

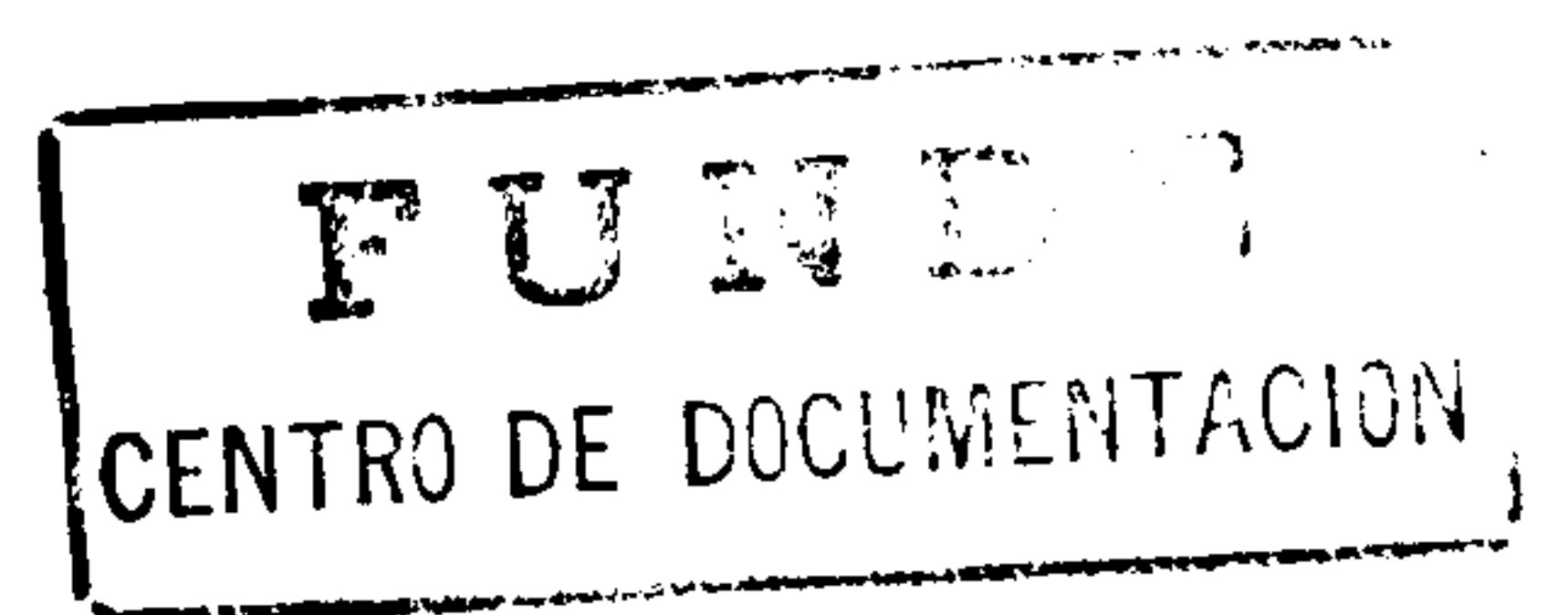
fundes

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 colectiva¹ 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 comunidades² 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)³, del Consejo de Comunidades Marginales (CCM)⁴ y del Consejo de Comunidades Damnificadas de San Roque (CCDSR)⁵, 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).

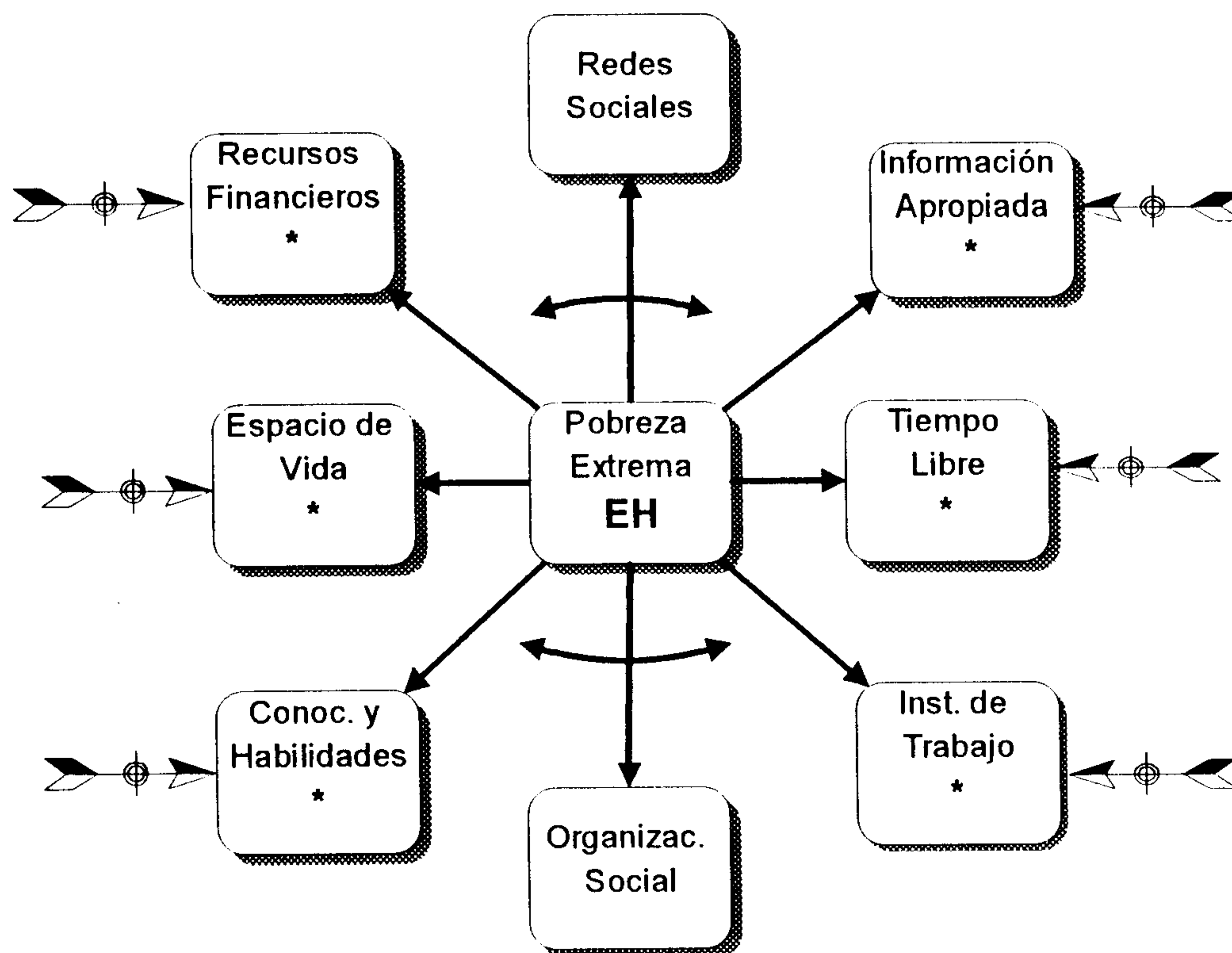
Sin embargo, los sujetos de esta discusión, las comunidades y sus organizaciones, no siempre participan con la misma intensidad con que si parecen hacerlo los agentes externos que deciden y muchas veces condicionan los financiamientos a su propia visión de lo que es el "desarrollo". En nuestra opinión, 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.

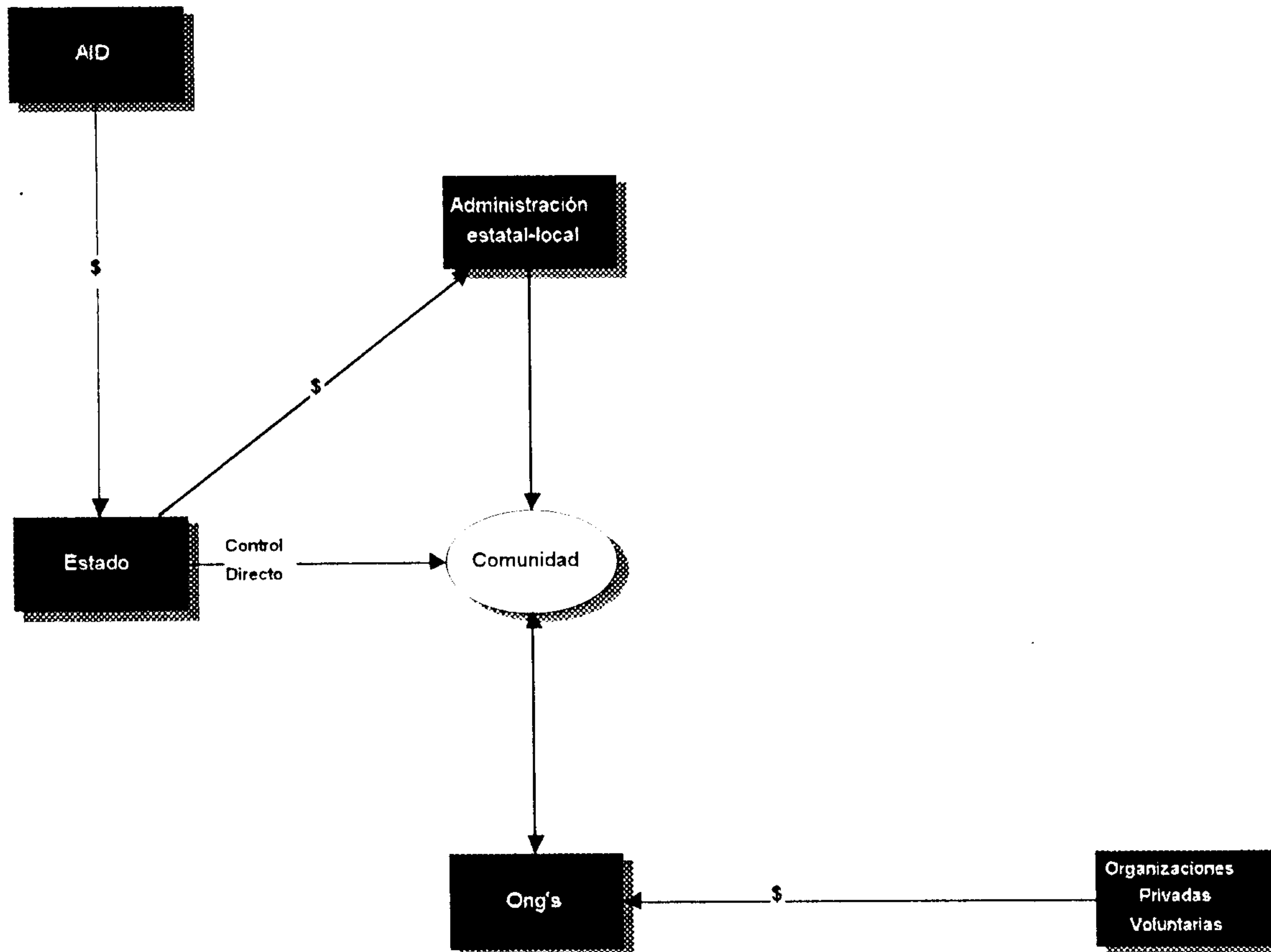
Aunque las organizaciones no gubernamentales, especialmente las últimas, se consideran a sí mismas sociedad civil y se ubican fuera del dominio del Estado, existen en la actualidad cambios en su posicionamiento frente al mismo, debido en parte al impulso de las políticas neoliberales. En América Latina, 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.

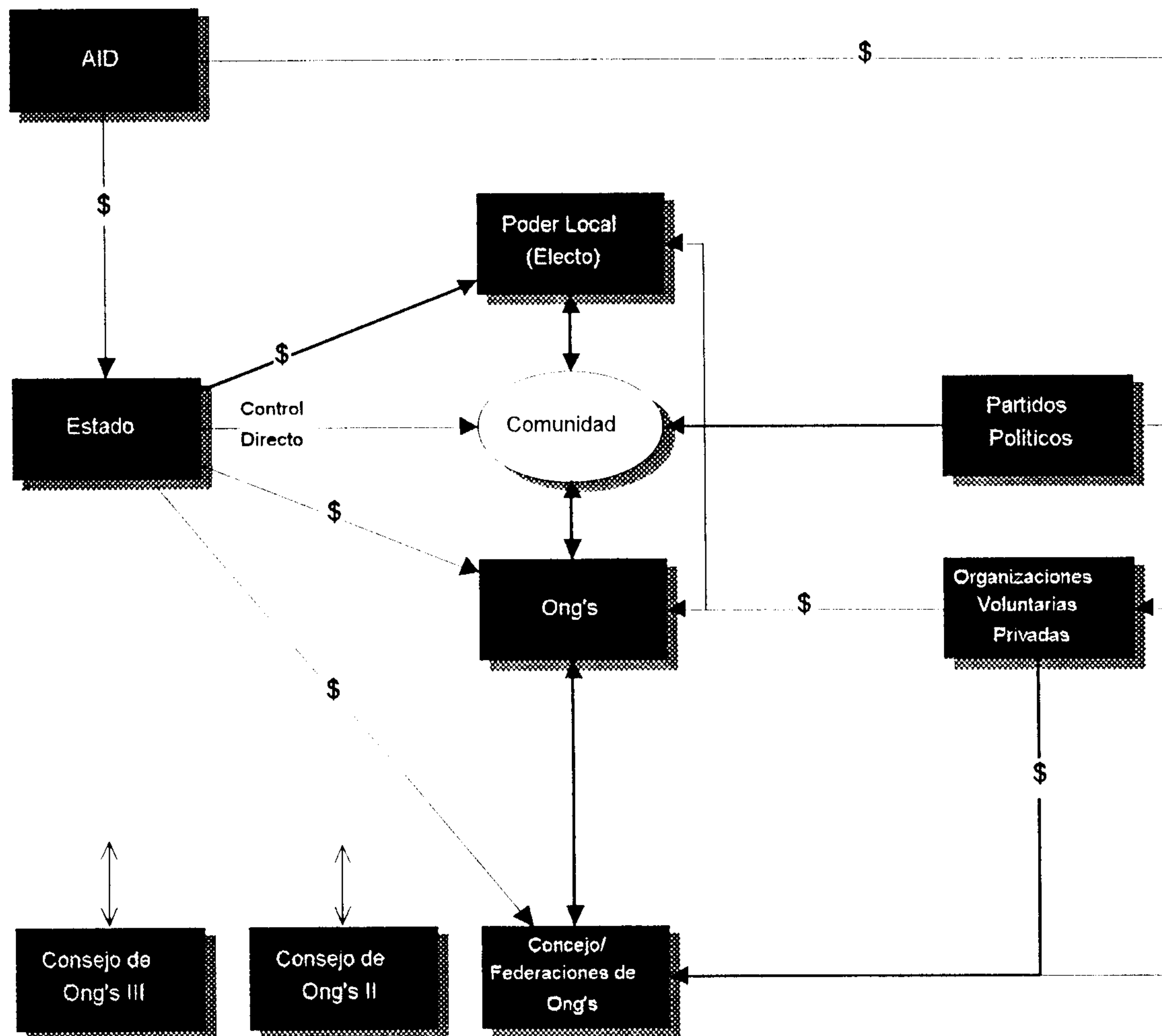
Un estudio realizado en Chile sobre las relaciones sociedad civil-Estado antes y después de la dictadura de Pinochet dió como resultado dos modelos que podrían aplicarse, con sus especificidades, al análisis de estas relaciones en otras sociedades que igualmente experimentan procesos transiciones políticas 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 |
| TOTAL | 25 | 5,203 | 62 |

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).

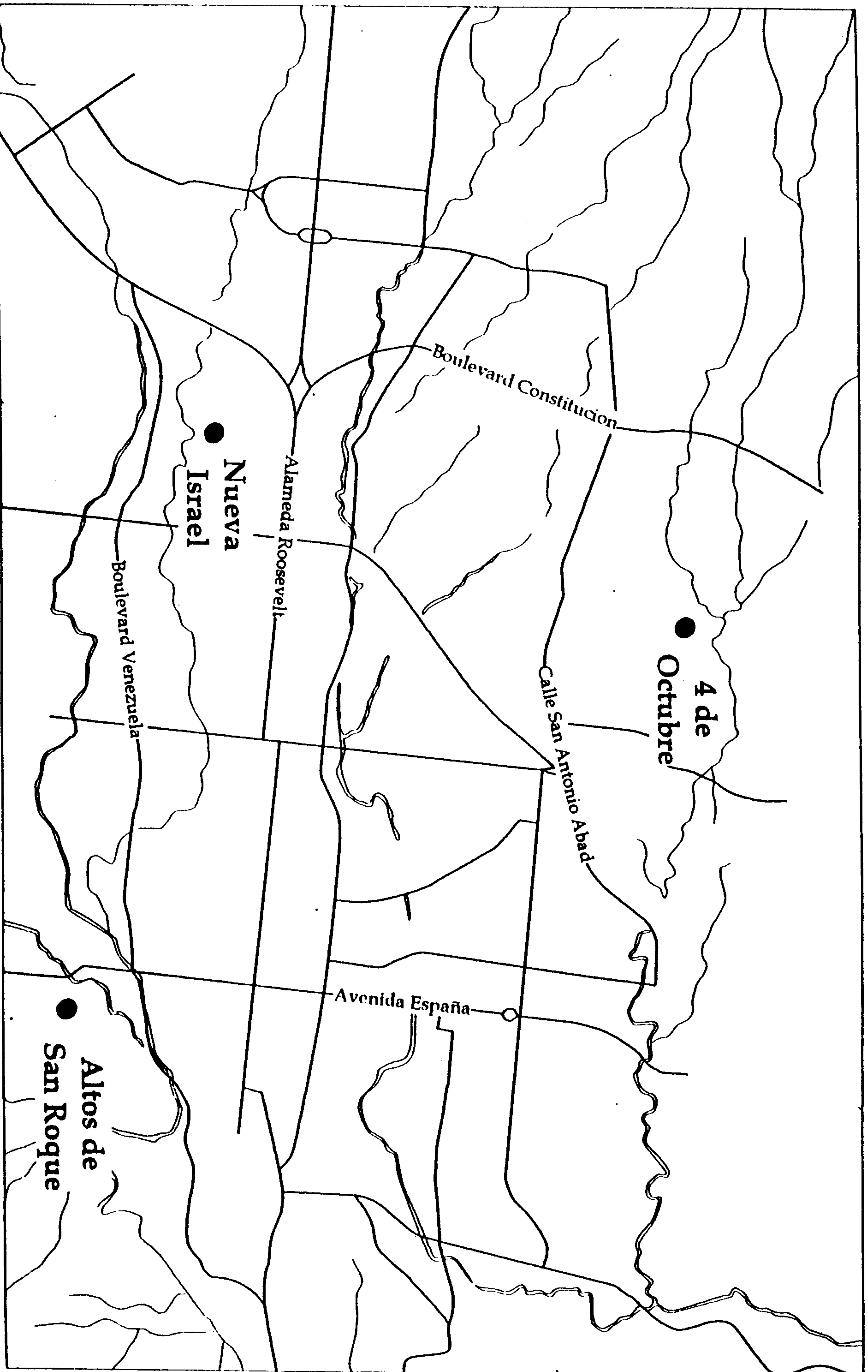
Esta idea sobre el desarrollo desde la comunidad, atractiva para los interesados en novedosas y alternativas formas de lograrlo, nos remite a la cuestión de los actores locales y nacionales, a sus acciones e interrelaciones. Como está dicho en páginas precedentes, lograr un modelo de desarrollo más democrático, 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