

REGISTRY  
JUL 5 1979

EC0912(5)

PROJET HABITAT / CIDA



LA PARTICIPATION POPULAIRE DANS LA

GESTION DE L'HABITAT

Noëlle Lemos

Octobre 1978

## TABLE DES MATIERES

	Page
La participation populaire dans la gestion de l'habitat	1
DOCUMENT 1	21
DOCUMENT 2	27
DOCUMENT 3	34
DOCUMENT 4	53
DOCUMENT 5	60
DOCUMENT 6	63
DOCUMENT 7	70
DOCUMENT 8	76

La préoccupation majeure de cette étude concerne l'élaboration d'une typologie relative à la participation populaire dans la gestion de l'habitat. Celle-ci, tout en essayant de ne pas revenir sur tout ce qui a déjà été dit sur le sujet (en particulier dans les recherches des Nations Unies) ne peut, en même temps, ne pas se faire sans référence aux analyses existantes sur la valeur des programmes relatifs à l'habitat. C'est à dire que, de la même manière que de tels programmes ne doivent pas être de simples expédients politiques destinés à tranquiliser la société, mais plutôt le résultat des efforts faits pour améliorer le produit social global, la participation populaire ne doit pas être une intervention plus ou moins volontaire des gens dans l'exécution des tâches programmées, mais bien un processus de participation réelle et active des populations dans la structure du pouvoir et prise de décisions.

Dans la plupart des pays, en effet, citoyens et administrateurs s'affrontent en des stratégies diverses pour gagner du pouvoir les uns sur les autres. Et, bien que la participation populaire soit l'un des thèmes les plus évoqués par les gouvernements ou organismes intéressés au développement des communautés, la structure actuelle de centralisation du pouvoir confine les possibilités d'action populaire dans des domaines marginaux qui ne peuvent qu'aboutir à la démobilisation. Par ailleurs, quand les problèmes relatifs aux questions d'habitat

sont traités indépendamment des problèmes généraux, c'est à dire sociaux, économiques et politiques des pays, la participation populaire ne peut, alors, être qu'illusoire. On peut néanmoins se demander si elle ne demeure pas utile dans ces contextes. Car ne s'agit-il pas là d'un secteur clef pour détecter les failles d'un système, quel qu'il soit ? Résultante de ses relations discordantes avec les instances au pouvoir, la participation populaire dans la gestion de l'habitat pourrait bien servir de test en vue d'améliorer le système qui régit cette relation.

C'est dans cette optique qu'a été conçue la typologie représentée dans les deux tableaux pages 18 et 19. Ces derniers sont basés sur l'analyse de neuf cas concrets choisis d'après les caractéristiques particulières que chacun peut présenter dans l'élaboration d'une telle typologie. Loin d'être exhaustive, elle permet d'établir une base pour de futures investigations qui, par l'étude de nouveaux cas concrets, permettront de la corriger, de l'améliorer et approfondir de ce fait la problématique. Ces tableaux tiennent compte d'un certain nombre de critères d'appréciation où la participation populaire n'est pas une fin en soi, mais une étape dans un cadre plus complexe : comme le dit si bien Rodriguez à propos des associations "bénévoles" de Lima

"una clasificación por tipos o formas de operar, si bien permite observar los diferentes tipos de ac-

ciones, la división del trabajo y la coordinación que existe entre las instituciones, oculta lo propiamente característico de la acción concreta. Por este motivo hemos preferido... utilizar en el desarrollo del tema un marco general definido por polos extremos constituidos a partir del sentido que otorgan a las acciones"

(DOCUMENT 6 ,pages 63-4)

Comme nous pouvons le voir, deux typologies distinctes ont été élaborées : une première ayant trait aux zones rurales, une seconde aux zones urbaines. Ceci est dû aux caractéristiques spécifiques de la participation dans chacune d'entre elles. En milieu rural, l'habitat ne constitue en effet pas une contradiction significative dans l'ordre social<sup>1</sup> comme cela se passe en ville. Les citoyens des campagnes se contentent de peu, s'arrangeant, de plus, souvent en groupe dans le cadre d'organisations collectives déjà existantes liées à l'organisation de la production et dont il faudra tenir compte lors des programmes d'habitat. Il en résulte une typologie légèrement différente que nous aimerions maintenant aborder un peu plus en détail.

1 - Nous ne nous référons pas, ici, aux cas de catastrophes naturelles comme celle du Guatemala. Les réactions populaires en ce qui concerne la participation dans ce pays furent d'autre part si hétérogènes et sont, pour le moment, si peu documentées que nous avons renoncé à les inclure dans cette typologie.

Un programme d'habitat appuyé sur la participation d'une collectivité de paysans, principalement dans des pays où le développement s'est fait à leurs dépens, n'a de sens que si la communauté perçoit des bénéfices directs. Comme un tel programme ne permet pas, à lui seul, d'apporter tous les changements souhaitables, il est difficile à dissocier d'autres mesures susceptibles d'apporter une amélioration dans les conditions de vie concrètes, soit un programme de développement économique régional ou une réforme agraire. Certains projets d'habitat pourront se réaliser avec la participation de la population, de manière plus ou moins indépendante de tels programmes de développement, dans des régions où l'économie est déjà en pleine transformation (cf. les projets établis, au Mexique, sous Echeverría dans les ejidos (Chavarria : 1976) ou encore notre DOCUMENT 2). Cette relation, entre la participation de la population dans la gestion de l'habitat et les transformations économiques en milieu rural, nous a amenée à établir une première distinction entre les Formes Associatives résultant de programmes servant les intérêts d'une élite (A) et celles résultant d'intérêts collectifs (B).

Afin d'établir la typologie des différentes Formes Associatives, en milieu rural, sélectionnées en A et B, nous analyserons maintenant quelques critères susceptibles de nous aider à apprécier les Formes Associatives.

Tout programme de participation à l'amélioration de l'habitat est, avant tout, de plus en plus lié, dans nos sociétés actuelles, à l'existence d'un fonds, d'une aide technique ou financière ou encore d'un surplus susceptible de faire l'objet d'une certaine allocation. L'existence d'un tel fonds ne suffirait cependant pas à fomentier la participation populaire s'il n'était pas utilisé à la satisfaction des besoins concrets qui correspondent à des nécessités ressenties par la population. Ceci correspondrait au cas, non illustré, de A1 où une initiative purement institutionnelle résulterait dans l'implantation dans un village de constructions modernes aussitôt abandonnées par les agriculteurs.

La prise de conscience, par les promoteurs des institutions, de l'importance de la participation populaire dans la gestion de l'habitat n'est en aucun cas une garantie de succès. La participation peut, en effet, varier en fonction du niveau culturel des gens, de leur conscience quant à leurs nécessités, de leurs expériences précédentes dans ce domaine, tous éléments qui devraient <sup>faire</sup> l'objet d'une enquête locale préalable. Elle varie aussi en fonction de la possibilité d'existence d'une unité suffisante de la communauté pour y participer en tant que collectivité. Dans le cas du Plan Nacional Cañero (DOCUMENT 1), le projet confrontait les nécessités opposées des paysans "éjidaux" et celles des ouvriers agricoles. L'apathie populaire qui accompagna l'installation d'un réservoir d'eau fut mise à pro-

fit par les dirigeants locaux pour augmenter encore leur influence (et ceci malgré le fait que les travaux aient été sollicités par les communautés elles mêmes). C'est le cas illustré par A2.

Même s'il existe des dissensions du côté de la structure de production (intérêts divergeants) une action collective est possible. Dans le cas de Nanacatlan (DOCUMENT 2), malgré la transformation des rapports de production et la décentralisation du pouvoir local qui s'ensuivit, les nouvelles autorités régionales ont avec la population des liens très étroits et sont parfaitement familiarisées avec les conditions concrètes locales. Un système de prêt communautaire, de même que d'anciennes formes de participation comme la faena sont utilisées pour doter le village de certaines installations. Il est intéressant de noter que ces contributions révèlent des éléments de la structure sociale : force de travail pour les plus pauvres; contributions en espèces ou en nature pour les plus gros propriétaires qui se différencient ainsi des autres groupes. (cf. DOCUMENT 2 p. 29). Ce cas est illustré par A3.

On peut concevoir d'ajouter au tableau une Forme Associative moins locale réussissant une telle action collective. Ce critère ne constitue, cependant, qu'un aspect du phénomène de la participation. Pour en revenir à Nanacatlan, en effet, si la participation populaire et les revenus qu'elle procure à



la mairie ont des effets positifs, ils mènent aussi à "la polarisation des classes" et à reproduire le pouvoir de "ceux qui fournissent des marchandises à la communauté" (cf. DOCUMENT 2 page 33). Il faut donc comme le disait Rodriguez (cf. p.3) se préoccuper du "sens attaché aux actions". C'est ce qui nous fait passer à la section B, celle consacrée aux Formes Associatives : représentant des intérêts collectifs.

On peut se demander ce qu'il adviendrait, en A, d'un programme qui concéderait une large part à la prise de décision populaire. Un tel programme n'est possible qu'en tant qu'il sert les intérêts collectifs de la communauté. Le critère de degré de participation populaire dans la prise de décisions est donc essentiel. Nous le trouverons plus en détail dans le tableau de l'ONU en page 20. Bien qu'il en existe de nombreuses nuances nous adopterons comme référence positive (+) une participation où les décisions de la majorité de la population soient respectées.

Etant donnée l'avance prise aujourd'hui par les formes capitalistes de production, la forme B1, comme nous l'avons déjà écrit (cf. remarques tableau 1) est pratiquement en voie de disparition. Ces formes d'entraide collective dans des sociétés précapitalistes sont donc de plus en plus des formes subordonnées et comme telles à analyser en fonction des Formes Associatives analysées dans notre typologie.

La forme B2, illustrée en premier lieu par le cas du Valle de Chamal (DOCUMENT 3), montre les acquis d'une expérience où un programme institutionnel tient compte des désirs et nécessités de la population locale, donnant ainsi une large part à la prise de décision populaire. Nous avons d'ailleurs appris, à la suite d'une enquête orale, que le programme s'y poursuit toujours même après le départ des pasantes et autres experts. Une des particularités de ce genre de projet est que l'on essaie d'obtenir l'appui de l'administration locale. Si celle-ci fait défaut, c'est sur la base populaire que le projet se poursuivra (l'autorité locale pourra alors essayer de faire avorter le projet).

Contrairement aux Formes Associatives servant des intérêts élitistes (reproduction des classes dominantes), à Chamal, ce genre de situation est évité : c'est ainsi que la vente des poulets se fait directement, sans intermédiaires, au marché régional (cf. p. 49). Il s'agit donc là d'un projet qui touche l'agriculteur non seulement en tant qu'habitant (nécessitant une maison, etc...) mais aussi en tant que producteur. C'est ce que nous avons appelé la solution d'une contradiction principale. Le problème du projet, dans le cadre de la Réforme Agraire mexicaine, c'est que, faute d'une planification économique au niveau national, une récession peut subvenir qui portera longtemps préjudice à toute nouvelle tentative de participation populaire.

La résolution à long terme de la situation du paysan en tant que producteur et habitant, c'est à dire dans un contexte de planification générale, pourrait alors être représenté par le cas de Cuba (DOCUMENT 4). Ainsi, par exemple, l'incorporation (progressive et volontaire) des terres des petits paysans parcellaires aux plans intégraux, va de pair avec la concentration de la population et les avantages conséquents, du point de vue planification de l'habitat et participation populaire dans sa gestion (cf. DOCUMENT 4 p.53 et suiv.).

Il est important de noter que les Formes Associatives servant des intérêts collectifs sont aussi limitées par des conditions concrètes telles que niveau culturel de la population, mauvaises expériences antérieures...qui pourront aboutir à une démobilisation des masses. Tout ceci nécessiterait, bien entendu, une recherche plus approfondie. Nous passons maintenant au tableau 2.

Dans les zones urbaines, l'habitat, comme nous l'avons vu, constitue une contradiction significative dans l'ordre social, c'est à dire que, comme le manque se fait très durement sentir, la population est davantage portée qu'en milieu rural à s'organiser pour satisfaire ses besoins, d'ailleurs dans un premier temps. Il existe, cependant, peu de cas d'articulation entre les mouvements de squatters et les luttes ouvrières, donc la relation entre les organisations liées à la gestion de l'habitat et celles régies par les rapports de production est pratiquement inexistante (quelques rares cas rapportés à Santiago du Chili). Cela n'empêche pas certaines Formes Associatives de se développer dans un contexte de prise de conscience collective des causes structurelles de leur condition. A cette catégorie que nous appellerons B, nous opposerons une autre qui résulte d'une somme d'intérêts individuels (A) : c'est le cas de la majorité des mouvements de squatters (Colombie, Pérou, Vénézuéla...).

Etant données les nécessités tout à fait différentes en milieux ruraux et urbains, un nouveau critère d'appréciation des Formes Associatives a été ajouté : celui qui tient compte des possibilités de dépasser un minimum de sécurité physique. Quels que soient, en effet, les avantages des formes spontanées tels que décrits par Turner (DOCUMENT 5), c'est à dire essentiellement satisfaction des besoins concrets selon

les normes de la population et renforcement des relations familiales et sociales (cf. p.62 ),

"once they achieve a minimum of physical security they lose interest in organising further improvements and the barrio stops progressing"

(DOCUMENT 7 p. 72)

Ces mouvements spontanés, illustrant la forme A2, ne pourront donc revivre, pour dépasser ce minimum de sécurité physique, que par l'appui d'organisations institutionnelles dont la fonction est avant tout de motiver la participation populaire en baisse. La nouvelle Forme Associative ainsi créée permettra, non seulement une amélioration quantitative de l'habitat, mais encore une série d'avantages pas toujours clairement explicités, pour les institutions elles-mêmes (avantages politiques et économiques : cf. DOCUMENTS 6 et 7). Ce type de Forme Associative correspond à la catégorie A3.

Cette catégorie est susceptible de faire l'objet de nombreuses divisions. Nous en avons choisi deux que nous avons classées en fonction du critère de degré de participation populaire dans la prise de décision (établi dans le tableau de l'ONU p.20) : à une Forme Associative où planificateurs s'associent aux leaders locaux, créant ainsi une illusion totale chez les pobladores quant à leur pouvoir de participation (cf. DOCUMENT 6 p.65 et 66), s'oppose une Forme Associative où les planificateurs consultent le peuple ab ini-

tio tout en conservant tout pouvoir de décision. (cf. DOCUMENT 7 p. 72). Tout en se rapprochant davantage de notre définition de la première page, cette dernière, de par son mécanisme vertical de canalisation des demandes populaires, risque à la longue de fomenter le désintérêt et la démobilisation chez les pobladores. Comme nous pouvons le voir, il existe dans ce tableau de l'ONU, des formes supérieures concernant le pouvoir des populations dans la prise des décisions. Les dernières appartiennent déjà à notre catégorie B. Il est, cependant, un dernier critère, dans l'analyse de la Forme Associative A3, qui la distingue de la catégorie qui suit : la résolution d'une contradiction principale.

On peut lire, à propos d'ONDEPJOV, que cette Forme Associative

"undertakes the sort of projects which according to squatter surveys, squatters usually want the most... (it also) plans projects only in the better established settlements where a majority of families legally own plots and have a regular income"

(DOCUMENT 7 p. 73)

Les avantages concrets d'une telle organisation sont donc évidents, ONDEPJOV ayant même réussi, d'après l'auteur, à dépasser les réalisations des gouvernements antérieurs. Mais si, comme on le voit, l'organisation a tendance à sélectionner les quartiers de familles à revenus réguliers, elle agit de manière discriminatoire et les résultats obtenus ne seront d'aucune manière suffisants pour dépasser le stade de la pauvreté.

La citation suivante concernant l'appui à la petite industrie par les associations "bénévoles" montre que les résultats obtenus par cette Forme Associative sont, eux aussi, loin de parvenir à dépasser ce stade

"...Lo anterior no significa que haya casos en que pequeñas industrias puedan surgir y competir exitosamente. Lo que sí demuestra es que la existencia de estos grupos no significa una solución satisfactoria para un porcentaje importante de la población de barriadas. A nivel individual es posible que soluciones planteadas en un esquema voluntarista de desarrollo tengan éxito, pero como forma de desarrollo colectivo su valor es nulo porque desconocen los factores que determinan el funcionamiento económico de la realidad".

(Rodriguez : 1973 : 81)

C'est en cela que les Formes Associatives dérivant de A3 ne permettent que de résoudre une somme d'intérêts individuels (catégorie A). Ces institutions postulent, en effet, la barriada comme une réalité isolée du reste de la ville avec des problèmes et des solutions propres. La participation populaire ne constitue qu'une forme pour résoudre les problèmes individuels qu'on jugera bons d'appuyer. Elle est loin, dans ce cas, de correspondre à notre définition initiale. Le fait de réussir des quartiers plus prospères risque de renforcer la tendance centralisatrice et bureaucrate du pouvoir (tout en mettant en cause la participation) et non, comme on le dit parfois, de générer un processus économique évolutif : la résolution du problème du poblador et non celle du producteur méconnaît l'importance de la contradiction principale.

ONDEPJOV a même essayé d'accaparer les organisations de base des squatters et de détruire celles qu'on n'arrivait pas à contrôler : en même temps qu'on cherchait à s'appuyer sur les leaders locaux on minait leurs organisations. ONDEPJOV ne permettait pas non plus de politique dans ses pueblos juvenes. Il fut cependant une époque où le gouvernement militaire, alors dans sa phase radicale, parut plus ouvert :

"Certains bidonvilles se forgèrent dans l'enthousiasme. Tel celui de Villa El Salvador, qui groupe plus de cent mille personnes. Ses habitants s'organisèrent en un système d'autogestion : dirigeants élus par pâtés de maisons, puis par quartiers, puis au niveau du bidonville. Ils fondèrent leur propre caisse de crédit à partir des économies quotidiennement réalisées. Elle servit à financer quelques petites entreprises autogestionnaires, textiles et alimentaires, utilisant à la fois la main d'oeuvre et le marché de la barriada, sans passer par les circuits commerciaux classiques. La barriada se mit en contact avec des communautés paysannes des environs afin de passer outre à la pyramide d'intermédiaires qui triplent ou quadruplent les prix des produits agricoles... Aujourd'hui... certains officiers trop zélés dénoncent l'"infiltration subversive"... l'un des dirigeants de la barriada a été déporté du pays"

(Maliniak : 1978 )

Il n'y a pas de doute que l'originalité d'un processus tient à son lien intime avec la question du pouvoir, et que sa centralisation est un facteur d'apathie. L'exemple précédant nous met déjà sur la piste des deux qui vont suivre.

Ce qui distingue le mouvement de squatters chiliens de 1968 à 1971 par rapport à ceux décrits par Turner (DOC 5),



soit B1 de A2, c'est qu'en des circonstances déterminées, à partir de l'affrontement qui les oppose à la police ou au gouvernement, le développement d'une action politique permet de développer une conscience qui transcende le niveau local. L'origine politique du mouvement chilien et sa liaison étroite avec une conjoncture révolutionnaire a fait de l'habitat une contradiction principale du moment qui a été mise à profit par les différents partis. Son aboutissement en B2, c'est à dire à l'appui institutionnel accordé par le gouvernement Allende, permettra l'apparition (comme lors de la phase radicale du gouvernement militaire au Pérou) de "nouvelles formes de lutte du point de vue du contenu et de l'organisation" (DOC 8 p. 79).

Dans ce cas, l'efficacité de l'intervention de l'Etat... devient l'élément déterminant, en corrélation bien entendu avec l'auto-organisation locale" (DOC 8 p. 81). On peut encore concevoir une Forme supplémentaire qui serait représentée par une initiative institutionnelle basée sur l'appui populaire (cas de Cuba par exemple). Mais, comme nous l'avons déjà dit, cette typologie ne constitue qu'une base de départ pour de futures investigations.

Notre typologie tient compte d'un certain nombre de Formes Associatives relatives à la gestion de l'habitat. Quelques unes n'altèrent pas beaucoup la structure politique, mais certaines présentent un conflit qui dépasse les exigences de la population. Dans certaines conditions, surgissent aussi des Formes Associatives qui partent d'une initiative entièrement populaire au lieu de résulter d'une réponse à une politique administrative. Dans d'autres cas, encore, il ne suffit pas, pour les populations, d'une liberté de base comme il ne suffit pas d'un bon programme institutionnel. Les réactions populaires, de participation, d'apathie ou de révolte vont donc dépendre de critères plus complexes.

Nous dirons que la participation populaire dans la gestion de l'habitat se rapproche le plus d'un processus de participation réelle et active à mesure que nous allons vers des formes où l'on tient compte des intérêts collectifs et que l'Etat possède une vision plus globale des problèmes en jeu et se montre prêt à tenir compte des besoins spécifiques et de l'auto-organisation locale. Quoique cela puisse coûter aux élites actuelles, il faut admettre qu'il s'agit là des conclusions d'une lecture pragmatique de la réalité. Cela équivaut-il à dire que "s'ils ne vont pas de pair avec un processus évolutif dans les rapports de production... les changements quantitatifs induits finissent par apporter des changements à porter au compte d'une involution " ? (Zertuche:1976:13)

Nous ne croyons pas , en premier lieu, que des changements dans les rapports de production (qualitatifs) soient la garantie de la création d'une véritable participation populaire. En second lieu, de simples changements quantitatifs peuvent être, en ce qui concerne cette participation, un véritable facteur d'évolution et non d'involution : orgueil de la communauté à résoudre par ses propres moyens les difficultés auxquelles elle fait face ; apprentissage du travail en groupe ; perception des failles du système dans lequel elle vit ; découverte de la complexité d'une prise de décision démocratique à ce niveau.

L'habitat constituant un secteur clef pour détecter les failles d'un système, la participation populaire dans ce domaine pourrait bien servir de test en vue d'améliorer la relation entre le peuple et les instances au pouvoir.

## TABLEAU I

FORMES ASSOCIATIVES CONCERNANT

## L'HABITAT EN MILIEU RURAL

TABLEAU I		CRITERES D'APPRECIATION DE LA FORME ASSOCIATIVE	
FORMES ASSOCIATIVES CONCERNANT L'HABITAT EN MILIEU RURAL		Fonds financier ou technique	
Catégorie	Exemple	Satisfac- tion de besoins populaires	Unité pour ac- tion collective OU relation é- troite avec au- torité locale
A-SERVANT INTERETS ELITISTES	DOCUMENT 1 plan Nacional Cañero (Mexique)	+	-
INITIATIVES INSTITUTIONNELLES	DOCUMENT 2 Nanacatlan (Mexique)	+	+
B-INTERETS COLLECTIFS	Forme d'entraide col- lective dans les sociétés précapita- listes	+	+
INITIATIVE	DOCUMENT 3 Valle de Chamal (Mexique)	+	+
2 INSTITUTION-INITIATIVE	DOCUMENT 4 Cuba	+	+
INSTITUTION-INITIATIVE		+	+
NELLE ET POPULAIRE		+	+
POPULAIRE		+	+

Remarque : à noter qu'aucune Forme Associative spontanée n'illustre ce tableau. Ces formes d'entraide sont, en effet, d'une importance moindre dans le cadre des formes de production actuelles auxquelles elles sont forcément de plus en plus subordonnées. Elles peuvent donc être utilisées dans n'importe laquelle des catégories établies dans notre typologie. Il en va de même pour les formes d'organisation secondaires (organisations sportives, conseils de voisins...) cf. Doc. 2-3-4.

CRITERES D'APPRECIATION DE LA FORME ASSOCIATIVE

Satisfait.

...popu- ... Participation

### Exemple

[illegible]

Remarque 1 : Aux formes institutionalisées ne s'opposent pas forcément des formes spontanées. Au Chili, par exemple, c'est un mouvement politique et non spontané qui donne naissance à un comité de sans-logis. Nous avons donc préféré parler d'initiatives institutionalisées et d'initiatives populaires.

Remarque 2 : En ce qui concerne les formes d'organisation secondaires (compadrazgo, conseils de voisins...) conférer la remarque faite au tableau 1 : n'importe laquelle de ces formes peut être utilisée dans la cadre de n'importe laquelle de nos catégories. Pour cette raison leur étude ne présente qu'un intérêt pratique in loco et aucun intérêt typologique.

Participantes	Centro del poder	Funciones	Evaluación del carácter del sujeto del poder por parte del pueblo
1. Grupo instruido de "ciudadanos serios" designado por autoridades externas	Planificadores y clases selectas locales	Legitima los proyectos elaborados afuera mediante su apoyo y puesta en práctica por parte de los grupos selectos locales	El pueblo no participa, o participa en forma mínima, en la toma de decisiones
2. Líderes locales en puestos de la burocracia gubernamental	Planificadores y clases selectas locales	Legitima los proyectos elaborados afuera mediante su apoyo y puesta en práctica por parte de los grupos selectos locales; facilita la puesta en práctica de los proyectos elaborados afuera puesto que las clases selectas locales tienen autoridad reconocida desde arriba	El pueblo participa en forma mínima en la toma de decisiones, aunque el carácter oficial de la autoridad de la burocracia facilita el pueblo a participar en las actividades del programa en calidad de reguladores o determinantes de los beneficios resultantes
3. Planificadores y grupos populares consultados <u>ex post facto</u>	Planificadores; el pueblo, en grado limitado	Legitima los proyectos elaborados afuera al hacer sentir al pueblo que tiene voz en los asuntos que lo afectan; permite una cierta retroalimentación desde el pueblo sobre sus puntos de vista respecto de los planes	La participación del pueblo en el diseño de los planes después de que éstos hayan sido formulados permite cierta retroalimentación auténtica; la participación existe pero es sólo simbólica
4. Planificadores y grupos populares consultados <u>ex ante</u> que se remiten a formular el plan	Planificadores y pueblo, pero los planificadores tienen más autoridad que el pueblo	Permite un intercambio de ideas y puntos de vista entre los planificadores y el pueblo. En el punto una comprensión más completa del proceso de planificación y de la necesidad de contribuir activamente	La participación del pueblo en la formulación de los planes y en la ejecución de los mismos les da un papel importante en la toma de decisiones. Sin embargo, los planificadores controlan aun el proceso
5. El pueblo tiene uno o dos representantes minoritarios en una junta que adopta las decisiones	Planificadores-administradores y pueblo, pero los planificadores-administradores tienen mayor poder de decisión en su calidad de mayoría	Legitima la idea de que el pueblo tiene voz; de manera formal, en los asuntos locales mediante una participación directa y un voto representativo; legitima también a las juntas administradas por una élite selecta	La participación popular es significativa, porque la gente participa en la toma de decisiones mediante un representante en una junta administrativa local
6. El pueblo tiene la representación mayoritaria en una junta que adopta las decisiones	Pueblo y planificadores-administradores, pero el pueblo tiene mayor poder de decisión en su calidad de mayoría	Legitima la idea de que el pueblo tiene la voz en su totalidad; en los asuntos locales mediante la participación directa, el control de los votos, y la selección de funcionarios planificadores para que los ayuden en su función de portavoces	El pueblo ha alcanzado la participación total al controlar las decisiones del organismo oficial de toma de decisiones



# BIBLIOGRAPHIE 1

- Beñitez, Nisia A. "La vivienda: experiencia de la revolución cubana" Trabajo presentado en la reunión de expertos latino-americanos y africanos sobre "Asentamientos Humanos marginados" auspiciado por el PNUMA y el CIAP, Jalapa, Veracruz, México del 11-22 de Septiembre 1977
- Castells, M. "De la prise de la ville à la prise du pouvoir: lutte urbaine et lutte révolutionnaire dans le mouvement des pobladores au Chili" in Luttes urbaines, FM Ete Coll. Maspéro. - Paris 1975
- CGOYFCAR "Programa de desarrollo integral de la comunidad, apoyado por el servicio social de Pasantes, en el valle de Chamal, municipio de Ocampo, Tamaulipas" por la Coordinación General de Organización y Participación Comunitaria en los Asentamientos Rurales, Septiembre 1977
- Durand, P. Nanacatlan-Société paysanne et lutte de classes au Mexique - Presses de l'Université de Montréal 1975
- Economía y Desarrollo-"La construcción de vivienda y centros comunes en Cuba" in Economía y Desarrollo-19-1973
- Maliniak, T. "Lima: l'impossible métissage" in Le Monde 5 Avril 1978
- Mc Quade, F. "Plan Nacional Ixtlero" in INDECO edita, Junio 1978
- Michl, S. "Urban squatter organization as a national government tool: the case of Lima, Perú" in Latin American Urban Research Rabinovitz, F. & Trueblood, F. ed
- Naciones Unidas 1 Trabajo sobre el medio ambiente y la vivienda en Cuba in. ? p.204-219
- Naciones Unidas 2 "Participación de la comunidad en el planeamiento y la puesta en práctica de programas de vivienda" in ?, capítulo V, p.81-98. (Copenhage)
- Peña, L.A. "La vivienda en Cuba revolucionaria ; síntesis de factores significativos en su evaluación y participación de la comunidad en su solución" in Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México -seminario sobre el problema de la vivienda en América Latina documento VI, México, 19-22 de Septiembre 1978

## BIBLIOGRAPHIE 2

Rodriguez, A. y otros "De invasores a invadidos" in Segregación residencial y desmovilización política - El caso de Lima - Ed, Siap- Planteos 1973

Turner, J.C.

"Barriers and Channels for housing development in modernizing countries" in Peasants in cities - Readings in the anthropology of urbanization - Mangin, W. ed. Houghton Mifflin Boston 1970

United Nations

"Popular participation for the improvement of the Human environment in marginal settlements" background paper for HABITAT - United Nations Conference on Human Settlements - Vancouver, Canada, 31 May-11 June 1976

Chavarría, J. M.

"La concepción del INDECO sobre nuestro desarrollo" in INDECO edita, Octubre de 1976

1

Le Plan Nacional Ixtlero a été choisi pour illustrer les informations obtenues à la suite d'une enquête orale sur le Plan Nacional Cañero. Tous deux ont été appuyés par INDECO et toutes les raisons de croire qu'ils ont une même base d'organisation ce qui ne veut pas dire que les résultats ont été semblables dans les deux cas.

Le Plan Cañero a été financé par FIOSCER et, bien que 90% des vingt millions investis aient été destinés à des travaux sollicités par les communautés elles-mêmes, de nombreux problèmes se sont posés. Dans le cadre de l'apparition de nouvelles formes de production, paysans ejidiaux et ouvriers agricoles ont confronté leurs intérêts et l'apathie qui en a découlé à l'égard des questions concernant l'habitat a été mise à profit par les dirigeants politiques locaux.

L'intensification de la production, sous forme capitaliste, de la canne à sucre a d'une part définitivement éliminé la production de chaume anciennement liée à la forme de production en autosubsistance et obligé le remplacement progressif des toits de chaume par de l'aluminium nullement adapté aux conditions climatiques (tropic-humide) de l'endroit. D'autre part, l'apathie résultant d'intérêts locaux divergeants peut être illustrée par l'exemple suivant : prévu par le plan initial, un réservoir d'eau a été construit à La Margarita et des conduites d'eau installées. le raccordement de ces conduites restait cependant à faire. Cette situation a été mise à profit par le dirigeant local qui s'en est servi pour augmenter son influence politique en servant de médiateur entre les autorités chargées de l'installation et la population.

21

# Plan Nacional Ixtlero

Francisco McQuade

## Antecedentes

El Plan Nacional Ixtlero es realizado por INDECO en una amplia zona del norte del país que comprende las grandes áreas semi-desérticas de los estados de Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, donde la actividad permanente del campesino es la explotación de la lechuguilla.

Las condiciones físicas de la zona ocasionan que la reducida actividad agrícola dependa de las eventualidades propias del temporal, en ocasiones críticamente acentuadas, lo que determina la sujeción de sus pobladores al arduo esfuerzo que requiere la tala de la lechuguilla, uno de los pocos productos naturales que aporta esa tierra. Su explotación, para obtener la fibra de ixtle, permite al campesino contar con una fuente permanente de subsistencia.

Por disposición del C. presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular realizó en la región ixtlera del país la investigación de campo que permitiera evaluar las necesidades de locales adecuados para las cooperativas ixtleras.

Como resultado de la investigación se determinó crear un plan de acción de carácter nacional cuya finalidad primordial fuera proporcionar a los campesinos ixtleros locales apropiados y funcionales como un principio de equipamiento rural en sus comunidades, a través del cual se agrupen organizadamente en cooperativas que se encarguen de racionalizar la explotación de la lechuguilla y la palma. Dichas cooperativas deberán organizar grupos de trabajo

colectivo, promover el ahorro para lograr el autofinanciamiento de sus actividades y llevar bajo su control la elaboración y comercialización del producto a través del establecimiento de centros comunales ixtleros.

Estos centros se han distribuido conforme a la selección realizada en orden de importancia, de acuerdo a la productividad de las zonas, al número de productores de fibra en las localidades, a la infraestructura y servicios con que se cuenta, etcétera.

## Acciones:

- Se contactó con todas las comunidades de la región ixtlera.

- Selección de zonas de trabajo determinando prioridades de acción.

- Información a la comunidad, en Asamblea Ejidal, de los alcances del programa, en donde se contempla el compromiso de su participación directa aportando recursos humanos y materiales regionales.

- Establecimiento del comité de obras de beneficio colectivo.

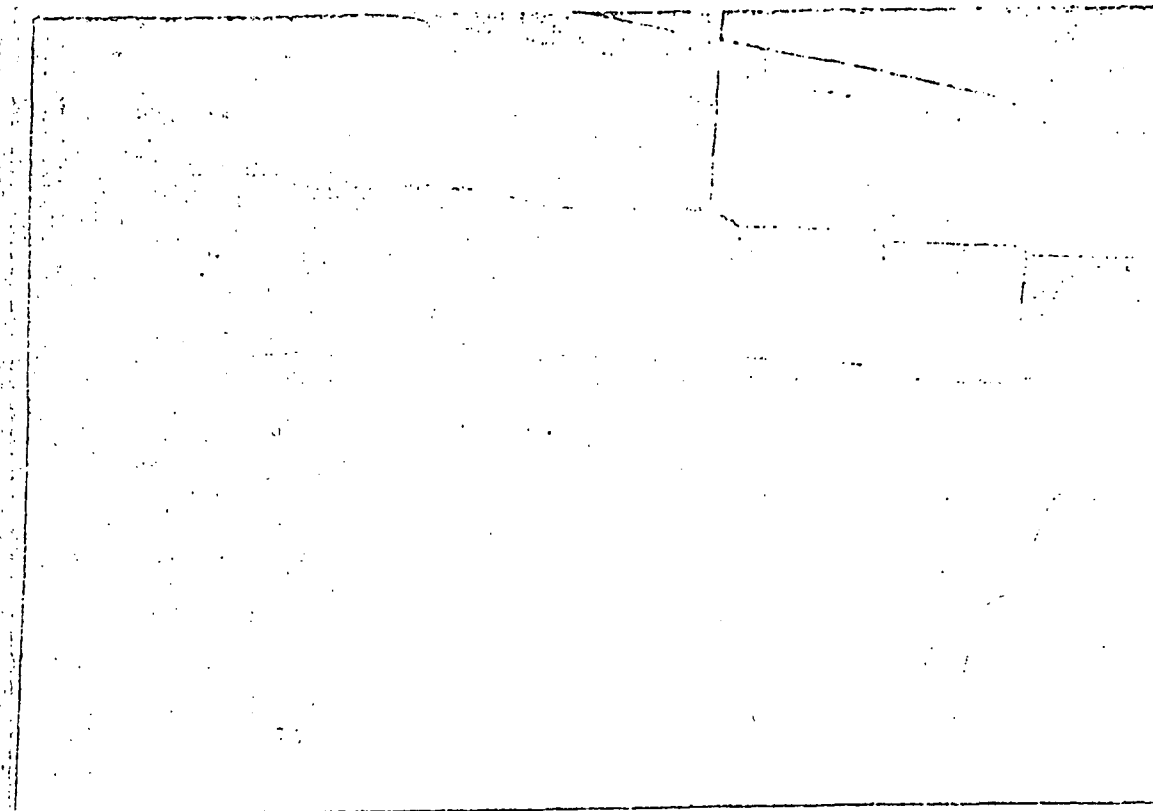
- Selección del terreno adecuado.

- Ejecución de la obra del Centro Comunal Ixtlero.

- Al terminar la obra, se formaliza la entrega del edificio por medio de acta.

## Justificación Técnica:

La justificación técnica del proyecto



parte de la necesidad de contar en las comunidades ixtleras, con un local que permita la regularización de actividades de los campesinos ixtleros.

Es necesario así, la existencia de una bodega donde sean recibidas las fibras talladas, un local de administración cooperativa donde se controle estrictamente el precio y peso del producto elaborado, salón comunal para usos de capacitación, orientación y servicio social, tienda cooperativa beneficiaria del crédito de CO-NASUPO en mercancía de consumo familiar y el principio de un equipamiento rural, que beneficie a la población abarcada en un radio aproximado de seis kilómetros.

#### Organización de actividades:

Para la ejecución del Plan Nacional Ixtlero en los cinco estados mencionados el INDECO estableció residencias por entidad federativa:

• Coahuila, residencia en Saltillo.

• Nuevo León, residencia en Doctor Arroyo.

• San Luis Potosí, residencia en Matehuala.

• Tamaulipas, residencia en Tula.

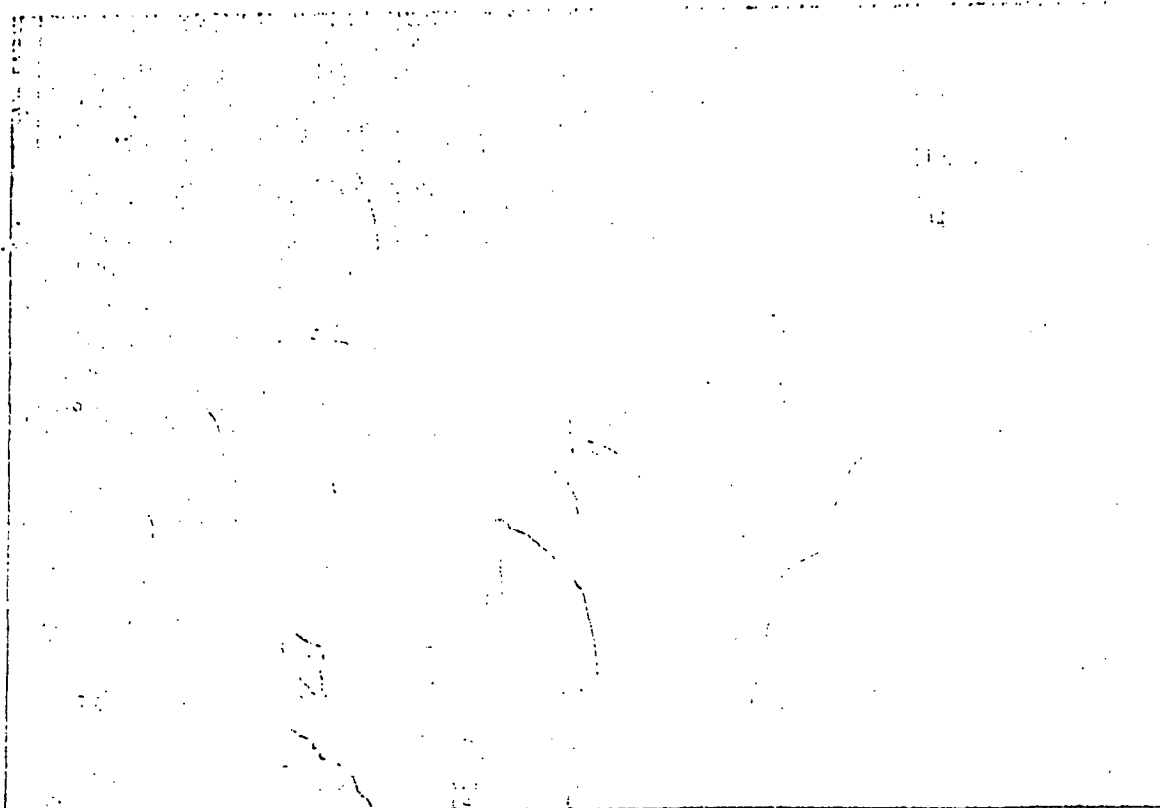
• Zacatecas, residencia en Concepción del Oro.

Además se contó con centros de distribución de materiales, herramienta y equipo en cada una de las coordinaciones, apoyados por centros locales de distribución en las comunidades que contaban con locales adecuados para el caso.

#### Alcance del Programa:

Realizado de 1973 a 1975: Área total de influencia 11,621.9 Km<sup>2</sup>, población beneficiada 139,150 habitantes e inversión por habitante 60.60 pesos.

A la fecha se concluyeron: 130 centros



comunales ixtleros, 1 restaurante ejidal ixtlero, como apoyo al programa de fomento cunícola.

Además, el INDECO por medio del Plan Nacional Ixtlero en coordinación con otras dependencias, desarrolló acciones en beneficio de los campesinos ixtleros que han trascendido el objetivo inicial del Programa, tales como:

*Obra:*

Construcción de locales para actividades productivas en las comunidades ixtleras.

Programa de saneamiento ambiental (construcción de letrinas) en los ejidos de Guadalupe Victoria, Las Mangas y San Francisco, Municipio de Saltillo, Coahuila.

*Coordinación:*

Secretaría de la Presidencia. Subdirección General.

Secretaría de Salubridad y Asistencia, por conducto de la CCIS-SSA.

Programa de construcción del tanque para almacenamiento de agua para servicio doméstico en el Ejido Zertuche, Municipio Ramos Arizpe, Coah., población beneficiada: 72 familias.

Servicio Social de pasantes de la Universidad Autónoma de Coahuila para su participación en los Programas de desarrollo rural del Estado.

Huertos familiares de explotación colectiva para autoconsumo familiar. Actualmente se están capacitando 10 promotores sociales en el campo experimental del ejido Mayorazgo, Municipio de Villa Aldama, Nuevo León.

Secretaría de Salubridad y Asistencia, Presidencia Municipal de Ramos Arizpe, Coah.; Ferrocarriles Nacionales y Obras Públicas en el estado de Coahuila.

Extensión Universitaria de la UAC.

La Forestal, FCL Campo experimental Mayorazgo, Villa Aldama, N.L.

Fomento Deportivo en beneficio de la juventud ixtlera.

Maestros rurales de las localidades y padres de familia.

Estudio previo de viabilidad y organización de los habitantes ixtleros del Ejido El Cedrito, Municipio de Arteaga, Coah., para la introducción del agua para consumo doméstico y agrícola.

Secretaría de Recursos Hidráulicos; CCISSSA.

Asesoría legal y técnica a las comunidades en apoyo a la solución de sus diversos problemas.

SRA, FONAFE, Ligas de Comunidades Agrarias.

Apoyo con personal social y asesoría técnica de los programas de cultura, asistencia social y saneamiento ambiental.

La Forestal, F.C.L.

Promoción de la ampliación de la red de agua en el Ejido Los Fierros, Municipio de Villa García, N.L.

Secretaría de Recursos Hidráulicos, Gerencia Tamaulipas.

Planeación de nuevo centro de población ixtlero (Plan Piloto) en el Municipio de Parras, Coah.

La Forestal, F.C.L.

Incremento de grupos organizados para hacer viable y garantizar los créditos de consumo familiar.

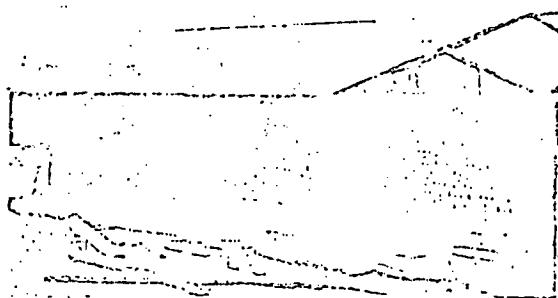
CONASUPO.

Proyecto y programas de inversión para la construcción de comedores ejidales ixtleros.

La Forestal, F.C.L.

Promoción de maestros rurales en las escuelas rurales de las localidades ixtleras que lo requieran. A la fecha todas las solicitudes presentadas han sido aprobadas.

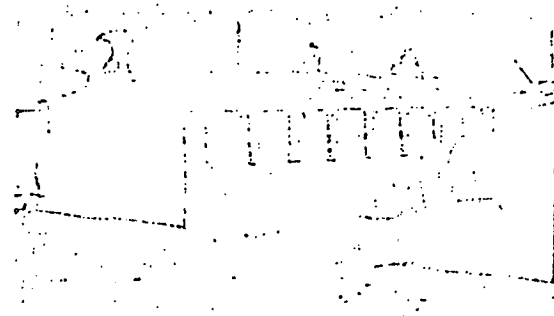
Secretaría de Educación Pública. Dirección de Educación Pública Estatales.



#### *Programa para 1976.*

La inversión del programa correspondiente al presente año, contempla la construcción de 60 Centros Comunales Ixtleros y 4 restaurantes ejidales ixtleros como apoyo al programa de fomento cunícola con un presupuesto de inversión y operación de \$6 835 875.00.

En esta etapa y con base en los resultados obtenidos con el primer restaurante construido en San Gabriel, Municipio de Matehuala, San Luis Potosí, se considera



la construcción de 4 restaurantes ejidales ixtleros más, los cuales serán distribuidos en cada una de las comunidades de la región ixtlera con el fin de incrementar la venta y comercialización de los excedentes de la carne de conejo, así como el aprovechamiento de los subproductos. Todo esto como apoyo del Programa Presidencial de Fomento a la Cunicultura que se realiza en la región ixtlera.

Area de Influencia 8,385.2 Km<sup>2</sup>. Población beneficiada 89,955 Habitantes. Inversión por habitante 75.99 pesos.

### SINTESIS

*Los Centros Comunales Ixtleros, son instrumento fundamental en la promoción de las zonas semidesérticas del norte del país.*

*Sede de las actividades de las cooperativas encargadas de explotar la lechuguilla, estos locales son el principio de un equipamiento rural, que atiende sus necesidades de administración, almacenaje, actividades sociales, políticas y educativas, adquisición de bienes de consumo necesario y en fin, aquellas que permiten regular y racionalizar las actividades de los campesinos ixtleros.*

*Conforme a estos principios, fueron estructuradas las acciones y actividades del Plan Nacional Ixtlero, operado por INDECO, en los estados de Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.*

*El programa, que ha beneficiado ya a 139 150 habitantes de estas zonas con la construcción de 130 centros comunales, ha conseguido además, con el apoyo de otras dependencias tales como las Secretarías de la Presidencia, de Salubridad y Asistencia, de la Reforma Agraria, de Recursos Hidráulicos, de Educación Pública, los Gobiernos estatales y municipales, las Universidades y la Cooperativa "La Forestal", el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, la Comisión Nacional de Subsistencias Populares y las Ligas de Comunidades Agrarias, realiza además un gran número de obras que son muestra, del impulso enorme de aquellas comunidades y los logros de la colaboración intergubernamental y evalúan satisfactoriamente el PLANIX.*



Nanacatlan, village situé à environ 700 mètres d'altitude c'est à dire dans la terre tempérée de la Sierra Norte de Puebla, est peu avantagée au plan des communications. Le maïs y représente essentiellement un produit d'autosubsistance, la canne à sucre y a longtemps été la culture la plus importante, mais c'est par le café surtout que les paysans participent, en tant que producteurs, à l'économie de la région et par extension à celle du pays.

Son appareil d'Etat prévoit un comité d'amélioration qui, sous la juridiction du conseiller aux travaux publics, soumet à la mairie les projets les plus urgents d'amélioration de l'aspect physique du village. Mais comme il ne dispose d'aucune ressource propre il n'opère pratiquement jamais. La gestion de l'habitat demeure cependant, contrairement à d'autres champs de décision politique, l'un des champs de décision élaborés et appliqués par ~~par~~ la communauté même : la Junta Auxiliar est ainsi libre d'employer les moyens qu'elle jugera bons pour effectuer l'entretien des routes (le recours à la faena n'est pas régi par les textes de loi). Cela n'est cependant possible que dans la mesure où se dégage un surplus susceptible de faire l'objet d'une certaine allocation. Nous retrouvons ainsi des institutions très particulières dégageant un surplus monétaire, ce qui permet une véritable allocation de ressources, même si celle-ci est limitée. Il s'agit d'un système de prêt communautaire qui constitue la principale source d'argent pour l'administration locale. A côté de ceci apparaît la faena et enfin

les collectes (dont l'organisation relève de l'administration locale) et les impôts (déterminés par les règlements).

### 1. La corvée (faena)

"La faena (corvée communautaire) est une institution très courante en Mésio-Amérique et qui date de l'époque coloniale. Elle oblige tous les hommes valides du village à donner une journée de travail par semaine pour les travaux publics. Bien que son caractère d'obligation tende à disparaître, les sanctions étant de moins en moins appliquées, celui qui ne peut y participer doit payer un remplaçant sous peine d'amende. Et plutôt que de demeurer une obligation hebdomadaire, les activités de corvée tendent à se concentrer autour des périodes de fêtes, temps que l'on choisit de préférence pour effectuer les aménagements et les réparations nécessaires.

Nous ne pouvons considérer le maintien de cette institution comme une simple survivance d'un système traditionnel aujourd'hui tombé en désuétude. Si le principe général de coopération qui lui sert de base tend à perdre de son importance au profit d'intérêts individuels, elle se maintient, croyons-nous, parce qu'elle répond, partiellement du moins, à un besoin de ressources de la communauté. L'administration ne peut se permettre de disposer de main d'oeuvre rémunérée et, pour répondre au besoin, la corvée communautaire, bien que de caractère traditionnel, demeure la meilleure solution.

De plus, elle demeure un mécanisme important de participation de tous les hommes à la vie de la communauté.... Voici comment se sont réparties les dépenses entre les membres de la communauté (pour l'année 1970)... pour les travaux publics, qu'il s'agisse de réparations, de construction ou de coopération spéciale...

#### Contribution

en espèces : 1500 pesos de l'administration antérieure;  
1500 pesos de l'administration actuelle;  
1500 pesos des personnes originaires du village mais travaillant à Mexico et dans les grands centres;  
800 pesos du comité responsable de l'école;  
en nature : 35 sacs de ciment ont été fournis par les quatre familles les plus à l'aise du village;  
en travail : à l'exception des services du maçon (environ 15 jours de travail), il s'est effectué sous forme de faena.

Ces contributions révèlent quelques éléments de la structure sociale...La faena est en réalité réservée à ceux qui ne peuvent collaborer que par leur force de travail, et sont incapables de verser des contributions en espèces ou en nature. Celles-ci sont le fait de gros propriétaires qui peuvent ainsi se différencier des autres groupes de la société par une participation spéciale.

Mais la corvée ne comble que partiellement le décalage entre les aspirations du village et l'absence de ressources. En effet, le travail seul ne peut suppléer au manque de facteurs de production. Apparaissent alors d'autres institutions visant à fournir à l'administration les ressources financières dont elle a besoin.

## 2. Le système de prêt

---

Dans l'aire Méséo-américaine les solutions au problème de manque d'argent sont nombreuses, allant de la mise en valeur de certaines ressources collectives dont le produit est versé dans une caisse commune jusqu'à l'engagement financier des personnes occupant les différents postes. Un des moyens les plus courants dans la région étudiée est la collecte effectuée auprès des citoyens de la communauté pour répondre à un besoin à court terme...

Mais à côté de cette pratique, il existe une institution particulière du trésorier et du conseiller aux finances et qui consiste à prêter l'argent du fonds commun à des particuliers. L'intérêt perçu sert à financer l'administration locale. Le capital de départ fut constitué par suite de la vente d'une récolte effectuée sur les terres communales. La décision de prêter ce capital devait venir quelques années plus tard.

Depuis le fonds n'a cessé de croître... Institution importante au niveau des individus, puisqu'elle leur permet la satisfaction de leur besoin d'argent liquide sans qu'ils aient à subir l'exploitation des usuriers, elle apparaît comme primordiale à l'échelle de la communauté dans la mesure où elle assure des revenus périodiques, les intérêts sur le capital prêté étant versés à chaque mois... une telle institution, qui fournit à la mairie plus de 75% de son budget, permettra de mettre de l'avant certaines "politiques" qui auraient été irréalisables autrement... réalisations d'envergure pour lesquelles on demande alors la collaboration des citoyens qui ne sont sollicités que dans ces cas...

Le fait que l'on ait pu accroître aussi considérablement le capital tout en réalisant certains travaux dans le village s'explique dans une combinaison spécifique des facteurs dans les travaux publics communautaires, combinaison dans laquelle l'élément "travail" (non rémunéré) tient la plus grande place... De 1959 à 1968, c'est la construction progressive de l'hôtel de ville (palacio municipal) ; en 1958, on refait complètement le système d'approvisionnement en eau potable ; en 1967, il y a d'importants travaux d'amélioration de l'école et en 1970, c'est la rénovation du terrain de ballon-panier...

### 3. Les autres formes de revenus

Le prêt sur gage ne constitue pas la seule source de revenus monétaires pour la mairie, mais la plus importante. Les autres moyens dont dispose l'administration sont les collectes spéciales, les amendes, les taxes et l'impôt sur le commerce et surtout les participaciones municipales...

Nous avons jusqu'à maintenant isolé un champ de l'activité politique où est manifeste la fonction d'intégration de la communauté, à savoir l'administration et quelques réalisations importantes ayant nécessité la participation de tous les membres de la communauté. Mais... ceci n'épuise pas pour autant les fonctions du politique..."

(Durand, P : 1975 : p.90-100)

Cette forme associative communautaire n'est cependant, en effet, qu'une réminiscence d'anciennes formes d'autorité, car à la forme de gouvernement indien est venue se greffer une nouvelle qui tend de plus en plus à la remplacer. Dans l'ensemble, l'autonomie est donc restreinte, dans la mesure où la structure communautaire tend à reproduire la structure sociale locale qui peut elle-même être divergente par rapport à l'ensemble. Pour expliciter ces structures qui dominent l'appareil politique local nous avons pris un cas précis qui permet de voir la place occupée par certains individus alors que toute la communauté est impliquée.

"L'exemple typique est celui de la construction du terrain de ballon panier en Juillet 1970. Le projet lui-même fut élaboré dans des canaux informels, au cours de rencontres où se retrouvaient le secrétaire, l'agente et les chefs des deux familles les plus riches. Ce sont eux qui ont décidé du projet et des modalités de sa réalisation. L'étape suivante consistait à persuader le maire du bien fondé de cette décision. Cette fase accomplie, facilement du fait de la présence du secrétaire dans la structure, on donna au groupe décisionnel un caractère "officiel" en créant un "comité du ballon panier" responsable de la réalisation du travail.

Les exemples précis, pris parmi les événements qui se sont déroulés au cours de la dernière décennie, pourraient être multipliés. Ils confirmeraient tous l'existence d'un tel mécanisme de prise de décision". (Durand : 1975 : p. 102-3)

### 1. Les personnes en dehors de la structure officielle

"Des deux riches métis... il apparaît clairement ici que c'est la place qu'ils occupent au sein des rapports de production qui "fonde leur pouvoir"...

### 2. Le secrétaire

Nommé par le maire adjoint... il en vient à jouer un rôle beaucoup plus important que (ce dernier) ou les conseillers, même si au départ il leur est subordonné... Il ne possède pas de terres... n'est pas au point de départ détenteur de pouvoir, mais celui-ci lui vient de ses alliances avec les groupes détenteurs du pouvoir qui le nomment pour défendre leurs intérêts... Partagé entre le municipal et le village, au plan administratif et au plan des relations interpersonnelles, il est véritablement l'intermédiaire par lequel vont passer dans un sens les demandes, dans l'autre les ordres.

### 3. L'Agente del Ministerio Publico

L'agente incarne le maintien de l'ordre... C'est... la classe aisée qui contrôle complètement cette fonction... L'agente sera... un élément important de la structure de prise de décision d'autant plus qu'il ne se limitera pas seulement aux décisions qui relèvent de l'exercice de sa fonction.

Nous observons donc une structure de décision fortement centralisée mais qui tend de plus en plus à se complexifier, dans le sens que le nombre de personnes directement impliquées s'accroît... En fait on y intègre les gros paysans-commerçants à mesure qu'ils surgissent mais ce mouvement est quand même limité par la structure économique locale".  
(Durand :1975:p.102-109)

"Il n'y a désormais plus de concentration du pouvoir comme c'était le cas antérieurement... (Cacique "dotant" le village de certaines installations ou de certaines ressources-entre autres le système d'approvisionnement en eau potable et le terrain de l'école) et appuyant les paysans dans nombre de leurs revendications qui touchent les niveaux administratifs supérieurs)... Cela ne signifie pas que le cacique ait perdu tous ses privilèges, mais le contrôle exclusif qu'il exerçait auparavant fut considérablement altéré (avec) la transformation de la base économique (et) la (nouvelle) forme de pouvoir issue du procès de production du café....

Conséquemment aux caractéristiques de la base économique, les appuis sont désormais cherchés à Z. où l'élite locale s'est alliée notamment un gros commerçant... celui-ci usant de son influence pour doter le village de certaines installations qui sont jugées importantes par ceux qui ont le pouvoir de décision. Son rôle a été déterminant, entre autres, lors de la construction du terrain de ballon panier en 1970."

(Durand :1975 : p.226-233)

## Fonds communautaire et appareil d'Etat

X  
//

"Nous avons montré dans la première partie l'importance de cette institution pour le bon fonctionnement de l'administration locale. Mais il ne s'agit que d'un aspect du phénomène... Au niveau de la fonction explicite... il sert à maintenir la communauté en place, en étant un des facteurs importants de sa reproduction... Mais au niveau de la fonction implicite... c'est à la polarisation des classes qu'il conduit. L'accroissement du fonds que l'idéologie locale voit comme un "enrichissement de la communauté" ne fait que masquer celui, réel, de la classe qui utilise le capital ou en contrôle directement la distribution...

Tous les revenus de la mairie sont directement produits par les travailleurs, qu'il s'agisse de la part de plus-value qui sert à payer les intérêts, de la force de travail utilisée dans le cadre de la faena ou de la part du revenu personnel... collectes... impôts...

+  
//

L'existence d'une telle institution limite jusqu'à un certain point l'exploitation de l'extérieur sur la communauté... Mais... la circulation du capital communautaire a pour effet un accroissement des revenus de la mairie permettant ainsi un accroissement de sa consommation... sur les marchés régionaux... se transformant en revenus pour ceux qui fournissent des marchandises à la communauté".

(Durand ; 1975 ; p. 203-6)

## La transformation des structures politiques et économiques

"A la suite de l'analyse... il apparaît que la fonction principale des administrations locales est de servir à la reproduction des structures politiques régionales et nationales..."

Il y eut un double mouvement tendant à modifier les structures politiques locales : des modifications économiques locales et des pressions des appareils d'Etat pour que les structures municipales reproduisent le capitalisme sous ses nouvelles formes de façon homogène avec le pouvoir central. L'exemple de Nanacatlan confirme cette interprétation."

(Durand ; 1975 ; p. 112 & 241)

- 1-- "Nos données contredisent... l'hypothèse de Carrasco qui établit une relation entre la dimension de la communauté et la forme de l'appareil politique"

PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA COMUNIDAD, APOYADO  
POR EL SERVICIO SOCIAL DE PASANTES, EN EL VALLE DE CHAMAL, MU-  
NICIPIO DE OCAMPO, TAMAULIPAS.

Coordinación General de Organización y  
Participación Comunitaria en los Asenta-  
mientos Rurales.

Septiembre 1977



PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA COMUNIDAD, APOYADO  
POR EL SERVICIO SOCIAL DE PASANTES, EN EL VALLE DE CHAMAL, -  
MUNICIPIO DE OCAMPO, TAMAULIPAS.

El Municipio de Ocampo, se localiza en el Sur del Estado de Tamaulipas, dentro de este Municipio se encuentran dos Valles, uno el de Chamal, con 9 comunidades rurales.

Poblado Adolfo López Mateos

Ejidos: Rancho Nuevo

Tanlajas

Sauz

Chamal Viejo

Magdaleno Aguilar

Coahuila

Lorenzo Vargas

Congregación Rancho Nuevo

El Valle cuenta con una población de nueve mil habitantes, formada principalmente por Ejidatarios, Jornaleros y Pequeños Propietarios.

Las actividades productivas son eminentemente agrícolas y los cultivos son caña de azúcar, maíz en 47,000 hectáreas, ajonjolí, tomate y frutales. El clima es semitropical y extremoso, en tiempo de calor

alcanza temperaturas de 42 grados y en invierno bajo 0 grados.

#### Antecedentes Históricos:

El Valle de Chamal fue poblado por norteamericanos a fines del siglo pasado, siendo el Gobierno de Porfirio Díaz, quien les dió la autorización de colonización, ocupando toda la superficie del Valle, a los pobladores mexicanos les rentaban las tierras y los ocupaban como jornaleros.

En tiempos de la Revolución, la mayor parte de las familias se fueron a Estados Unidos, y con los colonos que se quedaron, se inició una fuerte lucha, con motivo del reparto de tierras y la formación de los ejidos, fueron muertos varios líderes agrarios, y el ejército era comprado por los terratenientes para desocupar las tierras dotadas, a pesar de que se constituyeron varios ejidos, éstos fueron dotados de tierra en las faldas de los cerros, conservando hasta la fecha los colonos norteamericanos, las mejores tierras del Valle. El poblado que hoy lleva el nombre de Adolfo López Mateos, se llamaba Chamal City, ya que ahí vivían los pobladores norteamericanos, quienes ahora habitan en cada uno de sus ranchos.

### Antecedentes Sociales:

La influencia de colonos extranjeros , repercutió en diferentes aspectos sociales en la población , el primero el religioso , ya que la mayor parte de los pobladores son Evangelistas . Radican en el poblado brigadas de Misioneros Norteamericanos , quienes recorren las comunidades del Valle haciendo proselitismo religioso , la división entre los grupos se debía a este aspecto ya que entre sectas y religiones , no se establecía ninguna comunicación , ni en las comunidades más pequeñas . Segundo , la técnica llevada por los norteamericanos , para el cultivo y explotación de los recursos naturales , influyó en cambiar las formas de producción tradicionales .

Había más de 150 jornaleros que trabajaban para los dueños de las mejores tierras , no se les pagaba ni el salario mínimo del campo , y eran despedidos sin ninguna indemnización , aunque tuvieran más de 30 años de trabajar .

Ni siquiera eran dueños del solar donde vivían , la mayor parte de ellos habitan en la Congregación de Rancho Nuevo .

Había una desintegración social , las personas viejas de las comunidades no tomaban en cuenta a los jóvenes y mujeres , prácticamente

vivían marginados de las decisiones que se tomaban. Existía en los campesinos un fuerte complejo de inferioridad, con respecto de los colonos norteamericanos.

#### Antecedentes Económicos:

De las 9 comunidades, sólo una, el Ejido Coahuila, había progresado más respecto del resto de ejidos, era el que había tenido crédito de la banca oficial, explotaba la madera de cedro; había sembrado árboles frutales; tenían 80 cabezas de ganado cabá y una granja porcina.

La mayor parte de la población campesina vivía en las mismas condiciones de pobreza, de falta de vías de comunicación, de electricidad, de servicios básicos, de crédito y de organización.

Las comunidades que tenían sembrada caña, los ingenios no recibían sus cosechas, año con año la cultivaban con la esperanza de que se les comprara, se veían obligados a salir a trabajar fuera de la región o a los Estados Unidos como braceros.

La zona de influencia es Ciudad Mate, de donde se surtían de productos básicos.

En épocas de lluvia , quedaban prácticamente incomunicados y no podían sacar sus cosechas o se les compraba muy barata

#### Antecedentes Políticos:

En las elecciones municipales el Valle de Chamal , sólo era tomado en cuenta por su votación , no tenían ningún representante en las autoridades municipales , contando con el 40% de la población del municipio.

Los Presidentes de los Comisariados Ejidales , tenían muchos años en sus puestos , no había elecciones ni asambleas y se habían hecho los más reacios al cambio.

Los pequeños propietarios se habían organizado en dos asociaciones , una de tomateros y la otra de citricultores , ninguna de las dos sesionaba.

#### Antecedentes del Programa:

En Julio de 1972 , se organizó un grupo de pasantes del Tecnológico Regional de Cd. Madero , Tamps. , para que realizaran su servicio social en el Valle de Chamal.

El grupo se lanzó a promover y gestionar obras para las comunidades sin un programa definido, y sin recursos económicos, sólo recibían \$900.00, cada uno como beca para la prestación de su servicio y su duración fue de 3 meses. A pesar del corto tiempo se logró despertar una incipiente participación popular. El grupo convivió permanentemente con las comunidades, durante el tiempo de la prestación del servicio social.

La experiencia de este grupo y la presión de varias comunidades para que se armara un programa más completo y con más apoyo oficial, trajo como resultado que en el año de 1973, se implementara el Programa de Desarrollo Integral de la Comunidad, apoyado con el Servicio Social de Pasantes, con la participación de tres instituciones de Enseñanza Superior, la Universidad Autónoma de Tamaulipas, el Instituto Tecnológico Regional de Cd. Madero y Centro de Estudios Tecnológicos Agropecuarios de Tampico. Con la participación de estos -- Centros de Enseñanza, se formó una brigada interdisciplinaria de 16 compañeros pasantes.

#### Hipótesis del Programa:

De acuerdo al diagnóstico realizado por el primer grupo de trabajo, se elaboró una hipótesis del programa, que sirviera como marco de

referencia a la brigada de pasantes.

En la estrategia establecida en este documento, se señalaba como la intención primordial del programa en suscitar la participación - X popular conciente a lo largo de todas las etapas del programa; una investigación fundamentalmente a nivel de comunidad; la promoción y la evaluación mediante el mecanismo llamado Comité de Orientación y Evaluación formado por todos los representantes de las comunidades, sesionando cada mes.

En la etapa inicial, con duración de 40 días, se realizaron los siguientes eventos:

- a) Curso para Pasantes
- b) Investigación y Promoción
- c) Elaboración del Programa de Trabajo
- d) Aprobación del Programa por el Comité de Orientación y Evaluación.

La brigada se integró con las siguientes áreas de disciplinas:

Ciencias Agropecuarias

Ciencias Económicas

Ciencias Sociales

Ciencias Jurídicas

Ciencias de la Salud

Técnicas de Construcción

Técnicas Industriales

Se les proporcionó una beca de \$ 1,200.00 mensuales y nombró un Coordinador que conviviera con los pasantes, se rentó una casa en el poblado Adolfo López Mateos, y se compró equipo, vehículo y materiales para el trabajo, la responsabilidad del programa recaía directamente en el Sub-Director de Desarrollo Social en INDECO-Tamaulipas.

Elaboración del Programa:

El programa se elaboró de acuerdo a las investigaciones realizadas en cada una de las comunidades, cada pasante elaboró su programa individual y se consultaba con los campesinos.

El Comité de Orientación y Evaluación, revisó el programa y lo aprobó para su ejecución conjunta.

El programa quedó integrado en la siguiente forma:



## 1. FOMENTO AGROPECUARIO

### 1.1 Educación Agropecuaria

1.1.1 Uso de semillas mejoradas

1.1.2 Uso de agroquímicos

1.1.3 Capacitación en técnicas agropecuarias

### 1.2 Huertos Hortícolas y Frutícolas

1.2.1 Nivel familiar

1.2.2 Nivel colectivo

1.2.3 Parcela escolar

1.2.4 Unidad agrícola industrial para la mujer

### 1.3 Análisis de suelos

1.3.1 Toma de muestras y análisis

1.3.2 Elaboración de mapa de clasificación

### 1.4 Explotación avícola, cunícola y apícola

1.4.1 Nivel familiar

1.4.2 Parcela escolar

1.4.3 Unidad agrícola industrial para la mujer

### 1.5 Prevención y control de plagas y enfermedades

1.5.1 Proyecto baño garrapaticida

1.5.2 Vacunación masiva

1.5.3 Aplicación de agroquímicos (fumigaciones).

1.6 Asistencia Técnica.

1.6.1 Parcelas experimentales forrajeras

1.6.2 Asesoría en granja porcina

1.6.3 Asesoría en la explotación de ganado bovino.

2. PROMOCION SOCIAL

2.1 Formación de organizaciones de bas

2.1.1 Comités

2.1.2 Sociedades locales de crédito

2.1.3 Cooperativas

2.1.4 Ligas femeniles

2.1.5 Clubes juveniles

2.1.6 Grupos de ahorro

3. ASESORIA JURIDICA

3.1 Educación Jurídica

3.1.1 Nociones de derecho agrario

3.1.2 Nociones de derecho constitucional

3.1.2.1 Federal

3.1.2.2 Estatal

3.1.3 Municipal

- 3.2 Tenencia de la tierra
  - 3.2.1 Titulación
  - 3.2.2 Deslindes
  - 3.2.3 Dotaciones
  - 3.2.4 Unidad Agrícola Industrial para la mujer
- 3.3 Regularización Jurídica
  - 3.3.1 Familiar
  - 3.3.2 Personal
- 3.4 Asesorías
  - 3.4.1 Formación de Asociaciones y Sociedades
  - 3.4.2 Trámites en Dependencias Oficiales
  - 3.4.3 Juicios Específicos

#### 4. SALUD

- 4.1 Medicina preventiva
  - 4.1.1. Campaña de vacunación
  - 4.1.2 Instalación de botiquines comunales
- 4.2 Salud pública y saneamiento ambiental
  - 4.2.1 Saneamiento de la vivienda
  - 4.2.2 Confinamiento de animales domésticos
  - 4.2.3 Combate de la fauna transmisora
  - 4.2.4 Construcción de letrinas

#### 4.3 Educación

4.3.1 Primeros auxilios

4.3.2 Prenatal y materno infantil

4.3.3 Higiene personal

4.3.4 Higiene escolar

4.3.5 Mejoramiento de la alimentación

### 5. SERVICIOS PUBLICOS

#### 5.1 Agua potable

5.1.1 Establecimiento del servicio

5.1.2 Ampliación de red

#### 5.2 Caminos

5.2.1 Proyectos

5.2.2 Gestiones

#### 5.3 Electrificación

5.3.1 Proyecto

5.3.2 Gestiones

#### 5.4 Servicios municipales

5.4.1 Basureros públicos

5.4.2 Cementerios

## 7. FOMENTO EDUCATIVO

### 7.1 Análisis del sistema educativo

#### 7.1.1 Nivel primario

#### 7.1.2 Nivel secundario

### 7.2 Capacitación para el uso adecuado de motores

### 7.3 Curso de mecánica elemental

### 7.4 Capacitación para el uso adecuado de energía eléctrica

#### Resultados del Programa:

La duración del programa fue de dos años , participaron cuatro brigadas por períodos de 6 meses cada una , traslapándose en las acciones que se emprendían y estableciendo una continuidad al programa.

El primer resultado fue el integrar a las brigadas en grupos de trabajo , lográndose a través de seminarios , reuniones casi diarias , establecimiento de objetivos comunes , mística en la prestación del servicio social , participación conjunta con los miembros de las comunidades y la convivencia diaria en la casa de la brigada , donde se distribuía el trabajo doméstico entre todos los integrantes.

El segundo resultado fue la participación democrática de los miembros de las comunidades , se establecieron Comités Femeniles , Juveniles ,

Pro-Obras y Servicios , en todas las localidades , el Comité de Orientación y Evaluación , se integró con los Comisariados Ejidales y con los representantes de cada uno de los Comités , de las Sociedades Cooperativas que se organizaron , de la Asociación de Pequeños Propietarios y Jornaleros , el de la Junta de Mejoramiento del Poblado , cada uno de ellos participaba activamente y eran promotores en cada uno de sus grupos .

Se estableció una comunicación e integración de todas las comunidades del Valle , ésta se logró a través de los eventos deportivos , culturales y artísticos que se realizaron; tomaron conciencia que sus problemas eran similares a los demás poblados y en las asambleas del C.O.E. , se apoyaban las acciones de cada comunidad y las de la brigada; la casa de los pasantes se convirtió en el centro de operación del Valle , la confianza que rápidamente se pasaron los pasantes , que motivada por la entrega al trabajo , el respeto a las costumbres del lugar y la participación de la población en la toma de sus decisiones .

Se constituyeron cinco cooperativas de consumo en las comunidades de: ✕

Ejido Rancho Nuevo

Ejido Chamal Viejo

Ejido Magdalena Aguilar

Ejido Tanlajas

Ejido Sauz

Se regularizó la tenencia de la tierra en cada ejido, se ordenó la documentación básica; se gestionaron créditos en la banca oficial aprobándose a tres de las comunidades primeras.

Se dieron cursos de capacitación, de primeros auxilios, estableciéndose botiquines comunales; de corte, saneamiento; de higiene; de alfabetización; de control de plagas, etc.

Se organizó la mano de obra para la construcción de cuatro caminos para la electrificación de tres comunidades, apartando el trabajo, dinero y los proyectos del tendido de líneas.

Se estableció un fondo revolvente para desmontar tierras en los ejidos. El desmonte se hizo a mano y se organizaron los ejidatarios en grupos de trabajo, la superficie desmontada, se incorporó al ejido en forma colectiva, la mayor parte de las comunidades beneficiadas pagaron la inversión.

Se construyeron granjas de pollos para engorda, las organizaciones femeniles se encargaron de la construcción, manejo y comercialización, se rentó un local en el mercado de Cd. Mante donde se vendía

el producto directamente al consumidor.

Se establecieron granjas cunícolas, se organizaron grupos de niños quienes se encargaron de administrarlas y aprender su manejo. Cabe mencionar que jamás estas granjas funcionaron como negocio, el alimento y acarreo eran tan altos que no era costeable, las escuelas se hicieron cargo de ellas, como instrumento de capacitación.

Se creó una secundaria por cooperación en el poblado, los maestros de la escuela primaria y los pasantes fueron los maestros sin recibir ningún sueldo, se organizaron las asociaciones de padres de familia y todas las comunidades aportaron para su creación, aunque hubiera miembros en las comunidades que no tuvieran hijos, en edad escolar también cooperaron.

Se organizó un kinder, impartiendo las clases dos educadoras que prestaron su servicio social.

En todas la comunidades se sembraron hortalizas, los niños eran los encargados de su mantenimiento.

Se aprovecharon las parcelas escolares y las unidades para las mujeres éstas se les entregó por acuerdos de asamblea en cada uno de los ejidos.



Se gestionó y se establecieron telégrafos en varias comunidades , teléfono en el poblado , tienda CONASUPO en el poblado , créditos de avío y refaccionarios , caminos , electrificación; y se construyó una escuela secundaria técnica agropecuaria , donándose el terreno para su edificación y 100 hectáreas de un ejido para su explotación. Todas las comunidades aportaron mano de obra para el desmonte del terreno.

Se llevaron a cabo campañas de vacunación infantil en coordinación con S.S.A. , y también de vacunación animal.

Se capacitó a la población en control de plagas , uso de semillas , se analizaron los suelos y se dió asistencia técnica.

Se hicieron levantamientos topográficos en las zonas urbanas de las comunidades , se reacomodaron las casas de acuerdo al trabajo y se abrieron las calles , todo esto con la participación de toda la comunidad.

Se construyeron aulas escolares y se compró un autobús que diera servicio a las comunidades transportando a los niños a las escuelas.

El programa tuvo una repercusión regional, en 1974 , se formaron tres

zonas más cerca de Chamal con 3 brigadas y siguiendo la misma metodología de Chamal, adaptándose a las condiciones de cada zona.

Chamal fue visitado por el Presidente Echeverría, declarando que el programa era comparado con una revolución cultural en el campo, por la integración que se logró entre los técnicos y los campesinos.

El Programa de Chamal nos muestra que cuando se logra la participación popular y ésta toma las decisiones en forma democrática, en los problemas que le afectan, se desarrollan en forma acelerada las comunidades.

## LA VIVIENDA RURAL EN CUBA

### Especialización del territorio

"El desarrollo de la vivienda rural esta intimamente ligado al proceso de transformación de la economía agraria impulsado por la Revolución. Desde un inicio fue reconocida la importancia del sector agropecuario en la estrategia de desarrollo del país, que aspiraba a superar, en breves plazos históricos, la situación de subdesarrollo económica heredada del pasado.

La Ley de Reforma Agraria de 1959 fue el primer paso de esta transformación, expropiando los grandes latifundios cañeros y ganaderos y reconociéndoles la propiedad de la tierra a 100 mil aparceros, arrendatarios y precaristas.

En este contexto comenzaron los primeros intentos de mejorar la situación de la vivienda campesina. No obstante debe señalarse que la primera estructuración del territorio realizada para la administración y ejecución de la reforma agraria resultó inadecuada. La misma estaba constituida por zonas de desarrollo agrario que agrupaban tierras nacionalizadas de gran extensión con parcelas del sector privado, por lo que el territorio se convertía en un mosaico agrícola de difícil explotación.

El programa de modernización de la agricultura tenía como objetivo el aumento de la producción y la productividad agropecuaria mediante la optimización del uso del suelo y de los demás recursos naturales, y la introducción de las tecnologías más avanzadas como la mecanización, la quimificación y el desarrollo del riego.

Esto requería naturalmente la especialización de los territorios con el fin de poder aprovechar las características locales, desarrollar en forma más coherente la infraestructura necesaria, y poder organizar la explotación agrícola con mayor eficiencia.

Para lograr lo anterior fue necesario ... la participación del campesinado (que) debe culminar con la incorporación de sus tierras y fuerza de trabajo a los planes integrales. Este proceso... debe producirse de manera progresiva y en forma absolutamente libre y voluntaria.

Paralelamente a lo anterior ha sido necesario ir definiendo la especialización regional de las áreas estatales...

### Planeamiento integral

Esta organización de la actividad agropecuaria hace posible el planeamiento integral del territorio. De este modo el diseño asume nuevas dimensiones.

Se proyecta no solamente la infraestructura técnica y de apoyo para cada cultivo (red vial, eléctrica, hidráulica y de comunicaciones centros de transbordo de acopio; industrias, talleres y almacenes), sino que también se integran al diseño las nuevas áreas de viviendas concebidas como parte integrante de la unidad de producción, con lo cual se logra que el lugar de la vida cotidiana se organice alrededor del trabajo creador...

Este proceso de urbanización rural es la forma más efectiva de eliminar las diferencias en las condiciones de vida del campo y de la ciudad. Es evidente que para ello resulta imprescindible ir a la concentración de la población, ya que de otra forma no se puede pretender llevar a cada familia rural el agua potable, la electricidad y otros servicios básicos, que como integrantes de la sociedad tienen derecho a recibir. Pero además de los beneficios materiales, la vida en comunidad posibilita la comunicación e intercambio de ideas y experiencias, que ayudan a la superación y al desarrollo de los individuos y de la sociedad en su conjunto.

Conociendo el gran efecto que tiene la creación de nuevos pueblos sobre la vida rural, estos son objetos de un cuidadoso estudio, que va desde su localización hasta la organización de la nueva comunidad.

### Los centros comunales

Los principios sobre los que se basa la construcción de viviendas en las zonas rurales son, por tanto, los siguientes :

-La vivienda se construye como integrante de una comunidad rural y en relación con un plan de desarrollo agropecuario.

-La comunidad rural debe ser dotada de las edificaciones sociales basicas.

-La comunidad rural constituye una unidad politico-administrativa gobernada por si misma y relacionada intimamente con el plan de desarrollo que la induce.

-Los miembros de la comunidad deben mantenerse vinculados en su actividad al plan de desarrollo correspondiente.

-La fuerza de trabajo agricola contribuye a la construcción de las viviendas, asi como de las obras sociales que forman parte de la comunidad...

(Las) instalaciones son muchas veces construidas por los propios vecinos, organizados en brigadas y trabajando segun el sistema de plus-trabajo.

#### Participación de la comunidad

El desarrollo de los centros comunales en esta etapa esta dado por el logro de niveles superiores de participación de las masas en la solución de los problemas que las afectan. Los cambios politicos y economicos producidos por la Revolución facilitan la identificación consciente y la participación activa de la población en la ejecución de los esfuerzos para acelerar el desarrollo y resolver las necesidades sociales.

Esta vinculación de las masas debe ser lo mas completa posible, participando desde la formulación y analisis de las necesidades y como resolverlas, hasta la acción ejecutora y la evaluación posterior.

Debe ademas apuntarse, que la resistencia al cambio, característica que se presenta con frecuencia en nucleos aislados, disminuye con la propia participación.

Los intereses de la comunidad local deben coordinarse estrechamente con los intereses nacionales. Ello viabiliza la participación de los organismos y organizaciones nacionales en la ejecución de los programas de desarrollo comunal, lograndose un mutuo apoyo en la consecución de grandes cambios

en los niveles de productividad, de ocupación, de vida y de servicios.

En función de los intereses nacionales es necesario para la comunidad local :

- Determinar sus necesidades a través de la investigación social interdisciplinaria.
- Elegir su propio gobierno administrativo con autoridad a ese nivel.
- Elaborar los planes de trabajo sobre la participación de la comunidad en las tareas de urbanización construcción, recreación, mantenimiento y otras.
- Elevar el nivel cultural de la población a través de seminarios, conversaciones domesticas, etc., sobre temas educacionales, de sanidad u otros.
- Resaltar los valores permanentes de las tradiciones locales y nacionales y fomentar los valores sociales de la nueva sociedad.

#### El programa de nuevas comunidades

...La mayor proporción corresponde a planes cañeros y ganaderos, pero también están representados otros cultivos como el arroz, las viandas y los cítricos, y las actividades minera y textil.

En las ocasiones se presentan problemas complejos con la población rural enmarcada en el área de los planes de producción debido a la existencia de núcleos dispersos que obstaculizan el desarrollo progresivo de los planes o la aplicación de la técnica...

El proceso de urbanización de la población rural se analiza en el marco de un sistema de asentamientos que permite un correcto análisis de la distribución de la fuerza de trabajo en función de la vinculación laboral... ✓

#### El financiamiento no es obstáculo

...En las condiciones de Cuba, con una economía centralmente planificada, la asignación de recursos para el desarrollo de los planes de vivienda se realiza directamente y no por vía indirecta

de crear o propiciar una capacidad financiera con ese destino...Así las soluciones financieras asociadas al desarrollo de un programa de viviendas, dejan de estar atadas a las posibilidades financieras de los usurarios o de los productores;

(Economía y desarrollo : 1973 :p.162-173)

## El prosegimiento de la urbanización rural y de la participación

"Desde 1975 se han ido estableciendo comunidades en las zonas rurales alrededor de las áreas de cultivo, y se las ha dotado de instalaciones semiurbanas (caminos, electricidad, agua potable, centros de acopio, etc.), así como de centros de salud, educativos, comerciales y recreativos; de esta manera la vida social de estas nuevas comunidades se organiza alrededor del centro de trabajo...

Destaca el hecho de que en estas nuevas comunidades son muchos los campesinos que se han convertido en técnicos o han elevado su calificación laboral. Además se registra una mayor participación de los miembros de la familia en la integración de la comunidad, bien colaborando en la construcción de instalaciones sociales básicas o bien en las tareas productivas."

(Naciones Unidas 3 :p.215)

"Si importantes son las nuevas condiciones físicas y ambientales de vida del obrero agrícola en estas comunidades, mayor valor tienen las transformaciones sociales que se producen entre los mismos. La integración a la comunidad le da a estos hombres nuevas dimensiones a su vida, y le permite el desarrollo de una conciencia social totalmente distinta a la del pasado. (Benitez :1977:p.16-7)

(ver anexos 1 & 2)

A N E X O    N° 1-

De acuerdo al número de comunidades habitadas (282) y el total de organizaciones comunales reportadas (2 714) existe un promedio de 9.7 organizaciones por comunidad.

De acuerdo al número de participantes pertenecientes a estas organizaciones hay 71 habitantes por comunidad que participan en responsabilidades definidas y programadas según los planes de trabajo de las organizaciones sociales y de masa.

De un estudio reciente realizado en 180 de estas Comunidades en el país, se mostró que el 71% de los núcleos estaban vinculados al plan de desarrollo que la inducía; que el 38.3% del total de mujeres en edad apta estaban incorporadas al trabajo productivo (la media nacional estimada en 1976 fue de 29%), que 83% de los adultos se encontraban asistiendo a clases de superación cultural; que más del 20% de la población mayor de 16 años participaban en algunas de las organizaciones existentes, vinculadas a las distintas actividades de la Comunidad.

Podemos concluir en este aspecto señalando que las Comunidades Rurales, no sólo han cambiado el paisaje rural de Cuba, sino que han acelerado el proceso revolucionario, al cumplir con una de las leyes fundamentales del Socialismo, igualar las condiciones de vida entre la ciudad y el campo,



PARTICIPACION POPULAR DE LAS  
ACTIVIDADES BASICAS DE LA COMUNIDAD

Según datos de diciembre de 1976

<u>Forma de Participación</u>	<u>Número de Comunidades</u>	<u>Número de Organizaciones</u>	<u>Participantes</u>
1.-Consejo de Comunidad	202	202	2 380
2.-Comisión de Comunidad <sup>(1)</sup>	23	23	160 <sup>(3)</sup>
3.-Consejo de Vecinos	109	721	6 543
4.-Brigada de Mantenimiento	215	215	2 345
5.-Brigada de Areas Verdes	198	198	1 924
6.-Consejo Voluntario Deportivo	193	193	1 076
7.-Activistas <sup>(2)</sup>			
7.1 Historia	193	198	198
7.2 Legalidad Socialista	185	185	185
7.3 Relaciones Públicas	120	120	120
7.4 Divulgación	104	104	104
8.-Otras Formas			
8.1 Equipos deportivos	178	352	4 000 <sup>(3)</sup>
8.2 Grupos culturales	<u>113</u>	<u>182</u>	<u>950<sup>(3)</sup></u>
<u>TOTAL</u>	<u>282</u>	<u>2 714</u>	<u>20 006</u>

(1) Comisión de Comunidad- Realiza las mismas funciones que el Consejo de Comunidad.

(2) Activistas- Según la norma establecida se debe asignar un activista en cada una de las actividades señaladas por Comunidad.

(3) Cifras estimadas-

CASE STUDY OF A BARRIADA (TURNER, JOHN C. :1970)

"...The original Cuevas settlers, about 500 adults from different parts of Lima, formed the "Asociación de Padres de Familia Pro Vivienda", a community association for housing, in December, 1959. Just how this particular group was formed I do not yet know, but the case of El Ermitano, adjacent to Cuevas, is typical. The Ermitano association was organised by a self appointed committee in 1962 which claimed to be the successors of an earlier association that in 1945 had applied to the ministry of Public Works for permission to develop the land the new association intended to invade. Having received no answer, the organising committee, maintained a certain claim to the land, even though it was somewhat tenuous and of a moral rather than legal character. It was enough however, to guarantee the support of the "Frente Unico de las Barriadas del Peru", - a confederation of barriada associations which commanded some political support and lobbying influence. With moral reinforcement and the probability of some political support, a group with access to a good site and with enough members to provide sufficient funds (to defray expenses and to compensate the organisers for their efforts) will be ready and prepared to invade if no other course is open to them.

The Cuevas invasion took place the night of November 17, 1960. The police forced them off the land and the invaders, several hundred men, women and children, camped along a nearby railway embankment while the leaders negotiated with the authorities. The government was particularly anxious to avoid further invasion at that time because it was about to promulgate a law designed to prevent further invasions and squatting by providing low-cost building land. The owner of the adjacent land, a wealthy man with political influence, was also strongly opposed to the invasion which he saw as a threat to his property. Future events justified his fears. The invaders were allowed, however, as a "temporary measure" to set up an encampment on a part of the land on Christmas Eve, five weeks later.

Either unknown to the authorities, or disregarded by them, the association contracted five topographers (elsewhere reported to have been students of civil engineering) to set out the blocks and individual plots.

...Ostensibly, the permission was strictly temporary and was to allow time for the allocation of an alternative site. Over Christmas it was hardly humane-or even politic- to let so many apparently desperately poor families continue to live in the open. The families themselves, or their leaders, had timed the operation well and had correctly calculated that, once on the land, they would have de facto possession. The invaders, therefore, were prepared to risk their funds for the layout plan and, as soon as it was completed each family transferred its temporary shack (made from woven cane mats wired to a light bamboo frame) to the plot allocated to it by the organizers...

Given the hope of a building plot of acceptable size on level land reasonably near the city and adjacent to a public transport route, a large number of people were prepared to sit out indefinitely, rather than return, defeated and demoralized, to the city slums and high rents from which they had escaped...

As the security provided by the possession of a homesite is the settlers' first concern, top priority is given to action that will consolidate tenure. If there is no way of obtaining title legally and at short notice, and if the precedents show that once settled land of low value is rarely reclaimed, then the surest way of ensuring permanent tenancy is to settle firmly on the land. The squatter associations therefore demand that their members build as soon as they take possession of their allocated plots, so all who can do so, even if it is only to place some foundations...

Apart from building to consolidate tenure - and invest savings before there are further increases in the cost of building materials - there is, of course, the need for a permanent house... "From the family's perspective, ...housing is not "shelter" or "household facilities" alone, but comprises a number of facilities, services and utilities which link the individual and his family to the community" (United Nations)... Even before the settlers moved onto their own plots they had a water supply, public transportation (at the main road), an elementary school, retail facilities, and basic shelter (in the encampment)...

3

The squatter's procedure of occupying his plot as soon as he obtains possession, living initially in any sort of shelter he can manage, allows the family to improve its living conditions and to become far more independent at a much earlier and a more active stage of life. Even if they have to pay for the land at commercial rates, the typical family will still jump at the chance to follow this procedure... Official norms give priority to residential construction and the installation of public utilities. The popular procedure is to provide community facilities and services before either dwellings or utilities. Since security of tenure is far more important than physical comfort (especially in this favorable climate) and since security of tenure is enhanced by a reduction in the cost of living and the presence of medical and police services, the advantage is clear...

The cause of the great difference in the financial costs of "instant" and "progressive" construction (the former costing at least 100 percent more than the latter) is that the owner-occupier-builder provides other resources in the form of initiative, skills, and time. The time, patience, and bargaining skills of most wage-earning families together with the myriad contacts through workmates, friends, and relatives (1) often results in remarkably good value for precious money spent on materials and on hiring skilled labor...

An additional "product" of progressive development is its stimulation of social development through the cultivation and strengthening of the family and of the positive attitudes and relationships to society that the satisfied family acquires...

An important difference between the groups formed by officially sponsored projects and squatter settlement communities is that of the criteria and procedures for participant selection... the initial socioeconomic composition of the squatter community is far more likely to include the necessary elements for social and economic balance and development than a screened project community:

(Turner :1970:p.4-13)

- (1) - regional associations serve a variety of other important functions

## IAS INSTITUCIONES BENEFADORAS (Rodriguez,A.:1973)

"a- Las barriadas son una forma de crecimiento urbano que comprende una magnitud cada vez mayor de población...

b- La acción de los benefactores, que específicamente analizaremos en las barriadas de Lima, en mayor o menor grado se realiza en todas las barriadas Latino-americanas y... lo que es importante, en muchos casos no sólo se repiten los mismos esquemas de acción sino que son las mismas instituciones las que realizan sus acciones a escala internacional... Lo que persiguen a grandes rasgos es :

- neutralizar políticamente a amplios sectores urbanos que no pueden organizarse en otro lugar que no sea la barriada.
- neutralizar políticamente al nascente proletariado urbano al centrar su atención en el problema de la vivienda y de la barriada, desviándolo de su instancia de reivindicación que es el centro de trabajo.
- propiciar nuevas tendencias de expansión industrial por medio de la organización del consumo...

c- Los mecanismos a través de los cuales se ha implementado la acción de los benefactores han sido el desarrollo comunal y sus variantes : la promoción popular y la cooperación popular.(1)..

d -La diferencia de grado de la acción de los benefactores en los diferentes países latinoamericanos se debe al contexto político específico de cada país...

La dificultad de caracterizar las acciones que realizan las "Instituciones Benefactoras" en las barriadas radica, en nuestra opinión, en que entre una institución y otra no hay diferencias en cuanto al tipo de acción que realizan, sino en cuanto al sentido que atribuyen a dicha acción. Para unas el sentido se agota en sí mismo, mientras para otras el sentido de la acción es crear una determinada imagen...

De allí que una clasificación por tipos o formas de operar, si bien permite observar los diferentes tipos de acciones, la división del trabajo y la coordinación que existe entre las institu-

(1) - sublineado nuestro

ciones, oculta lo propiamente característico de la acción concreta. Por este motivo hemos preferido presentar en un anexo la clasificación de las instituciones y utilizar en el desarrollo del tema un marco general definido por polos extremos constituidos a partir del sentido que otorgan a las acciones...

Los polos señalan respuestas diferentes acordes con las variaciones de los intereses de las clases dominantes y con el cambio de la magnitud del problema de las barriadas... En el primer caso, las acciones surgen de la "mala conciencia" de la burguesía que la impulsa a la creación de organizaciones de beneficencia... El segundo polo... es mucho más elaborado y ha contado con el aporte de "científicos sociales". Esta aproximación surge de la necesidad de la burguesía nacional y de los intereses imperialistas de transmitir una determinada imagen de la sociedad a los pobladores de las barriadas, de tal forma que estos consideren que las contradicciones que día a día observan... son superables dentro del sistema capitalista por el intermedio de la autoayuda...

Muchos de los pobladores son recién emigrados a la ciudad... todos querían, en alguna forma participar en las actividades urbanas... En las acciones de las instituciones benefactoras se percibe el temor de que los pobladores tomen conciencia de las razones reales de las contradicciones de la vida urbana, y por eso están orientadas a establecer un control de la población, control que se realiza a un nivel ideológico. De allí que la mayoría de las instituciones se acercan al segundo polo descrito anteriormente (En un folleto una de ellas escribe "Para evitar el aumento de sentimientos hostiles es necesario fomentar instituciones en la comunidad que respondan a las aspiraciones y exigencias de los habitantes urbanos identificando se con su comunidad"... su estabilidad depende de la capacidad que tengan de dar respuesta a determinadas demandas de la población. Esto hace que los dirigentes de las organizaciones se sitúen en un nivel de intermediarios entre los pobladores y los diferentes grupos de poder urbano. Por otra parte genera un cinismo realista en la población, en el sentido de que las demandas que se plantean son sólo aquellas que pueden ser resueltas por determinadas instituciones (dado que si la lucha por satisfacer las demandas se prolonga, se corre el riesgo que la organización se diluya).

Este hecho permite el ingreso en las barriadas a las "Instituciones Benefactoras" que ofrecen y permiten obtener determinados resultados inmediatos que son necesarios para las organizaciones de pobladores y para la estabilidad de los dirigentes, quienes para mantener su liderazgo se convierten en instrumentos de las "instituciones benefactoras".

#### Las necesidades sentidas

Una escuela : ...La primera etapa es la más fácil: construir un local provisório de escuelas, pero a partir de allí el avance se hace difícil o casi imposible...los fondos que recolectan no alcanzan para que la construcción avance...La población entonces poco a poco se despreocupa del proyecto...La única solución sería obtener el apoyo total de la población, cosa que es casi imposible debido a los diferentes proyectos y diferentes intereses...

Este es el momento en que hace su aparición la Institución Benefactora, que es llamada directamente por los miembros del patronato o llega por intermedio de sus propios promotores. La Institución los remotiva y les proporciona los fondos necesarios...

La labor de las Instituciones en este caso ha sido en parte la motivación y organización de la población, aspecto que destacan como central, pero lo realmente importante ha sido la donación de dinero y materiales...Al minimizar su intervención directa y sobrevalorar la organización de los pobladores, crea la imagen de que el problema ha sido resuelto por la "comunidad"...

Agua y desague : ...A la diferencia del caso de la escuela, aun quando los pobladores aporten gratuitamente la mano de obra no calificada, ninguna Institución Benefactora dispone o esta dispuesta a invertir en un proyecto (tan largo). En este caso la Institución B. se dedica a coordinar la instalación de los servicios contando con el esfuerzo y ahorro de los pobladores y con el apoyo técnico ...que dará el Estado o alguna otra institución.

En este tipo de proyecto el aporte de la Institución B. se concentra en el asesoramiento, en organización y motivación para el ahorro, ya que finalmente el proyecto será financiado por el Estado y los pobladores.





Pequeña industria : ... "Primeramente no parece ser una forma para que los pobladores, por ellos mismos, puedan superar el problema del desempleo o bajo nivel de ingresos. En la mayoría de los casos el destino de las pequeñas industrias o talleres está estrechamente ligado a las instituciones benefactoras. Necesitan, como en el caso de la escuela o de la instalación de agua y desagüe, de la participación activa del benefactor. ... Esta limitación no es total, dado que existen algunos talleres que sin recibir ningún tipo de ayuda han comenzado a funcionar; sin embargo, estos son los menos y casi sin ninguna posibilidad económica de crecimiento.

Lo que demuestra es que la existencia de estos grupos no significa una solución satisfactoria para un porcentaje importante de la población de barriadas...

#### Como actuan los benefactores

El elemento generador del proyecto no es la organización o la capacitación de los pobladores, sino la convergencia de la organización y el dinero o materiales proporcionados directa o indirectamente por la institución benefactora...

Una vez que la institución ha penetrado en la barriada tiene la posibilidad de seleccionar a su gente. Una de las formas utilizadas es contratar a antiguos dirigentes como promotores... Algunas instituciones contratan dirigentes de barriadas, otras, como el Cuerpo de Paz, contratan ex funcionarios públicos que tienen contactos y amplio conocimiento de los sectores con los cuales se relacionan los programas que desarrolla la institución... ✓

Muchas veces la supervivencia de las organizaciones de pobladores radica en el hecho de ligarse a una institución benefactora. La relación con la institución refuerza a la organización en dos sentidos :

a- a medida que decaen las actividades o los resultados de las actividades, las organizaciones de pobladores tienden a decaer y disminuye la participación. Al proporcionar determinados conocimientos técnicos, la institución benefactora devuelve a la organización de pobladores el entusiasmo original.

b- por otra parte, los benefactores introducen nuevas formas de organización para agilizar

las agrupaciones de pobladores. Realizan "cursos de capacitación" a través de los cuales enseñan o adiestran en como dirigir una reunión, como hacer una "elección" democrática", ....etcétera...

Si el proyecto que realizan los benefactores y la población de una determinada zona empieza a marchar, los pobladores de las otras zonas y de barriadas cercanas comienzan a enterarse de que se "eata haciendo obra"...

Podemos afirmar ...que una de las tareas específicas que cumplen las instituciones benefactoras en las barriadas es ayudar a la formación y demostración practica de un modelo de desarrollo en las barriadas, modelo que tiene como elemento central el esfuerzo propio de los pobladores.

Esquemáticamente hay dos fases en el modelo.

En la primera fase los pobladores y los benefactores realizan los proyectos.

En la segunda, los pobladores, ya capacitados, realizaran por su propia cuenta e iniciativa las acciones que considerán necesarias...

Al exigir a los pobladores que tomen conciencia de la necesidad de un esfuerzo personal para el desarrollo de la barriada...se invierte la realidad. Esto hace que se perciban los problemas de las barriadas en un nivel comunal, lo que significa concebir que la causa de los problemas se da a ese nivel. Se crea así una percepción errónea de la realidad, que postula a la barriada como una realidad aislada del resto de la ciudad con problemas y soluciones propios...Se limita la capacidad de creación del poblador, al plantearsele una realidad muy claramente definida y que cabe actuar solo sobre ella...La barriada así constituye un mundo del cual no es necesario salir." ✓

## **Anexo I**

### **1. Universo**

Entre las numerosas instituciones privadas, nacionales e internacionales, que realizan labores "asistenciales" y/o "promocionales" en las barriadas de Lima, se seleccionaron en primer término 25 instituciones. Se visitó cada una de estas instituciones con el objeto de tener una información general (cuestionario), una descripción de los programas y en tercer lugar publicaciones que ellas realizan. Independientemente de las visitas se obtuvo con respecto a algunas, a través de los Registros Públicos, los estatutos y nombres de las personas que la constituyen y/o constituyen sus directores. El cuadro que se presenta en la página siguiente es un resumen de la información que se dispone sobre cada una de las instituciones seleccionadas.

### **2. Clasificación de las instituciones**

#### **2.1. Tipología operativa**

Para analizar las instituciones que están relacionadas, o que desarrollan programas específicos en barriadas, se ha establecido la siguiente clasificación operativa, distinguiendo entre instituciones "operadoras" y de "apoyo".

A. **Instituciones "operadoras"**. Aquellas instituciones que realizan programas en las barriadas.

a) **Asistencia**. Instituciones que prestan ayuda material (alimentos, ropa, dinero) a los habitantes de las barriadas.

b) **Educación**. Instituciones que realizan programas de educación, tanto a nivel de educación común como de capacitación técnica.

**Lista de instituciones e información disponible sobre cada una de ellas**

	Cuestionario	Desi. de programas	Publicaciones	Regist. públicos
1 Acción Comunitaria del Perú	X	X	X	X
2 Agencia para el Desarrollo Internacional	X	—	X	(1)
3 Alianza Sindical Cooperativa	X	X	X	X
4 Ayuda Mutua Aguadino	X	X	X	X
5 Caritas Lima	X	X	X	X
6 Caritas Perú	X	X	No	—
7 Catholic Relief Service	X	X	No	—
8 Centro de Estudios Laborales del Perú	X	X	X	X <sup>1</sup>
9 Centro de Estudios de Población y Desarrollo	X	X	X	X <sup>2</sup>
10 Consejo de Agencias Voluntarias Internacionales	X	X	X	X
11 Grupo de Paz	X	X	—	(1)
12 Church World Service	X	X	X	—
13 Equipo para el Desarrollo Humano	X	X	X	—
14 Fe y Alegría	X	X	X	X
15 Fundación para el Desarrollo de la Comunidad	X	X	X	(1)
16 Fundación para el Desarrollo Internacional	X	X	X	(1)
17 Fundación para el Desarrollo de los Pueblos Jóvenes	X	X	X	X
18 Hijos de María	X	X	—	—
19 International Educational Development	X	X	—	(1)
20 Instituto Peruano de Desarrollo Comunal	X	X	X	X
21 Institutos Peruanos de Educación Técnica	X	X	X	X
22 Movimiento Familiar Cristiano	—	—	X	X
23 Obra Filantrópica y Asistencia Social Adventista	X	X	X	X
24 Pueblos Jóvenes del Perú	X	X	X	X
25 Perú-Texas	X	X	X	X
26 Union Church	X	X	—	—

**1** Decreto de Constitución. **2** Decreto de Constitución.

**(1)** Inscripta en Estados Unidos.

**Nota:** Se han incluido en esta lista 2 instituciones que teóricamente son del sector público, porque sirven para señalar dos formas según las cuales las instituciones y organismos del gobierno de los Estados Unidos se relacionan con las barriadas.



c) *Salud*. Instituciones que realizan programas de asistencia médica, de control de natalidad, etcétera.

d) *Desarrollo comunal*. Instituciones que promueven acciones de desarrollo físico o económico, capacitación de líderes a nivel comunal.

B. *Instituciones de "apoyo"*. Aquellas instituciones que proveen de servicios a las Instituciones que realizan Programas.

a) *Financiero*. Instituciones que financian programas de las Instituciones "operadoras".

b) *Coordinación*. Instituciones que coordinan, que elaboran políticas de acción, distribuyen información, etc., a las instituciones "operadoras".

c) *Personal*. Instituciones que proporcionan personal a las Instituciones "operadoras".

## 2.2. *Clasificación operativa de las Instituciones*

Las instituciones señaladas en el Cuadro 1 han sido clasificadas en forma que a continuación se detalla, siendo necesario hacer la salvedad que si bien algunas de ellas no pertenecen exclusivamente a una sola categoría, han sido clasificadas de acuerdo a su actividad principal.

### A. *Instituciones Operadoras*

#### a) *Asistencia:*

Cáritas Lima.

Obra Filantrópica y Asistencial Social Adventista.  
Church World Service.  
Union Church.

#### b) *Educativas:*

Fe y Alegría.

Instituto Peruano de Educación Técnica.

#### c) *Salud:*

Movimiento Familiar Cristiano.

Centro de Estudios de Población y Desarrollo.  
Hijos de María.

#### d) *Desarrollo comunal:*

Acción Comunitaria del Perú.

Ayuda Mutua Agustino.

Centro de Estudios Laborales del Perú.

Equipo para el Desarrollo Humano.

Fundación para el Desarrollo Comunal.

Fundación para el Desarrollo Internacional.

Instituto Peruano de Desarrollo de Pueblos Jóvenes.

Pueblos Jóvenes del Perú.

Perú-Texas.

### B. *Instituciones de apoyo*

#### a) *Financiero:*

AID.

Catholic Relief Service.

International Educational Development.

Cáritas Perú.

#### y/o *Coordinación:*

Consejo de Agencias Voluntarias Internacionales.

#### b) *Personal:*

Cuerpo de Paz.

"Peru's military regime is actively promoting urban welfare programs in Lima's squatter settlements. Soon after seizing power in October 1968, the "revolutionary" junta created a national office to coordinate and direct programs for the physical improvement of urban squatter settlements...

The rapid evolution of government structures and policies leading to the creation of these institutions reveals an ever increasing government awareness of, investment in, and commitment to Lima's squatter population...

To a large extent, increasing government intervention in Lima squatter settlements in recent years has arisen in response to rapid urban growth and the changing circumstances it has produced. From the beginning of the current population spurt in the mid 1940s to the late 1960s, vacant government-owned desert land near Lima was abundant. National governments permitted relatively uncontrolled squatter settlement formation as a means of alleviating Lima's acute low-cost housing shortage and thus discouraging urban unrest. By the late 1960s, however, conveniently located public lands were already occupied. The possibility of continued squatter invasions posed a serious threat to private real estate investments... In view of the tightening land supply, the present government outlawed squatter land invasions in Lima, designating instead specific areas where poor may homestead. Meanwhile, many settlements created ten or twenty years ago are now well established... In view of ... changes in squatter wants and needs, the present regime is investing in physical development of squatter settlements, emphasizing self-help construction projects carried out under government guidance and direction...

The new military leaders created an entirely new Oficina Nacional de Desarrollo de Pueblos Jovenes, or ONDEPJOV... One of its tasks was to build a neighborhood organization network... under strict control of the government. The new leaders feared the continued growth of independent settlement organization, yet recognized that under government control that very system could serve as a tool for tightening central authority as well as for carrying out government construction programs...

Landazuri Ricketts appointed Luis Bambarén as Auxiliary Bishop of the Squatter Settlements of Peru. Bambarén began meeting with Lima business leaders to solicit financial and managerial support in setting up a special office for community improvement. He attracted support and cooperation from a number of grass-roots leaders in the *barriadas*, including Díaz.

With assistance from Peace Corps Volunteers, in early 1968 they created an *Oficina de los Pueblos Jóvenes del Perú*, or PUJOP (Office for the "Young Towns" of Peru). PUJOP's stated objectives were to promote the "true positive image" of the *pueblos jóvenes*; to advise communities in block organization, based on Díaz's model; to coordinate all types of resources, including local business leaders, for community projects; and to train local community leaders. In short PUJOP was to promote block organization and squatter settlement physical and economic development. As the squatters' representative in dealing with urban political authorities and economic elites, it was to be secular, nonpolitical, and dependent upon private sector and foreign support. A statement (New York Times, 1968) by Bambarén shortly before the 1968 coup epitomizes the unrevolutionary rationale for its creation.

If the authorities and the persons who occupy positions of power can be brought to respond to the social needs of the poor, the problem of violence, which the well-to-do fear so much, can be converted into constructive solutions.

PUJOP gradually attracted financial and organizational support, both within and outside the squatter settlements, with early backers including local businessmen,<sup>18</sup> the Canadian government, Oxfam, and the Peace Corps. As if in response to Bambarén's warning, the new military leaders created an entirely new *Oficina Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes*, or ONDEPJOV (National Office for the Development of "Young Towns"). One of its tasks was to build a neighborhood organization network (patterned after the pro-ObliSo/PUJOP models, but) under strict government control. The new leaders feared the continued growth of independent settlement organization, yet recognized that under government control that very system could serve as a tool for tightening central authority as well as for carrying out government construction programs.

In planning this new office, junta leaders solicited recommendations from Bishop Bambarén, Díaz, and other squatter leaders from PUJOP. Within three months after seizing power, they decreed ONDEPJOV and charged it with studying, planning, proposing and coordinating national policies "to intensify ... the incorporation of the squatter population ... into the process of national social and economic development" (ONDEPJOV, 1969a). For the first time, Peru had a high level central coordinating office to deal with squatter settlements, and it included within it representatives from the settlements, the Church, government, and the private sector, as well as a sprinkling of Peace Corps Volunteers.

In mid-1971 ONDEPJOV was not a ministry in its own right, nor was it

formally responsible to another ministry; it was an independent government office directly responsible to the President of the Republic, with an equivalent of ministerial rank. It was responsible for planning and coordinating squatter settlement development programs, both in metropolitan Lima, which it administered as four separate sectors, and in twenty-one provincial cities. It was operating under its third director, Brigadier General Luis Vignes Rodríguez, who doubled as Army Chief of Engineering.

One of ONDEPJOV's earliest tasks was to plan and carry out Peru's first nationwide census of its squatter population. Conducted during the final three months of 1970, this census revealed a total of 610 squatter settlements in Peru's twenty-two largest cities; 273 of these were in metropolitan Lima. The national squatter population was recorded at slightly over 1½ million, or some 20 percent of the total population; more than half of these lived in Lima (ONDEPJOV, 1971).

Soon after its creation, ONDEPJOV drew up the first of its annual Immediate Action Plans for physical construction projects, selecting as target areas five of Lima's largest squatter settlements.<sup>19</sup> The proposed projects ranged from paving and widening public highways such as the road running north from downtown Lima to the large districts of Independencia and Conas and beyond, to organizing block committees in squatter settlements, and providing technical assistance for community public works projects. ONDEPJOV's primary objective, as stated by President Velasco in 1970, is "to promote the less favored sectors of the population to superior levels of life compatible with the dignity of the human person, realizing the transformation of economic, social and political structures of the country" (ONDEPJOV, n.d.). A familiar ONDEPJOV trademark is a triangle symbol emphasizing the theme that "only the conjunction of the forces of the public and private sectors and of the squatter settlers will achieve the objectives of ONDEPJOV: the promotion of economic and social development of the *Pueblos Jóvenes*."

In contrast to the 1961 *Barriada* Law, which defined squatter settlements as undesirable physical configurations, ONDEPJOV propaganda characterizes them as "human groups" trying to solve their own problems through communal efforts. It emphasizes the initiative settlers have shown in occupying vacant lands, notes that they have achieved considerable results using their own resources, and favors extending public utilities and services to them while at the same time encouraging them to continue using their own resources and initiative. In sum, ONDEPJOV propaganda emphasizes urban welfare improvements through self-help.

While it glorifies *poblador* initiative, however, ONDEPJOV offers to guide and protect them under an umbrella of government leadership and assistance. Although ONDEPJOV propaganda criticizes the paternalism of previous governments, its programs are themselves paternalistic. It is the ONDEPJOV office, not urban squatters, who decide what projects to undertake, and where. It is

government engineers who direct the actual construction. It is ONDEPJOV representatives, not the *pobladores*, who organize and direct block committees. It is with ONDEPJOV, not with private entrepreneurs and contractors, that squatters now deal when they want to undertake a neighborhood improvement project. Like the earlier CoOp which Belaúnde created, ONDEPJOV propaganda emphasizes grass roots initiative while its programs foster dependence.

# NEIGHBORHOOD ORGANIZATION: A CASE STUDY OF INDEPENDENCIA

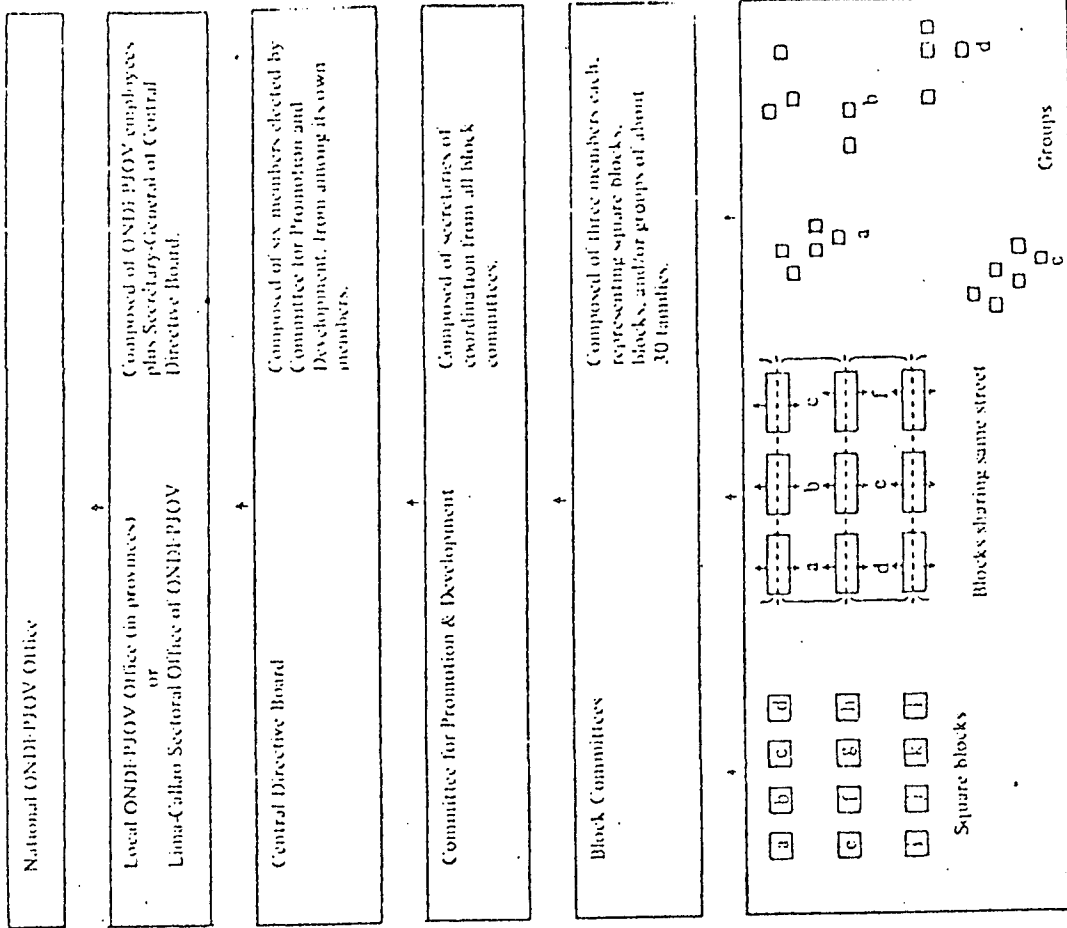
ONDEPJOV's most important project has been the creation of a nationwide network of block organizations in the *pueblos jóvenes*, called *Organización Vecinal* (Neighborhood Organization). This program is based on an official conviction that physical improvements require group effort. As an ONDEPJOV propaganda pamphlet explains (ONDEPJOV, n.d.), although people in a new *pueblo joven* at first are strangers, they nonetheless identify and agree upon certain common necessities, such as housing and police protection, and they work together to obtain them. But once they achieve a minimum of physical security, they lose interest in organizing for further improvements, and "the *barrio* stops progressing." "How can we overcome this situation?" asks the booklet. Through uniting and organizing, comes the answer, for only an organized community can solve its problems, and only if it is organized will state and other institutions take notice of it.

With the aim of creating and maintaining local level organization for self-help construction projects in the squatter settlements, ONDEPJOV initiated *Organización Vecinal*. As the diagram below indicates, at the bottom of the organization ladder is the *comité vecinal*, or block committee. It is composed of three delegates (for coordination, organization, and economics), elected from each block or from neighborhoods of approximately thirty families. At the next higher level is the Committee for Promotion and Development, composed of the secretaries for coordination from the various blocks. At the top is the Central Directive Board, whose six members are elected by the Promotion and Development Committee from among its own members. The Secretary General of this Board sits on ONDEPJOV's Coordinating Committee, thus formally linking local organization with ONDEPJOV.<sup>20</sup>

Although built on the pro-Obispo/PujOP model, *Organización Vecinal* is the creation of ONDEPJOV. By September 1971, ONDEPJOV representatives reported they had nearly completed the creation of a nationwide network all the way down to the level of block committee, though in most places these committees were inactive. Indeed, in many provincial cities they were simply designated by military officers assigned to create them. Even in Lima, *Organización Vecinal* is active only in selected target settlements where

## ORGANIZACIÓN VECINAL

### From Pueblo Joven to National ONDEPJOV Office: Organizational Structure



Pueblo Joven or sector of a Pueblo Joven with at least 1000 Families.

ONDEPJOV has undertaken construction projects, and where ONDEPJOV social workers have explained its functions and supervised its creation.<sup>21</sup>

A description of a government Immediate Action Plan Pilot Project to install water and sewerage in a single squatter settlement, and of the role of the block committees in carrying it out, helps to illustrate how ONDEPJOV operates.<sup>22</sup> This project is located in the sector of Independencia, formerly known as Pampa de Cuevas, in the District of Independencia, a *pueblo joven* area just north of Lima. The number of families in the affected area is estimated at between 6,000 and 10,000. With the cooperation of the Lima Electric Company, ONDEPJOV installed electricity in Independencia in 1970. For this project, as for that described below, ONDEPJOV obtained the initial bank loan and provided technical and organizational direction, while residents supplied the labor and ultimately financed the project. This division of responsibility characterizes most ONDEPJOV construction projects; officials explain this by saying that the government cannot afford to pay directly for so many projects, so it consciously utilizes economic and labor resources of the squatters themselves. At the same time, they insist that the government is not paternalistic, and that the self-help procedure ONDEPJOV requires is meant to discourage overdependence on government. Despite its emphasis on cooperation with the *pobladores*, however, ONDEPJOV retains complete authority over when and where to conduct what kinds of projects. Those in Independencia, for example, are part of a series of Immediate Plan Pilot Projects also affecting the districts of Comas, next to Independencia, and Villa Maria de Triunfo, just south of Lima.

Independencia's water and sewerage project began in October 1970, when ONDEPJOV contracted with the Department of Sanitation to send engineers to survey the settlement, and sent its own social workers, or *promotores sociales*, to explain the project and mobilize the population. This involved explaining the role ONDEPJOV expected the *pobladores* to play in carrying out the work. As with most ONDEPJOV construction projects, neighborhood savings were to equal 10 percent of the total estimated cost of the project before ONDEPJOV could obtain a starter loan from the Banco de la Nación. Each family was expected to contribute a total of S/.8,644.00 to the project (U.S. \$200.00), over a period of six years, payable in monthly installments averaging U.S. \$3.00. In addition, each family head was required to contribute sixteen days' labor, or pay an extra S/.1,700.00 (U.S. \$40.00). Total cost of the project in Independencia, combined with one of roughly similar size in Comas, was expected to be S/.94,000,000.00, or nearly \$2 million, to be financed 108 percent by the residents themselves. The entire operation in all three Pilot Project areas was to serve a total of 31,270 lots.

Although there was grumbling among residents that the government should not require so much money and labor from them, as of mid-1971 ONDEPJOV had secured cooperation in all settlements where it had undertaken construction. One reason for its success is that it plans projects only in the better-established

regular income. Also, ONDEPJOV undertakes the sorts of projects that, according to squatter surveys, squatters usually want most (Centro de Investigaciones Sociales, Lima, 1967; Matos Mar, 1968). Moreover, knowledge of the successful completion of earlier Immediate Plan projects raises public confidence in ONDEPJOV's capacity to carry out its proposals.

Nonetheless, according to the single social promotor who worked in Independencia from the start of the water-sewerage project, there were usually one or two families in each block who did not want to participate, generally claiming they could not afford the payments. Their cooperation was eventually obtained, however, due in part to social pressure from neighbors, and in part to the realization that whether they joined or not, the project was going to go through, and that only they would be the losers if they did not join. As in most squatter settlements, for example, in 1971 families in Independencia were buying their water from water trucks which made weekly rounds of the *pueblo joven*, filling each family's fifty-liter oil drum(s) at a charge of six Soles (15 cents) per fill-up. Once the water project was completed, the trucks would no longer come; any families without water would have to depend upon the good will of neighbors or else carry water from elsewhere. Neither alternative was feasible over the long run, so the reluctant families joined the project. If a family was suffering particularly hard times, however, the social promotor usually persuaded neighbors to help.

Although at least one member of each block committee, usually the secretary for coordination, served as the contact between the ONDEPJOV social worker and the block, in general the role of *Organización Vertical* in the entire operation was small. Each week the social promotor met with the secretary on each block to say how many workers the project would need from the block the following week. It was the secretary's job to make the necessary arrangements with individual families, and to keep records of the block's labor contributions which the social worker regularly cross-checked against her own. If the secretary was having difficulty obtaining a family's cooperation, he merely reported this to the social worker who either talked privately with the reluctant family or called a block meeting to deliver a general pep talk.

The social worker was also called upon to solve another common problem: disagreements over whether or not an individual had really worked. Because many family heads could not leave their jobs in the city to contribute their labor quota, they hired unemployed men from their own or nearby settlements for the job, usually at a daily wage lower than ONDEPJOV's estimated value of about U.S. \$2.45. Occasionally, however, the hirer claimed the man he hired failed to work and refused to pay him; at the same time the man hired claimed he did in fact work and wanted his money. The block committee did not arbitrate such disagreements, but merely reported them to the social promotor.

The 1970 ONDEPJOV Immediate Plan which provided for the water and



sewerage project in Independencia also called for the creation of a community services cooperative to work with *Organización Vecinal* and to be responsible for the financial management of the project. The statute creating the cooperative cited its objectives as the promotion, organization and financing of infrastructure projects of all types, which in turn would presumably encourage organization and cooperation within the settlement and provide local employment opportunities to the residents ("Estatuto de Cooperativas de Servicios Comunitarios," 1971). But it was unclear when, if ever, the cooperative would begin to function, and what its precise role would be. Although ONDEPJOV representatives variously estimated that 3,500 to 4,500 families had joined it and had elected a governing board, they also believed that the cooperative had been attempted too soon, before *Organización Vecinal* had had a chance to consolidate itself, and that until the neighborhood organization solidified the cooperative could not develop, either in Independencia or in the other Pilot Plan settlements. Meanwhile, like most ONDEPJOV-sponsored projects, Independencia's water and sewerage program was far behind schedule. Originally planned for completion in 1971, in the middle of that year engineers estimated it would not be finished until middle or late 1972.

#### NEIGHBORHOOD ORGANIZATION: FROM GRASS ROOTS TO GOVERNMENT TOOL

The continued use of squatter organization as a cooperative mechanism by the military government is apparent in the current program. First, *Organización Vecinal* is wholly government-initiated and government-maintained. Block committees do not operate independently. Where they function at all, they work under the tight supervision and stimulation of ONDEPJOV field representatives.

Second, ONDEPJOV's creation and mode of operation suggest that the government is seeking to take over local grass roots organizations and weaken or destroy those it cannot control. Recognizing that the *Oficina de los Pueblos Jóvenes del Peru*, or PUJOP, the more or less grass roots Church-related squatter organization already active in Lima settlements, was a potentially useful organizational instrument, the government sought to cash in on its benefits by taking it over. By adopting much of PUJOP's organizational model in setting up its own *Organización Vecinal*, ONDEPJOV emulated PUJOP and other more independent squatter organizations at the same time that it gave local squatter leaders and Bishop Bambarén planning roles within ONDEPJOV. Although PUJOP has been overshadowed by ONDEPJOV, Bambarén has continued to work with the government.<sup>23</sup> Independent squatter leaders and their organizations, however, such as Díaz' pro-ObiSo and Gonzales' USO, increasingly conflicted with ONDEPJOV. They soon withdrew entirely, but since the creation of ONDEPJOV their own organizations have suffered. Indeed,

ONDEPJOV has concentrated its resources on many of the same settlements in which independent neighborhood organization had been the most active.

At the same time, then, that ONDEPJOV sought to coopt independent squatter leaders, it also sought to undermine their organizations, and in the latter effort it has enjoyed considerable success. By 1971, pro-ObiSo was virtually dead, and although Díaz continued to operate in San Martín, he had dropped from public view after an angry break with ONDEPJOV when it refused to provide loans to finance pro-ObiSo's construction projects. By September 1971, the USO was still operating in Comas, but government efforts to create a community services cooperative there parallel to USO's had weakened it and had polarized Comas residents.

In addition, ONDEPJOV does not permit politicking in the *pueblos jóvenes*. Fearing a resurgence of organization and leadership independent of government and in potential opposition to it, it has been known to cancel entire block committees when members were active in a political party or when for some other reason ONDEPJOV considered them obstructionist. At the same time, however, it has accepted known Marxists within *Organización Vecinal*. Apparently so long as committee members cooperate with ONDEPJOV, and are not active in party politics, ONDEPJOV will accept them.

These developments suggest that the national government is attempting to prevent the growth of independent power centers, whether built around a national political party or a local leader.<sup>24</sup> By mid-1971, its efforts appeared to be successful: there were no large-scale squatter organizations actively operating independently of government. Meanwhile, ONDEPJOV and Bambarén continued to work together harmoniously, and Bambarén frequently spoke at official inaugurations of ONDEPJOV-sponsored projects. By identifying its work with him, ONDEPJOV apparently hoped to capitalize on his broad popularity in the *pueblos jóvenes*.

In addition, in September 1971, the government created a national social mobilization program, *Sistema Nacional de Apoyo a la Mobilización Social* (SINAMOS). According to preliminary announcements, this program was aimed at "concentración y movilización popular," that is, at raising public awareness of the Revolution and at mobilizing popular support for it. Although the newly appointed director of the system was quoted as saying that "the revolutionary process will undoubtedly mold some of its own forms of political expression . . . this is not to say we want to form a government party." (Oiga, 1971; this author's translation)<sup>25</sup> the very creation of *Mobilización Social* suggests that the government might some day attempt to do just this.

ONDEPJOV is, however, a young, small and financially weak organization. Its *Organización Vecinal* is little more than a paper skeleton in most areas, for coordination and communication between the central office in Lima and the twenty-one district offices is virtually nil.<sup>26</sup> As a result, ONDEPJOV has limited its most important operations to only a few target areas in Lima:

Yet despite its many weaknesses, through ONDEPJOV programs the present government is in fact changing the face of many squatter settlements in Lima. Tens of thousands of squatter families there have worked for and received electricity, and thousands more have obtained water and sewerage. Several similar projects are in progress or planned. While these achievements are minuscule in relation to the huge number of squatters lacking these and other utilities and services,<sup>27</sup> they surpass achievements in these areas by previous governments.

In view of the socio-economic conservatism which pervades much of Peru's traditional establishment, including many sectors within the ruling military itself, why has the present government given so much emphasis to squatter settlement physical development in the first place? The interpretations offered below suggest that Peruvian government policies in this area are evolving to meet new conditions and needs in a changing and more demanding urban environment.

It has been argued elsewhere that government promotion of squatter settlement formation in the 1950s and 1960s was a form of cooptation (Collier, 1971a, 1971b). Similarly, ONDEPJOV development programs can be seen as efforts to coopt the urban poor to limit or control their capacity for future demand-making. By helping *pobladores* provide for their own physical development needs, and by creating and controlling organization in the settlements, the government may hope to confine demand-making to the institutional channels it has set up. This implies recognition of the city's squatters as a potentially important political force which the government must control. In addition, through its physical improvement projects the government hopes to win popularity among the squatters. At the same time, knowing that the wealthy sectors commonly consider squatter settlements as ugly overgrown slums, Peru's present leaders were assured that moneyed interests would not object too strongly to modest physical improvement programs in them.

However, policies of the current period are also distinguishable from earlier ones. Peru's present leaders exhibit a substantially more leftist political ideology than their predecessors. This is Peru's first government to emphasize and foster nationalism and to declare its independence (sometimes) of the Power to the North. It is the first to call itself socialist, to introduce economic reforms aimed at income redistribution, and to establish extensive ties with Communist states.

At the same time, however, the government has committed itself to preserving much within the existing order: while calling itself socialist it emphasizes the need for domestic capitalism; while verbally attacking U.S. imperialism, it solicits new American investments; while carrying out broad agrarian reform, it handles the most powerful landed interests gently; in face of moneyed opposition, it constantly moderates its industrial reforms.<sup>28</sup> In short, the frequent disparity between its revolutionary words and its more conservative deeds suggests that Peru's military government is committed to limited

economic development in the belief that some redistribution of wealth and opportunity is necessary for economic growth and political stability; it favors limited reforms designed to conserve existing social-economic interests, including the power position of the military itself, all within a capitalist economic framework.

Similarly, Peru's current government has moved from the traditional policy of virtual laissez-faire in Lima's squatter settlements to one of explicit and active intervention. Its forms of intervention suggest that it shares with previous governments an important objective: to meet existing or potential popular demands at the lowest possible cost to the government, consistent with a more general aim of preserving political and economic order. What has changed is the nature of squatter demands and the means available to the national government to satisfy them.

To be sure, earlier permissiveness toward new squatter settlement formation may be explained partially by the political weakness of both the Prado and the Belaúnde regimes, whose room for maneuver was limited by strong opposition in Congress, a factor with which the present military leaders need not contend. But it can also be explained by the easy availability of empty public lands around Lima, which opposition politicians seeking a political base often helped squatters to invade. Even government officials and politicians frequently encouraged expansion onto vacant public lands as a cheap way to "solve" the housing problems of the city's poor, and thereby disarm one possible source of urban unrest. By now, however, public land supplies near Lima have been nearly exhausted, and as supply declines central control over urban expansion is rising. By forbidding land invasions, the government now supplies lots to legal "squatters" in government-sponsored settlements some distance from the central city.

Meanwhile, the life circumstances of squatter settlement residents are changing with time, and their needs and their expectations of government change accordingly. Five, ten, or twenty years ago, they were typically living in a crowded tenement or doubled up with relatives; their first desire then was for land on which to build a shelter of their own. Today many of these families have converted their original rude straw huts into one- and two-story concrete houses; their present concern is to obtain related utilities and services, such as electricity, water, paved streets, and schools. By sponsoring self-help projects to supply at least some of these, the government has given settlement residents another chance to satisfy important immediate needs, again at comparatively little cost to the government.

Santiago du Chili, 1971. La révolution gronde au pied de la cordillère des Andes, le vieux monde des oligarchies, superposées par des périodes successives de dépendance économique et d'oppression politique, commence à s'effondrer. Non sans résistance, non sans douleurs, sûrement pas sans violence. Le mouvement populaire chilien, en combinant la lutte révolutionnaire et la lutte politique institutionnelle, a fait une brèche, peut-être décisive, dans le système de domination de la bourgeoisie chilienne et du nouvel impérialisme, avec le triomphe électoral de l'Unité populaire en septembre 1970. Mais on sait que les réformes de structures économiques introduites dès l'arrivée au pouvoir de la gauche ne pourront ouvrir la voie à une véritable transformation sociale qu'en fonction du rapport de forces politique qu'elle aura été capable d'imposer. Ce rapport de forces est fonction à la fois de la capacité d'élargissement de l'alliance de classes sous la direction de la classe ouvrière, et de l'existence d'une ligne politique juste susceptible de lier les différentes luttes et de les concentrer dans un assaut systématique contre les appareils de domination des exploités. Front unique de la classe ouvrière, alliance avec les paysans pauvres, liaison avec la petite-bourgeoisie, articulation avec le mouvement étudiant — autant de batailles politiques qui conditionnent l'issue de l'affrontement final avec les appareils politiques de l'oligarchie et les classes sur lesquelles celle-ci s'appuie. Mais, au Chili, un élément nouveau vient s'ajouter, composante nécessaire du mouvement révolutionnaire : c'est l'existence d'une grande masse de la population dont la caractéristique essentielle est d'une part d'avoir construit un milieu résidentiel « sauvage », dans l'illégalité ; d'autre part, de s'exprimer politiquement à travers un mouvement orga-

nisé sur les bases de la revendication urbaine : le mouvement de *pobladores*. Au sein de ce mouvement plusieurs tendances coexistent, à l'image des grands courants politiques chiliens, de la démocratie chrétienne à la gauche révolutionnaire en passant par l'Unité populaire. Il faut préciser tout de suite que, au Chili, il ne s'agit pas uniquement du phénomène connu de la formation d'immenses bidonvilles, comme dans les métropoles des pays capitalistes dépendants : l'originalité et l'importance du processus tiennent à son lien intime avec la question du pouvoir. Si les invasions de terrains urbains pour la construction d'un logement, introuvable autrement, se font aussi avec la participation d'organisations populaires un peu partout ailleurs (Pérou, Colombie, Venezuela, etc.), ce qui est caractéristique au Chili, c'est le rôle directement politique de ces actions, et, réciproquement, la détermination du contenu politique des campements ainsi formés par les conditions où ils prennent naissance et par l'orientation et la stratégie des forces politiques qui sont à la base de leur formation.

En effet, si l'occupation illégale de terrains urbains et la construction de véritables quartiers populaires' en dehors de l'ordre établi (ou, plutôt, contre lui), ont leur point de départ dans une crise structurelle du logement, on ne peut considérer ces actions comme une réponse mécanique à un « manque ». Il s'agit d'un *processus* !

1. *Pobladores* ne signifie pas seulement squatters. Le terme a une autre connotation, en termes politiques. Laquelle ? C'est ce qu'évalue de préciser notre analyse.

2. Appelés *campamentos* (campements).

3. Pour 7 300 000 personnes en 1960, il manquait au Chili 450 000 logements. En 1970, pour 9 500 000, il en manquait 650 000. En outre, l'état de détérioration des logements du centre ville et le manque total d'équipements dans la périphérie permettaient de parler de crise générale du logement. Or, cette crise n'est pas liée au « sous-développement », mais aux structures de production du logement au Chili, où les entreprises font d'énormes profits et ont construit depuis toujours un des groupes de pression les plus influents. Cf. E. SANTOS et S. SANCHEZ, *Problemática estructural del sector vivienda*, Universidad Católica de Chile, 1968 ; R. GUERRA, « La Cámara Chilena de la Construcción », *EURE*, n° 3, 1971.

social, étroitement lié aux rapports entre les forces sociales, et qui dépend fortement de la dialectique répression-intégration de l'appareil d'Etat. Ainsi, en dernière analyse, la signification sociale de l'invasion de terrains et de la construction des campements vient de leur articulation avec les rapports de classes et les stratégies politiques. Voilà pourquoi dans le mouvement des *pobladores*, au Chili, on trouve le plus clairement une expérience historique concrète des conditions sociales d'articulation de l'urbain, du politique et du révolutionnaire, c'est-à-dire de l'émergence d'un mouvement social urbain. Pour saisir ces conditions, il convient de rappeler brièvement l'évolution de la lutte de classe et des stratégies politiques dans les années récentes.

#### Lutte de classe, conjoncture politique et occupation de terrains urbains

L'effondrement du système politique de la vieille oligarchie chilienne et le triomphe électoral de la démocratie chrétienne en 1964 furent, on le sait, le point de départ d'une tentative ambitieuse de réformisme populiste sur la base d'une alliance entre la fraction plus dynamique de la bourgeoisie chilienne, liée au capital international, et de larges secteurs populaires, sous hégémonie bourgeoise. Cela se concrétisa par une réforme agraire et par le lancement d'un programme d'aide sociale et de participation locale sur le plan du logement et des problèmes urbains. Une telle initiative n'était pas seulement destinée au lumpenproletariat (baptisé « marginal » par une nouvelle idéologie), mais aussi à des couches populaires touchées par la crise du logement, comprenant des ouvriers et même des employés et des petits fonctionnaires. Ce programme de réformisme urbain s'adresse aussi aux ou-

vriers, mais non en tant que tels : en tant que « mal-logés ». Ceux-ci sont donc mobilisés à partir d'une contradiction secondaire, dont l'Etat essaie d'assumer la charge en attendant de créer des conditions de rentabilité dans ce secteur.

Dans les premiers temps, le programme soulève de grands espoirs. Des terrains sont attribués à des sans-logis, des matériaux de construction leur sont livrés. Mais on voit vite les limites d'une telle entreprise, qui ne s'attaque pas aux mécanismes générateurs de la crise et n'a pas les ressources nécessaires pour subvenir aux besoins non satisfaits. Alors, les espoirs se transforment en impatience. Les élections municipales de 1967 constituent une conjoncture propice pour rappeler, par des actes, les carences du gouvernement en la matière : plusieurs terrains de la périphérie de Santiago sont envahis et occupés, des baraquements et des tentes y sont installés. Or, l'occupation est un acte illégal, qui met en cause la politique foncière du gouvernement et le statu quo recherché avec les groupes de l'immobilier. N'étant pas capable d'absorber la demande sociale, la démocratie chrétienne (D.C.) répond par la répression policière. Le mouvement est momentanément enrayé. Mais les termes du processus contradictoire ont été définis : l'échec du programme de logements d'urgence (« Operacion Sitio »), la baisse accentuée de la construction de logements sociaux ne font que renforcer le courant revendicatif qui va se trouver face à un appareil de répression qui vient suppléer les défaillances de l'appareil d'intégration sociale.

Dans la brèche ainsi ouverte, deux stratégies politiques différentes s'introduisent, toutes deux opposées au projet populiste. D'un côté, les partis ouvriers (P.C., P.S.) essaient de mener la bataille politique sur le même

4. En particulier, il n'y aura pas création d'une entreprise publique de construction de logements sociaux, élément indispensable d'un vrai programme réformiste.

terrain que la D.C., démontrant l'incapacité du gouvernement de résoudre les problèmes et préparant ainsi la campagne électorale de 1970. De l'autre côté, la gauche révolutionnaire, qui entamait alors la lutte armée, trouve dans la situation explosive créée une confirmation de ses thèses et l'occasion d'un affrontement de masse à l'appareil répressif de la bourgeoisie.

Sous cette double impulsion, les occupations de terrains urbains se développent, des campements se forment. Quelle que soit la tendance politique, le processus de formation d'un campement est toujours le même : une organisation politique (parfois liée à un groupe syndical ou à un milieu culturel défini) organise pendant un certain temps un comité de sans-logis, sur la base d'un quartier, d'une profession ou d'un lieu de travail. Une fois décidée l'occupation illégale d'un terrain pour y construire des habitations, on réunit plusieurs comités, de tendances politiques proches, un groupe d'action est désigné pour préparer l'occupation et déjouer la surveillance de la police. Une nuit, le mot d'ordre est donné, les familles affluent avec leurs affaires, on installe des tentes en cercle, on esquisse une palissade, on hisse le drapeau chilien, alors que des militants affrontent la police et que, parfois, des personnalités politiques de gauche tentent de négocier avec les « brigades spéciales d'intervention » accourues à la hâte... Si l'occupation réussit, les jours suivants voient l'arrivée de nouvelles familles — autant que le comité de campement, immédiatement entré en fonction, est prêt à en accepter. Au bout de quelques semaines, un nouveau milieu de vie populaire est né.

C'est ainsi que la question urbaine est devenue un des axes de la lutte sociale au Chili dans la période précédant les élections de 1970, à un niveau de signification parfois supérieur à celui de la lutte ouvrière... Ce paradoxe peut être expliqué par la convergence tactique des trois principales tendances politiques, en faisant de cette contradic-

tion secondaire une contradiction principale du moment. Mais cette convergence cache des raisons entièrement différentes dans chaque cas.

Si, comme nous l'avons dit, la D.C. avait besoin d'un objectif à la fois populaire, mobilisateur et touchant plusieurs classes comme l'était la question du logement, l'Unité populaire était aussi intéressée au développement d'une revendication ne mettant pas *directement* en cause le capitalisme (c'est-à-dire centrée plutôt sur le mode de répartition du produit que sur le mode de production), dans la mesure où sa stratégie cherchait à « occuper le gouvernement » au moyen des élections pour, après, changer les rapports économiques structurels. De son côté, la gauche révolutionnaire, préoccupée avant tout par la construction du parti, voyait un avantage tactique dans la lutte revendicative urbaine, qui lui ouvrait une voie de pénétration dans la classe ouvrière, facilitée à la fois par la faiblesse organique du mouvement des *pobladors* et par la violence de la situation sociale qui s'était créée.

La première vague d'occupation de terrains trouve en 1969 une très forte résistance institutionnelle : le 9 mars, à Puerto Montt, dans le Sud, la police mitraille et massacre un groupe de familles qui venaient d'installer un campement. L'indignation est générale, et la répression s'atténue. Les premières occupations massives à Santiago, début 1970, se font au milieu d'affrontements très violents entre militants révolutionnaires et brigades spéciales de police. Mais la campagne électorale est ouverte, la démocratie chrétienne lâchée par la bourgeoisie joue sa carte de gauche vis-à-vis d'un électorat populaire, ce qui est incompatible avec la répression féroce d'un mouvement de plus en plus massif. Après un nouvel in-

5. Unité Populaire (U.P.) : coalition de la gauche (P.C., P.S., Parti radical, M.A.P.U., indépendants) qui remporta les élections présidentielles de 1970, soutenant Allende contre la D.C. et la droite.

cident, en juillet 1970, le gouvernement cesse toute action susceptible de ternir son image : dans les mois qui précèdent les élections de septembre 1970, des dizaines de milliers de personnes occupent des terrains à Santiago. La D.C. organise elle-même des occupations pour ne pas perdre complètement sa base populaire. Par ailleurs, les deux mois qui vont du triomphe de la gauche à l'investiture officielle du nouveau président ont encore accélééré le mouvement.

Enfin, si le gouvernement de l'Unité populaire a freiné les occupations à Santiago en lançant un programme de logements sociaux, il a autorisé le maintien des situations acquises en légalisant de fait l'existence des campements.

C'est ainsi qu'au début de 1971 quelque 300 000 personnes avaient organisé des campements à Santiago, soit 10 % de la population, mais l'importance sociale et politique de ces groupes était encore plus grande, du fait de la concentration du processus dans le temps et dans l'espace ; du fait aussi de sa liaison étroite avec une conjoncture révolutionnaire.

C'est un nouveau monde qui est né, un monde de terre et de bois, un monde de milices populaires et de brigades de travailleurs, de discussions de fonctionnaires et de sourires d'enfants sous les rafales de pluie.

Interroger ce monde, dégager la signification de son existence, veut dire répondre à deux ensembles de questions : y a-t-il un nouveau mode de vie, et lequel, dans ces campements ? Quelles sont les innovations sociales quotidiennes ? D'autre part, et surtout : quelle est l'articulation de ce mouvement avec les autres mouvements, suscités par ce processus de lutte au niveau de la vie, avec la lutte ouvrière et la lutte politique ? Il s'agit en effet, en dernière instance, de savoir quel est l'effet spécifique d'un mouvement social urbain sur les relations de pouvoir entre les classes et, par là, quelles sont ses potentialités révolutionnaires.

## Organisation sociale des campements et transformation du mode de vie

Les conditions dans lesquelles les campements se sont formés les placent, d'emblée, en contradiction objective avec l'ordre social et obligent leurs habitants à traiter de façon autonome les différents problèmes de la vie quotidienne. D'un autre côté, dans la mesure où ils sont l'expression d'une revendication relative au logement et aux équipements collectifs, ils évoluent vers une « normalisation » sociale au fur et à mesure que la demande sociale obtient une véritable réponse de la part du gouvernement de gauche. Il n'y a donc pas de micro-société « en marge » de l'organisation sociale générale. En revanche, on peut envisager, dans cette phase de transition où les campements gardent une certaine autonomie, l'apparition de formes nouvelles de lutte, du point de vue du contenu et de l'organisation, formes qui pourraient même préfigurer une transformation future des rapports sociaux au fur et à mesure du développement du processus révolutionnaire.

Y a-t-il effectivement des expériences novatrices ? Et quels en sont les facteurs déterminants ?

D'après notre enquête, les changements les plus significatifs par rapport à l'organisation sociale générale concernent les questions de *sécurité*, de *discipline* et de *justice*, car la situation d'illégalité des campements eut pour conséquence, surtout dans une première phase de mettre sur pied un appareil de défense contre la répression policière. Cette situation conduisit aussi à l'organisation d'un système autonome de prévention et de répression de la délinquance et, plus encore, d'un système de justice pour traiter des problèmes de cohabitation. Des « milices populaires » et des « comités de surveillance » ont été créés dans une première période, progressivement démantelés après l'avènement de l'Unité populaire, dans la

mesure où les partis de gauche soutiennent qu'il convient de faire appel à la « police du gouvernement populaire ». Mais l'insuffisance de cette police pour combattre la délinquance et son attitude d'hostilité vis-à-vis des squatters ont relancé l'organisation autonome d'un service de sécurité des campements, en particulier la nuit. Cependant, l'existence d'un tel service ne change pas, de manière profonde, le sens de l'activité collective du campement ; on a même constaté, parfois, qu'ils peuvent devenir des instruments d'oppression au service d'un petit groupe. Par contre, ils deviennent des organismes de pouvoir populaire en s'articulant avec un appareil autonome de justice dont ils font respecter les décisions. Réciproquement, cette justice populaire locale a besoin, pour se faire respecter, d'un instrument pour assurer l'application des décisions en attendant une élévation progressive du niveau de conscience de la grande masse des squatters.

Cette *justice populaire* reste une expérience limitée à quelques campements et présente aussi des niveaux d'organisation et de stabilité très différents, depuis l'arbitrage exercé par l'autorité morale du campement (un leader ou le comité de direction responsable) jusqu'aux tribunaux de voisinage, constitués, dans certains cas, par la population elle-même.

Ce qui semble déterminant pour l'existence d'un système efficace de justice populaire est le niveau de mobilisation et d'organisation politique, au-delà des orientations politiques particulières, que cette mobilisation vient de l'importance et de la cohérence du groupe politique créateur du campement, ou de l'expérience de lutte avec l'appareil répressif qui a marqué les débuts de l'existence de ce nouveau milieu. Un autre facteur a une nette influence : une justice populaire locale, en marge du système institutionnel, existe dans les campements marqués par une forte proportion d'ouvriers non chômeurs, à l'exclusion de ceux où le sous-prolétariat est prédominant.

Ces expériences de justice populaire ne se traduisent

pas seulement par la création de nouvelles « institutions », mais aussi parfois par le contenu nouveau donné à la justice : protection des valeurs collectives et prise en considération de questions tenues pour négligeables par la loi bourgeoise. Par exemple, on considère comme une faute l'absence aux réunions ou la mauvaise tenue d'une assemblée, et on surveille particulièrement le comportement à l'intérieur de la famille. L'ébriété est sévèrement réprimée : les boissons alcooliques sont prohibées dans de nombreux campements, et une guérite est aménagée à l'entrée pour y laisser dormir les résidents rentrant au campement un peu trop « gais » ; ces mesures sont complétées par un programme de rééducation : on essaie de s'attaquer aux racines sociales de l'alcoolisme.

Les difficultés sont beaucoup plus grandes concernant l'élaboration d'un nouveau type de sanctions, étant donné la faible capacité d'action dont les campements disposent et la nécessité d'une transformation préalable des relations sociales pour qu'une justice non répressive soit efficace. Si l'autocritique est assez répandue, et s'il y a eu des sanctions qui ont pris la forme d'une réflexion sur des textes révolutionnaires, il y a eu aussi arrestations, amendes, parfois répression physique. La sanction maximale, c'est l'expulsion du campement. Enfin, des méthodes de rééducation ont été élaborées. Toutefois, les expériences les plus avancées semblent plafonner : elles ne pourront se développer localement que grâce à une généralisation qui exige un changement qualitatif de l'appareil d'Etat, ce qui dépend de la corrélation des forces sociales en présence.

Autre domaine où les campements ont été à la base d'expériences nouvelles : le *chômage*, fléau permanent pour une majorité des habitants de ces zones. Il y a eu, suivant les niveaux de mobilisation, création de comités de chômeurs, distribution de tâches collectives internes au campement et payées par les résidents qui avaient du travail, et même constitution de « brigades de travail

leurs », formées des chômeurs qui ont entrepris la construction de logements sociaux sur fonds de l'Etat court-circuitant ainsi de manière « sauvage » le monopole privé de la construction. Fait important : les campements où ces expériences sont tentées répondent aux mêmes caractéristiques que ceux où fonctionne une justice populaire. Il s'agit donc d'un renforcement mutuel d'activités connexes, déterminées par la capacité politique générale qui en est la base et prises en main par une sorte de gouvernement local.

On trouve en effet, presque partout, des *organes de direction du campement* pourvus de véritables pouvoirs et qui sont l'élément de liaison entre les agents externes (institutions de l'Etat, organisations politiques) et le traitement des problèmes quotidiens du campement. Ces organes de gouvernement local peuvent prendre plusieurs formes : une direction élue, doublée d'une assemblée ; une direction et une assemblée liées aux anciens comités de sans-logis qui sont restés organisés dans le campement ; enfin, dans les cas les plus développés, une organisation par pâté de maisons se combine avec une répétition par tâches (« front de travail » : santé, éducation, nettoyage, etc.), avec des délégués à une direction élue et révocable.

Ce qui est caractéristique dans ces différents types de « démocratie locale », c'est que la cohérence, la stabilité d'une direction et son influence sur les habitants dépendent avant tout de sa capacité à résoudre des problèmes concrets. Ainsi se développe ou s'affaiblit l'influence d'une ligne politique : à partir des noyaux de militants existants dans le campement, l'organisation mobilise les habitants sur certaines revendications et, en cas de succès, reçoit un appui qui permet de nouvelles initiatives à plus longue portée.

Cela dit, si la capacité de résoudre des problèmes de consommation collective (santé, éducation, logement, équipement, etc.) dépendait uniquement, dans une pre-

mière phase, du niveau de mobilisation et d'organisation des squatters, avec le changement de gouvernement et l'application du programme de l'Unité populaire, c'est l'efficacité de l'intervention de l'Etat qui devient l'élément déterminant, en corrélation, bien entendu, avec l'auto-organisation locale.

Ce changement de conjoncture explique la quasi-inexistence d'expériences novatrices dans ces domaines. En effet, le traitement nécessairement collectif des problèmes diminue la capacité des campements de développer une organisation différente de celle qui correspond au processus de socialisation dans l'ensemble du pays. Ainsi, sur le plan de l'éducation, les programmes pour adultes n'ont pas pris : une expérience d'autogestion d'une école fut essentiellement un instrument de pression revendicative sur l'Etat : les tentatives de contrôle du contenu idéologique traditionnel de certains programmes provoquèrent la démission des professeurs, obligeant les dirigeants des *pobladores* à faire marche arrière, etc. En fait, le véritable changement fut la décision prise par le gouvernement d'installer partout des écoles régulières, utilisant pour cela de vieux autobus reconvertis en salles de classe... C'est donc l'Etat qui éleva, par sa nouvelle politique, le niveau de scolarisation.

De la même manière, en ce qui concerne la santé, les « brigades de santé » formées dans les campements dans une première phase n'ont pu être efficaces que là où le Service national de santé (de l'Etat) a établi un service permanent, avec installation d'un dispensaire. Plus en core, il y a corrélation entre la présence de « brigades de santé » de souche locale et le bon fonctionnement des services publics de santé, ce qui montre bien que ceux-ci s'organisent moins là où on en ressent le manque qu'en fonction de la capacité revendicative de chaque campement.

Dans la construction de logements et l'aménagement



du terrain, à une première phase d'initiative des squatters à travers un bricolage de circonstances, succéda l'intervention massive d'un plan d'urgence de l'Unité populaire, qui lança en 1971 l'« Opération hiver » : construction de baraquements standardisés et installation d'un minimum de services urbains dans la plupart des campements. Cette initiative améliora d'une manière substantielle les conditions de vie, quoique l'intégration de ce plan dans l'ensemble des mesures économiques prises à l'époque et l'urgence de la procédure aient entraîné une très faible participation de la population des campements dans l'élaboration des plans d'architecture et d'urbanisme des constructions provisoires et de celles, définitives, qui ont été mises en chantier. Cela dit, là où une initiative de la base a été possible, elle s'est limitée à des rectifications de détail, sans qu'aucune innovation dans les formes d'habitat ait été avancée. Partout on souhaite l'habitat individuel (au point de considérer comme une punition d'être logé dans les blocs d'habitation) ; on demande d'être séparé des voisins et que la maison soit dans un enclos... Tout cela ne fait que confirmer le retard obligé des innovations culturelles par rapport aux revendications économiques et à la mobilisation politique.

En effet, c'est dans le domaine des *activités culturelles et de loisir* qu'on observe le plus faible dynamisme et une grande inertie héritée des pratiques apprises au sein de l'idéologie dominante : ces activités se réduisent aux traditionnels tournois sportifs et aux non moins traditionnels travaux féminins des « Centres de ménagères ». Il n'y a qu'une exception : celle d'un campement révolutionnaire où existe un groupe de théâtre populaire qui joue des pièces sur les luttes ouvrières en cours et participe aux mobilisations contre les bastions du conservatisme culturel chilien. En fait, la « révolution culturelle » semble exiger, à la fois, un fort niveau de mobilisation politique et une série de profonds changements sociaux, au-delà des limites étroites du monde des campements.

Toutefois, si les campements ne sont pas des foyers d'innovation culturelle au sens propre du terme, ils représentent des sources de changement social dans certains cas et dans certains domaines. Plus concrètement, dans les cas où il y a une base sociale fondamentale ouvrière dans laquelle s'exprime une ligne politique révolutionnaire décidée et cohérente, quelle que soit la tendance révolutionnaire qui s'y exprime.

Cependant, l'innovation ainsi suscitée n'est pas générale : elle se développe dans des domaines où apparaît une contradiction significative dans l'ordre social — et dans la mesure où l'appareil d'Etat ne prend pas entièrement en charge le traitement du problème. Cela explique que, dans la première phase du mouvement, avant le gouvernement de gauche au Chili, les pratiques socialement novatrices dans les campements aient été bien plus nombreuses qu'après les élections. A partir de l'accession d'Allende à la présidence, il n'y a de véritable mobilisation que là où le gouvernement n'a pas suffisamment de pouvoir pour renverser la logique structurale : institutions judiciaires et construction de logements (toujours sous mise au monopole privé de la Chambre chilienne de la construction).

On arrive ainsi à une première conclusion significative. Il y a expériences novatrices dans l'organisation sociale des campements à partir de l'interaction de trois éléments fondamentaux : l'importance structurale de la contradiction en question ; la faible capacité d'intervention de l'Etat en ce domaine ; la présence d'une ligne politique cohérente et organisée orientée vers le changement social. Ainsi, le mouvement des squatters s'articule objectivement d'un côté à la politique du gouvernement d'Unité populaire visant à satisfaire les besoins collectifs et de l'autre à la mobilisation sociale nécessaire pour conquérir les centres de pouvoir en contradiction avec l'ordre social, dont les campements constituent le signe avant-coureur.

La liaison entre les pratiques revendicatives des squatters et l'ensemble des contradictions sociales

La forme et l'intensité de l'articulation du processus social des campements avec les processus ayant pour base d'autres contradictions de la structure sociale révèlent la capacité de transformer par cette pratique l'ensemble des rapports de classes ou, si l'on veut, son efficacité propre en tant que mouvement social. Et cela non pas du point de vue de l'influence que les campements peuvent avoir sur la mobilisation politique individuelle de leurs habitants, mais plutôt par rapport à la convergence du mouvement squatters avec les luttes sociales suscitées par d'autres problèmes sociaux et politiques.

Pour faire une telle analyse de façon précise, nous allons considérer successivement les différents aspects de la structure sociale afin de repérer dans chacun d'eux la liaison existant avec le mouvement squatter et les facteurs qui la déterminent :

1. En ce qui concerne les contradictions dans la sphère de la *production*, l'articulation du mouvement squatter avec les luttes ouvrières est en général faible ou inexistante — exception faite de deux campements d'orientation de gauche révolutionnaire, en particulier l'un d'eux, volontairement implanté au sein d'une zone industrielle pour le lier aux luttes dans les entreprises, ce qui fut effectivement fait. Dans ces deux cas, l'orientation des campements a dirigé des occupations d'usines et les a soutenues, considérant que le rôle des squatters est directement impliqué dans toute pratique révolutionnaire. Aussi, dans ces campements, un lien organique permanent avec la lutte ouvrière existe, manifesté par la création de comités de coordination squatters-ouvriers sur la base du secteur géographique.

Dans les autres campements, on n'observe pas de par-

ticipation directe aux luttes ni de relation organique stable. Par contre, dans ceux où les grands partis ouvriers ont une forte influence, il existe des comités de coordination avec les organes de direction des syndicats.

On peut donc tirer les conclusions suivantes :

a) Les campements, en tant que tels, n'ont pas tendance à se lier à la lutte ouvrière, sauf intervention d'une organisation politique.

b) Pour les partis ouvriers, la coordination mouvements squatters-mouvement syndical se réalise au niveau des directions respectives sous l'hégémonie du mouvement syndical, ou bien dans la pratique politique quotidienne, avec la fusion constante des deux mouvements au sein du parti.

c) La gauche révolutionnaire, pour qui les campements ont été une voie de pénétration parmi les travailleurs, essaie de son côté de créer les conditions d'une articulation directe, dans l'organisation et dans l'action de la lutte des squatters et de la lutte ouvrière.

2. Sur le plan de la *consommation collective* (logement, équipement, santé, etc.), les campements montrent une grande capacité de participation aux actions revendicatives extérieures, même dans le cas de campements peu politisés, ce qui montre la correspondance entre l'insertion dans un mouvement revendicatif urbain (c'est le cas des campements) et la capacité de mobilisation spontanée dans le même front de lutte.

C'est ainsi, par exemple, qu'il y eut une forte participation des campements aux mobilisations sur le logement, y compris dans l'occupation de logements vides et le barrage de routes. A signaler que les caractéristiques des campements les plus actifs dans ces luttes changent

complètement suivant la conjoncture politique : sous le gouvernement populaire, ce furent les campements dirigés par les démocrates-chrétiens, alors que les squatters de gauche donnent un répit au gouvernement pour organiser son programme de construction de logements sociaux.

Par contre, dans un autre type d'actions sur le même front de lutte (consommation collective) se retrouvent côte à côte campements révolutionnaires et campements modérés, y compris sous le gouvernement populaire. Il s'agit de protestations contre des lenteurs bureaucratiques, contre le mauvais fonctionnement des services publics : occupation d'hôpitaux, invasion de bureaux de l'administration, déversement d'ordures dans les salons d'honneur des municipalités insouciantes des problèmes des campements, etc.

Une telle potentialité de mobilisation revendicative des squatters est à signaler à un moment où, d'une part le gouvernement populaire fait un grand effort pour l'amélioration des services et où, en conséquence, les dirigeants de gauche, majoritaires au sein du mouvement, mettent une sourdine sur les actions de masse. C'est dire que le niveau de lutte revendicative atteint par les squatters en ce qui concerne la consommation collective est très élevé. C'est dire aussi qu'il y a correspondance entre le regroupement dans les campements et la mobilisation relative aux équipements collectifs.

3. En revanche, l'apport des campements à la transformation de la consommation individuelle, en particulier à travers le contrôle des commerçants et l'organisation de comités de consommateurs, est beaucoup moins évident. Alors que, dans d'autres quartiers populaires de Santiago, des comités de surveillance des prix ont été formés, rien de tel n'existait dans les campements, et les tentatives de création de coopératives ont échoué. La seule mesure efficace instaurée est celle d'un contrôle des

prix des commerçants du campement, par une inspection régulière du comité de direction de chaque campement. En fait, la faiblesse de mobilisation en ce domaine ne fait que reproduire l'absence de tradition de lutte dans le domaine de la consommation au Chili, ce qui est logique dans un pays où, jusqu'à une date récente, le problème de la majorité du peuple n'a pas été celui du mode de consommation mais celui de l'accès à un minimum de biens de consommation.

4. La liaison des campements à la lutte politique proprement dite semble être la pierre de touche pour apprécier sa potentialité révolutionnaire. Or, l'analyse des différentes expériences oblige à introduire une distinction entre deux dimensions de la lutte politique : celle qu'on peut appeler *lutte politique à dominante institutionnelle*, par exemple la participation à des campagnes électorales, l'orientation du vote, etc., et celle que nous nommerons *extra-institutionnelle*, dans laquelle on utilise d'autres moyens pour l'expression de la lutte populaire (manifestations offensives, occupations, autodéfense, etc.).

Ainsi, on peut observer une typologie du comportement politique des campements, en relation étroite avec une série de facteurs déterminants :

I. Campements avec une *faible participation politique* : ceux qui sont dominés par un caud local plutôt que par un parti politique. Il faut remarquer que, dans ce groupe, il y a des campements modérés et des campements révolutionnaires ; de tous niveaux aussi du point de vue du statut social. La variable clef semble donc bien être le style de direction politique.

II. Campements avec une *participation politique institutionnelle de niveau moyen* : ceux qui sont dominés par un conflit entre différentes tendances politiques.

III. Campements avec un *haut niveau de participation politique institutionnelle* : à la fois, ceux dirigés par les partis ouvriers de l'Unité populaire et ceux contrôlés par les adversaires politiques de l'Unité populaire.

IV. Campements avec un *bas niveau de participation institutionnelle* (par exemple, refus des élections) et avec un *haut niveau de lutte politique extra-institutionnelle* : tous les campements de la gauche révolutionnaire et seulement ceux-là.

V. Campements avec un *haut niveau de participation dans les deux types de lutte*. Il n'y a qu'un campement dans ce cas : le seul qui, étant dirigé par l'Unité populaire, est dominé par une orientation de gauche révolutionnaire.

L'ensemble de ces observations est suffisamment systématique pour qu'on puisse conclure que le type et le niveau de liaison des campements à la lutte politique dépendent directement des caractéristiques de l'organisation politique dominante dans les campements. Ce qui ne veut pas dire que le parti soit le *deus ex machina*, car son influence et son efficacité doivent être, à leur tour, expliqués. Mais si le parti n'est pas en soi un facteur suffisant pour le développement politique du campement, sa présence est absolument nécessaire et l'orientation de la lutte porte son empreinte.

5. Enfin, l'articulation avec la *transformation idéologique* apparaît extrêmement faible, à l'exception de quelques campements de la gauche révolutionnaire où l'organisation politique dominante essaie, dans un premier temps, de diffuser dans l'ensemble de la communauté un nouveau système de valeurs. Mais, une fois la situation stabilisée, les tâches quotidiennes passent au premier plan et la participation dans la transformation

idéologique générale semble se limiter au développement du folklore populaire et à une plus grande diffusion des auteurs marxistes. Cela dit, sur ce point la faiblesse fondamentale ne semble pas venir des campements eux-mêmes, mais de la quasi-inexistence, au Chili, d'un mouvement de révolutionnarisation idéologique avec lequel ils pourraient s'articuler.

Ainsi, la liaison avec le mouvement étudiant, agent idéologique par excellence, semble ponctuelle et centrée surtout sur les campagnes de « travail volontaire » qui, si elles ont bien un effet idéologique, c'est plutôt sur les étudiants que sur les squatters...

D'après nos analyses, à travers les différents types de contradictions sociales, on peut apprécier le rôle fondamental des forces politiques quant à l'orientation du mouvement dans chaque campement. Cette conclusion, qui renforce les remarques semblables faites par rapport à l'organisation sociale des campements, conduit à s'interroger sur les conditions sociales qui aident ou freinent le développement de chacune de ces lignes politiques — élément d'explication qui doit, à son tour, faire l'objet d'une étude.

#### Les facteurs sociaux du succès des différentes lignes politiques dans le mouvement de squatters

L'organisation sociale des campements, le mode de liaison aux luttes sociales d'ensemble paraissent donc largement déterminés par la stratégie politique dominante dans chaque campement. L'origine des différentes stratégies est claire : étant donné le processus de formation des campements, à la base de chacun d'entre eux il y avait toujours un appareil politique avec une ligne déterminée. Mais la question centrale est la suivante : qu'est-ce qui

fait que telle ou telle ligne politique soit reprise à leur compte, et appliquée, par les habitants d'un campement ? En effet, notre enquête montre qu'entre des campements d'une même tendance politique des différences considérables existent : selon les conditions sociales et le type de processus engagé, la ligne politique proposée trouve ou non à s'appliquer dans la pratique des masses.

D'une manière très schématique, on peut distinguer trois grands types de ligne politique, que nous préférons décrire plutôt que nommer, afin d'éliminer toute connotation de valeur :

— la ligne I est caractérisée par une volonté de radicaliser politiquement le processus, faisant de l'occupation de terrains urbains un affrontement direct avec la légalité bourgeoise et essayant de transformer ensuite les campements en bases d'agitation — action liée à la lutte ouvrière et à la politique révolutionnaire.

— la ligne II vise à mobiliser les squatters pour obtenir, à la fois, la satisfaction des revendications dans le domaine du logement et un triomphe politique institutionnel ; une fois celui-ci acquis, il s'agit de créer les conditions pour une solution rapide des problèmes concrets du campement, à partir d'une intervention planifiée de l'Etat populaire. Dans la phase de transition, et en attendant la réabsorption définitive des campements par le programme public de construction, l'organisation politique prend en main le fonctionnement de la vie quotidienne dans le campement. Sur cette base, une forte mobilisation politique institutionnelle se développe. Par ailleurs, on postule l'articulation au sommet avec le mouvement syndical, sous la direction de celui-ci.

— la ligne III est alternativement *paternaliste* ou *revendicative et corporatiste*, suivant qu'elle met en place ou non les institutions publiques d'aide sociale en fonc-

tion de la conjoncture politique. Ainsi, quand on est au pouvoir il s'agit de s'assurer une clientèle électorale en faisant des concessions dans le domaine de l'urbanisme ; quand on est dans l'opposition, on revendique des logements pour cette même clientèle, sans mobilisation sociale générale en dehors du rôle d'appui électoral qu'on es compte obtenir de cette manière.

Ces trois grandes lignes ne recouvrent pas toute la diversité des organisations politiques présentes dans le mouvement de squatters, mais constituent les axes fondamentaux qui, en se combinant, produisent les lignes concrètement exprimées de chaque organisation. Ainsi, tel parti ouvrier a une ligne qui est en fait l'oscillation constante entre les types I et II tels que nous les avons décrits.

Quels sont alors les facteurs de développement de chacune de ces lignes ?

Il faut surtout signaler l'importance des caractéristiques de la base sociale du campement. En effet, si l'on compare les campements qui ont suivi la ligne I avec ceux qui ont adopté la ligne II, le clivage n'est pas entre sous-prolétariat et prolétariat, mais entre deux fractions distinctes de la classe ouvrière. La ligne II est épaulée par des campements où des ouvriers ont en général un niveau de revenu et d'instruction supérieur et où existe une faible proportion de chômeurs. Par contre la ligne I est suivie à fond par des campements caractérisés par une base sociale ouvrière ravagée par le chômage. Ce qui est tout à fait différent d'une base lumpen-prolétarienne, sans insertion dans le système productif, car les campements qui répondent majoritairement à cette dernière caractéristique débouchent plutôt sur la désorganisation sociale et la confusion politique.

Ces observations semblent être en liaison directe avec des thèses classiques sur le rapport entre : aristocratie ouvrière et trade-unionisme, misère et dépolitisation, clas-



se ouvrière ayant l'expérience des crises et une conscience de classe.

A cette détermination par la base sociale s'ajoutent des facteurs spécifiques au type d'intervention politique. Ainsi, la *ligne I* est favorisée par l'existence de dirigeants issus des squatters eux-mêmes ; par l'organisation interne du campement à partir de fronts de lutte ; par une forte cohésion sociale et idéologique dans le mode de recrutement des habitants du campement. De la même manière, la *ligne II* est renforcée là où il y a une direction politique surgie directement des comités de sans-logis, plutôt que de l'organisation elle-même ; là où les soucis d'efficacité dans l'action priment la stratégie électorale ; là où il n'y a pas d'interférences avec des appareils politiques différents.

Enfin, la *ligne III*, *corporatiste* et *paternaliste*, est facilitée par une base sociale se situant très haut (relativement) ou très bas dans l'échelle, c'est-à-dire soit par une petite-bourgeoisie (employés, fonctionnaires, etc.) à la recherche d'un confort individuel et centrée seulement sur cet objectif, soit par une base sous-prolétarienne prête à perpétuer les traditions d'un paternalisme charitable. L'autre facteur qui semble déterminant pour cette ligne est le type de rapports entretenus avec l'appareil d'Etat : étant donné l'opportunisme de la base sociale soutenant la ligne III, on passe de la revendication à l'intégration (et vice versa) assez facilement en fonction des satisfactions obtenues.

La mise en lumière de ces quelques constantes observées dans le développement des lignes politiques sont loin de tout expliquer à leur sujet. Cela permet du moins de prendre la mesure des stratégies organisationnelles qui apparaissent de prime abord comme déterminantes. C'est le *rapport* entre ligne politique et masses qui est en fait au premier plan des processus de changement social.

La réalité des campements de squatters chiliens, en 1971, est donc une réalité diversifiée. A côté de la désor-

ganisation sociale observée dans certains cas, on remarque aussi des communautés hautement mobilisées, de même que le paternalisme laisse place à l'innovation sociale dans certains domaines. Mais, plutôt que de rester dans ce relativisme, nous avons essayé de cerner les sources sociales de transformation dans ces pratiques revendicatives urbaines. En ce sens, il semble clair que la signification sociale des campements change en fonction de la conjoncture et que son contenu politique est déterminé par trois éléments fondamentaux : la charge structurelle objective de chaque revendication ; la base sociale ; la ligne politique mise en pratique, elle-même dépendante d'une série de facteurs spécifiques à chaque cas. Il s'agit donc d'une structure changeante, en interaction constante avec l'ensemble des contradictions de la société chilienne. C'est pourquoi l'avenir des campements dépend moins de leur évolution propre que de la dynamique générale de la lutte de classe au Chili, dont ils sont une composante.

Tranchées du peuple en défense de sa révolution ou souvenir héroïque destiné à se perdre dans la mémoire de ceux qui habiteront, dans quelques années, les nouveaux quartiers populaires, sous le soleil et parmi les arbres, les campements de squatters chiliens auront été, quoi qu'il en soit, une expérience de lutte politique et un défi à l'ancien ordre urbain.

Les informations qui sont à la base de notre analyse proviennent de :

— L'expérience personnelle lors de séjours de plusieurs mois au Chili, en 1968, 1970, 1971, en particulier à travers des contacts avec les militants de gauche et des visites répétées dans les campements.





