

## Una experiencia de “Advocacy Planning” en México

CHRISTIAN ARAUD

### *“Advocacy planning” en Estados Unidos*

La eliminación de las zonas de miseria en la lucha contra la pobreza en Estados Unidos,<sup>1</sup> marcada en el plano legislativo por el “Urban Renewal Act” de 1949 y el “Model Cities Program” de 1967, saldó con un fracaso patente. Esta lucha debía permitir la reconquista de las zonas centrales ocupadas por comunidades pobres (por negros en general). Implicaba la intervención de “bull-dozers” para destruir, eliminar el problema y reconstruir en su lugar un centro comercial, un parque, oficinas, etcétera... El problema de la población residente era visto como una restricción que debía resolverse al menor costo financiero.

De las consecuencias de este fracaso humano y social, un cierto número de personas<sup>2</sup> invirtieron la tendencia clásica del tecnócrata para convertirse en los *abogados* de las comunidades marginales frente a la burocracia, o para emplear su propia expresión, hacer “Advocacy Planning”. Como eran elementos extranjeros en la colonia implicada, lo primero que intentaron fue hacerse admitir por la comunidad. Una vez que ganaron su confianza, pusieron su empeño para que la gente les expresaran sus necesidades respecto al marco de vida. A continuación, usaron sus conocimientos e influencias en la burocracia para obtener una satisfacción que fuera por lo menos parcial.

En la práctica aparecieron formas muy divergentes; lo que podía ser un principio de politización de una masa desheredada a través de la experiencia cotidiana de la lucha contra los “explotadores” en general y la burocracia en particular, se transformó en ciertos casos, por la reacción de los poderes públicos en acciones de “relaciones públicas” llevadas a cabo por la burocracia misma. En otros casos, por la reacción conserva-

dora de los "Advocate planners", no se trataba más que de un estudio socio-económico de una colonia pobre.<sup>3</sup>

### *El "Movimiento Barriada" en América Latina*

Algunos expertos internacionales que trabajan en América Latina en el problema de la vivienda popular desarrollaron una corriente de pensamiento análoga. Al darse cuenta que los esquemas clásicos, según las normas occidentales, conducían a catástrofes,<sup>4</sup> hicieron experimentos en sentido inverso al practicado por los "desarrolladores" urbanos oficiales. Escuchaban a las comunidades locales, población de origen rural, que se confrontaba a todo un conjunto de problemas de sobrevivencia donde, finalmente, el problema de la vivienda no era el más crucial. Criticaban las políticas de represión (que consiste en impedir la formación de cinturones de miseria con la intervención de la fuerza policiaca) como de "substitución" (que consiste en ofrecer a las comunidades marginales una alternativa, bajo la forma de una vivienda en una ciudad periférica financiada con la ayuda del estado). Predicaban una política de "apoyo" a las poblaciones marginales para que resolvieran por sí solas su propio problema de vivienda con algunos consejos y ayuda material distribuidos por agencias descentralizadas de los poderes públicos.

### *Adecuación del "Advocacy planning" al problema de la vivienda popular en México*

Desarrollando éstas dos corrientes de pensamiento sucintamente evocadas y relacionándolas con otras que participan de la misma filosofía pero que tratan otros campos, algunos autores,<sup>5</sup> generalizaron y dieron forma teórica a la noción de "Advocacy Planning". Ellos predicán una organización de la sociedad en pequeñas comunidades tomando a su propio cargo sus problemas cotidianos y su marco de vida.

Sin querer alcanzar este nivel general y teórico, definiremos el "Advocacy Planning" como la intervención de un técnico (el "advocate planner") en las relaciones entre la burocracia y la comunidad popular. Más precisamente, se trata de que el "advocate planner" ponga benévolamente al servicio de la comunidad sus servicios técnicos así como sus relaciones con la burocracia en la lucha por obtener la satisfacción de las necesidades en "servicios públicos"<sup>6</sup> en una colaboración entre la comunidad y la burocracia.

Después de describir el funcionamiento de la vivienda popular en México y el papel que tienen el caciquismo urbano y la burocracia, demostraremos que el "advocate planner" puede obtener resultados concretos en

la medida en que exista una organización popular de la comunidad local, no controlada por un cacique urbano o la burocracia. Nuestra conclusión es que en una ciudad pobre con gran crecimiento demográfico como en la ciudad de México, la elevación del nivel de vida de las masas en relación a su propio marco de vida, forzosamente pasa por la toma de decisión por las comunidades mismas con respecto a su propio destino.

El "advocate planner" puede tener un papel positivo en el proceso.

### *La vivienda popular en México*

El problema de la vivienda popular en México es grave: metrópoli de ocho millones de habitantes, crecimiento anual de 400,000 personas, contaminación atmosférica en rápido incremento, cerca de cuatro millones de personas viven en malas condiciones según las normas occidentales, corte regular de las fuentes públicas en la estación de sequía (red de abastecimiento de agua insuficiente), inundaciones regulares de ciertas colonias en época de lluvias (red de evacuación de aguas pluviales insuficiente), nubes de polvo en épocas de sequía, etcétera.

Esencialmente se pueden distinguir tres subsistemas de vivienda popular.

—Las "vecindades"

Son viviendas situadas en las zonas centrales, en general viejas, que fueron construidas para las clases medias. Este subsistema<sup>7</sup> abriga alrededor de un millón de habitantes, inquilinos<sup>8</sup> que pertenecen en general a la clase obrera.

—Las "colonias populares"

Son los lotes nuevos destinados a recibir a los inmigrantes: forman un sistema evolutivo cuyo proceso de formación teórico es necesario describir para comprender la realidad. El propietario<sup>9</sup> de un terreno urbanizable, lo fracciona en lotes respetando ciertas normas<sup>10</sup>. Se abastece de los servicios públicos esenciales (agua, drenaje), se reserva el quince por ciento del terreno principalmente para la escuela primaria. Ya vendidos los lotes, cada nuevo propietario hace registrar su título de propiedad y le es abierta una "cuenta predial". Esto le permitirá a la tesorería del D. F. recuperar sus inversiones haciendo pagar directamente por "cooperación extraordinaria" cada servicio público prorrateando el costo según el número de lotes afectados, indirectamente por la cuota predial cuya tasa se revalúa periódicamente.

Las colonias proletarias que abrigan un total de dos millones de individuos, siguen solamente de muy lejos el esquema teórico. Por supuesto, el nivel de los servicios depende de la riqueza de los habitantes, pero

también de la influencia del cacique local, de la buena voluntad de la burocracia, de la antigüedad de la colonia, etcétera, pero en todos los casos presentan una trama urbana coherente y evolutiva.

—Las “ciudades perdidas”

Cerca de un millón de marginados viven en las “ciudades perdidas”, colonias desprovistas de la mayor parte de los servicios públicos. Un suelo totalmente inadecuado para la urbanización (y por lo tanto libre) es invadido por marginados, pagando en algunas ocasiones una “autorización” a un cacique local. En los lotes limitados por un acuerdo tácito resultado de una relación de fuerza con los vecinos, se construyen las viviendas, edificadas con desperdicios. El único confort que existe es la electricidad, en general “robada”. La basura sirve para llenar los huecos naturales o simplemente está tirada en un lugar aceptado como depósito. El agua se toma de una llave pública o se le compra a un vendedor ambulante. En general, estas “ciudades perdidas” se establecen en la periferia, participando así en la extensión territorial de la metrópoli, pero también se encuentran en zonas centrales, llenando los huecos dejados por una urbanización extensiva.<sup>11</sup>

#### *Caciquismo urbano y burocracia*

Toquemos el problema del caciquismo urbano acerca de la invasión de terreno libre y del nivel de desarrollo de las “colonias proletarias”.

El caciquismo urbano es mucho más que ésto, es el medio privilegiado del “Poder” para establecerse y mantenerse en las colonias populares. Primero que nada, el cacique es un líder, una persona que sabe hablar en público y logra mover a la gente. También es un hombre fuerte que puede basar su poder en el miedo gracias a sus “pistoleros”. El cacique establece su dominio en la escasez de terreno urbano que explota por su propia cuenta. No pretendemos dar un inventario exhaustivo de sus medios de explotación y sólo citaremos los casos siguientes:

—venta de autorización para invadir un terreno impropio para la urbanización, en lotes irregulares

—venta de lotes fraccionados según las normas legales, con una promesa de hacer lo concerniente a la urbanización “más adelante”

—súplica, pagada por supuesto, dirigida a la burocracia para que se realice una obra de interés público

—control de la venta de los materiales de construcción en las colonias geográficamente aisladas

Así, se establece un sutil juego entre el cacique y la burocracia; ésta realiza ciertas obras que aseguran la fama del cacique pero éste entor-

pece el desarrollo armonioso de la ciudad, finalidad teórica de la burocracia, infringiendo a menudo las leyes.<sup>12</sup> El hecho de que el cacique pertenezca al partido revolucionario institucional asegura la coherencia fundamental del sistema.

El poder, ya sea en su forma técnica (la burocracia) o en su forma política (el cacique), controla al conjunto de las colonias populares y en cada periodo electoral obtiene una aprobación masiva. Aparecen algunas contradicciones secundarias y transitorias<sup>13</sup> que hacen del fenómeno del caciquismo urbano un fenómeno dinámico. Los líderes salen de la sombra y se establecen como caciques, son dominados por otros, dominan a otros, etcétera.

Los caciques (explícitamente) la burocracia (implícitamente) no pueden aprobar una organización espontánea e independiente de una comunidad local, y menos aún suscitara, organización cuya finalidad sería hacerse cargo de sus propios problemas. Precisamente, son los caciques los intermediarios buscados por la burocracia en sus relaciones con sus administrados.

#### *La "Junta de colonos" de Olivar del Conde*

Sin duda alguna, la "colonia proletaria" Olivar del Conde es muy representativa, físicamente, de ese subsistema. Fue fundada hace aproximadamente quince años, en un terreno poco propicio para una urbanización racional (antiguas minas de arena y barrancas), por caciques que vendían los lotes de terreno sin urbanizarlo. Poco a poco esta colonia se construyó sobre suelo firme, se le equipó de electricidad, ciertas calles fueron pavimentadas. Se construyó un mercado, se desarrolló un sistema de conducción de agua a fuentes públicas. Al mismo tiempo se inició el proceso de legalización de la propiedad, ya establecida la cuenta predial, aunque el título de propiedad no estuviera registrado. Ahora, la colonia cuenta con cerca de 10,000 habitantes, la mitad propietarios (obreros calificados, pequeños comerciantes y empleados) y la otra mitad inquilinos (obreros, marginados). Donde la colonia no es representativa del subsistema es en carecer de cacique. En efecto, un pequeño grupo de habitantes, aprovechándose de una circunstancia en que el cacique local se desconsideró, crearon una "junta de colonos", cuya finalidad era defender los intereses materiales y morales de los habitantes. Tiempo después, en 1969, un decreto de la burocracia dió a la junta de colonos la oportunidad de afirmarse; este decreto declaraba que las colonias "Olivar del Conde" y "Barrio Norte"<sup>14</sup> debían ser rehabilitadas. En consecuencia la situación jurídica estaba congelada por una expropiación general y una prohibición a cualquier nueva construcción antes de la "rehabilitación" de la colonia.<sup>15</sup> Una

de las acciones de la junta consistió en crear, entre las partes este y oeste de la colonia, un camino rellenando una parte de la "barranca". Pero lo esencial de su actividad consistía en peticiones cerca de los diferentes servicios de la burocracia para obtener que se construyera la escuela primaria de la colonia, que se instalara el drenaje, que se trazaran ciertas calles, etcétera. La respuesta fue invariablemente la misma: "A raíz del decreto de expropiación, en la actualidad no se puede realizar nada, pero los estudios están en marcha", la junta decidió pedir separar el caso de "Olivar del Conde", colonia regularmente trazada y cuya mayoría son contribuyentes, del de "Barrio Norte" donde la situación jurídica era muy complicada. Para eso se decidió llenar un cuestionario para todos los lotes de la Colonia, juntándolo con documentos que permitieran establecer los derechos de los propietarios. Fue entonces, abril de 1972 cuando el autor entró en contacto con la "Junta de colonos". Se decidió ayudar a los miembros de la junta en la recolección de información. Esto empezó encontrando desconfianza en una parte de los habitantes, en otros la indiferencia o el escepticismo ("un estudio más que no resolverá nuestros problemas..."). Una primera consecuencia, imprevisible, fue la reacción de un servicio de la burocracia que decidió bruscamente llevar a cabo su propia encuesta, sobre el mismo tema. Sin esperar los resultados, otro servicio empezó las obras de drenaje de la colonia.<sup>16</sup>

En junio, el autor hizo uso de sus relaciones para presentar un proyecto a la delegación de Alvaro Obregón<sup>17</sup>, sobre el territorio en el que se encuentra la colonia Olivar del Conde. Se trataba de usar un terreno baldío<sup>18</sup> de aproximadamente cien metros de largo y cuarenta de ancho, conocido con el nombre de "calle 17". Se propuso crear un "parque público" compuesto de cuatro plataformas de las cuales una estaría resguardada para tener allí actividades sociales y las otras servirían de campos de juego. Se aceptó la idea y se destinó un presupuesto de \$ 50,000.00 para estudiar a *grosso modo* los problemas de la colonia y hacer un plan detallado de la obra.

Existía un problema práctico: dos invasores instalados allí desde hacía seis años y debían ser desplazados, pero éstos se oponían en virtud de su "derecho" sobre el terreno<sup>19</sup>: La delegación declaró que el problema debía ser resuelto por el DDF y ésta lo reenviaba a la "Junta de Colonos", asociación que no tenía ningún derecho legal para desplazarlos. Finalmente, al mismo tiempo las dos dependencias administrativas dieron un permiso provisional de ocupar un terreno vecino que servía como depósito de basura. La "junta" organizó la mudanza, sus miembros participaron en la construcción de dos nuevas casas. Con materiales nuevos pagados por los invasores, los materiales recuperados de las antiguas vivien-

das, la mano de obra benévola dada por la junta un fin de semana y algunos trabajadores pagados por "cooperación" durante el resto de la semana, se edificaron rápidamente dos viviendas y la construcción del parque pudo continuarse.

Este problema es revelador de la importancia crucial de la propiedad del suelo urbano y de la ineficacia de la burocracia para resolverlo. Esta ineficacia va más allá de una mala organización debida al gigantismo de la metrópoli y a una burocratización que fecha muchos años atrás. Ella traduce en hechos el carácter fundamental de la propiedad urbana como medio de dominación de los caciques en las colonias populares.

También se sobrellevó otro problema para la realización del parque: el de la participación activa de los habitantes. De un lado la "junta" comprendía que debía participar al máximo por dos razones: de todas maneras, la burocracia recuperaría la inversión pública gracias a las cooperaciones extraordinarias" y el costo facturado era, en general, superior al costo real,<sup>20</sup> los habitantes tienen interés económico en realizar ellos mismos el mayor número de cosas posibles. Por otra parte, la participación activa rompe una larga costumbre de pasividad de los habitantes en lo concerniente a su marco de vida. Por otro lado, la burocracia quiso lo más rápidamente posible terminar con la obra y por lo tanto contrata con una empresa privada. El argumento dado era la lentitud y el carácter aleatorio de la participación de los habitantes, ciertamente deseable, pero incompatible de una manera general con una realización efectiva. La repartición de las tareas decidida por la delegación fue entonces la siguiente: la parte esencial de la obra la debía hacer un contratista y el acabado la "junta".

En este caso se ve el círculo vicioso de la no-participación activa de los habitantes en la mejoría de su propio ambiente: una larga costumbre pasiva frente a una burocracia todopoderosa, hace que la mayoría de los habitantes no estén dispuestos a organizarse para ocuparse de sus propios asuntos; la burocracia argüía estas dificultades para limitar al máximo, y en el mejor de los casos a tareas poco entusiasmantes, la participación de la comunidad.

En noviembre de 1972, el delegado de Álvaro Obregón, prometía la realización de un segundo parque al rellenar una barranca que cortaba la colonia en dos. Ahora, el problema de la "junta" es imponer su punto de vista sobre la finalidad del proyecto, en particular sobre el uso de una parte del terreno para la escuela primaria<sup>21</sup> y en la realización práctica por una participación efectiva de los habitantes en tareas primordiales y ya no complementarias.

*¿La administración está en favor o en contra del cuadro de vida?*

La experiencia muestra que la burocracia, por su propio movimiento, es completamente impotente para mejorar el ambiente de las colonias populares. Aún peor, en muchos casos, hace pagar muy caro los servicios que proporciona, permitiendo a los contratistas obtener ganancias considerables. En otros, sostiene, o por lo menos cubre, directa o indirectamente, las maniobras de los caciques. Esto no es producto del azar sino de la relación dialéctica entre la burocracia y los caciques para el control de las colonias populares. Sólo a fuerza de solicitudes, juntas, peticiones, los habitantes pueden obtener, a gran precio, los servicios públicos indispensables. Pero, por eso es necesario —y excepcional— que los habitantes lleguen a organizarse, a liberarse del cacique local y a actuar como una fuerza representativa e independiente de una colonia. En ese momento, la burocracia reconocerá con realismo su existencia y trazará con ellos.

Se impone una reforma substancial de la burocracia si realmente se quieren satisfacer las necesidades de habitat, en el sentido amplio del término; de la población de una metrópoli en rápido crecimiento pero con medios limitados.

La primera condición de tal reforma sería regularizar rápidamente el derecho de propiedad del suelo urbano. Sería necesario un procedimiento rápido de legislación de lote individual y a la vez acabar con los estudios interminables<sup>22</sup> y los abusos.<sup>23</sup> Igualmente, sería útil limitar el derecho de propiedad. Por ejemplo, limitación a 125m<sup>2</sup> *máximo* (y no mínimo como lo es actualmente) del lote urbano familiar. Tal reforma trastornaría las bases sobre las que los caciques urbanos establecen su poder y encerraría el juego de la especulación financiera dentro de límites razonables.

La segunda condición sería hacer un llamado a la iniciativa popular para movilizar sus recursos humanos y financieros en interés de la comunidad misma y no, por diversos medios, explotar las categorías populares en su marco de vida. Numerosas obras menores pueden ser íntegramente realizadas por las mismas comunidades locales. También pueden llevar a cabo trabajos más importantes con un ligero apoyo técnico y administrativo de una agencia descentralizada de los poderes públicos.<sup>24</sup> Allí se trata de transformar la naturaleza de las relaciones establecidas entre la burocracia y el ciudadano; pasar a una relación de cooperación, indispensable para la movilización de los recursos de las colonias populares para resolver sus propios problemas.

El papel del "advocate planner" es el de un catalizador eficaz en au-

sencia de un cacique urbano, que con sus relaciones y conocimientos puede contribuir a corto plazo a resolver algunos problemas materiales de los habitantes. A largo plazo, puede favorecer una reflexión y una corriente de reforma en la burocracia.

En ausencia de una asociación independiente de vecinos, en otras palabras, en presencia de un cacique urbano, su papel efectivo se desvanece por la desaparición de uno de los elementos de la dialéctica, la comunidad organizada.

<sup>1</sup> En este país hay 2.5 millones de "slums".

<sup>2</sup> En general, estas personas estaban mezcladas de manera u otra a la acción gubernamental o municipal de renovación urbana.

<sup>3</sup> Véase Robert GOODMAN, *After the planners* (Simon and Shuster, 1972).

<sup>4</sup> Véase John TURNER y William MANGIN, *The Barriada Movement* (P. A. Mayo, 1968).

Charles ABRAMS, *La lucha por el techo en un mundo en urbanización* (Buenos Aires, 1967).

<sup>5</sup> Véase Ivan ILLICH *Deschooling society* (Harper and Row 1971) y John TURNER y Robert FICHTER, *Freedom to build* (Simon and Shuster, 1972).

<sup>6</sup> Se trata de las necesidades más elementales (conducción de agua, evacuación de aguas usadas) como de las necesidades culturales (escuela, centro social...).

<sup>7</sup> Véase Oscar LEWIS *Los hijos de Sánchez* (Mortiz, 1970).

<sup>8</sup> Sus rentas de alquiler están congeladas en general, lo que explica la ausencia de mantenimiento y la rápida deterioración de estas viviendas.

<sup>9</sup> Persona física o moral.

<sup>10</sup> 125 m<sup>2</sup>. de superficie mínima, con al menos 7 m. de frente.

<sup>11</sup> Véase Larissa Lomnitz: "Supervivencia en una barriada de la ciudad de México." *Demografía y Economía* 19, Vol. VII, No. 1, 1913 pp. 58-87.

<sup>12</sup> Siempre hay un modo de arreglarse. Por ejemplo, un cacique escapó a las pesquisas legales haciendo vender los terrenos por prestanombres y fueron a ellos a los que hicieron prisioneros.

<sup>13</sup> Por ejemplo, se puede tratar de un conflicto entre un burócrata venal, que quiere "morder" en el presupuesto de las obras públicas y que está impedido por la ausencia de cuenta predial (medio que permite el financiamiento de las obras) ausencia debida a las maniobras de un cacique, o también entre un burócrata dinámico, que se tropieza con problemas irresolubles de rehabilitación de una colonia controlada por un cacique fuera de toda legalidad.

<sup>14</sup> Ciudad perdida, establecida al pie de "Olivar del Conde".

<sup>15</sup> Las etapas teóricas de tal rehabilitación son: a) reconocimiento de los derechos de propiedad, b) nuevo fraccionamiento de los lotes según las normas legales, c) atribución de los nuevos derechos de propiedad con compensación a los que efectivamente fueron expropiados, d) estudio de las necesidades de servicios públicos, e) aprobación y financiamiento, f) realización.

<sup>16</sup> Sin embargo, es una lástima desde el punto de vista del conocimiento científico de la colonia, que todos los datos recogidos no hayan sido explotados estadísticamente.

<sup>17</sup> Esta delegación administrativa cubre una superficie de 82 km<sup>2</sup>, y cuenta con aproximadamente 850,000 habitantes, de los que 2/3 viven en colonias proletarias o ciudades perdidas. Sus poderes son muy limitados; 12 profesionistas. 2.5 millones de pesos en 1970. Sin embargo, un decreto de 1970, aumentó sus competencias notablemente, sin que por ello los medios financieros o de personal lo hayan subido hasta la fecha.

<sup>18</sup> Pertenece al D. F., lo que explica en parte por qué no ha sido invadido.

<sup>19</sup> Según la ley, la ocupación de un terreno a manera de residencia durante cinco años, lleva *ipso facto* el derecho de uso, que puede consolidarse en derecho de propiedad. Esta ley, en lugar de ser (como lo era originalmente) una disposición

social en favor de los menos favorecidos, sirve ahora a los caciques o aprendiz-cacique:

—venta de “autorización para invadir” un terreno libre, dada por un cacique

—invasión por un prestanombre que guarda para el cacique un terreno que más tarde tendrá valor

—alquiler por un aprendiz-cacique de su propio terreno para más tarde invadir otro y hacerse atribuir la propiedad.

<sup>20</sup> El elevado costo se explica por dos razones esenciales: torpeza e ineficacia de la organización administrativa en sus relaciones con las empresas que realizan los trabajos públicos, mordidas numerosas.

<sup>21</sup> El terreno reservado por la ley para la escuela primaria fue invadido hace tiempo con la autorización de un cacique, los niños de las escuelas van a las escuelas de colonias cercanas y algunas veces muy lejanas.

<sup>22</sup> Puesto que siempre recomienza: cuando el estudio se ha terminado, el estado de las cosas ha cambiado por nuevas transacciones, nuevas construcciones, etc.

<sup>23</sup> Venta de terrenos hecha por los caciques, de los cuales ellos no son propietarios, invasión de terrenos para obtener ventaja y no por necesidad.

<sup>24</sup> Incluyendo facilidades de crédito para realizar las obras que a fin de cuentas la comunidad local paga íntegramente.