección del terreno para determinar si es posible hacer la legalización. La guía para tal determinación es la legislación vigente, entre la cual destaca la Ley del Registro Social de Inmuebles. De acuerdo a esta Ley no es posible "en ningún caso" legalizar en terrenos calificados como reserva forestal y parques nacionales; los ubicados en zonas arqueológicas o que constituyen parte del patrimonio cultural de la nación; en zonas turísticas; y los ubicados en derechos de vía de calles, carreteras y vías férreas. Otras leyes establecen también que no es posible legalizar en zonas de alto riesgo; o de servidumbres (aguas lluvias, aguas negras, agua potable, cables de alta tensión).
3. Si el VMVDU da el aval se procede a la entrega del documento "Parcelación habitacional de desarrollo progresivo" firmado por el alcalde municipal y el vice-ministro de VMVDU. Este es el trámite puerta de entrada al proceso.
4. Realización del procedimiento para lograr traslado de propiedad (catastral y registral) y aprobación de planos. Una vez cubiertos ambos procedimientos se procede a registrar la propiedad y hacer entrega del título de propiedad, con lo cual se cierra el proceso.

Las alcaldías participan facilitando la coordinación con las directivas comunales y administrando los fondos destinados a este programa. "Lo que se está tratando de hacer como VMVDU es que las alcaldías, con el proceso de descentralización, aprendan los mecanismos para que las personas de escasos recursos logren un pedacito de terreno dentro de su territorio, que aprendan que es un proceso, que no se puede hacer de una sola vez, que hay pasos a seguir, el alcalde participa y está aprendiendo. Lastimosamente las alcaldías todavía no están bien conformadas, son muchas y solas no pueden hacer esa gran labor, entonces el Vice-ministerio tiene que enseñarles cómo aprobar un proyecto, cómo resolver su problema de viviendas. Lo ideal sería que las alcaldías se agrupen porque agrupadas pueden tener oficinas técnicas, y el Código Municipal también habla de que pueden agruparse para fines colectivos" (Entrevista personal con Arq. Susy de Tobar, VMVDU, 18 de Julio de 1995).

Las ONGs, apoyan en todas las diligencias técnicas y legales para la escrituración y realizan un trabajo social con la comunidad para fortalecer la organización social existente. Hasta el momento, únicamente FUNDECOMUNA está trabajando contratada por el gobierno en la ejecución de este programa, exclusivamente para operativizarlo.

La participación ciudadana está a su vez determinada por lo establecido en el Código Municipal sobre la misma. La observación central sobre el contenido de este tipo de participación es que los cómo, quien, cuando y donde participan los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, queda en última instancia a discreción del alcalde y del

concejo municipal. Este tipo de participación ha sido caracterizada como "participación simbólica" en el proceso de planificación del desarrollo urbano y de los usos del suelo (Baires, 1995).

Las distintas entrevistas realizadas indicaron que el trámite de legalización puede iniciarse por dos vías: la de la iniciativa propia de las comunidades y la de que los promotores sociales del Vice-Ministerio, los cuales buscan a las juntas directivas o a los representantes de las comunidades y les invitan a participar. Esto último responde en la mayoría de los casos a criterios de escogencia política por el partido de gobierno, que tiende además a excluir a aquellas comunidades identificadas con la izquierda o la oposición en general.

Otro aspecto donde las comunidades participan es en las decisiones sobre el proceso de legalización en sí. "Muchas veces por ejemplo hay comunidades que si la mitad o gran parte de esa comunidad no se puede legalizar por diferentes cuestiones, las juntas directivas dicen no, si todos no participamos entonces mejor que no se legalize; hay veces que las mujeres vienen y te dicen mejor no. Entonces, se le respeta la opinión a la comunidad. Hay veces en que sólo el 10% sale afectado digamos, el 90% prefiere que se legalize, entonces se legaliza, la junta directiva esta participando desde el principio" (Entrevista personal con Arq. Susy de Tobar, VMVDU, 18 de Julio de 1995).

De acuerdo a funcionarios gubernamentales y de FUNDECOMUNA algunos de los logros de este programa son: la cantidad de familias favorecidas cuya condición es de extrema pobreza; la participación de las comunidades a través de las asociaciones comunales; el mínimo porcentaje de mora en los créditos otorgados para la adquisición de los terrenos y la inclusión de las mujeres en los títulos de propiedad, lo cual es un requisito establecido por el ILP/VMVDU. Sin embargo, consideramos que al igual que otros programas similares pone énfasis en el aspecto legal de la regularización y mínimamente en el mejoramiento de la vivienda y el hábitat de los asentamientos. Sus problemas y limitaciones serán retomados en los estudios de caso.

### **3. La autogestión por la tenencia de la tierra y la vivienda: tres estudios de caso**

"El desarrollo es vivido por la gente donde está, donde vive, aprende, trabaja, ama, juega y, muere. La comunidad primaria, sea geográfica u organizacional, es el espacio inmediato abierto a la mayoría de nosotros. Es en la villa, el vecindario, el pueblo, la fábrica, la oficina, la escuela, el local sindical, la oficina de partido, la iglesia, el club deportivo, la asociación -cualquiera sea su propósito- que el desarrollo personal y social se produce" (Friedmann, 1992, pg.4).

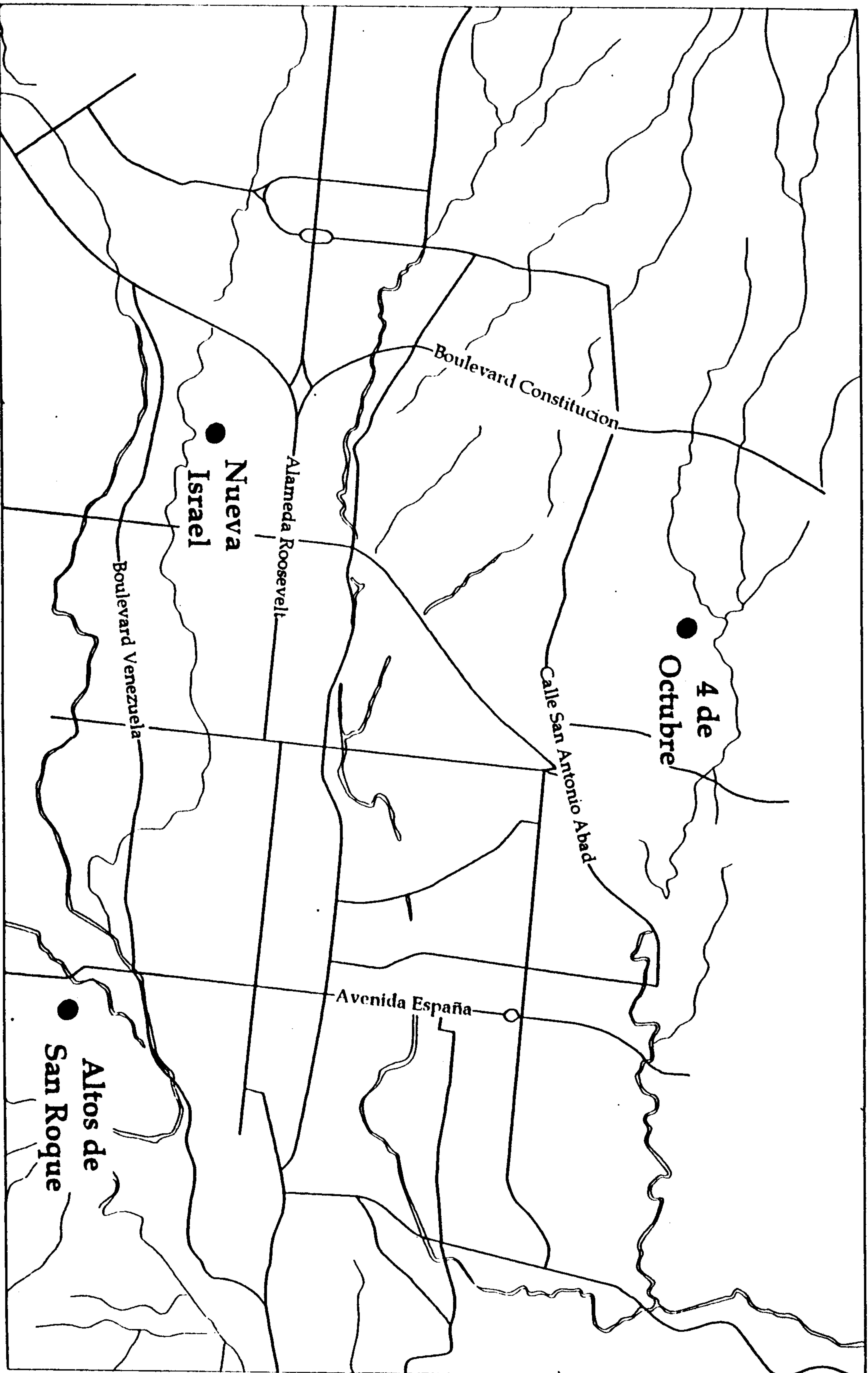
Esta idea sobre el desarrollo desde la comunidad, atractiva para los interesados en novedosas y alternativas formas de lograrlo, nos remite a la cuestión de los actores locales y nacionales, a sus acciones e interrelaciones. Como está dicho en páginas precedentes, lograr un modelo de desarrollo más democrático, equitativo y sostenible es posible si participan en su consecución los distintos actores, el Estado, la empresa privada, las fuerzas políticas y la sociedad civil. En el caso de las comunidades su participación efectiva implica el desarrollo de procesos autogestionarios por la vía de los cuales se llega al auto-potenciamiento colectivo.

Tres comunidades fueron seleccionadas en este estudio sobre procesos autogestivos alrededor de la tierra y la vivienda: Altos de San Roque en San Jacinto, "4 de Octubre" en Zacamil y, el sector "El Progreso" de la Nueva Israel, conocida como La Fortaleza. Todas ubicadas en el municipio de San Salvador (ver Mapa 1).

Varios criterios fueron considerados en su selección. Primero, que las comunidades hubieran tenido procesos de gestión comunitarios relacionados con la tenencia de la tierra, fuera compra o legalización por la vía del programa "El Salvador, país de propietarios"; segundo, la presencia o ausencia de vinculación con las organizaciones comunales miembros de ISMU, específicamente el Movimiento Comunal Salvadoreño (MCS); y tercero, el nivel aceptable de organización de la comunidad, en donde aceptable se definió a partir de la existencia de asociaciones comunales de desarrollo y/o juntas directivas que llevaron adelante el proceso respecto a la tierra y la vivienda. Estos criterios permitirían, en nuestra opinión, comparar procesos diferentes de autogestión comunitaria.

La escasez de información en el caso de la comunidad Nueva Israel se debe a las dificultades en la identificación de informantes claves y a que en el sector El Progreso ni los actuales directivos ni los anteriores participaron completamente del proceso, como será explicado más adelante.

**Mapa I**  
**Ubicación Geográfica de Comunidades Seleccionadas**



## COMUNIDAD NUEVA ISRAEL (Sector El Progreso)

### Antecedentes

El sector El Progreso de la comunidad Nueva Israel, antes La Fortaleza, está integrado por 65 familias dentro de un complejo de 16 sectores que se extienden de oriente a poniente a lo largo de la estrecha franja de terreno delimitada por el Boulevard Venezuela y la Quebrada La Lechuza- Arenal- Monserrat, desde la 49 Av. Sur hasta la confluencia de la carretera a Santa Tecla (Ver Mapa 1).

La Fortaleza se comenzó a formar hace aproximadamente 40 años producto de la toma ilegal de las tierras propiedad del Instituto Protector del Menores y del Estado Mayor, que progresivamente se fueron poblando, especialmente durante la década pasada. "Al inicio eran pocas familias y poco a poco se fué poblando, pero durante los años del conflicto armado y especialmente con el terremoto de 1986, La Fortaleza se pobló aún más, alcanzando en la actualidad un total aproximado de 5000 personas" (Entrevista personal con Ramón Alas, ex-directivo, 17 de Julio 1995).

No tienen datos precisos sobre la procedencia de sus habitantes pero las personas entrevistadas aseguraron que los nuevos y antiguos habitantes son en su mayoría migrados de otros departamentos del país, los cuales han llegado por la vía generalmente de un pariente que habitaba en la comunidad y les proporcionó alojamiento temporal, que luego se hizo permanente. "Yo me vine sola con mis hijos de Olocuilta con el apoyo de mi hermano Ramón. El tenía una casita viejita por aquí y me dió un pedacito donde vivir, en el rancho que le costó 60 pesos dice. Luego se fué para allá arriba, cuando le compro a un señor que se fué y eso era bastante, allí me dió a mí, me hizo un ranchito chiquitito y así por poquitos fuí haciéndolo, ya mis hijos estaban grandecitos y me ayudaban. Eso es lo que yo recuerdo de como la comunidad fué creciendo" (Entrevista personal con Enma Alas, directiva, 19 de Julio 1995).

El proceso de consolidación de este tugurio ha sido lento pero progresivo en relación a la vivienda y a los servicios básicos. "Cuando yo vine a la comunidad habían varios árboles, sin ocupación de champas, entonces un señor Jose Farfán, del PCN, comenzó a dar pedazos de tierra a la gente. De allí para acá han habido varias directivas y ha habido mejoramiento, las gradas se encementaron, hicieron los pasajes, las aguas domiciliarias" (Entrevista personal con Enma Alas, directiva, 19 de Julio 1995).

Solamente el sector Progreso logró la instalación de un chorro colectivo que abasteció de agua durante años a los demás sectores. Después y debido a lo conflictivo que se volvió, cada comunidad buscó su propia instalación domiciliar, de manera que en la actualidad casi todas las viviendas reciben agua potable a domicilio. También la mayoría de

viviendas posee electricidad. Las áreas en las que no han logrado apoyo de las instituciones gubernamentales y aún de las ONGs han sido las de los sistemas de drenajes de aguas negras y lluvias, por lo que progresivamente y de manera artesanal cada familia y grupos de ellas han conectado tuberías con desagüe en la quebrada próxima.

## **El proceso de regularización de la tenencia de la tierra**

El proceso de legalización de la tierra de esta comunidad tiene características diferentes a las de las otras 2 comunidades estudiadas. La primera diferencia es que el proceso de legalización se hizo bajo el programa gubernamental "El Salvador, país de propietarios", siguiendo los pasos indicados en la parte 2 de este documento. La segunda es que los procedimientos legales para la regularización de la tenencia de la tierra fueron centralizados por una de las 16 directivas, llamada "La Central", debido a que es la única que poseía personería jurídica al momento de iniciarse el proceso en 1992.

A pesar de haberse entrevistado a los directivos participantes no hay muchos detalles sobre el proceso. Se reporta que el Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano que llegó a plantear la posibilidad de la legalización. Aprovechando que La Central era la única que tenía personería jurídica se planteó que fuera ella el canal jurídico de todas las demás. Esto implicó que la documentación e información se centralizara en esta directiva y las directivas de cada comunidad simplemente recopilaron ordenadamente la documentación necesaria y la entregaron a La Central. Una vez concretado el compromiso con el VMVDU, este informó que FUNDECOMUNA sería la institución encargada de los aspectos técnicos de la legalización, esto implicó un trabajo de levantamiento de planos, medidas de los terrenos, definición de precios de cada lote según su extensión y el establecimiento de las cuotas mensuales de pago por parte de cada familia. En total entre que se comenzó el papeleo y se obtuvieron los títulos de propiedad pasó aproximadamente un año.

El mecanismo organizativo utilizado dentro de cada comunidad para recolectar la documentación necesaria para el proceso de legalización fue el llamado Comité del agua. Estos comités son parte de las juntas directivas y se encargan exclusivamente de recolectar una vez al mes el dinero de todos los vecinos para cancelar el recibo del agua (Entrevista personal con Antonio Ruiz, 11 de septiembre 95). Para la población de esta comunidad la legalización fue un trámite legal más en la búsqueda de seguridad respecto a la tenencia de la tierra y si hubo participación de algún tipo fue fundamentalmente de la junta directiva de la misma. Debido quizá a la complejidad que tomó el proceso por la cantidad de población involucrada, los directivos entrevistados en la Nueva Israel, sector Progreso no tienen recuerdos de actividades comunitarias y/o colectivas realizadas alrededor de este proceso de legalización.

Después de la legalización apareció FONAVIPO ofreciendo el Programa de Contribuciones para el mejoramiento de viviendas y luego de haberse recolectado de nuevo la documentación necesaria por parte de las familias interesadas, la institución rechazó las solicitudes. "Los de FONAVIPO vinieron a ver pero no nos dieron nada. Fuimos a averiguar un día y nos explicaron ellos que habían otras comunidades que necesitaban más que ésta, por ejemplo de cambiarle la ubicación, otros que vivían a la orilla de la línea férrea y que este había quedado como última prioridad" (Entrevista personal Con Enma Alas, directiva, 19 de Julio 1995). Una encuesta realizada recientemente constató que el 61.4% de los pobladores de este sector de Nueva Israel tienen ingresos entre 1,000 y 3,000 colones, y que, a diferencia de las otras comunidades estudiadas, existen más personas graduadas de Bachillerato o haciendo estudios universitarios, por lo que podría considerarse arriba de la línea de la extrema pobreza (Zschaebitz, U. y Serarols. J, 1995).

## **COMUNIDAD ALTOS DE SAN ROQUE**

### **Antecedentes**

Esta comunidad se formó a raíz del terremoto de Octubre de 1986, cuando 3 comunidades se unieron para implementar un proyecto de vivienda proporcionado por el Arzobispado de San Salvador. Se encuentra ubicada en el Barrio San Jacinto, al sur oriente de San Salvador (ver Mapa 1).

Originalmente este proyecto fué asignado a Champas Arenales, una comunidad integrada por 50 familias, en su mayoría emigrados por el conflicto armado procedentes de San Vicente y Usulután. Pero, debido a su alto costo la comunidad propuso su extensión a dos otras comunidades integrantes del Consejo de Comunidades de San Roque, la FENADESAL y La Vega. Cincuenta familias se seleccionaron de cada una de estas últimas para abarcar un total de 150, lo cual haría el pago de cuotas mensuales más conveniente para todos. Después de 5 años de un difícil proceso de construcción y de unificación de las 3 directivas comunales en 1990 se constituyó jurídicamente como Asociación Comunal Altos de San Roque y está integrada en la actualidad por 148 familias.

### **La autogestión por la tierra**

A diferencia de la mayoría de comunidades en su misma condición Altos de San Roque no tuvo que enfrentar los conflictos de una toma ilegal del terreno u otro tipo de acciones para proveerse de un lugar donde vivir. El terreno fué parte integral del proyecto de

vivienda y, a diferencia de la 4 de Octubre, la compra se realizó a un propietario privado y no al Estado. Desde el inicio la directiva de Champas Arenales y el Consejo de Comunidades Damnificadas de San Roque (CCDSR) jugaron un papel clave en el desarrollo del proyecto que consistió en garantizar la inclusión de la comunidad en la toma de las decisiones que le afectaban y la participación en el proceso de construcción.

La idea del proyecto de vivienda surge en ausencia de una respuesta rápida y efectiva del gobierno demócrata cristiano a las miles de personas afectadas por el terremoto de Octubre de 1986. El Arzobispado de San Salvador, a través de su Secretariado Social fué el agente promotor principal de un proyecto de construcción de viviendas dentro del cual se incluyó el de Champas Arenales. Fué así como con el apoyo de un promotor del Arzobispado, la directiva de la comunidad elaboró y firmó el proyecto en consulta con el CCDSR. El proyecto fué aprobado por Cáritas Suiza para 50 viviendas de Champas Arenales por un monto de 3 millones de colones.

Debido a que este monto era demasiado elevado para la capacidad de pago de las familias de la comunidad, la directiva de Champas Arenales junto con el CCDSR propusieron al Arzobispado la ampliación del proyecto a 150 viviendas, lo cual fué aceptado. El proceso que le siguió fué la definición de un mecanismo de las comunidades para el seguimiento de la implementación del proyecto y la elección de las comunidades y familias que formarían parte del proyecto.

La Vega y FENADESAL fueron propuestas por el directorio del CCDSR en una asamblea general de las comunidades por considerarlas las más necesitadas y recibieron la aprobación de la asamblea. El directorio del CCDSR eligió entonces un Comité de Vivienda de 3 personas para darle seguimiento a la selección de las familias. Estas 3 personas llevaron a cabo un proceso de consultas y un estudio socio-económico dentro de estas 2 comunidades para poder seleccionar a las 100 familias que saldrían favorecidas, junto a las 50 de Champas Arenales. Los requisitos establecidos para poder participar en el proyecto consistieron en que las personas fueran damnificadas del terremoto y no tuvieran vivienda. Este Comité de Vivienda apoyó el impulso del proyecto de construcción convocando a las 3 directivas comunales para efectuar la coordinación pero luego desapareció cuando se integraron los grupos de trabajo que comenzarían la construcción.

La participación de la directiva comunal en la adquisición del terreno fué directa, tanto en la búsqueda del mismo como en la negociación, aunque por razones fuera de su control quedó excluida en la parte final de la negociación del precio de la tierra, al enterarse el propietario de la tierra que el Arzobispado sería el comprador. La escritura del terreno quedó a nombre del Arzobispado y los lotes entregados en promesa de venta hasta la cancelación del monto total establecido por familia. Las viviendas fueron



valoradas en 20,000 colones pero por el trabajo aportado por los y las pobladoras se redujo a 12,000 colones la cantidad a pagar, distribuidos en cuotas de 50 colones mensuales, establecidas de mutuo acuerdo. En la actualidad, existe un nivel de morosidad del 60% debido a los pagos por servicios en que sus habitantes han incurrido posterior a la entrega de las casas y a lo precario también de sus ingresos. "La mayoría de los que vivimos aquí no tenemos empleo formal, unos 3 serán los que trabajan con el gobierno, la mayoría sale a vender al mercado o de ambulantes; hay mano de obra calificada como carpinteros, mecánicos automotrices, pero no están empleados" (Entrevista personal con Pedro Rivas, ex-directivo, 27 de Julio 95).

### **El proceso de construcción y la participación de la comunidad**

"Se organizaron grupos de 10 personas por comunidad, pero cuando se llegaba al terreno allí se coordinaban y elegían un coordinador por cada grupo, fué un proceso bastante bueno, porque antes de comenzar a trabajar se le daba una explicación a la gente de cual era el objetivo del proyecto. Los grupos de construcción se hicieron de acuerdo a la posibilidad y a la capacidad de cada persona, por ejemplo había quienes eran albañiles, entonces a un grupo de 10 se le ponía un albañil o dos, pero también habían grupos de mecánica de obra de banco o armadura, esos se iban a ese grupo, pero manifestar que aquí la mayor participación fué de las compañeras. A cada familia le tocaba dar dos días por semana, luego 3 y algunas veces era difícil, mientras el hombre andaba rebuscándose para los frijoles, la mujer y los hijitos iban a trabajar a la obra" (Entrevista personal con Pedro Rivas, ex-directivo, 27 de Julio 95). Al igual que la 4 de Octubre más de la mitad de la población de esta comunidad, el 54.3% son mujeres.

"La Unidad de Vivienda del Arzobispado creó un grupo de personas dentro de la comunidad que le llamaban grupo técnico, en ese equipo se tomaban decisiones, realmente fué la Unidad de Vivienda en consulta con la comunidad la que hizo el proyecto. Cada comunidad tomó la decisión qué tipo de vivienda queríamos y cómo la queríamos, pero el diseño técnico arquitectónico lo hizo la Unidad de Vivienda, por ejemplo, cuantas varas cuadradas, cuanto de ancho, cuanto de fondo, esas fueron decisiones de las juntas directivas.

También allí se vió la necesidad de ver las áreas sociales y se dejaron pero no se construyeron.

El Arzobispado contrató a una arquitecta residente y un ingeniero que llegaban a supervisar la obra y nosotros contratamos al maestro de obra y al bodeguero para que llevara el control de inventario.

Durante el proceso de construcción, para que no se robaran los materiales tuvimos

vigilante día y noche, de la misma comunidad, los beneficiarios se turnaban. En el día había uno y en la noche dos, uno lo pagaba el Arzobispado y el otro lo pagaba la comunidad" (Entrevista personal con Pedro Rivas, ex-directivo, 27 de Julio 1995).

Sin embargo, todo el proceso de construcción incluyendo la terracería del terreno duró 5 años, un tiempo demasiado largo comparado con el de la 4 de Octubre. Los problemas fueron varios. Unos son de tipo técnico, como los de la terraceda del terreno que tomó más tiempo del planificado originalmente o el retraso en la entrega de los materiales por parte del Arzobispado; otros, de tipo organizativo de las comunidades, por cuanto tuvieron dificultad en mantener a los 150 beneficiarios originales debido a que, en la medida que el proyecto se prolongaba las personas tenían más dificultad de dar 1 o 2 días de trabajo a la semana, sobre todo por las condiciones económicas tan precarias. Y finalmente, uno de carácter más político, el abandono de la obra por parte de la mayor parte de la comunidad cuando se produjo la ofensiva guerrillera de 1989, debido a que se incorporaron a participar en la ofensiva o se fueron por temor a la represión. La combinación de estos factores hizo que el proyecto se retrasara por largo tiempo.

A pesar del desgaste que representó el proyecto constructivo hubo un proceso de auto-potenciamiento colectivo que implicó, como ya se ha detallado, una gran participación de la comunidad y de su junta directiva, en un proceso de aprendizaje de negociación y trabajo permanentes. Uno de los logros es que permitió la integración de los miembros de las 3 comunidades, de manera que cuando se planteó como requerimiento legal para la personería jurídica esto no fué problema, integraron una sola junta directiva y le pusieron a la comunidad Altos de San Roque. Otro logro fué la devolución del fondo revolvente para la ejecución de proyectos de desarrollo comunitario. Esto implicó una dura negociación con el Arzobispado debido a que éste planteaba utilizar los fondos para otras comunidades. Algunos de los proyectos comunitarios realizados con estos fondos son un taller de carpintería, una guardería y un taller de corte y confección.

La participación del Arzobispado como ente administrador y hasta cierto punto ejecutor del proyecto fué clave, en tanto se colocó fundamentalmente como facilitador del proceso y aunque hubieron muchas discusiones y negociaciones específicas, como la del uso del fondo revolvente, no entorpeció el proceso propio de la comunidad. No hubo tampoco participación de otras entidades no gubernamentales.

Por otra parte, durante la mayor parte de este proceso la comunidad no tuvo contacto con instituciones gubernamentales. Sus contactos fueron con el ministerio de obras públicas, a quien se le solicitaron camiones para realizar el terracedo y posteriormente con la alcaldía municipal, quien exigió la personería jurídica de la asociación para el resto de trámites que aun faltaban, especialmente lo de los servicios. Esto se debió fundamentalmente a que el proyecto estaba apadrinado por la iglesia católica y a que la

compra del terreno se hizo a un propietario privado, a diferencia de la 4 de Octubre y la Nueva Israel.

## **COMUNIDAD 4 DE OCTUBRE**

### **Antecedentes**

Este asentamiento se formó a partir de la fusión de 3 comunidades ubicadas originalmente en el municipio de Cuscatancingo, ellas son: Providencia, Santa Lucía y Florencia, a raíz de que el terremoto del 10 de Octubre de 1986 destruyera la mayoría de sus viviendas. Su ubicación geográfica puede observarse en el Mapa 1. Estas comunidades, integrantes del CCM decidieron unirse para buscar un terreno que les ofreciera mayor seguridad y fué así como el 4 de Octubre de 1987 invadieron ilegalmente el terreno que hoy habitan y cuyo propietario era el Instituto de Vivienda Urbana (IVU), hoy FONAVIPO (Entrevista personal con Guadalupe Martínez, ex-directiva, 20 de Julio 1995).

La toma ilegal de la tierra fué una acción en la que participaron las 3 comunidad junto con el CCM y el Centro de Reorientación Familiar y Comunitaria (CREFAC). Estos dos últimos acompañaron a las comunidades y CREFAC proporcionó además los materiales para la construcción de las viviendas provisionales a mitad del costo.

El terremoto, el nivel de organización de estas comunidades, el apoyo externo y el aprovechamiento de una coyuntura política particular, hicieron posible que esta toma de tierras resultara exitosa. "Inmediatamente que llegamos empezamos a trabajar, hombres, mujeres y niños y gracias a Dios no tuvimos represión, en ese momento estaban en lo de los Acuerdos de Paz, nosotros aprovechamos esa coyuntura y aunque la autoridad se presentó, entró unos minutos y luego se fueron" (Entrevista personal con Guadalupe Martínez, ex-directiva, 20 de Julio 1995).

### **Las negociaciones por la tenencia de la tierra**

Las primeras luchas de esta comunidad estuvieron alrededor de evitar el desalojo a través del aseguramiento forzado de los servicios básicos y luego, a través de un proceso de negociación con el VMVDU sobre la venta del terreno. "Hicimos gestiones legales para tener agua potable y no nos admitieron, entonces la tomamos a la brava una noche. Consultamos con la gente y nos dijo que sí, que le entráramos, pero como se llevó 3 días la ruptura de la mecha se presentaron las autoridades, se querían llevar a unos miembros de la comunidad pero la gente no los dejó y se fueron. Después, tiramos en una madrugada los posteados de luz eléctrica, de cemento, un pasaje sí otro no, con la

colaboración de la comunidad. Lo mismo que con el agua nos pasó con la luz eléctrica, fuimos a hacer gestiones y no nos hicieron caso; pero a medida que los de la compañía CAESS miraban que ya teníamos luz, a cada quien nos hicieron un contrato y hoy ya se paga la luz. En medio de todo eso íbamos trabajando con el terreno, se formó una comisión, fuimos a hacer gestiones al Vice-ministerio de Vivienda, no nos hacían caso, hicimos marchas, sentadas frente al portón del IVU, tomas de calles, en fin hicimos un montón de cosas para negociar lo del terreno" (Entrevista personal con Guadalupe Martínez, ex-directiva, 20 de Julio 1995).

"Ha sido un esfuerzo muy grande el de llegar hasta una negociación, al principio nosotros queríamos negociar pero no hubo una respuesta positiva porque ellos querían negociar el terreno a 350 colones la vara y nosotros les pedíamos un costo mínimo. Como no fué posible negociar continuamos la lucha reivindicativa y buscando otras alternativas" (Entrevista personal con Guadalupe Martínez, ex-directiva, 20 de Julio 1995). Con el aval de la comunidad, CCM y CREFAC gestionaron un proyecto de vivienda frente a organismos internacionales que estaban apoyando los esfuerzos de reconstrucción a raíz del terremoto y es así como en 1992 se logró el financiamiento por parte de Cruz Roja Suiza para la construcción de 113 viviendas.

El gobierno hasta el último momento rechazó esta negociación bajo el argumento de que era una toma ilegal, aunque la razón de fondo podría ser el alto valor urbanístico del terreno. Los pobladores sin embargo, aprovecharon la situación del financiamiento externo para buscar el aval del gobierno. "A través de este proyecto les dijimos, si nosotros tenemos la legalización podríamos hechar a andar este proyecto y prácticamente no habría costo para el gobierno. Ellos aceptaron y dijeron que estaban de acuerdo ya que teníamos ese proyecto y que negociarían los lotes para cada familia. De tanto negociar llegamos en 1993 a que se comprara la vara cuadrada a 65 colones; esto incluiría intereses del 12% y es así como hemos logrado llegar a un momento de negociación y que cada familia tenga su lotecito" (Entrevista personal con José L. Rodríguez, directivo, 14 de Julio 1995). Sin embargo, a pesar de haber negociado bajo estas condiciones hasta agosto de 1995 los habitantes de la comunidad 4 de Octubre aún no habían recibido ninguna documentación ni habían comenzado a pagar las cuotas establecidas con el VMVDU.

Durante todo este proceso de negociación CCM y CREFAC acompañaron a la comunidad proveyendo asesoría jurídica y respaldando a la junta directiva. Su participación como ya se ha dicho antes fué clave también en esta etapa del proceso.

## El proceso de construcción de las viviendas

El proceso de construcción se organizó entre CREFAC y la comunidad con una división del trabajo en que la primera estuvo encargada de la administración de los fondos y de los aspectos técnicos del proyecto y la segunda, de la construcción de las viviendas a través de la ayuda mutua. CREFAC desarrolló también capacitaciones al inicio del proyecto en distintas áreas: albañilería, electricidad, mecánica de banco y techado, las cuales fueron muy importantes sobre todo por la alta participación femenina.

CREFAC hizo el diseño de la vivienda y los pobladores en coordinación con el Vice-ministerio decidieron la ubicación de los pasajes y la calle principal e incluso hicieron los planos para ello. Se organizaron en grupos de 25 personas que funcionaban de lunes a sábado y contrataron 7 albañiles. La junta directiva se reunía semanalmente para organizar los grupos de trabajo y asignar los días en que a cada persona le tocaría trabajar. Cada quien debía aportar 20 horas de trabajo a la semana.

Ya desde el acuerdo de compra-venta de la tierra y luego, durante el proceso de construcción, los desacuerdos con el gobierno de Cristiani se mantuvieron y se hicieron manifiestos a cada paso, por lo que destaca la posición de autonomía y fuerza que ellos mantuvieron. "La construcción duró un año, nos tomamos la calle principal por acuerdo de la comunidad para poder desarrollar nuestro proyecto de vivienda, ya que el VMVDU decía que construyéramos con las champitas en nuestro lote y nosotros les dijimos que eso no nos parecía. Ellos nos habían prometido una donación que da el FONAVIPO en concepto de contribuciones, hicimos toda la documentación de cada familia para poder obtener esa donación, pero como no hicimos lo que ellos querían nos negaron la donación" (Entrevista personal con José L. Rodríguez, directivo, 14 de Julio 1995).

Varias cuestiones merecen ser destacadas respecto al proceso organizativo de esta comunidad. Primero, el rápido proceso de fusión e integración de las 3 comunidades, que posibilitó la elección de una sola junta directiva y el establecimiento de un solo nombre de la comunidad. Asimismo durante el proceso de negociación y hasta la actualidad esta comunidad muestra un elevado nivel de cohesión interna producto en parte, de un fuerte liderazgo en el que las mujeres están también integradas. Existió a lo largo del proceso de negociación una consulta permanente de la directiva con la comunidad que le daba fuerza a las acciones realizadas y constituye uno de los aspectos claves en el proceso de organización y auto-potenciación colectiva.

Segundo, destaca la participación de las mujeres en el proyecto de vivienda. La composición socio-demográfica de esta comunidad explica en buena medida esta situación. El 54.4% de la población de esta comunidad son mujeres y el 34% de los hogares aparecen jefeados por mujeres solas en su mayoría en condición de extrema

pobreza. Aquí el 78% de las familias perciben ingresos inferiores o igual a un salario mínimo, destacando también que la mayor parte de las familias viven de hacer fulminantes que les son comprados a bajo precio.

El hecho de ser ellas las responsables directas del hogar seguramente contribuyó en la tenacidad mostrada por esta comunidad para lograr terminar las viviendas en el plazo establecido y su participación es ampliamente reconocida por los hombres. "La mayoría del trabajo de construcción lo desarrolló la mujer, todas las señoras de la comunidad, no podemos decir que aquí la mayoría de los hombres se metieron directamente al proceso de construcción, son ellas las que se movilizaron y fueron ellas las que en su mayoría construyeron el proyecto" (Entrevista personal con José L. Rodríguez, directivo, 14 de Julio 1995).

Sin embargo, no siempre ellas fueron completamente reconocidas en sus habilidades ni están representadas significativamente en la directiva comunal. En la directiva integrada por 15 miembros el número de mujeres participantes no sobrepasa las 3 o 4 y además, durante el proceso de construcción hubo discriminación hacia ellas en el desempeño de algunas actividades identificadas tradicionalmente como masculinas, es el caso de las instalaciones eléctricas y el techado, en las que la gente prefirió contratar hombres que dejar que las mujeres lo hicieran (Entrevista personal con Marta I. Enamorado, CREFAC, 25 de Julio 1995).

Tercero, el papel jugado por CREFAC fué de apoyo al auto-potenciamiento e iniciativa autogestionaria de la comunidad, tanto en relación al proceso de negociación como de capacitación y de autofinanciamiento de su vivienda. Se estableció de común acuerdo CREFAC-comunidad que la vivienda sería pagada y no regalada a las familias. Cada vivienda fué valuada en 11,000 colones y el acuerdo es que cada familia la pagaría a partir de enero de 1995 en cuotas mensuales de 100 colones. Esto, a pesar de los retrasos en el pago, se ha mantenido por parte de la comunidad.

Cuarto, la vinculación con CCM, una organización de carácter reivindicativo más general fué positiva a lo largo del proceso y es también reconocida por los pobladores.

Quinto, no se han producido en esta comunidad conflictos o fraccionamientos visibles de carácter político partidario, posiblemente porque las simpatías ideológicas de la mayoría están con la izquierda. Es importante dejar en claro que la vinculación de las organizaciones de la sociedad civil con partidos políticos no es en sí el problema, lo que se está sosteniendo aquí es que las organizaciones de la sociedad civil necesitan ser autogestionarias y autónomas respecto al Estado y los partidos políticos en el proceso de su auto-potenciación colectiva.

La relación con CREFAC, CCM y partidos políticos son parte de la construcción de redes verticales que contribuyen en la consecución de los objetivos de las comunidades. Los logros de esta comunidad para garantizar el espacio inmediato de vida, la tierra y la vivienda, constituye un caso ejemplar dentro de la construcción de las bases del poder social.

#### **4. Conclusiones**

El análisis de las 3 comunidades estudiadas nos permite retomar nuestras interrogantes iniciales y plantear algunas conclusiones preliminares.

a) Primera, en contraste con las políticas asistencialistas de la mayor parte de la década de los años 80 los cambios operados a nivel económico y en el papel del Estado respecto a la política social hacia finales de la misma y principios de la presente, el desarrollo de prácticas autogestionarias por parte de las comunidades urbanas se ha convertido prácticamente en una necesidad en El Salvador. Para algunas de ellas, como Altos de San Roque y 4 de Octubre, que nacieron producto de acciones independientes de la esfera estatal, el impulso de este tipo de prácticas data de mucho antes y aunque también es difícil es mucho más claro que en otras, como la Nueva Israel, más dependientes tradicionalmente de las donaciones y ofertas electorales del gobierno.

Los factores claves en este desarrollo autogestionario son, en nuestra opinión, los niveles de cohesión y organización de las comunidades, en donde los liderazgos fuertes y con representatividad juegan un papel fundamental y, la participación en organizaciones reivindicativas urbanas más amplias, como el CCM y CCDSR que posibilita que las luchas individuales de una comunidad trasciendan al plano político local y/o nacional. El acompañamiento de las comunidades que integran el CCM fué clave en el logro del proceso de auto-potenciación y autogestión por la tierra de la comunidad 4 de Octubre, sin su presencia difícilmente la comunidad habría logrado superar los obstáculos interpuestos por el Estado.

En el contexto de gobiernos autoritarios y de un cruento conflicto armado, estas organizaciones comunales surgieron inevitablemente vinculadas a la izquierda salvadoreña, con sus implicaciones positivas y negativas. Es y ha sido positiva en tanto permitió el despliegue de las capacidades individuales y colectivas de los participantes en un proceso político en donde la confrontación constituyó la forma principal de relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado. Sin embargo, la firma de los Acuerdos de Paz y sus implicaciones y, el impulso de un nuevo modelo económico de desarrollo, han planteado una nueva situación frente a la cual la izquierda está teniendo dificultades de adecuarse. El aspecto negativo de esta vinculación está entonces en que

puede también dificultar el desarrollo autónomo y el ejercicio de la democracia interna en muchas de estas organizaciones de base.

Las prácticas autogestionarias respecto a la regularización de la tenencia de la tierra de las comunidades 4 de Octubre y Altos de San Roque representan un potencial para el desarrollo comunitario, en la medida que ha permitido niveles mayores de seguridad respecto al mejoramiento del entorno inmediato de la comunidad y al auto-potenciamiento colectivo. En el caso de Nueva Israel, por la forma en que se produjo, y aunque se garantizó la tenencia de la tierra, es menos claro que esto ha contribuido significativamente al auto-potenciamiento de la comunidad para seguir adelante desarrollándose.

b) Llegamos aquí a la segunda conclusión, la acción del Estado a través del programa "El Salvador, país de propietarios" promueve la autogestión comunitaria hasta el punto que no cuestione lo establecido, estando la participación y el auto-potenciamiento seriamente cuestionados. Se señalan a continuación algunos de sus principales problemas. El primero es que, a pesar de la intencionalidad expresa de que el proceso de legalización sea rápido y eficiente, éste puede durar de 6 meses hasta un año, principalmente por la lentitud en los trámites legales al interior de las distintas dependencias gubernamentales participantes en el proceso. Alrededor de 15 instituciones del gobierno central, entre ministerios y entidades autónomas, participan en la aprobación de localización, recursos naturales, planos, etc.

Un segundo problema es el referido a la legalización de terrenos en zonas prohibidas. A pesar de que la Ley de creación de la unidad del Registro Social de Inmuebles y otras leyes ya existentes establecen restricciones en este sentido y que, desastres de distinto tipo están sucediendo con mayor frecuencia e intensidad en los asentamientos precarios del AMSS, algunos terrenos ubicados en zonas de alto riesgo han sido legalizados. Esta situación, en nuestra opinión, toca el problema del patrón de usos del suelo y la desregulación existente al respecto, en el marco de un crecimiento urbano acelerado y desordenado del AMSS, el cual requeriría ser abordado para proporcionar soluciones más integrales de reubicación de asentamientos y de prevención, que tomara en cuenta las tendencias de los asentamientos populares urbanos, como parte de una propuesta de regularización de la tenencia y de la tierra urbanas más integral. (Baires y Lungo, 1995; FUNDASAL, 1994).

El tercer problema es el referido a la participación de los y las pobladores. El papel de las directivas de las asociaciones comunales, únicas instancias reconocidas por el Código Municipal, es el de ejecutar cada uno de los pasos indicados por las instancias gubernamentales para recibir el título de propiedad, esto es, recopilar la documentación y el dinero necesarios, participar en las actividades convocadas por estas instituciones y



en la toma de decisiones referidas al proceso de legalización, hasta el punto que no cuestione el diseño pre-establecido del programa. El ILP ha incorporado dentro de sus objetivos "la participación de la ciudadanía en los procesos de adopción de decisiones de gobierno que les conciernan, de conformidad con las disposiciones que se dicte sobre la materia" (Diario Oficial, 91). Esto es un avance en relación al pasado, pero nos parece insuficiente en relación a generar reales procesos autogestivos dentro de las comunidades.

c) Una tercera conclusión está referida al papel de las ONGs. La diferenciación del papel que estas pueden jugar dentro de las comunidades es muy clara, sobre todo en los casos de Nueva Israel y 4 de Octubre. Mientras en la primera, el papel de FUNDECOMUNA se restringió a darle seguimiento a los pasos establecidos para legalizar la tierra, en la otra se produjo un acompañamiento de parte de CREFAC a la comunidad, en circunstancias especiales además, que ha contribuido al auto-potenciamiento comunitario y a la generación de prácticas autogestivas. Las actividades de capacitación y de apoyo al proceso organizativo en el caso de CREFAC ha sido muy importante para la comunidad, y sus resultados son visibles en el proyecto de vivienda. No interesa en este análisis calificar a estas ONGs sino señalar que ellas, mientras sean uno de los vehículos existentes en la promoción del desarrollo local y comunal, pueden y tienen que jugar el papel de promover el desarrollo autogestionario y auto-potenciador.

## NOTAS

<sup>1</sup> Es la mejor traducción encontrada para el término en inglés "empowerment", proceso a través del cual las personas y comunidades se fortalecen organizadamente y adquieren "poder social" que les permite mejorar sus condiciones de vida.

<sup>2</sup> Se usará aquí el término "comunidad" para referirse al conjunto de familias que ocupan un espacio común y que tienen una identidad propia.

<sup>3</sup> El MCS nace en Mayo de 1989 como una organización de tercer grado, que aglutina a 6 organizaciones de segundo grado (CCM, CCDSR, AMMA, CJC, COINSA y CORDECOM). Sus objetivos son: contribuir al proceso organizativo, reivindicativo y de autogestión de las comunidades, y contribuir a la formación y capacitación técnico vocacional de los líderes y bases del sector comunal. Entre 1989 y 1995 sus organizaciones miembros han cambiado, pero continúa estando integrado por 6 organizaciones, 3 de las cuales son miembros fundadores.

<sup>4</sup> El CCM surge en la década pasada integrado por una decena de comunidades marginales del municipio de San Salvador. Es miembro fundador del MCS, del cual

formó parte hasta 1994, cuando se separa por desacuerdos con la dirigencia del MCS relacionados con el funcionamiento y la autonomía. La comunidad 4 de Octubre nace vinculada al CCM en 1987.

<sup>5</sup> El Consejo de Comunidades Damnificadas de San Roque, CCDSR se formó el 17 de febrero de 1987 con la participación de 17 comunidades cuyos habitantes fueron afectados por el terremoto de 1986, entre ellas FENADESAL norte, FENADESAL sur, La Vega, Champas Arenales, etc. Se creó más que todo para responder a la emergencia, pero en la medida que las autoridades no respondieron frente a las necesidades de la población damnificada evolucionó hacia una organización comunal de carácter reivindicativo, cuando en 1987 se integra al MCS, organismo al cual todavía pertenece.

<sup>6</sup> CAESS, Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador, administra el pago de la energía eléctrica.

## BIBLIOGRAFIA

Baires S. y Lungo M. "San Salvador: crecimiento urbano, riesgos ambientales y desastres", FUNDE, *Alternativas Para el Desarrollo* No. 9, San Salvador, Mayo 1995.

Baires, Sonia, "La participacion ciudadana en el proceso de planificación de los usos del suelo en El Salvador". Trabajo ex-aula parte del Diplomado Superior en Estudios Urbanos realizado en San José, Costa Rica, Abril 1995.

*Diario Oficial*, Tomo No. 310, Decreto No. 17 1991, San Salvador, 27 de febrero de 1991.

Friedmann, John. *Empowerment, the politics of alternative development*, Blackwell Publishers, Cambridge Massachusetts, 1992.

FUNDASAL, *Carta Urbana* No. 11, San Salvador, Enero-Febrero 1993.

FUNDASAL, *Carta Urbana* No. 27, San Salvador, Agosto 1994.

Lungo, Mario, "Pobreza y gobernabilidad: desafíos para la democratización de la gestión urbana en El Salvador en los años 90", *Realidad*, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades No. 46, San Salvador, Julio-Agosto 1995b.

Lungo, Mario, "La gestión popular en las políticas de vivienda y asentamientos humanos en El Salvador: de Vancouver a Estambul", *Revista CYTED*, San Salvador, 1995a.

McAuslan, Patrick, "Land Tenure and land regularization", *Gestión Urbana*, Vol. 1, GTZ/PGU, Quito, 1994.

PNUD, *Informe del Desarrollo Humano*, San Salvador, 1995.

Zschaebitz, U. y Serarols, J., "Investigación sobre asentamientos populares urbanos en el AMSS", Datos preliminares de la Encuesta socio-económica y físico-espacial realizada en Febrero de 1995. FUNDASAL, San Salvador, 1995.

## Listado de personas entrevistadas

- 1) Susy de Tobar, directora gerencia de proyectos del ILP y del VMVDU.
- 2) Ing. Francisco Mendoza, Director Ejecutivo del ILP.
- 3) Lic. Ruth Candray, directora área social de FUNDECOMUNA.
- 4) Ana María Enamorado, promotora de CREFAC
- 5) Olympia Deras, directora ejecutiva de CREFAC.
- 5) Antonio Ruiz, Directivo de la comunidad La Central de la Nueva Israel.
- 6) Guadalupe Martínez, ex-directiva de la comunidad 4 de Octubre
- 7) José Luis Rodríguez, directivo de la comunidad 4 de Octubre.
- 8) Ester Gómez, participante destacada del proyecto de vivienda, comunidad 4 de Octubre.
- 9) Cándida Evelyn García, ex-directiva de la comunidad 4 de Octubre.
- 10) Rolando Oliva, promotor de CCM.
- 11) Leonardo Hidalgo, directivo del MCS
- 12) Pedro Rivas, ex-directivo de Altos de San Roque y directivo del MCS.
- 13) Enma Alas, directiva de la comunidad Nueva Israel
- 14) Máximo de Jesús Peralta, pdte. directiva, comunidad Nueva Israel
- 15) Miguel Angel Anaya, ex-directivo de la comunidad Nueva Israel
- 16) Ramón Alas, ex-directivo de la comunidad Nueva Israel
- 17) Favio de Jesús Alfaro, ex-directivo de la comunidad Nueva Israel
- 18) Antonio Ruiz, directivo de "La Central" de la comunidad Nueva Israel.

## **ANEXOS**

### **GUIAS DE ENTREVISTAS**

#### **1. Guía para entrevistas con juntas directivas, pobladores y ONGs con proyectos en las comunidades seleccionadas**

1. Orígenes de la comunidad
  - año de formación
  - forma de ocupación/tenencia de la tierra
  - los primeros servicios básicos...
  - relación con otras comunidad u organizaciones al momento de formar la comunidad.
2. La organización comunal y la integración de la comunidad
  - estructura orgánica actual y reglas de funcionamiento (reglamento, estatutos)
  - evolución de la organización comunal (quiénes y cómo participan en las actividades, mujeres y jóvenes en la directiva, recambio de dirigentes, cambios debido al conflicto armado, etc.)
  - nivel de participación de las familias en las actividades
  - tipos de vínculos y redes existentes entre los miembros de la comunidad (familiares, amistad, económicas, etc.)
  - relación con organizaciones comunales y/o partidos políticos
3. Problemas sociales y prioridades del desarrollo comunitario
  - Desastres y riesgos ambientales (inundaciones, basura, aguas negras, contaminación aire y sonora, etc.)
  - Problemas sociales actuales (criminalidad, pandillas juveniles, drogas, niñez, embarazos precozes, etc.)
  - Prioridades del desarrollo comunitario
  - Concepción del desarrollo comunitario (¿con su participación en la directiva, qué espera lograr al final de su periodo?)
4. La gestión por el agua potable y la legalización de tenencia de la tierra.
  - ¿Cómo y quien inició el trámite? Tiempo de duración de proceso
  - Trámites realizados (instituciones involucradas, requisitos..)
  - ¿Cómo se organizaron para darle salida a los trámites? ¿Qué tipo de problemas encontraron? ¿Tuvieron el apoyo de toda la comunidad?
  - Evaluación sobre el proceso (¿Si les tocara volver a hacer estos trámites, qué cosas no harían y qué cosas no harían?)

2. **Guía de entrevista a funcionarios de instituciones encargadas de la legalización de la tenencia de la tierra.**
  
1. Sobre las instituciones VMVDU, ILP, FUNDECOMUNA y FONAVIPO y las actuales políticas gubernamentales
  - reorganización institucional actual (objetivos, funciones de cada institución, proyecciones de corto y largo plazo)
  - funcionamiento del ILP
  - relaciones VMVDU con ILP, FONAVIPO y FUNDECOMUNA y otras ONG's u organizaciones comunales
  - disponibilidad de tierras propiedad del gobierno central o local para reubicación de asentamientos o de vivienda
  
2. Sobre el programa "El Salvador, país de propietarios" y el proceso de legalización de tierras
  - fecha de inicio y objetivos del programa
  - ¿cuáles son los criterios para la selección de comunidades?, ¿quién decide qué terrenos legalizar?, ¿por qué 10 años de residencia permanente?, ¿por qué se legalizan terrenos en zonas de riesgo?, ¿en qué casos procede y realizan reubicaciones?
  - forma de ejecución del programa (procedimiento detallado para obtener título de propiedad, ¿quien inicia el proceso de legalización normalmente?, ¿se ejecuta todo a través de FUNDECOMUNA?, ¿en qué casos el VMVDU asume la negociación y ejecución directa? ¿tienen relación con las alcaldías?)
  - terrenos legalizados hasta el momento (comunidades, no. de familias favorecidas en el AMSS, ¿existen archivos centralizados de cada caso?
  - situación de Altos de San Roque, 4 de octubre y Nueva Israel (estado del proceso, no. de familias con títulos de propiedad, cuotas mensuales, problemas)
  
3. El programa como mecanismo de promoción de la autogestión y el desarrollo comunitarios
  - ¿considera Ud. que este programa favorece el desarrollo de las capacidades organizativas de las comunidades y su desarrollo a largo plazo? ¿por qué?
  - ¿experiencias exitosas para el desarrollo comunitario?
  - problemas principales u obstáculos que tienen las comunidades para valerse por sí mismas.
  - ¿considera que las ONG's pueden jugar un papel importante en el desarrollo comunitario?

### **3. Guía de la entrevista a dirigentes comunales y ONGs sobre el proceso de autogestión social y el desarrollo comunitario**

1. Si entendemos por autogestión todas aquellas acciones iniciadas por las mismas comunidades organizadas para responder a sus necesidades y tomando en cuenta que las condiciones del país han cambiado,
  - ¿considera que existen o se están generando actualmente procesos de autogestión por parte de las comunidades?
  - ¿cuáles son los problemas principales que enfrentan las comunidades en su desarrollo organizativo y en su lucha reivindicativa?
  - Concepción del desarrollo comunitario (¿con su participación en la directiva, qué espera lograr al final de su periodo?)
2. La actual política social y la autogestión comunitaria durante la guerra y en la posguerra (diferencias)
  - ¿Considera que la actual política social del gobierno (salud, educación, legalización de tierras, créditos para vivienda, instalación de servicios básicos, etc.) favorece el desarrollo de las comunidades? ¿por qué? Explique, particularmente en el caso de la legalización de la tierra.
3. Papel de las ONGS respecto al desarrollo de las comunidades
  - ¿favorecen u obstaculizan los procesos autogestionarios?
  - ¿qué tipo de respuesta y participación proporcionan a las organizaciones comunales?
  - ¿son ONG's el CCM y el MCS según la gente?
  - estructura orgánica actual y reglas de funcionamiento CCM/MCS
  - evolución de la organización comunal (quiénes y cómo participan en las actividades, mujeres y jóvenes en la directiva, recambio de dirigentes)
  - tipos de vínculos y redes existentes entre las directivas comunales y el CCM (políticos, familiares, amistad, económicas, etc.)
4. Papel de agrupaciones como el CCM o MCS respecto a las necesidades y acciones de las comunidades
  - ¿fomentan Uds. la autogestión y autonomía de las comunidades?
  - ¿qué tipo de ayuda proporcionan? ¿qué tipo de gestión hacen respecto a las necesidades de las comunidades?
5. Problemas sociales y prioridades del desarrollo comunitario
  - Desastres y riesgos ambientales (inundaciones, basura, aguas negras, contaminación aire y sonora, etc.)
  - Problemas sociales actuales (criminalidad, pandillas juveniles, drogas, niñez,

embarazos precozes, etc.)  
- Prioridades del desarrollo comunitario