

1. La participación de la comunidad no es un proceso fortuito sino que involucra la formación de organizaciones como los consejos comunales, cooperativas, comités de damas, organizaciones ecológicas, etc. con las cuales es posible canalizar móviles de participación.
2. La participación tiene un aspecto de *obtención de poder*. Este aspecto constituye el elemento más característico del enfoque de la participación de la comunidad y que lo diferencia de otras formas de actividad de la misma.
3. Para que pueda haber una auténtica participación, es necesario que la gente local se libere de controles externos. Ello supone independencia, tanto política como económica.
4. Para tener poder se requiere de autosuficiencia económica, y también implica la creación de instituciones que permitan a la gente local la toma de decisiones relativa a sus propias prioridades y programas. También implica el surgimiento de las actitudes y destrezas necesarias para negociar con miras al logro de metas locales.
5. Se requiere del apoyo estatal. La noción de la obtención de poder, más que los demás elementos, atrae antipatías hacia el apoyo del Estado, las comunidades creen poder organizarse sin la participación gubernamental en su desarrollo, así como muchas organizaciones estatales consideran innecesario apoyar la participación ciudadana.
6. Los paternalismos de Estado, así como afirmar que los servicios estatales son ineficientes, costosos y burocráticos tienen que ser superados por adecuadas maniobras de aprovechamiento de las coyunturas que el poder establecido ofrece o por presiones y cambios en discusiones abiertas con las autoridades.
7. Se plantearán propuestas ante el Congreso Local y las instancias jurídicas para que la participación de los gobiernos no actúe como inhibidor del surgimiento de respuestas de la base de la comunidad.
8. La participación de la comunidad no puede estar totalmente separada del patrocinio gubernamental, es obligación de este apoyarla, pero este tiene que ser discrecional y respetuoso de la libertad e identidad comunitaria. Sobre todo si esta ha surgido con esponta-

- neidad ya que fortalece y promueve el desarrollo auténtico.
9. Si lo anterior no puede lograrse, se recurrirá a organizaciones civiles de reconocida prestancia nacional e internacional que avalen y alienen a estos grupos a desarrollar técnicas que les confieran mayor poder e incrementen su efectividad política.
10. Para asegurar ayuda sin control, las comunidades locales tendrán que adquirir astucia política. A través de un proceso de *toma de conciencia*, deben conocer mejor su situación y aprender las técnicas que les permitan ganarle la partida al Estado manipulador. También deben aprender a usar tácticas de confrontación para exigir servicios y asegurar el apoyo adecuado a sus esfuerzos de desarrollo.
11. Las comunidades deben pedir apoyo a las organizaciones no gubernamentales progresistas ya que éstas tienen capacidad de movilizar una ayuda financiera cuantiosa para las iniciativas locales por el flujo de asistencia internacional para proyectos de desarrollo.
12. En vista de la pobreza de numerosas comunidades del Tercer Mundo, existe una urgente necesidad de apoyo externo. En la medida que se incrementa la necesidad de ayuda financiera, de tecnología y asistencia técnica es difícil visualizar cómo las comunidades locales pueden obtener el apoyo que requieren sin ayuda externa.
13. Lo anterior no elimina que el Estado debe distribuir mejor los recursos de comunidades más adineradas hacia otras más pobres. Son aspectos de justicia social que tiene que irse logrando por la presión de la participación comunitaria.
14. Deben analizarse a través de los consejos comunales los papeles respectivos del Estado, la comunidad y de los sectores voluntarios, analizando los puntos fuertes y débiles de cada uno de estos sectores.
15. Es necesario identificar estrategias para la armonización de las contribuciones de la comunidad, del Estado y de las organizaciones no gubernamentales. Estas estrategias pueden clasificarse en función de la manera en que se definan las relaciones Estado y sociedad.
16. Estas estrategias no deben poner el acento en el conflicto y la confrontación sino en la cooperación y los consensos. Para ello deben existir órganos consultivos, la introducción de procedimientos for-

- males obligatorios de consulta entre funcionarios y comunidades locales.
17. Deben otorgarse cursos de capacitación para la participación tanto para funcionarios públicos como para miembros de la comunidad y el establecimiento de procedimientos para evaluar el apoyo estatal.
  18. Las estrategias que emanan de una perspectiva de conflicto ("Puntos Instantes") recalcan la necesidad de las comunidades locales de conocer más profundamente la estructura social y su propia ubicación en la misma *mediante un proceso de toma de conciencia*. Se les alienta a aprender tácticas de negociación política y a desarrollar confianza en sus actuaciones con las organizaciones gubernamentales. Es evidente que ambos enfoques son válidos, y que ambos pueden ser aprovechados en forma efectiva para fortalecer la posición de la comunidad local en su trato con el Estado.
  19. Mediante una síntesis basada en estrategias de esta índole, las comunidades locales pueden incrementar su bienestar y adquirir un mayor control sobre los asuntos que les conciernen.
  20. El desarrollo, en esencia siempre estará centrado en la persona. Numerosos proyectos tales como los relativos a la salud, la nutrición y la educación claramente tienen a la gente como foco de atención. Pero el papel de los factores relacionados con la gente es crucial en aquéllos proyectos de infraestructura en los cuales la dimensión humana no resulta tan evidente.
  21. Los proyectos de desarrollo industrial deben dedicar atención a la motivación de la fuerza laboral o al desarrollo de una comunidad viable para los trabajadores y sus familias, ya que si esto no se considera tienen poca probabilidad de avanzar sin tropiezos.
  22. Debe facilitarse siempre el consenso entre las personas dedicadas a reflexionar en los consejos comunales acerca de que el desarrollo reside en aceptar que *la gente es -y debe ser- el punto de partida, el centro y el propósito final de cada intervención tendiente al desarrollo*.
  23. Esta preocupación centrada en la persona debe ser nodular. Se estima deseable sobre la base de consideraciones prácticas, pues la experiencia confirma que los planes tienden a fracasar cada vez que

- los organismos de desarrollo dejan de tener en cuenta a la gente.
24. La activa participación de las personas en el proceso de desarrollo contribuye a logros de eficiencia en las operaciones relacionadas con los proyectos en diversos aspectos importantes. Lo anterior si no se toma siempre en cuenta corrobora los innumerables fracasos de muchas comunidades en el Tercer Mundo.

#### 4.4.1. La creación de los Consejos Comunales

¿Qué son los Consejos Comunales de Participación Ciudadana?:  
(tomado de un Congreso Latinoamericano en Chile sobre Participación Ciudadana en 1987).

1. Es un movimiento comunitario que provoca procesos de participación en la toma de decisiones con respecto a la Gestión Comunitaria.
2. Los C.C.P.C. A.C. están basados en procesos democráticos, participativos, respetuosos de las personas, la naturaleza y las generaciones futuras.
3. Los C.C.P.C. A.C. viven siempre un proceso de vinculación con los diversos actores locales (los presidentes de vecinos, los estudiantes, los jóvenes y los ancianos) con los otros consejos comunales de otras comunidades que conforman un consejo comunal central a nivel estatal. Constituyéndose en facilitadores de su desarrollo.
4. Los C.C.P.C.A.C. son la conciencia comunitaria. Son el puente entre la ciudadanía y las instituciones gubernamentales, las empresas y todas las instituciones privadas que incidan sobre la problemática comunitaria.
5. Son organizaciones funcionales autónomas, es decir independientes del Estado, respaldadas por la Ley sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales, en las que se incentiva la participación de la comunidad para su desarrollo.
6. Son organizaciones que permiten estimular el desarrollo y la descentralización, además son el punto de encuentro con todas las organizaciones que tienen interés y responsabilidades al interior de la comuna.

*¿Cuáles son sus funciones?*

Los consejos, tendrán varias funciones específicas, de las cuales podemos destacar:

1. Incentivar cambios de conducta en las personas, organizaciones e instituciones con respecto a la gestión comunitaria.
2. Buscar soluciones a los problemas comunitarios con la colaboración directa de las autoridades municipales, los empresarios, las organizaciones civiles y la comunidad.
3. Realizar una educación para la participación y el desarrollo humano, por medio de campañas enfocadas a la investigación y el diagnóstico de la comunidad.
4. Promover el conocimiento de las realidades de la comunidad y los diferentes proyectos de desarrollo, así como las técnicas de resolución de problemas en establecimientos educativos, parroquias, sindicatos, grupos de vecinos, etc.
4. Informar constantemente a la comunidad, mediante murales, pancartas en los lugares más visibles y si es posible por radio, diarios, boletines, magnavoces, sobre las necesidades de la comunidad, sus principales problemas y las soluciones que se proponen.
5. Promover la creación de micro y medianas empresas, poniendo en contacto a las personas, las familias y los grupos que buscan un desarrollo económico viable con las instituciones que se han abocado a esta promoción.

*¿Quiénes pueden participar en los C.C.P.C.A.C.?*

Los consejos pueden ser constituidos por:

- Juntas de vecinos.
- Organizaciones sindicales.
- Dueñas de casa.
- Organizaciones campesinas.
- Organizaciones indígenas.
- Centros juveniles.

- Instituto de la Senectud.
- Grupos ecologistas.
- Organizaciones feministas.
- Empresarios e industriales.
- Representantes de los municipios.
- Representantes de los partidos políticos.
- Representantes de medios de comunicación.

En general, todas las personas, organizaciones que manifiesten interés por participar en el desarrollo de la comunidad.

*¿Cómo se forman los Consejos?*

1. Crear un comité organizador compuesto por cinco a diez personas interesados en solucionar y crear conciencia sobre los problemas ambientales.
2. Realizar una convocatoria a los presidentes de las Juntas de Vecinos y otras organizaciones de base, líderes de la comunidad, jóvenes y ancianos, para presentarles la iniciativa de formar el Consejo Comunal.
3. Dichas personas deben recibir una capacitación de aproximadamente 42 hrs. de duración una vez a la semana, con talleres de tres horas por cada sesión sobre lo que es una comunidad creativa, sus principios y características, así como la metodología de participación ciudadana.
4. Realizar una asamblea constitutiva en la que ante un notario o un oficial del Registro Civil (el notario cobra honorarios, el oficial civil es mandado por la Ley). Se aprobarán los estatutos de la organización, se elegirá un directorio provisorio, se levantará una acta con los acuerdos señalados que deben incluir la nómina y características individuales de los asistentes. Estos deben ser un número representativo de la comunidad (unas 20 personas como mínimo) y mayores de 18 años con cédula de identificación.
5. Debe mantenerse un libro de registro de los socios del consejo. Este libro puede abrirse antes de la asamblea constitutiva y debe contener

como mínimo, nombre, dirección, número de registro de carnet y firma.

6. El acta de la asamblea constitutiva, debidamente timbrada y firmada por el notario u oficial del Registro Civil, debe ser depositada en la Secretaría Municipal, donde será inscrita en el registro de las organizaciones comunitarias. La protocolización jurídica se obtiene por este simple acto.
7. Después de 90 días, contados de la inscripción en el registro de las organizaciones comunitarias, debe realizarse la elección de la directiva definitiva de la organización.

#### ¿Cómo puede organizarse el trabajo?

Las diversas funciones que deben llevar a cabo los consejos comunales pueden desarrollarse por medio de las diferentes comisiones de trabajo, según el tema específico de que se traten en las áreas prioritarias que la asamblea estime pertinentes, como un ejemplo: Comisión de Educación y Difusión, Comisión de Estudio de Proyectos Comunitarios, Comisión de Jardinería, de Reforestación, etc.

Es necesario establecer reuniones de información al consejo con una periodicidad previamente establecida, así como reuniones de trabajo y coordinación entre las comisiones y entre éstas y el directorio, de tal manera que no se exageren las reuniones, ni el tiempo, ni la frecuencia.

#### ¿Qué son los estatutos?

Son las normas de funcionamiento interno de la organización, el reglamento, por el cual deben regirse los socios, y deben ajustarse a la Ley.

Los estatutos contemplan los siguientes puntos:

- Fines y objetivos
- Requisitos para ser socios
- Derechos y obligaciones de los socios
- Elección de la directiva
- Funciones del directorio

- Funciones de las diferentes comisiones
- Patrimonio del consejo
- Modificación de los estatutos
- Disolución del consejo

#### 4.4.2. Ejemplos de comunidades en proceso, soportemúltiple de estos proyectos

He elegido dos ejemplos de comunidades en proceso en la América Latina, uno en Perú, Villa el Salvador y otra en México, San Miguel Teotongo, porque cuento con amplia bibliografía que les facilita comprender a los participantes de este curso el interesante proceso que siguen estas, surgidas de la base de la estructura de poder y que aplican la auto-organización como variable conductora de su hacer cotidiano. Es posible que al presente hayan modificado su siempre dinámico proyecto pero sirven para analizar en ellas lo que he planteado todo a lo largo de este cuaderno de trabajo. Espero así mismo que este trabajo les sirva de retroalimentación a los investigadores de esas mismas comunidades, así como las observaciones de los participantes activos en este curso y los mueva a visitarlas.

##### 4.4.2.1 Villa El Salvador en Perú

La experiencia de Villa El Salvador: del Arenal a logros fundamentales a través de un modelo social de avanzada. Por Carlos Franco tomado del libro *Pobreza* de Bernardo Kliksberg (compilador) que editó el Fondo de Cultura Económica en 1993.

El propósito de este trabajo es relatarles la experiencia del desarrollo de una comunidad peruana cuyo nombre es Villa El Salvador. Por cierto, las características que ha tomado el desarrollo de esta comunidad son en un cierto plano, semejantes a las características que adoptan otras comunidades tanto peruanas como latinoamericanas en su propio desarrollo. Sin embargo esta experiencia presenta ciertas características que según

un amplio consenso internacional al respecto la singularizan, la distinguen de otras experiencias conocidas. Por ello la intención de presentarles ciertos rasgos que según mi opinión son intrínsecos originales de esta experiencia de desarrollo comunal. Acaso convenga aproximarnos a la experiencia de Villa El Salvador describiendo precisamente las condiciones en las cuales comienza el desarrollo.

Corría el año 1971 cuando en Lima se produce un hecho que conmueve a la opinión pública: me refiero a la invasión de unos terrenos por un grupo de aproximadamente 200 pobladores que se instalan en unos terrenos cercanos a las áreas residenciales de los grupos sociales de más altos ingresos en el país. Estos terrenos eran propiedad de poderosas empresas inmobiliarias privadas, propiedad del Estado e incluso, propiedad de la Iglesia y de cooperativas de viviendas. A los pocos días de realizada la primera invasión, sin embargo, ocurre un hecho insólito porque centenares y miles de familias que habitaban en las zonas turgurizadas del casco urbano como los llamados pueblos jóvenes, situados en la periferia de la ciudad comienzan a acudir a la zona de manera tal que no pasan dos semanas y de pronto la invasión congrega ya aproximadamente 40.000 a 50.000 personas.

Este hecho determina una ampliación del área invadida y se produce entonces una conversión del problema inicialmente poblacional o de ocupación de un territorio en un problema político, en vista de la amplitud que había tomado la invasión y la extensión del área ocupada. Se producen pronunciamientos de parte de todas las organizaciones interesadas en la resolución del problema. Los diarios, la radio, la televisión convierten esta invasión en noticia de primera plana, y por tanto el hecho se convierte en un hecho político que abre un debate nacional a propósito de si conviene o no en esos años iniciar una suerte de reforma urbana.

Una vez producido el hecho, el gobierno interviene, se produce una represión policial que concluye finalmente con la pérdida de la vida de uno de los pobladores y la intervención y la intervención de la Iglesia. Como había una preocupación especial del gobierno de la época por resolver el problemas, se determina una solución aparentemente extra-

ña para los usos y costumbres del país. Se llega a una suerte de acuerdo entre el gobierno y los pobladores que determina que estos sean trasladados a un vasto arenal situado a unos 19 km. Al sur de Lima, en el cual comienza a desarrollarse la historia de la comunidad de Villa El Salvador.

Desde este momento hasta el presente han transcurrido aproximadamente 21 años. Para poder valorar la experiencia, se debe recordar, que esa comunidad inicialmente de 50,000 personas, se ubica en un escenario original que es un inmenso arenal, desprovisto de todos los recursos necesarios para la preservación, la conservación y el desarrollo de la vida. Al mismo tiempo, esta área se encuentra desvinculada de los medios de comunicación, de modo tal que había que recorrer 3 km., por parte de los pobladores para poder encontrar las pistas de acceso a sus centros de trabajo en Lima. En este escenario natural, desafiante, privados de recursos que comienza la historia de Villa El Salvador, pero conviene también tener en cuenta que en estos años, la sociedad, la economía, la política y el Estado en el Perú, entraron en una profunda crisis. En estos años el producto interno bruto no creció, a pesar de que la población lo hizo a un promedio de tres y luego 2.6 por ciento de crecimiento demográfico.

Entre el crecimiento de la población y el crecimiento de la producción se produjo una brecha progresivamente más dramática del ingreso y una suerte de generalización de la pobreza en el país. Finalmente, conviene también recordar que en los últimos años el aparato productivo no estuvo en condiciones de brindar empleo adecuado a la población. Según estadísticas del año 89, solamente se encontraba en una situación de empleo adecuado el 20% de la población económicamente activa, que es otra manera de decir que el subempleo se ha convertido en la modalidad de existencia de la población y la cultura del trabajo de Perú.

Que durante todo el transcurso de la vida de la comunidad ella no ha contado con un apoyo sólido, masivo y oportuno de recursos públicos; acaso por ello todo aquello que puede hoy en día registrarse en Villa El Salvador, es producto del esfuerzo de la propia comunidad. Si cualquiera ingresa algún día en la comunidad advertirá que sobre la base de lo

que fue inicialmente un arrenal se han construido aproximadamente 50,000 viviendas, de las cuales el 90% fueron levantadas por el esfuerzo de los pobladores. En Villa El Salvador habitan ahora aproximadamente 250,000 personas y organizan sus viviendas en una 300 manzanas, en 110 grupos residenciales, y en 7 sectores. Cerca del 75% de las viviendas tienen instalados servicios de agua y drenaje y disponen de 64 establecimientos educativos, 41 núcleos de servicios integrados de salud, educación y recuperación nutricional. Está atendida en sus necesidades de salud por aproximadamente 51 tópicos, 4 centros de salud comunitaria de los cuales 2 son hospitales para la atención materna infantil, tiene un moderno centro de análisis para enfermedades e incluso un red de farmacias que permiten atender relativamente bien las necesidades de salud de su población.

Es necesario también decir que el abastecimiento de la comunidad es servido por 31 mercados, aproximadamente 1,100 pequeñas bodegas, y finalmente uno puede ahora percibir que la estructura vial interna funciona relativamente bien, al amparo de 4 rutas principales de carácter paralelo y 7 avenidas perpendiculares que comunican a las diferentes áreas de la comunidad. Existen también medios de comunicación que vinculan fluidamente a la población con la capital. Pero acaso más importante que todo ello, sea verificar el hecho comprobado que esta comunidad ha logrado ciertas metas sociales cuya importancia no es desdeñable. Como tenemos que la matrícula escolar cubre hoy aproximadamente el 87% de los niños en edad escolar en estudios primarios y cerca del 95% de los jóvenes en aptitud de realizar estudios secundarios.

El grado de analfabetismo es de 3.5, tanto en el primer caso, matrícula escolar, como en el segundo, analfabetismo, esta población siendo pobre presenta un nivel muy superior a los niveles del país en general. En relación con un problema común a los asentamientos populares más pobres en Villa El Salvador la mortalidad infantil se cifra actualmente en 67 x 1.000; es legalmente inferior al promedio de 88 a 95 niños que mueren antes de cumplir el primer año de vida en el Perú. Agreguemos a ello también la tasa de mortalidad bruta en Villa El Salvador, inferior a la tasa promedio del país. Esto quiere decir que ciertas metas sociales

importantes han sido alcanzadas por la comunidad, que simultáneamente con ello ha estado en condiciones de construir sus viviendas y desarrollar su infraestructura de servicios, su equipamiento residencial sobre la base de su propio trabajo.

En estas circunstancias conviene preguntarnos cómo una comunidad desprovista inicialmente de recursos y enfrentada a los desafíos de una naturaleza hostil y seca y en el contexto de una crisis tan profunda en el país ha podido obtener estas metas. Es precisamente aquí cuando conviene referirse a las características particulares que tiene el desarrollo de la comunidad en comparación con otras comunidades. Villa El Salvador presenta tres características que la diferencian de cualquier otra comunidad:

1. Una modalidad de organización y distribución del espacio que no encuentra comparación al menos con lo ocurrido en este plano en otras comunidades populares en el Perú.
2. La específica modalidad de organización de la población que no tiene parangón alguno, creo yo, no solamente en relación con el Perú sino con América Latina.
3. El contenido de su proyecto de desarrollo económico y social que es probablemente uno de los signos distintivos de la experiencia de la comunidad.

Tratemos brevemente de referir las características básicas de cada uno de estos planos:

Primero:

- a) El diseño urbanístico o residencial de Villa El Salvador está basado en la presencia de cuatro áreas: un área para la vivienda y la residencia de sus pobladores y la extraña experiencia en una zona desértica de un área agropecuaria, un área que mezcla el turismo a través de una zona arqueológica y un área de playa.
- b) La asistencia de un grupo de arquitectos que diseñaron y construyeron la ciudad.
- c) El diseño de la zona urbana residencial siguió un patrón uniforme

de la ubicación de la población en lotes de 140 mts.2 que terminan constituyendo una manzana, alrededor de 18 a 24 manzanas forman un grupo residencial y entre 22 y 24 grupos residenciales forman un sector. Así se crearon condiciones de uniformidad en el desarrollo y en la ocupación del espacio.

Segundo:

- a) La agrupación de manzanas define un grupo residencial, el grupo residencial tiene un área central en la cual se fueron instalando el local comunal, un programa de educación no escolarizada para niños, una clínica, una pista o cancha deportiva y una plazoleta.
- b) El conjunto de familias que habitan las manzanas organizadas alrededor del espacio central del grupo residencial lo convierten en una zona de intercambios frecuentes, sobretudo los días finales de semana donde allí acude la gente a las reuniones comunales, allí llevan a los niños a recibir la primera atención médica y realizar los primeros aprestos educativos, allí se desarrolla frecuentes interacciones competencias deportivas y en la plaza se producen frecuentes interacciones entre el grupo que habita la zona residencial. Es donde se realiza la experiencia social interna. Las familias que viven en las fronteras de la comunidad, están en contacto con el contexto de la ciudad.
- c) El diseño especial, tiene consecuencias notables, no en balde ganaron el primer premio en diseño urbanístico y sus dirigentes que formularon el diseño organizativo de la comunidad lo hicieron pensando enfrentar el notable desafío de la supervivencia de una población de inicialmente 50.000 personas en un escenario desértico y sin recursos.
- d) Se pensó que esta organización debería tener competencias o funciones distintas a aquellas que tienen las organizaciones populares comunes y corrientes. Debería tener las funciones propias de un órgano de gobierno local.
- e) Se supuso que debiendo la comunidad desarrollar sus proyectos de participación y de autogestión, debería montarse una estructura organizativa y funcional que diera acceso a la mayor parte de la pobla-

ción a cargos dirigenciales en los diversos niveles jerárquicos de la institución.

- f) Se propuso un modelo organizativo que al propio tiempo incorporara a los pobladores en su condición de habitantes de un territorio, con la incorporación de ellos mismos, pero en funciones como productores, comerciantes, agentes culturales, etc.

Todos los anteriores elementos convierten a la población en una organización simultáneamente política, popular, educativa; en otros términos, en una organización de base territorial funcional.

Ha ganado numerosos premios nacionales e internacionales y a todo esto debemos agregar que presenta un mayor grado de forestación y arborización en todo el país.

Ahora, es interesante que veamos cómo se organiza en la práctica esta comunidad CUAVES (comunidad urbana autogestionaria Villa El Salvador), en tres niveles, un nivel de manzana, un nivel residencial y un nivel central comunal. En cada uno de estos tres planos de organización territorial se produce la misma estructura de cargos, es decir se nombran a través de asambleas responsables de producción, comercialización, servicios, educación, salud y ascendentemente se reproduce esta misma estructura de cargos en el grupo residencial y en el Consejo Ejecutivo Comunal pero en este último caso, se dota además de secretarías de apoyo de planificación, en asuntos económicos-financieros, en administración y relaciones.

Es evidente que la comunidad no habría tomado esta forma organizativa, si no se había planteado el derecho a ejercer las funciones, los objetivos, los procedimientos propios de un organismo de gobierno local. Simultáneamente con ello, esta organización tiene también lo que podríamos llamar a una suerte de posición ideológico-política y un programa de desarrollo, que son características más bien propias de los partidos políticos.

Complejiza más la definición de la naturaleza de esa organización el hecho de que también funciona como una organización popular común y corriente, vale decir, representa los intereses de la comunidad frente al