

DECLARACION DE CARACAS

Sobre la Rehabilitación de los Barrios Populares

Resultado de la reunión-seminario de altos funcionarios y responsables políticos, en el Encuentro Internacional Rehabilitación de los Barrios del Tercer Mundo, Universidad Central de Venezuela. 25 al 29 de Noviembre de 1991.

En noviembre de 1991 se realizó en Caracas el "Encuentro Internacional Rehabilitación de Barrios del Tercer Mundo". Sus deliberaciones se realizaron en dos planos: un encuentro técnico-científico donde se presentaron y discutieron ponencias sobre el tema de dicho encuentro, y una reunión-seminario de altos funcionarios y políticos de varios países, cuyas conclusiones se vertieron en un documento-relatoría que se le dió por nombre "Declaración de Caracas".

Este documento constituye un buen punto de partida y una síntesis de las líneas maestras para abordar los problemas de los barrios populares, de su reconocimiento y de su rehabilitación para integrarlos plenamente al resto de la estructura urbana de nuestras ciudades. Es por esta razón que IDEC Tecnología y Construcción consideró que puede ser de interés el darle mayor difusión.

CONSTATAIONES ESTABLECIDAS EN COMUN DURANTE LAS CUATRO PRIMERAS SESIONES DE TRABAJO

Venimos de países con situaciones políticas, económicas, y climáticas distintas; dificultades, contradicciones y culturas diferentes. Entonces, el problema del habitante de barrios urbanos, que existe en todas partes, toma formas diferentes: la importancia numérica de los pobladores de barrios, sus condiciones de vida, sus itinerarios, sus tradiciones familiares y comunitarias, la organización de las instituciones nacionales y locales, todo es diferente. Empezando por el nombre que se le dá a los barrios: favelas, kampungs, o quartiers dégradés.

La primera sesión de trabajo fue dedicada a responder la siguiente pregunta:

¿Es posible en esas condiciones aprender los unos de los otros?.

Para responder a esta pregunta, pedimos a cada uno de los participantes identificar, muy brevemente, las dificultades que, a la luz de sus experiencias,

tenían efecto determinante en el éxito o el fracaso de una política en favor de los habitantes de barrios urbanos (aquí se llama rehabilitación de barrios, en otras partes: lucha contra la pobreza, desarrollo social de los barrios deteriorados, etc.).

Fuimos sorprendidos de la convergencia de las respuestas. Una convergencia no a nivel de ideas, sino a nivel de experiencias de funcionarios encargados de resolver los problemas. Podemos afirmar, con bastante seguridad, que existen algunos puntos estratégicos comunes, algunos "cuellos de botella" en la definición e implementación de toda política al servicio de los habitantes de barrios.

Las experiencias de unos y de otros coinciden alrededor de los temas siguientes:

1. Los barrios de habitat precario son espacios donde existen dinámicas económicas, sociales y culturales; dichas dinámicas se expresan bajo formas, a menudo poco perceptibles desde fuera: economía informal, redes subterráneas de solidaridad y de poder, formas de organización, y otras.

Toda política que quiere realmente mejorar la situación pasa por el conocimiento y sobre todo el reconocimiento y fortalecimiento de esas dinámicas. Cualquiera sea el camino ya recorrido, es un proceso que exige ser permanentemente profundizado.

Uno de los aspectos de este reconocimiento es el admitir que, dentro de un mismo país, las situaciones son muy distintas de un barrio a otro, e incluso en el seno de los mismos barrios. Las formas de desarrollo, la jerarquía de las prioridades, el grado de cohesión social, las capacidades de autogestión varían de un sitio a otro. Las políticas a implementar deben ser capaces de tomar en cuenta esta diversidad.

2. La primera etapa para permitir a esas dinámicas expresarse y reforzarse es consolidar y legalizar el derecho de las comunidades a quedarse en el terreno donde están, vendiendo, dando o alquilándoles la tierra a sus ocupantes (salvo en los casos de evidente peligro para los habitantes o para el medio ambiente). Las soluciones adoptadas varían de un país a otro, pero el objetivo de consolidación y seguridad de tenencia es siempre prioritario.

3. La voluntad política de enfrentar la falta de equidad en el reparto de la riqueza encuentra siempre contradicciones tanto a nivel nacional, donde los habitantes de barrios urbanos son muy poco o no representados en el Congreso; como al nivel de las ciudades donde la clase media es muy rara vez favorable a políticas de transferencia de recursos en provecho de las familias de más bajos ingresos; a una consolidación de su presencia en la ciudad o a un fortalecimiento de sus organizaciones así como de su poder.

Entonces es necesario instrumentar mecanismos en favor de:

- Una representación de los "habitantes de barrios urbanos" a los diferentes niveles: nacionales, regionales, urbanos (de vecindario).
- Una coordinación nacional efectiva de la política de rehabilitación.
- La formulación de una política de conjunto que asocie la gestión de la migración, ordenamiento del territorio, y tratamiento de los barrios.
- La movilización regular de recursos al servicio de esta política.

4. No es necesario debatir hasta al cansancio lo que hay que hacer, sino como hacerlo. El debate en torno a los objetivos muchas veces encubre el rechazo de proceder a las reformas institucionales necesarias para construir herramientas eficaces para su implementación.

No hay política eficaz sin reforma de la acción del Estado; se necesitan organismos de ejecución realmente adaptados a la política perseguida.

Toda política en favor del habitat precario implica una transformación de las relaciones Estado-Sociedad. El modo de acción tradicional del Estado y de los organismos públicos, la mentalidad de los funcionarios y de sus empleados, son obstáculos a menudo graves para el éxito de la política: generan acciones sectoriales no coordinadas, dificultades al tratar juntas las dimensiones económicas, sociales y técnicas de los problemas, centralización de las decisiones, estandarización de soluciones, dificultades a percibir la "ciudad informal", ausencia de aprendizaje y de capitalización de experiencias, concepciones autoritarias, "participación" pensada como una adhesión de los habitantes a los proyectos de los organismos, y no como un apoyo a los proyectos concebidos por los habitantes.

5. Los ritmos sociales y los ritmos administrativos y políticos no coinciden.

Hay los tiempos cortos de la respuesta urgente, y los tiempos largos de la maduración de los proyectos, de la consolidación de las organizaciones, de la transformación progresiva del barrio al ritmo de los cambios sociales, culturales y económicos de una población que se integra progresivamente a la ciudad y a la sociedad. Las organizaciones y el financiamiento son muy rara vez adaptadas a los ritmos y a esta progresividad. De una parte, los tiempos de elaboración o de tramitación de los proyectos no permiten responder a la urgencia; de otra parte, el ritmo anual del presupuesto, o el ritmo electoral y las acciones que genera, son poco compatibles con el ritmo de la rehabilitación integral.

6. Los financiamientos deben estar adaptados al tamaño del desafío.

- A nivel macroeconómico hay que explicar la política de financiamiento de la vivienda y el reparto de los recursos entre el financiamiento de

viviendas de las clases medias y el mejoramiento de la situación urbana de las familias de bajos ingresos; es necesario averiguar, con cálculos sencillos, la adecuación de los financiamientos liberados, a la magnitud del problema.

- A nivel de los barrios es necesario: Proceder por dotaciones globales que permiten el arbitraje de las prioridades por los mismos habitantes. Asociar financiamiento público, privado y contribuciones en trabajo. Disponer de mecanismos de decisión que permitan liberar el dinero al ritmo de la maduración de los proyectos. Considerar la gestión del dinero como uno de los medios de reforzar los grupos de aprendizaje y autogestión.

Estos seis puntos constituyen, a nuestro juicio, los términos de referencia para una política de rehabilitación.

En el curso de las discusiones se profundizaron los diferentes problemas y se reagruparon en tres paquetes:

- Fortalecer las dinámicas y la consolidación de la situación inmobiliaria (regularización de la tenencia de la tierra).
- Crear las herramientas institucionales para la definición e implementación de las políticas.
- La gestión del tiempo y de las herramientas financieras.

TEMA 1

RECONOCIMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE LAS DINÁMICAS DE LOS BARRIOS Y CONSOLIDACIÓN DE LOS ESTATUS DE OCUPACIÓN.

Nuestros debates sobre este tema concluyeron en las ideas y convicciones siguientes:

Primero

- Los Barrios de habitat precario son lugares de vida muy dinámicos. Hay que evitar verlos como homogéneos, tal y como lo deja pensar algunas veces su aspecto físico.
- En efecto, el grado y el modo de organización de esos barrios son siempre el fruto de una historia más o menos larga.

El hecho de tener que ver con retos comunes, la homogeneidad cultural o étnica, los acontecimientos que han conducido al reagrupamiento en un mismo lugar, el aprendizaje de la sobrevivencia en la ciudad, el modo de emergencia de los dirigentes escuchados en los barrios, la calidad de esos dirigentes, todo esto interviene para hacer de cada situación un caso específico.

Tomar en cuenta esta especificidad es indispensable para la concepción y la puesta en práctica de estrategias de rehabilitación de los barrios de habitat precario.

Segundo

El fortalecimiento de las dinámicas sociales internas a esos barrios es una condición necesaria a la participación de la población.

La concepción habitual de la participación, comprendida como la movilización de una mano de obra barata existente en los barrios para la realización de proyectos concebidos por otros, o como la consulta de los habitantes sobre sus deseos, sin que ellos tengan que pronunciarse sobre las prioridades y los procesos de realización, es una concepción no puede llevar sino al fracaso.

Para que haya una participación verdadera de las poblaciones de los barrios de habitat precario, es necesario que los habitantes del barrio tengan el control de los procesos de producción y de realización de los "proyectos".

Tercero

Para la gente del exterior de los barrios, aprender a reconocer las dinámicas existentes en éstos, exige tiempo.

Sin embargo, hay que evitar pasar de la ignorancia a la idealización de la "organización popular" o del "trabajo comunitario": los barrios no son homogéneos; los intereses y las solidaridades pueden ser divergentes, los dirigentes que emergen pueden ser absorbidos en los juegos políticos y las competencias fuertes existentes por el control político de esos barrios.

La participación en las actividades asociativas no es permanente; ella no moviliza de forma regular sino a una pequeña minoría de habitantes y no puede mantenerse constante sobre un largo período.

Se nota sin embargo que en esas dinámicas cambiantes las mujeres y los jóvenes juegan un rol estabilizador en el enraizamiento de los movimientos de Barrio. Sus preocupaciones y proyectos deberían por lo tanto ser el objeto de una preocupación particular.

Cuarto

Para fortalecer las dinámicas existentes, hay que invertir la perspectiva de las agencias de desarrollo. El desarrollo es antes que nada asunto de las comunidades concernidas; son ellas las que deben jerarquizar las prioridades, las agencias deben considerarse como medios de apoyo, y hacer más bien con las comunidades que por las comunidades.

Quinto

Los habitantes de los barrios precarios están normalmente en situación económica calificada de pobreza crítica, lo que explica y refuerza su situación social. Es por ello que todo proyecto de rehabilitación de esos Barrios debe buscar no solamente el mejoramiento de las condiciones del habitat, sino igualmente el de las condiciones de vida.

En otros términos, el dinero dedicado al proyecto de mejora debe poder estimular prioritariamente la actividad económica en los barrios, especialmente a través de la realización de equipamientos.

Sexto

Los proyectos de rehabilitación de los Barrios deben ser ocasiones de aprendizaje y de formación. Así se puede destinar, de preferencia, el dinero, a los grupos de usuarios que se organizan para gestionarlo. Igualmente se pueden asociar directamente las poblaciones de los barrios con las acciones a emprender. Por ejemplo, las mujeres para las acciones concernientes a los niños; los jóvenes para las acciones culturales o deportivas.

De ésta forma, se favorece un aprendizaje y un control interno del "savoir faire" que permitirá la permanencia de las acciones más allá del período del proyecto.

Séptimo

La legalización de los barrios (su RECONOCIMIENTO) es el centro de la problemática de la rehabilitación. Se necesita la regularización del estatus de la ocupación. Se trata de un acto prioritario. Las modalidades de ésta consolidación pueden ser diversas, teniendo en cuenta la diversidad de las situaciones. En algunos países ella se hace bajo la forma de la donación gratuita de los terrenos a los ocupantes; pero algunos efectos perversos de esta solución han sido señalados. En otros, la forma de un pago escalonado de las tierras por parte de los ocupantes han sido adoptados; las sumas así recuperadas pueden alimentar los fondos de desarrollo del barrio. La experiencia Filipina ha retenido igualmente la atención. En ese país la Banca Hipotecaria condiciona su intervención en los barrios a la legalización del estatus de los ocupantes reagrupados en asociaciones de vecinos, en el seno de las cuales las perecuaciones pueden tener un papel importante para la concesión de los créditos. En todos los casos, la seguridad del estatus de ocupación condiciona también la voluntad, tanto de invertir en los barrios como el acceso al crédito por sus habitantes. Es también el acto político a través del cual los habitantes de los barrios ilegales ven reconocer su existencia legal y ciudadana.

Octavo

En la concepción de las políticas y proyectos de rehabilitación de los barrios precarios, hay que olvidar la tendencia tecnocrática de querer a todo precio definir

una vocación permanente. La integración de esos barrios al sistema urbano supone que su situación no es fingida. La gente se moviliza, las diferenciaciones se desarrollan, los mercados de la tierra y de la vivienda se establecen. Un proyecto de desarrollo de los barrios y su logro, tendrán efectos de estallido de la comunidad: solidaridad de vecinos en crisis, aumento de los valores de la tierra y de las tasas de alquileres, emergencia de una clase de especuladores entre los primeros ocupantes, etc.

Las disposiciones reglamentarias y jurídicas son inoperantes para frenar sus consecuencias inevitables del éxito y de la integración.

Pero cada vez que las prohibiciones prescritas corresponden a una voluntad de control social de la comunidad sobre ella misma, como consecuencia de un debate se nota una gran adhesión y una disponibilidad de la gente a hacer respetar las reglas promulgadas.

TEMA 2

CREAR MEDIOS INSTITUCIONALES ADAPTADOS A LOS OBJETIVOS BUSCADOS PARA LOGRAR LA REHABILITACION DE LOS BARRIOS URBANOS AUTOPRODUCIDOS

1. Por experiencia sabemos que, el funcionamiento de la democracia no es suficiente para garantizar, ni a nivel nacional, ni a nivel local la consideración y el correcto tratamiento de los problemas que confrontan los barrios autoproducidos.

Es necesario inventar, para los tres niveles: nacional, local (ciudades) y micro-local (barrios), modos de representación de los intereses de los sectores de la población que viven en los barrios urbanos autoproducidos por la población de bajos ingresos. La presencia física de los representantes elegidos o nombrados, así como de las organizaciones no gubernamentales en las instancias donde se define la política, contribuirá a un cambio del discurso de las autoridades, además permitirá un acercamiento más pragmático de los problemas.

2. El mejoramiento de los barrios, con evidentes carencias físicas en su vialidad, servicios y equipamientos urbanos, moviliza a la vez la nación y las colectividades locales (municipios, estados, departamentos, regiones, etc.). En diversos países se han experimentado, con verdadero éxito, tipos de contratos juntando y uniendo el nivel nacional con las colectividades locales y organizaciones de barriadas.

3. En lo que concierne al nivel nacional las políticas tienen que ser:

- Completas: Es decir, relacionadas a las políticas de inmigración, de organización territorial y política de recepción a nuevas poblaciones (varios participantes han hecho resaltar la ineficacia de las políticas de disuación a la llegada de nuevos habitantes que continúan fundando barrios).
- Dotadas de Continuidad: Tomando en cuenta que el éxito de la transformación física de los barrios requiere mucho tiempo, algunos participantes hablaron de convenios gubernamentales estableciendo claramente los objetivos. Se mencionó también programas nacionales dotados de medios específicos y duraderos (previsiones en los presupuestos de varios años).
- Con capacidad de coordinación interministerial que sea asegurada por un ministro de verdadero peso político. Es conocido que varios departamentos son indispensables para llevar a bien las operaciones de rehabilitación.

4. Tal acción se sitúa dentro de un doble contexto: privatización y descentralización eso sabiendo que:

- El libre mercado no permite, en nada, resolver los problemas ligados a los sectores de más bajos ingresos y, en consecuencia, es imprescindible inventar nuevas formas de intervención, a través de las cuales la autoridad pública mantenga sus funciones de orientación, de control, de financiamiento, delegando las realizaciones concretas de las políticas de mejoramiento de los barrios, en manos de estructuras menos rígidas como asociaciones no gubernamentales, asociaciones de habitantes o representantes reconocidos por ellos.
- Es indudable que el éxito pasa por la descentralización radical de las iniciativas así como de las decisiones. A este respecto se requiere la descentralización política pero también la "territorialización del Estado" privilegiando a agencias locales multisectoriales, que dispongan de una autonomía de gestión en el marco de misiones claramente definidas.

5. Visto que tales políticas exigen verdaderas competencias en el tratamiento de los problemas, para actuar de manera eficaz hay que tomar las medidas para desarrollarlas, así como:

- "Aprender haciendo", "echarse al agua", pero claro está, proveyéndose de medios precisos de: memoria, capitalización e intercambios de experiencias.
- Garantizar a las personas encargadas de la puesta en marcha de esta política un estatus que asegure la continuidad en la acción, en el marco de un convenio en el cual se definan los objetivos y obligaciones que hay que respetar.

6. Es imprescindible una evolución profunda de las mentalidades para pasar de: una concepción jerárquica, autoritaria y sectorial, a una concepción descentralizada que privilegie el escucharse mutuamente. Esta evolución

pide una continuidad así como una labor tesorera. La determinación de las capacitaciones profesionales necesarias debe establecerse en estrecha relación con las organizaciones de los habitantes. Estas necesitan apoyarse en: la comprensión de las dinámicas; la escucha mutua, la gestión de la complejidad y la de los conflictos.

7. Los habitantes de los barrios son, en fin, los mejores coordinadores de esta acción multisectorial y los mejores árbitros de las prioridades. Pero hay que ayudarlos dándoles los medios necesarios y procurando que no nazca, en tal ocasión, esta clase de intermediarios los cuales acaparan el monopolio de la representación de las comunidades, siendo así el blanco ideal para una manipulación política.

De ahí la importancia de concebir cursos de formación colectiva y aprendizaje progresivo para la acción. Tendrán que ser creados medios específicos para permitir a los habitantes la movilización de los recursos o apoyos que necesitan (técnicos, pedagógicos, etc.). Sabiendo que es imprescindible una coordinación de las asociaciones de barrios y el desarrollo del intercambio de experiencias entre éstos.

TEMA 3

ALGUNOS PRINCIPIOS PARA EL FINANCIAMIENTO

1. Los mecanismos financieros deben ser sencillos, por dos razones:
 - La complejidad está en el terreno, en la forma de asociar todas las dimensiones del problema, no en los procedimientos.
 - No puede haber confianza donde no haya transparencia; la complejidad de los procedimientos favorece el clientelismo y la astucia.
2. Los mecanismos escogidos deben permitir el financiamiento de proyectos, tanto por su contenido como por su naturaleza. Para dar de tal manera que se permita apoyar y/o estimular la creatividad de los habitantes, de los técnicos, de todos los participantes.
3. Dar prioridad en los barrios al financiamiento de actividades económicas para atacar la raíz del problema de la desigual distribución de la riqueza. Por ejemplo:
 - Actividades informales,
 - Servicios a la comunidad, e incluso, como es el caso de la experiencia chilena, negociaciones directas con empresas exportadoras. Crear micro-

talleres que aprovechen el movimiento de fondo de la descentralización de las actividades productivas a pequeñas unidades.

4. Las familias de bajos ingresos que viven en los barrios no pueden seguir esperando. Es inadmisibles que los recursos disponibles se bloqueen en razón de los problemas de la burocracia la administración centralizada.

El ejemplo de la respuesta rápida de Chile después de la dictadura, con la creación de bancos regionales de proyectos demuestra que es factible provocar innovaciones radicales. (Es recomendable estudiar experiencias, entre ellas ésta).

5. La restauración de la confianza en las instituciones públicas pasa por hechos simples:

- Hablar sinceramente.
- La movilización rápida de fondos para poner en marcha los programas.
- La transparencia en el manejo del dinero y en la evaluación de las acciones.

6. El dinero proveniente de "rentas" como el petróleo en Camerún o en Venezuela, por ser un recurso centralizado por naturaleza, es difícil de movilizar de manera eficiente. En estas circunstancias se hace aún más urgente descentralizar la gestión de manera radical.

7. En todos los países existe el riesgo de que, una parte importante de los recursos se pierda en el camino, financiando las irregularidades de la burocracia.

Desde este punto de vista, los mecanismos de tipo bancario de alcanzar un montaje que asegure préstamos a muy largo plazo y a una tasa de interés razonable, presentan muchas ventajas:

- Los costos de financiamiento se hacen visibles (diferencia entre la tasa de interés del dinero recibido por la agencia y la tasa del dinero prestado a los beneficiarios).
- El préstamo va a un proyecto elaborado a nivel local y cuya factibilidad se puede verificar.
- Se pueden combinar varias fuentes de recursos (Estados inversionistas institucionales, financiamientos internacionales, e incluso bancos comerciales). (Ejemplo de Filipinas).

Esto supone una descentralización muy fuerte hacia las agencias locales e implica a la vez una fuerte cohesión interna del organismo financiero asegurador, gracias a reuniones frecuentes.

Las reglas del juego deben de ser claras y conocidas por los habitantes de los

barrios, discutidas con ellos, y revisables anualmente. El sistema reposa en la competencia colectiva.

8. Varios países financian los estudios de proyectos. Estos financiamientos van directamente a los beneficiarios, estos escogen libremente los profesionales. Este mecanismo sirve para que los profesionales salgan de sus actitudes de dominación y paternalismo. (Ejemplo, algunos casos de México).

9. El ejemplo de numerosos países demuestra que la no recuperación de los préstamos no es una fatalidad. Al contrario, cuando las reglas del juego son claras y cada uno sabe donde va el dinero que paga. Cuando el financiamiento va a proyectos concebidos por la misma gente, la tasa de recuperación de préstamos a las familias de bajos ingresos supera la que se logra con sectores de mayor ingreso.

10. La misma cantidad de dinero otorgada a los barrios autoproducidos y/o habitados por familias de bajos ingresos, puede tener efecto y eficiencia muy diferente (de 1 a 10), según la manera de movilizarla.

11. El desarrollo de una casa o de un barrio autoproducido constituye un proceso de consolidación progresiva que saben hacer las familias de bajos e inestables ingresos, para construir sus casas.

Es necesario ajustarse a los ritmos sociales de desarrollo, en lugar de financiar de una vez por todas una "vivienda mínima". Es necesario prestar a grupos organizados en lugar de hacerlos a individuos.

En el seno del organismo es necesario prestar más atención a los procesos de maduración de los proyectos que a los mismos de los "productos terminados".

- Financiar procesos sociales de desarrollo, y no viviendas mínimas.
- Financiar grupos organizados, y no individuos.
- Dentro de la agencia, prestar más atención al proceso de maduración del proyecto que a las "normas" definiendo proyectos acabados.