

MEDIDAS PARA REFORZAR LA PARTICIPACION DEL SECTOR INFORMAL EN EL CAMPO DE LA VIVIENDA PARA LOS MAS POBRES

GUSTAVO DONOSO*

ABSTRACT

Mr. Donoso presents a case study based on Missio's experience in organizational development in the northern area of the Metropolitan Area of Santiago. Missio is a Catholic Church organization acting at the lowest income levels of population in the city in two different ways: on the one hand, by backing up reivindicative actions of the population through assistance to pobladores organizations; on the other, by acting as their counselors in maximising the output achieved with their own scarce resources. The conclusion attained is that in order to improve the habitat a set of different complementary actions are needed and, most important of all, the generation of income through productive employment.

Trabajo en la Fundación Missio, institución dependiente del Arzobispado de Santiago de Chile, que trabaja en sectores periféricos de esta capital a través de distintos programas de acción, aún no muy integrados: en educación, salud, talleres productivos, apoyo a organizaciones locales y desde hace poco tiempo en vivienda. Nos definimos como una institución de investigación-acción, si bien tenemos mucho más acción que de investigación y como todos los que nos dedicamos más a hacer que a pensar hemos sistematizado poco nuestras experiencias; por esto mismo es que lo que yo pueda decir aquí no lo considero en ningún caso una ponencia, apenas tal vez alcance a algunas ideas sueltas que estamos tratando de integrar y a algunas narraciones de nuestras pequeñas experiencias.

A modo de contexto quisiera rescatar el mensaje de esperanza que Benjamín Nahoum del Uruguay nos entregara al final de su ponencia: "Mucho más temprano que tarde, sin embargo, abriremos en nuestra América las grandes avenidas por donde pasarán los hombres libres para construir una sociedad mejor...". Sin embargo después de 13 años y medio

* Funcionario de Fundación Missio del Arzobispado de Chile. Trabajo presentado al seminario internacional "El Tercer Sector y la vivienda: ¿Una alternativa para el desarrollo del hábitat de sectores de bajos ingresos?", Santiago de Chile, marzo de 1987.

* Véase el trabajo de Nahoum en este mismo número.

de régimen militar mi esperanza se ha ido consumiendo, centrándose cada vez más en el potencial de sólo algunos sectores sociales. Por esto es que las medidas que podemos proponer son muy limitadas y en general se apoyan más bien en lo que desde el universo del mundo popular y de las instituciones de solidaridad podemos hacer, ya que éstos se encuentra muy lejos de nuestro alcance.

Nosotros hemos desarrollado distintas iniciativas, más o menos aisladas, en lo que respecta al mejoramiento del hábitat y el apoyo a la organización popular de los sectores informales, creación de talleres productivos autogestionados, apoyo a organizaciones locales que reivindican frente al municipio y a los servicios estatales de educación, salud y vivienda, apoyo a organizaciones de ahorro para la vivienda, y a partir del sismo de 1985, reparación de viviendas dañadas por ayuda mutua con algunas de esas organizaciones, construcción de viviendas de emergencia a través de talleres productivos de módulos prefabricados y construcción de viviendas definitivas y redes de servicios integrando parcialmente a los propios beneficiarios y a estos talleres productivos de servicios para la construcción. Es sobre estas experiencias y sobre proyectos de integración de ellas que estamos madurando y que quisiera reflexionar en voz alta aquí.

Quisiera basarme en las dos líneas de desarrollo de la participación de los sectores informales en el mejoramiento del hábitat que se han planteado como metas posibles de la participación popular. Esto es, por una parte, la reivindicación al Estado para que implemente una política de asignación de recursos que privilegie a los más pobres y genere los cambios necesarios para este propósito, y por la otra, el desarrollo y la utilización racional de los pocos recursos con que cuentan los sectores informales. Coincido en que ambas líneas deben desarrollarse en forma conjunta, e incluso más, creo deben complementarse para lograr algún nivel de éxito.

LÍNEA DE REIVINDICACIÓN FRENTE AL ESTADO

En relación a esta línea, sin duda alguna el principal obstáculo que hemos encontrado para su desarrollo es la represión, y como consecuencia de ésta, el bajo nivel de permanencia en el tiempo de este tipo de iniciativas, con todo el ingrediente de frustración que conlleva, a esto se suma que las organizaciones que han optado por esta línea no cuentan con mecanismos de presión suficientes y tienen una baja capacidad de negociación frente a los burócratas y tecnócratas del Estado y de los municipios, considerando éstos a los dirigentes poblaciones como interlocutores poco válidos.

Frente a esta línea de desarrollo de la participación de los sectores informales hemos apoyado la consolidación de organizaciones más sólidas, capaces de resistir de mejor manera la represión y capaces de negociar en mejores términos. Para esto creemos deben cumplir algunas condiciones básicas como las siguientes:

1.— Que se sustenten en una base lo más amplia posible, de manera que su presión se haga más efectiva para lo que se requiere que representen necesidades verdaderamente sentidas por la mayoría de los pobladores y sean capaces de desarrollar realizaciones en beneficio de su calidad de vida, ya sea por esta vía reivindicativa o por la de la ayuda mutua, a fin que de este modo se estimule la permanencia de sus integrantes. Se requiere por tanto que su carácter no sea puramente reivindicativo, de manera que frente a una posible represión no se desarticulen sino que sean capaces de reintegrarse.

2.— Se necesita también que sus objetivos sean multidireccionales a fin que acojan la heterogeneidad de intereses y necesidades prioritarias de los distintos sectores que las compongan y, por otra parte, de manera que aun cuando no logren encontrar respuestas a sus demandas en algunos campos sí los encuentren en otros.

3.— Que sus coberturas sean de carácter local a fin que se produzca identidad entre sus miembros y encuentren más fácilmente su contraparte.

4.— Que alcancen altos niveles de participación entre sus miembros, de manera que sean verdaderamente representativas. En este sentido hemos probado adecuaciones orgánicas que descentralicen el cumplimiento de funciones y la toma de decisiones de las cúpulas dirigentes, las que de otro modo al poco tiempo se desgastan por recargo de tareas, se alejan de sus bases o se llevan todos los beneficios; encargándose en cambio las distintas funciones a distintos equipos de trabajo de la base. Con determinados niveles de decisión, de acuerdo a su competencia, se han logrado niveles de participación muy superiores, posibilitándose además desarrollar procesos de capacitación de dichos equipos en tareas más especializadas, de modo de mejorar su eficacia en la acción y su capacidad de negociación, por cuanto establecen relaciones más horizontales con las autoridades de los servicios públicos pasando a ser interlocutores más válidos.

En esta perspectiva las tareas principales de las ONG's pasan a ser las de brindar alero a las organizaciones, información y asesoría respecto a los mecanismos de funcionamiento de las burocracias administrativas y capacitación para el desempeño de tareas más especializadas.

LÍNEA DE DESARROLLO Y UTILIZACIÓN RACIONAL DE LOS RECURSOS PROPIOS

En relación a esta segunda línea de desarrollo de la participación de los recursos informales en el mejoramiento del hábitat, se hace necesario revisar cuáles son los recursos que se puedan encontrar al alcance de éstos, de manera de estudiar las formas de articulación posibles entre ellos. En este sentido tendríamos:

1.— Recursos derivados de programas sociales estatales susceptibles de ser alcanzados por los más pobres: subsidios, créditos hipotecarios, prestación de servicios (POHJ) entre los principales.

2.— Recursos derivados de los propios pobladores, tales como su potencial organizacional, su fuerza de trabajo no utilizada, el conocimiento

que tienen de sus propias necesidades, su capacidad de consumo básico y su, aun cuando mínima, capacidad de pago, y endeudamiento, su capital de técnicos y maestros especializados con la infraestructura de carácter artesanal que en algunos casos poseen (herramientas, talleres, etc.).

3.— Recursos derivados de las ONG's: capitales que son capaces de captar vía donaciones o préstamos de agencias externas o nacionales, profesionales y técnicos en distintas disciplinas y su capacidad de convertirse en mercados solidarios de procesos productivos, infraestructura de locales y equipos.

4.— Recursos territoriales tales como materiales naturales y materiales de desecho disponibles en el territorio y el espacio físico disponible de éste.

Dado que como principal cuello de botella para el mejoramiento del hábitat, en casos como éste, aparece el problema de financiamiento, hemos explorado dos caminos que también se interrelacionan, basándose ambos en los principales recursos con que cuentan los pobres: su fuerza de trabajo y su organización; éstos son la generación de empleos que posibilitan el subir el nivel del ingreso familiar permitiendo por esta vía un mayor acceso a programas de subsidios, créditos y a la vivienda en general, y la generación de iniciativas de ayuda mutua, principalmente por la vía de la autoconstrucción.

GENERACIÓN DE EMPLEOS

Esta actividad debe preferentemente realizarse en áreas productivas de bienes y/o servicios sustitutivos de importaciones y de tecnología, a fin que los nuevos empleos no desplacen mano de obra de otros sectores de trabajadores nacionales, y que no requieran de una muy alta inversión en tecnología.

En relación a este primer camino aparece de inmediato la pregunta ¿con qué capitales se pueden echar a andar iniciativas de este tipo? Difícilmente los vamos a encontrar por el lado de los programas estatales, aun cuando se dan algunos casos (POJH) aparece más clara, aunque con muchas restricciones, la posibilidad de captación de capitales por el lado de los ONG's, capitales que resultaría aconsejable invertirlos esencialmente en herramientas y provisión de materias primas para la producción artesanal a más bajos costos: transporte desde el productor al taller de producción o al banco de materiales, procesamiento intermedio de la materia bruta cuando sea necesario a fin de evitar intermediarios, adquisición en volúmenes mayores a fin de lograr precios de distribuidor y aprovechar economías de escala, entre otros.

Por otra parte, en algunos casos es posible el aprovechar como materia prima materiales naturales o de desecho locales, reduciéndose con esto los capitales iniciales necesarios, los que de alcanzar montos muy pequeños incluso pueden ser solventados por los propios pobladores.

El siguiente gran problema es el qué y cómo producir, para lo cual se pueden articular la gestión de la organización con la capacidad técnica de profesionales de las ONG's y de maestros especializados locales, como

asimismo las infraestructuras y equipos disponibles tanto en el territorio como en las propias ONG's.

Por último queda el problema de la comercialización de lo que se produzca. En muchos casos resulta posible en primeras etapas apoyarse en el mercado solidario tratado como un mercado cautivo, para extenderse con posterioridad a la propia población a través de sus organizaciones, de manera de impedir que los pocos ingresos que componen su capacidad de consumo básico escapen hacia otros mercados, y finalmente, una vez alcanzado niveles de calidad de los bienes y/o servicios que los hagan competitivos, abrirse al mercado global.

GENERACIÓN DE INICIATIVAS DE AYUDA MUTUA

Este segundo camino supone como punto de partida principal la utilización de todos los recursos que puedan captarse de los programas sociales estatales o municipales de manera de obligar al Estado a cumplir con su rol redistributivo, para esto debe tensionarse la capacidad de la organización de presionar al Estado, acudiéndose por tanto desde esta segunda línea a la primera línea de desarrollo de la participación de los sectores informales: la reivindicación. Para esto podrá aprovecharse la asesoría técnica de los profesionales de las ONG's, para facilitar el acceso a trámites y mecanismos que el optar a los beneficios de estos problemas estatales implica. Una vez logrados estos beneficios se hace necesario además asegurar la permanencia en el tiempo de la capacidad de pago de dividendos por parte de los pobladores, a fin de que no se hagan efectivas las garantías, por lo que se requiere asumir niveles de deudas posibles de ser solventadas, utilizar iniciativas de generación de empleos cuando éstos faltan y, por último, la presión y apoyo que la organización pueda brindar a cada uno de sus integrantes en esta dirección. Como vía alternativa o complementaria a ésta es posible también utilizar a modo de fondos rotatorios capitales captables por las ONG's, sobre todo cuando el monto de esos capitales no sea demasiado alto.

Respecto al quehacer mismo de mejoramiento del hábitat es posible articular el conocimiento de sus propias necesidades de los pobladores y la capacidad de gestión de sus organizaciones, con la asistencia técnica y capacitacional de las ONG's, como también los maestros especializados, infraestructuras y equipos que ambas partes posean.

Visto en forma muy gruesa todas estas interrelaciones son las que hemos estado explorando en nuestras diferentes experiencias, pero no cabe duda que por muchas vueltas que le demos no alcanzamos más que a microexperiencias, que si bien son demostrativas de caminos posibles de incursionar con mayor éxito bajo otras condiciones políticas, no podrán exceder del nivel en que se encuentran hoy en día sin una democratización de las distintas estructuras estatales.