

# REFLEXIONES SOBRE EL CONTEXTO ECONOMICO Y POLITICA DEL HABITAT DE LAS PERSONAS DE BAJOS INGRESOS

EDGAR VON KNEBEL \*

## ABSTRACT

*Mr. von Knebel concentrates his analysis on the new constraints that stem out of the international financial situation in which developing countries have to pay a considerable amount of their exports outcome for servicing their foreign debts. This is a severe hindrance for financing development projects, let alone social infrastructures for the poor in squatter settlements and housing. In this context, it does not seem assumable that the State will divert the resources needed to overcome poverty in these countries, on the contrary, most probably military budgets and such will continue at their present levels and suffer no cuts leaving very little space for social development budgets. Two are the alternatives open to the poor in order to revert this process: one, increase its social pressure on the State in order to obtain social reforms needed; two, to use their own resources to overcome their present state. Neither of the alternatives seems to lead to success on its own but it is necessary to merge them into one combined action between State and "pobladores"; democracy seems a prerequisite in this alternative.*

En los últimos treinta años, y especialmente con el acelerado crecimiento urbano, ha habido una permanente preocupación por el desarrollo económico y social de las personas de bajos ingresos. Se podría discutir largamente si estas preocupaciones han tenido o no éxito. Unos sostienen que el desarrollo económico e industrial permitió una absorción muy considerable de mano de obra, permitiendo tener un empleo y un ingreso relativamente estables. Otros sostienen que el desarrollo industrial fue incapaz de absorber suficiente mano de obra para contrarrestar el crecimiento demográfico y que este estilo de desarrollo promovió la concentración de la riqueza. Sin querer entrar en esta discusión, hay que constatar que según estimaciones conservadoras alrededor de 100 millones de personas —o sea un 25% de la población de América Latina y el Caribe— viven en condiciones de extrema pobreza.

---

\* Funcionario de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH. Trabajo presentado al seminario internacional "El Tercer Sector y la vivienda: ¿Una alternativa para el desarrollo del hábitat de sectores de bajos ingresos?", Santiago, marzo de 1987.

La crisis que vive este continente desde 1981/82 ayudó a agravar los problemas estructurales que originan la pobreza. A nivel internacional, se pueden mencionar tres factores fundamentales primero, el deterioro constante de los precios de las materias primas, que son las generadoras de las divisas. Segundo, el peso de la deuda externa. Los países de la región en 1986 tuvieron que destinar el 35% de sus ingresos provenientes de la exportación de bienes y servicios sólo para el pago de los intereses de su deuda externa. El conjunto de los países de la región tiene una deuda que equivale al valor de cuatro años de exportaciones, con una considerable diversidad entre los países. En ese contexto cabe mencionar la fuerte presión de organismos financieros internacionales y de la banca privada sobre los gobiernos para que éstos efectúen ajustes económicos, los que perjudican especialmente a los sectores de bajos ingresos. Todavía no se vislumbra una solución al problema de la deuda acumulada de los países de América Latina, que asciende a 382 mil millones de dólares.

Como tercer factor hay que mencionar la fuerte tendencia proteccionista de los países industrializados, aumentando los aranceles a las importaciones de los países del Tercer Mundo.

Estos factores, junto con la cada vez más acelerada elaboración de productos de tecnologías sofisticadas en los países industrializados —lo que a la larga perjudica la posición de competencia de los países del Tercer Mundo—, muestran que la economía internacional no va a contribuir a paliar los serios problemas estructurales y coyunturales socioeconómicos de la región, sino que significará —con o sin una nueva recesión internacional— un obstáculo serio en la superación de dichos problemas.

No obstante una incipiente recuperación en 1986 en algunos países de la región, la gran mayoría de ellos aún se encuentra con niveles de ingreso marcadamente deprimidos. El producto interno bruto por habitante de la región disminuyó casi en un 9% en términos reales entre 1981 y 1985 y en algunos países esa caída superó el 20%. Las consecuencias económicas, sociales y políticas afectan el bienestar de la mayoría de la población. En un gran número de países, los asalariados han perdido hasta un tercio de su ingreso anterior, reduciendo incluso el más básico de los consumos. Hubo una rápida expansión del desempleo abierto y sobre todo del subempleo dentro de una situación en la cual la población económicamente activa crece, mientras las nuevas oportunidades de trabajo productivo están estancadas o con un crecimiento muy débil, cosa que afecta principalmente a la juventud.

Al mismo tiempo bajaron las asignaciones presupuestarias destinadas al suministro de servicios básicos, como las de educación y salud, con muy serias consecuencias a largo plazo en el proceso de la formación de "capital" humano. En esencia, las estructuras de un sistema de relaciones sociales inequitativas perduran.

Todos los países en esta situación se vieron obligados a adoptar programas de ajuste y muchos, además, los llamados programas de estabilización. El efecto en muchos casos fue recesivo, y a pesar de que en algunos países se pudo disminuir la tasa de inflación, bajaron los índices de in-

versión, lo que compromete la posibilidad de construir una estructura más productiva que sea más competitiva en los mercados internacionales, situación en la que se hace mucho más difícil proteger los ingresos de los estratos económicamente más débiles de la población.

¿Por qué pasamos rápidamente por este mundo de las cifras económicas globales? Queríamos mostrar dos hechos. Primero, que la crisis de 1981/82 no ha concluido, lo que se demuestra claramente con el reciente fracaso de algunos planes de estabilización en la región. Segundo, que esta crisis no sólo agravó los problemas socioeconómicos estructurales, sino que además impidió por varios años a la región la recuperación de su capacidad de mejorar sus condiciones socioeconómicas. A esto hay que agregar que las cifras globales siempre ocultan el verdadero impacto sobre los estratos sociales de bajos ingresos y que su realidad es aún mucho más difícil.

La conclusión a la que uno puede llegar es que los márgenes de políticas redistributivas dentro del sistema predominantemente capitalista en la región son escasos para los próximos años.

Las soluciones tradicionales no han sido capaces de resolver los problemas de la pobreza ni aún en períodos de abundancia. Menos aún lo podrán hacer en períodos de escasez. Pero el error de que el camino del crecimiento económico significa ya la solución de la pobreza se mantiene.

El problema económico aparentemente es de segunda categoría. Ejemplos sobran. La dimensión de la deuda externa de América Latina equivale más o menos a la dimensión del presupuesto anual norteamericano de defensa. En los países de la región frecuentemente los presupuestos militares superan largamente los gastos sociales del Estado; por eso se puede concluir que la pobreza sigue siendo un problema que se origina en decisiones políticas.

Algunas de las soluciones que se podrían mencionar son: evitar el consumo de lujo de sectores sociales de ingresos altos para dar lugar a un mayor ahorro que permita capitalizar más rápidamente y aumentar la producción. También es necesario invertir el ahorro en forma productiva, evitando las inversiones especulativas y alentando las inversiones que ayuden a dar empleo y a satisfacer los consumos esenciales de los sectores sociales de menor ingreso. Asimismo, se pueden aplicar medidas más directas que ayuden a aliviar las necesidades más urgentes de los pobres en alimentación, empleo, vestuario, vivienda, salud, agua potable y servicios de saneamiento y, sobre todo, educación.

Sin embargo, para llegar a aplicar estas medidas, muy someramente mencionadas, se requiere la participación de la sociedad civil desde sus bases y de los propios afectados. En principio son dos las posibles metas de la participación llamémosla popular.

Un objetivo puede ser aumentar la presión social al Estado, vía la reivindicación, para que use el poder para implementar los cambios necesarios, sobre los cuales vamos a discutir en este taller. Las formas de reivindicación pueden variar entre peticiones o una presión electoral, hasta la vía armada. El otro objetivo puede ser de que los afectados aprovechan sus propios medios para solucionar sus problemas. Ninguna de

las dos estrategias tiene por sí sola el potencial de conducir a una solución. Una estrategia netamente reivindicativa de parte de los sectores populares corre el riesgo de terminar con represión y/o frustración. Eso, no solamente por el peligro del clientelismo, sino sobre todo por las condiciones precarias de organización de los más pobres urbanos y rurales. Una política netamente de autoayuda terminará también en la frustración. Aparte de que hay muchas otras razones por las cuales estos proyectos pueden fracasar, la principal razón es que este sector no tiene suficientes recursos como para satisfacer masivamente las necesidades básicas actuales y futuras.

Hay que buscar, y muchos proyectos y organizaciones están en este proceso de búsqueda, una síntesis de las dos estrategias mencionadas; vincular la reivindicación con la organización y la elaboración de soluciones propias. Muchas experiencias en América Latina indican que la pura reivindicación no basta para mantener y fortalecer una organización popular. Se necesita también algo positivo que permita la identificación con la organización.

Ambas estrategias requieren de una organización y volvemos a la precariedad de la organización urbana y rural. Una condición *sine qua non* para poder organizarse con permanencia son estructuras medianamente democráticas, por lo cual el problema del hábitat está íntimamente vinculado con la democracia.

Bajo el término democracia entendemos tanto un sistema formal que permite alguna posibilidad de negociación y de presión, como un concepto sociocultural que persigue una relación igualitaria entre los ciudadanos. En otras palabras, en el caso que no haya ningún margen de negociación —como sucede casi siempre en los casos de las dictaduras militares— los caminos hacia una solución del hábitat están prácticamente cerrados. En el otro caso, que el concepto democrático esté muy débilmente enraizado en la sociedad, también será difícil llegar a satisfacer las necesidades básicas. Esta situación entonces requiere dos tipos de esfuerzos. Primero, promover cualquier cambio o desarrollo que lleva consigo una consolidación de estructuras democráticas formales. En este sentido las estrategias de reivindicación tienen una gran importancia. Para tal efecto las organizaciones populares pueden y deben buscar una coalición política amplia también con otros sectores populares. Pero, como lo destacamos antes, las organizaciones populares, en cuanto se refiere a la organización de los más pobres, son muchas veces inestables, inorgánicas y carecen de una contraparte o "enemigo" claramente definido. A veces son organizados según un criterio de espacio, a veces sectorialmente, y a veces por un problema muy específico. En la mayoría de las grandes ciudades en América Latina falta todavía un concepto de organización para las grandes masas que no sean miembro de partidos y de sindicatos; pero aunque sean miembro, tienen frecuentemente el problema de no encontrar una organización adecuada que les represente en sus problemas del hábitat.

En este sentido hay un desarrollo en América Latina que podría tener efectos interesantes. En varios países de la región existe un cierto proceso de fortalecer a los municipios, incluso vía elecciones democráticas. O sea, el Estado en cierta manera se descentraliza con un concepto espa-

cial. Se puede pensar que las organizaciones populares, que también tienen un concepto espacial, tendrían así una contraparte mejor definida y que se podría desarrollar así un proceso de una cierta interdependencia entre municipalidad y las organizaciones populares locales. En Lima, bajo el gobierno municipal de Barrantes, se produjeron situaciones en las cuales la municipalidad apoyaba demostraciones reivindicativas contra el gobierno central. En este caso la Municipalidad de Lima dependía de las organizaciones populares para mejorar su posición de negociación con el gobierno central. En este sentido las organizaciones populares territoriales parecen tener una cierta ventaja en cuanto a una representatividad comparado con las organizaciones sectoriales, las que, sin embargo, son necesarias para las actividades concretas y para mantener el tejido social en los barrios.

El segundo tipo de esfuerzo necesario es un cambio de las relaciones entre las personas para perseguir el concepto sociocultural de la democracia. Consciente de las grandes diferencias entre los países de la región, al respecto creo que el concepto social dominante en la región es jerárquico y actúa vía la represión tanto la autorrepresión como la represión del otro. El ejemplo tal vez más claro es la relación habitual entre hombre y mujer. En este punto veo una directa vinculación entre lo micro y lo macro. Si las relaciones entre los padres y entre los padres y los hijos no tienen un concepto democrático, es poco probable que la sociedad en general pueda tener este concepto. Y dentro de este contexto veo las actividades del tercer sector como algo fundamental. En el caso que ellas tengan nociones democráticas los participantes se convierten en actores de este proceso largo de cambio. Por esta razón veo que en el momento el tercer sector no es todavía un modelo como debería ser una economía enraizada en la solución de las necesidades básicas de la población mayoritaria, como lo ven algunos. Pero tampoco veo su función como de emergencia. Su principal logro es promover un proceso de cambio sociocultural. Dentro de este marco están desarrollando soluciones valiosas que puntualmente pueden servir como modelo. Pero su importancia socioeconómica la consiguen conjuntamente con las organizaciones, partidos o movimientos reivindicativos.

Para terminar quisiera agregar más bien una pregunta, la que podría ser discutida, y se refiere a las ONGs, que tienen un papel preponderante en el tercer sector. En este momento están "de moda" en las agencias bi y multilaterales de apoyo y los recursos para ellas aumentan rápidamente. Mi pregunta es ¿quién o qué legitima el trabajo de estas organizaciones?

Cada vez más —especialmente en Centroamérica— surgen organizaciones con objetivos y canales de recursos oscuros, pero que reclaman ser una ONG o consiguen, a través de las Naciones Unidas, el status formal de una ONG.

La otra pregunta sería ¿cómo podrían legitimarse? Los gobiernos, aún los democráticamente elegidos, obviamente no sirven para controlarlas. Justamente, por la importancia que tiene la mayoría de las ONGs de la región en el desarrollo del hábitat, parece ser necesario encontrar una respuesta.