

Los procesos comunicacionales en los proyectos de vivienda popular

Armando Salazar

Resumen

Uno de los grandes retos sociales de El Salvador ha sido y es el acceso a una vivienda digna y segura, necesidad que se ha visto agravada a causa de los terremotos. Y es que El Salvador siempre ha carecido de una política nacional de vivienda coherente. El mismo Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), hasta antes de los terremotos, era una cenicienta de la burocracia estatal. No obstante, surgieron instituciones no gubernamentales, especializadas en la construcción de viviendas mínimas o módulos habitacionales para las familias pobres, pero la construcción ha sido esporádica y dispersa debido a la escasez de recursos financieros. Estas instituciones “entran, ejecutan y se retiran” sin percatarse de qué se están generando en el campo de la comunicación y la cultura de las comunidades que dicen apoyar. En ese sentido, trataremos de abordar el impulso de estos proyectos de vivienda desde la cultura y la comunicación. Por tanto, vale la pena hacer una re-lectura de los procesos comunicacionales que estarán ocurriendo. En este sentido, si bien este artículo no refleja la totalidad de las dinámicas que se dan en cada uno de los proyectos, puede constituir una vertiente para ampliar la exploración y la reflexión.

1. Introducción

El acceso a una vivienda digna y segura con sus respectivos servicios sigue siendo uno de los

grandes retos sociales de El Salvador. Necesidad que hoy ha sido agravada a causa de los terremotos. Según datos oficiales, la demanda de vivienda

habría ascendido a más de 800 mil unidades para igual número de núcleos familiares. En el proceso de emergencia, el gobierno movilizó el levantamiento de un poco más de 218 mil unidades provisionales. Otros centenares de viviendas permanentes van levantándose lentamente en el país. El Salvador siempre ha carecido de una política nacional de vivienda coherente. El mismo Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), hasta antes de los terremotos, era una cenicienta de la burocracia estatal.

En las últimas décadas surgieron instituciones no gubernamentales, especializadas en la construcción de viviendas mínimas o módulos habitacionales para las familias pobres. La construcción ha sido esporádica y dispersa, debido a la escasez de recursos financieros. Dichos proyectos, si bien constituyen un aporte fundamental para las familias, han significado procesos puntuales, donde muchas veces se extravía el sentido humano, cayendo en dinámicas técnicas, constructivas y financieras. Las instituciones "entran, ejecutan y se retiran" sin percatarse de qué se están generando en el campo de la comunicación y la cultura de las comunidades que dicen apoyar.

Por eso, trataremos de abordar el impulso de estos proyectos de vivienda desde la cultura y la comunicación. La cultura vista como un entramado de experiencias, costumbres, certidumbres, rutinas, conocimientos, absorciones mediáticas, relaciones sociales, que se integran y se tejen en la vida cotidiana y que, en los procesos comunicativos, producen múltiples sentidos y percepciones. Esto, llevado a las circunstancias de desarrollo de los proyectos de vivienda popular y de integración comunitaria, provoca diversidad de conflictos, que es necesario abordar para tratar de apoyar la construcción, no sólo de infraestructuras, sino de tejidos que busquen una re-identificación sociocultural, con formas viables para relacionarse, con participación y desarrollo más humanizado y democrático. Se trata, pues, de explorar cómo se están produciendo estos procesos de comunicación, si favorecen la dignificación básica, la participación activa y democrática de la comunidad y si los proyectos son generadores de una comunicación democrática y si fortalecen los cimientos para ese

desarrollo y para esa integración. Específicamente, cómo las instituciones abordan los entramados culturales de la población y cómo se desarrollan estos procesos comunicacionales.

Se busca aportar elementos, enfoques y vertientes de trabajo más integral, en la ejecución de los proyectos de vivienda, ya sea en la integración de campos de análisis y componentes de trabajo de los proyectos; o en la articulación de unidades de trabajo en el campo de la comunicación, la relación, la negociación y la promoción, para que éstos tengan un mayor "impacto" positivo y que las comunidades se apropien de posibilidades reales de participación, integración, re-identificación, organización y desarrollo. En este período, entonces, vale la pena hacer una re-lectura de los procesos comunicacionales que estarán ocurriendo. Este ensayo no refleja la totalidad de las dinámicas que se dan en cada uno de los proyectos. Sin embargo, puede constituir una vertiente para ampliar la exploración y la reflexión.

2. El problema social de la vivienda

Según los datos del informe anual sobre desarrollo humano de El Salvador, los ya elevados niveles de pobreza se incrementaron después de los terremotos. Con ellos ha aumentado el déficit habitacional. Según el Fondo Nacional de Vivienda Popular, en el año 2000, el déficit ascendía a 554 mil unidades habitacionales¹. De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, si se mantiene el ritmo de construcción de soluciones habitacionales, se requerirán 89 años para solucionarlo². La misma de Cámara Salvadoreña de la Construcción considera que "podría cubrir el déficit de vivienda en dos años, bajo tres condiciones: que haya una verdadera política de vivienda (¿?), población con capacidad de pago y fondos para financiar casas"³.

Estos números se traducen en la existencia de miles de familias que habitan terrenos en las riberas de ríos y quebradas, en zonas de retiro, en derechos de vía nacional, en franjas paralelas a las líneas del ferrocarril, en lotes con promesa de venta o en propiedad, pero sin servicios básicos, o en terrenos cuya infraestructura es vulnerable también a deslaves, contaminación, etc. Por lo gene-

1. FONAVIPO, *El Diario de Hoy*, 22 de junio de 2001, p. 6.

2. PNUD, *La Prensa Gráfica*, 6 de julio de 2001, p. 25.

3. CASALCO, *ibid.*

ral, además, estas familias habitan en circunstancias de hacinamiento cotidiano y, vistas como comunidades, éstas no tienen accesos peatonales, sistemas de drenaje, áreas comunitarias o de recreación, etc.

No sólo se necesitaría dar “un golpe de timón” para salir de la crisis. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el 43 por ciento de los hogares salvadoreños no tiene agua potable, cuatro de cada diez viven en condiciones de hacinamiento, “los sismos dejaron a 225 mil salvadoreños pobres y 200 mil personas cayeron en la extrema pobreza”. La pobreza extrema significa el 23.4 por ciento de la población, siendo más grave en el área rural que se elevó al 66.4 por ciento y que el grado de población que vive en condición de pobreza es del orden del 51.2 por ciento⁴. La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social reconoció datos similares⁵.

La connotada Comisión Nacional para el Desarrollo y su propuesta de plan de nación no aborda con profundidad la grave problemática de la vivienda. Se refiere a ésta desde un análisis ligado a planteamientos de ordenamiento territorial⁶, de una priorización de la inversión y del gasto social del Estado. Las modificaciones realizadas al plan de nación, después del desastre, expresadas en un documento denominado “Elementos para la reconstrucción y desarrollo de El Salvador”, a pesar de la amplitud de los daños registrados en el campo de la vivienda, no los señala con claridad y los percibe como un problema “reflejo de la pobreza”. La Comisión no apunta a la articulación de una política nacional real de vivienda e insiste que las soluciones se derivarán de un esquema de descentralización, conectividad y asociatividad municipal⁷. Entonces, desde esta visión, ¿dónde habita y transcurre la vida cotidiana de las personas y familias? En un hogar. Allí construye sus relaciones sociales, crea, se asocia, recupera fuerzas y cuenta lo que existe o no... en sus bolsillos.

El papel de las organizaciones no gubernamentales especializadas en construcciones habitacionales ha sido importante. Ha ejecutado proyectos con

la modalidad de “ayuda mutua”, es decir, los beneficiados aportan la mano de obra en la construcción de su propia vivienda y la re-estructuración de nuevas relaciones comunitarias. Sin embargo, el talón de Aquiles siempre ha sido el financiamiento de la construcción habitacional.

Seis meses después de los terremotos, los datos oficiales registraron que 164 mil viviendas fueron destruidas, aumentando así el déficit habitacional a 718 mil viviendas. Además, otras 107 mil quedaron dañadas⁸. Sin embargo, meses antes, el Viceministerio de Vivienda había reconocido que el déficit rondaba las 859 mil casas tras la destrucción, incluyendo las 314 mil unidades destruidas por los fenómenos sísmicos⁹. No se sabe si los datos oficiales tuvieron la intención de influenciar a los donantes internacionales. Producto de los terremotos también se produjeron movimientos migratorios internos y hacia el exterior. Estados Unidos amplió el estatus de migración temporal (TPS), medida que el gobierno salvadoreño se adjudicó como un gran logro: mantener cerca del 20 por ciento de la población fuera de su propio país.

Según datos del gobierno, se distribuyó material para levantar más de 218 mil módulos provisionales de lámina. La mayoría de ellos fue distribuida o construida por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, a través de las alcaldías, y por la Brigada Especial de Seguridad Militar (ex Guardia Nacional). Muchas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeras, también participaron de este esfuerzo. Según la experiencia histórica, miles de familias habitarán durante mucho tiempo en estos módulos de lámina de 12 metros cuadrados. Existe alta probabilidad de que estas familias no lleguen a tener una vivienda permanente, tal como ocurrió con los damnificados de los terremotos de 1965, 1986, la guerra y el Mitch.

Además del calor, el hacinamiento y promiscuidad, estos módulos conllevan a la pérdida de espacios cotidianos. Se genera una mezcla en la convivencia diaria y nocturna, que crea conflictos

4. PNUD, *ibíd.*

5. FUSADES, *ibíd.*, 3 de abril de 2001, p. 4b.

6. Comisión Nacional de Desarrollo (1998), *Bases para el plan de nación*, p. 38.

7. Comisión Nacional de Desarrollo, *La Prensa Gráfica*, 8 de marzo de 2001, p. 30; *El Diario de Hoy*, 4 de marzo de 2001, p. 2.

8. Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, *El Diario de Hoy*, 22 de junio de 2001, p. 6.

9. *Ibíd.*, *La Prensa Gráfica*, 10 de abril de 2001, p.10b.

familiares y desarrollos de maduración inadecuados, propiciando así condiciones de violencia intrafamiliar y abusos sexuales. Los módulos metálicos develan también el grado de pobreza, en la cual han vivido miles de familias. Estos módulos reafirman su condición de no tener recursos para reconstruir una vivienda con sus propios medios, lo cual no solo genera una auto-percepción en los afectados, sino una introspección de carácter nacional: la mayoría de la población se percibe en harapos, exprimida por los sectores dominantes.

El sistema se reproduce y se retroalimenta, re-creando formas indignas de relacionarse. Es importante, por lo tanto, analizar estos procesos culturales y superar la visión limitada sobre la necesidad de "vivienda". Para las instituciones es un desafío no reducir sus relaciones e intercambios a un desfile de datos, en formularios "técnicamente elaborados". Además, es importante advertir la necesaria actitud ética del proceso comunicacional y relacional, en la posible cooperación con los afectados, para que ésta no sea sólo parte de falsas promesas electorales de partidos e instituciones.

3. Los proyectos de desarrollo

Cada institución articula sus propias concepciones de "desarrollo", sus estrategias, y, por tanto, las expresiones comunicacionales internas, interinstitucionales y con los beneficiarios. Cada una de las actividades tienen una correlación comunicacional en los procesos, los mecanismos, los medios o los actos comunicativos. Un proyecto lo conforman la estructuración, el flujo y la organización de acciones específicas y puntuales de intervención, en una localidad para lograr una meta y un objetivo. Existe una serie de planteamientos y de estrategias elaboradas por organismos internacionales, sobre todo de los pertenecientes al sistema de Naciones Unidas y la banca internacional, los cuales son aprovechados y reproducidos (incluyendo sus discursos) por las instituciones locales, las cuales, a su vez, lo trasladan a las comunidades. Muchas veces, esas estrategias son simples modas, que impiden el desarrollo real. Es así como una simple válvula para el agua domiciliar o un aula escolar es lo realmente tangible para los beneficiados.

El desarrollo, tal como lo entiende Rosa María Alfaro, debe "unir y complementar eficacia con democracia, es decir, organización con participación... como cambio concreto de la vida de las personas, mejorando la calidad de vida, el acceso digno a los bienes y al empleo, con lo cual el desarrollo se asocia a la búsqueda explícita y graduada de justicia inmediata. Pero además, debe posibilitar una mayor institucionalidad y articulación social, una capacidad de decisión y gestión democrática de sus integrantes y una búsqueda del reordenamiento de la sociedad política, incluyendo el Estado"¹⁰. Lo "inmediato" puede ser interpretado como algo que extravía la "perspectiva" del largo plazo. Sin embargo, la cercanía y la proximidad no dejan de referirse a algo "concreto", de uso y disfrute inmediato de la población, la cual experimenta un "crecimiento" o una "satisfacción".

El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local es un "buen" ejemplo de un proceso institucional que comprende la ejecución de un proyecto. El *Manual operativo del "Ciclo de proyectos"*¹¹ de la institución es "un reglamento único institucional para la implementación de procedimientos en el manejo y administración de procesos, proyectos y recursos financieros... comprende procesos, guías, normas y procedimientos que orientan a los diferentes sectores locales"¹². El reglamento es un esfuerzo depurado de los "especialistas" y de aplicación obligatoria para las municipalidades que "acepten" la propuesta de la institución. Es de justicia advertir que el manual refleja el cambio experimentado por la institución, que de ser un Fondo de Inversión Social que distribuía dinero, pasó a ser, en 1992, un Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local. De esta manera, hipotéticamente se superaría la práctica de donación y la corrupción política. El *Manual operativo* pretende "informar (in-formar) a los gobiernos municipales sobre requerimientos, condiciones de elegibilidad, procedimientos para participar en el PDL... Informar sobre las normas y procedimientos, facilitar al gobierno municipal y comunidades beneficiarias, las herramientas que les permitan cumplir con sus responsabilidades"¹³.

Si bien el proceso de gestión ha cambiado, la nueva modalidad establece una serie de engorrosos

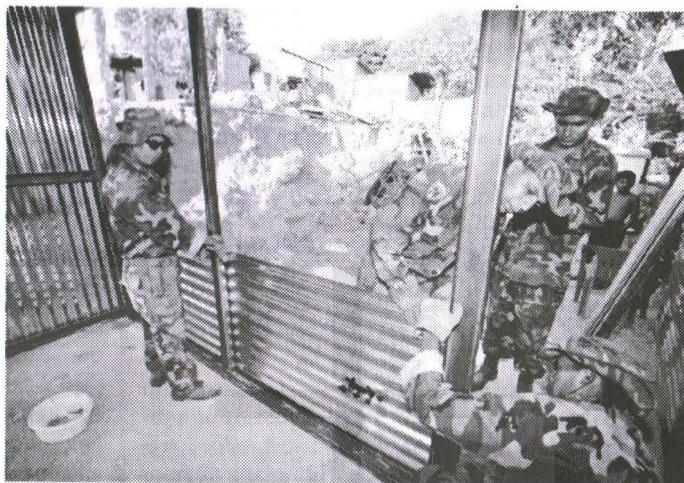
10. Rosa María Alfaro (1993). *Una comunicación para otro desarrollo*, Perú, p. 13.

11. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (1998). *Manual operativo*.

12. *Ibid.*, p.1. El énfasis es nuestro.

13. *Ibid.*, p. 2.

esos procedimientos que deben ser observados de manera rigurosa. La diferencia es que ahora son las comunidades las que recorren los interminables laberintos de la burocracia. El "Ciclo de proyectos" comprende tres etapas y cuatro procesos transversales. Estos requieren una serie de gestiones y acuerdos con las municipalidades, talleres de información, de "capacitación", firma de convenios, cálculos financieros, etc. Las etapas son las de preinversión, que comprende planificación participativa, prefactibilidad y formulación; la de inversión que comprende la adjudicación, la contratación y la ejecución; y la de operación, conformada por la operación, el mantenimiento y la evaluación. Los procesos transversales son los de capacitación, participación, administración y monitoreo.



Los procedimientos no contemplan el análisis de la conflictividad ni los antecedentes locales o comunitarios¹⁴. Estos no constituyen objeto de análisis para valorar la "factibilidad" de los proyectos o del "desarrollo local". Las comunidades constituyen una cotidianidad de conflictos y tensiones individuales, familiares y comunitarias, entre necesidades y rebuscas, entre creencias, prejuicios, rumores y conocimientos, mezclando goces, normas y seducciones. Al referirse a ellas, Alfaro señala que esas "tensiones funcionan como dinámicas motoras que impulsan el desarrollo, entre rupturas, evoluciones y crisis. Lo cual pone en cuestión aquellas visiones instrumentales y rígidas que ven mecánicamente al desarrollo como un conjunto de acciones de intervención sobre la realidad para obtener logros congelados e inamovibles, por encima de los sujetos y de las posibilidades reales de transformación. Dichas formulaciones no son comunicativas, se basan en la incapacidad de escuchar y dialogar con los conflictos, sólo buscan obtener metas objetivas y visibles de por sí"¹⁵. El afán por la eficiencia técnica hace perder de vista las dinámicas y los impactos que los proyectos tienen en la vida cotidiana, suprimiendo así el sentido humano.

En principio, la participación estaría indicando y buscando que las personas y comunidades "formen parte de" y que, por lo tanto, se sientan, actúen y asuman que "lo que se hace" sea integrado como una experiencia significativa, a través de un proceso de apropiación. Algo que sea "suyo", que lo cuide y lo proteja, lo mantenga en buen estado y lo defienda. Lo participativo se "integra" a varias dimensiones como la planificación del uso de los recursos (inversión), los espacios de expresión sociopolítica, el establecimiento de nuevas formas de relación entre las "autoridades" y la sociedad civil. El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local establece que "la toma de decisiones de desarrollo local en forma compartida entre la población y los gobiernos municipales constituye uno de los ejes del Programa, en el cual se basa, por una parte, la adecuación de acciones y proyectos a las necesidades, condiciones y potencialidades de la población y, por otra parte, la apropiación de esos proyectos por parte de la población, indispensable en su sostenibilidad, en el largo plazo"¹⁶.

No sorprende, por lo tanto, que la participación esté dentro de la preinversión¹⁷. Lo organizacional y lo "participativo" son incorporados a una lógica de un "proceso técnico" de selección de problemas, de incorporación de mano de obra y de "administradores" comunitarios. Pero aquí entran en

14. *Ibid.*, p. 82.

15. Alfaro, pp. 12-13.

16. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, *op. cit.*, p. 6.

17. *Ibid.*, p. 36.

escena las maniobras políticas y las manipulaciones técnicas. La participación puede ser instrumentalizada. Es una dinámica nueva que coexiste con las viejas formas de gestión y poder, donde tienen un peso influyente las acciones que proporcionen legitimidad a las alcaldías. En muchos casos, la participación se ha convertido en un formalismo, en un simple cumplimiento de procedimientos burocráticos o anotaciones de “logros metodológicos”.

4. La comunicación desde las prácticas culturales

La comunicación es parte indivisible de la actividad y la relación humana. Cada acto produce significados en otros, en los otros. Sus manifestaciones orales, escritas, gestuales, mediadas o codificadas son acciones que vehiculizan las relaciones sociales y van tejiendo entendimientos, estableciendo acuerdos, definiendo posiciones y diversidades. La comunicación diaria, en los procesos sociales, expresa y saca a flote un mar de conflictividades. Estas se entrecruzan y van haciendo las tramas de estas relaciones y prácticas sociales. “Los procesos de comunicación ocupan cada día un lugar más estratégico en nuestra sociedad, puesto que, con la información-materia prima, se ubican ya en el espacio de la producción y no sólo en el de la circulación”¹⁸.

Las “comunicaciones” no pueden reducirse a la visión instrumental del uso o la exposición frente a los medios tecnológicos de difusión, donde se plantea la existencia de un emisor poderoso, por un lado, y por el otro, receptores incontables, pasivos, imprecisos y heterogéneos, inducidos al consumo y gratificados por la moderna oferta comunicacional y cultural. Hay otros procesos comunicacionales que se generan a diario entre las personas, las comunidades, frente a los medios y las instituciones, los cuales se van mezclando y reproduciendo con sus conflictos y disonancias. Es impropio analizar las emisiones de los medios como actos “hipodérmicos”, sin resistencias, utilizaciones y fuera de las prácticas sociales, de sus costumbres, sus certidumbres, creencias y esperanzas. Desde esta perspectiva, la comunicación es “un conjunto de prácticas y espacios donde se hace po-

sible la producción de sentidos que permiten procesos de interacción social”¹⁹. Alfaro plantea que estos procesos son “el reconocimiento de la existencia de actores que se relacionan entre sí dinámicamente, a través de medios o no, donde existe un *uno* y otro, o varios *otros*, con quien cada sujeto individual o colectivo establece interacciones objetivas y principalmente subjetivas... que se interpelan intersubjetivamente”²⁰.

En los procesos comunicacionales donde interactúan instituciones y comunidades se crea una trama de relaciones e intercambios simbólicos, sostenidos por diversos medios, insertos en un fluido contexto de otros procesos mediáticos, sociopolíticos o comunitarios. Encontramos emisiones de los aparatos estatales, locales y organizacionales; sistemas de relación con diversos interlocutores; estrategias, planes, recursos técnicos. Esta trama de relaciones la consideraremos desde la cultura. No es, pues, un concepto de cultura restringido como arte, disfrute o creación de elites “ilustradas”. Ni como reconocimiento de la existencia de una “cultura de masas”, donde grandes contingentes sociales han pasado de la cultura oral a la mediática. Asimismo, se deslinda de la concepción de prácticas culturales como folclore de la cual se deriva la identificación nacional o local de sectores, comunidades, territorios o producciones artesanales, que no pocas veces los medios masivos y las visiones dominantes estereotipan.

Aquí se entiende por cultura una extensa y espesa trama de prácticas sociales y culturales, diversas y coexistentes; como producción y reproducción de sentidos, de símbolos, creencias, percepciones, hábitos, costumbres; formas de apropiación de recursos, usos del universo discursivo y cultural; como formas de emitir y percibir; formas de relacionarse y diferenciarse en el contexto social y medioambiental, de negociar y acordar en la vida cotidiana; como formas y recursos de trabajo, de agrupamiento, de organización, etc. Néstor García Canclini la define como “la producción de fenómenos que contribuyen, mediante la representación o reelaboración simbólica de las estructuras materiales, a comprender, reproducir o transformar el sistema social, es decir, todas las prácticas e instituciones dedicadas a la administración, renovación y

18. Jesús Martín-Barbero (1987). *De los medios a las mediaciones*. España, p. 222.

19. Segundo Armas Castañeda (1995). *Imaginándonos el futuro*. Perú, p. 50.

20. Alfaro, *op. cit.*, p. 27.

reestructuración del sentido”²¹. Martín Barbero la plantea como “el conjunto de los dispositivos de intercambio cotidiano entre lo real y lo imaginario, dispositivos que proporcionan apoyos a la vida práctica y puntos de apoyo práctico a la vida imaginaria”²². Para David Grajeda, la cultura “es un modo particular en que las personas articulan (tejen) sus relaciones (acciones) en los espacios de convivencia”²³.

Ninguna persona ni las comunidades mismas son depósitos vacíos a los que es preciso llenar de información y discursos institucionales. Cada comunidad valora los recursos y métodos comunicativos y los discursos desde la trama de la cultura, de su vida cotidiana. Por tanto, la comunicación tampoco puede ejecutarse, planificarse, ni entenderse como un proceso unidireccional, por parte de ninguna persona o institución, “la comunicación no es reducible ni homologable a transmisión y medición de información, o porque no cabe en el esquema emisor/mensaje/receptor, o porque introduce una asimetría tal entre los códigos del emisor y el receptor que hace estallar la linealidad en que se basa el modelo”²⁴. La comunicación debe entenderse como una negociación de significados. En las instituciones persiste la creencia torpe de que la solución radica en usar los medios masivos y técnicos, como si el proceso cultural de las personas y los grupos se resolviera por la vía tecnológica, unidireccional e impositiva de una transmisión de información.

Más aún, cada acto comunicativo, mediado o no, expresa o encubre una intencionalidad y busca, en lo fundamental, que “el otro” asuma y sea afectado por el mensaje emitido, por sus formas de producción y circulación, sus propios códigos lingüísticos, etc. Busca persuadir al “otro” para que proporcione una respuesta comunicativa y cultural adecuada a su emisión. Algunas instituciones y personajes que pretenden ganar credibilidad ante determinados públicos, se desvinculan expresamente de asuntos políticos (por su desprestigio) o de otros intereses y para ello, muchas veces, utili-

zan recursos técnicos o “la tecnología”, como si lo técnico y lo instrumental los volvieran inocentes, “neutrales” y más veraces ante los demás.

Cada una de las emisiones trata de ser articulada y producida para que el mensaje dirigido al otro sea “creíble”. La “verdad” se convierte en un recurso de poder, de seducción, de negociación y de generación de una imagen, en la percepción de los demás. Por lo tanto, no sólo se busca la emisión por la emisión, sino que quien la emite, quien porta la capacidad de relación directa o mediada, de producción cultural comunicativa busca que sea creíble y su fin es que el mensaje se reproduzca y sea asimilado como verdadero (emisor, mensaje y medio) y como tal, “aceptado”, apropiado, en la trama cotidiana de las relaciones y las prácticas sociales. Si bien puede haber modelos generales o específicos de comunicación y discursos, no existen “fórmulas mágicas” para una “comunicación efectiva”²⁵, tal como a veces se plantea.

Los planteamientos que se preocupan por causar un efecto en “el otro” sólo se fijan en su eficiencia y son autoritarios; no se plantean la comunicación “desde el otro”, desde la recepción, un proceso donde no hay necesariamente caminos hechos, donde sólo es posible y preciso aproximarse con referentes a una situación concreta desconocida. A este procedimiento de búsqueda del encuentro, que no se limita a la “lógica diurna” (aplicación de métodos e instrumentos), Martín Barbero lo llama “mapa nocturno”, “avanzar a tientas, sin mapa o con sólo un mapa nocturno. Un mapa para indagar no otras cosas, sino la dominación, la producción y el trabajo, pero desde el otro lado: el de las brechas, el consumo y el placer. Un mapa... para el reconocimiento de la situación desde las mediaciones (culturales) y los sujetos”²⁶ y no solo en lo público, en la seriedad y los compromisos, sino también en el goce y el humor, la irreverencia y el desafío, desde donde también se articulan, en privado, las apropiaciones culturales con las que nos relacionamos.

21. Néstor García Canclini (1982). *Las culturas populares en el capitalismo*, p. 32.

22. Martín-Barbero, *op. cit.*, p. 65.

23. David Grajeda (1995). *Una manera de decir para nuevas maneras de vivir*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Proyecto Comunicación, Género y Desarrollo Sostenible, p. 54.

24. Martín-Barbero, *op. cit.*, p. 223.

25. Muriel y Rota, *op. cit.* pp. 215-217.

26. Martín-Barbero, *op. cit.*, p. 229.

5. Usos y discursos en los proyectos

Nadie puede dudar de la importancia que tiene para una comunidad la ejecución de un proyecto, orientado a su desarrollo material, social y subjetivo. La introducción de agua potable, el establecimiento de conexiones eléctricas domiciliarias, la construcción de una escuela, una cancha, una calle, etc., genera entusiasmo y crea satisfacción real. Estas novedades significan, además, una variación en las prácticas diarias. Puede significar que las mujeres y los niños dejen de acarrear agua en cántaros, conectar un televisor; levantar la vista al caminar o evitar viajes a los cascos municipales para adquirir aspirinas. Sin duda, las soluciones materiales son importantes; pero puede suceder que estos proyectos no contribuyan automáticamente a construir comunidad, a fortalecer su organización social, ni al aumento de su bienestar.

Para muchas instituciones, las comunidades "cobran vida" justo en el momento en que los técnicos llegan con ofertas de progreso. Igual sucede cuando las instituciones se retiran, porque "han cumplido sus metas" (o porque se terminaron los fondos). Entonces, las comunidades vuelven a entrar en una especie de somnolencia social. Existe un complicado "pecado original": El carácter eventual de la ejecución de los proyectos, conlleva el establecimiento de relaciones puntuales, temporales y superficiales con "los otros". Las instituciones no pueden delegar de una forma permanente a los técnicos para que "estén" en las comunidades (a causa de los presupuestos). Por eso mismo, la relación, la comunicación y el intercambio se interrumpe.

En ese sentido, es preciso recordar que, en "todo proyecto de desarrollo interviene un conjunto de factores internos y externos, materiales y subjetivos, pero que, uno de los más gravitantes es el factor humano"²⁷. No sólo como mano de obra, sino también como "ese espacio subjetivo que tiene que ver con los estados de ánimo, las voluntades, las sensibilidades, etc., que hacen que la gente

asuma un compromiso real con las propuestas de desarrollo"²⁸. Los procedimientos participativos utilizados por las instituciones para implementar los proyectos echan mano de distintas técnicas o métodos elaborados para "abrir espacios" de participación. De esta manera, intentan que la gente se "integre" al proyecto, para que luego "lo cuide" como algo "propio" y así se rompa el círculo del asistencialismo, el cual no genera más que pasividad en las comunidades y corrupción en otras esferas.

El proceso participativo es, en realidad, un espacio importante de intercambio, en la misma comunidad. La población "objeto" del proyecto, "participa" en el diagnóstico, en algunas decisiones y se integra en algún nivel de la ejecución del mismo. Sin embargo, no está presente en las otras etapas del proyecto, porque éstas son "propias" de la institución ejecutante. Estas últimas son las "encargadas" de ejecutarlas "técnicamente". Por lo tanto, la comunidad no es consultada. De esos aspectos, los otros "no saben" o es donde están los costos técnicos y administrativos.

En la planificación participativa municipal y comunitaria es donde se están desarrollando procesos comunicacionales importantes y experiencias interesantes. Ahí se intenta cambiar la forma de vinculación entre el gobierno local y la comunidad, abriendo espacios políticos y socioculturales. Años atrás, la tradición autoritaria, arbitraria e incommunicativa giraba en torno a "cabildos abiertos", en los cuales, por aclamación partidaria, se daba el aval a una agenda elaborada previamente con criterios políticos. Estas son maneras de proceder que hay que desmontar. En este esfuerzo, la comunicación es un elemento clave, pues permita tejer nuevas formas de relación. Es interesante observar, por ejemplo, que en el *Manual operativo* del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local no se hace ninguna referencia a la "comunicación". Las referencias a los aspectos de "cultura" son interpretados como elementos folclóricos. Se da por hecho que, en la planificación participativa, los problemas del desarrollo se

Cada comunidad valora
los recursos y métodos comunicativos
y los discursos desde la trama
de la cultura, de su vida cotidiana.

27. Armas, *op. cit.*, p. 50.

28. Armas, *op. cit.*, p. 51.

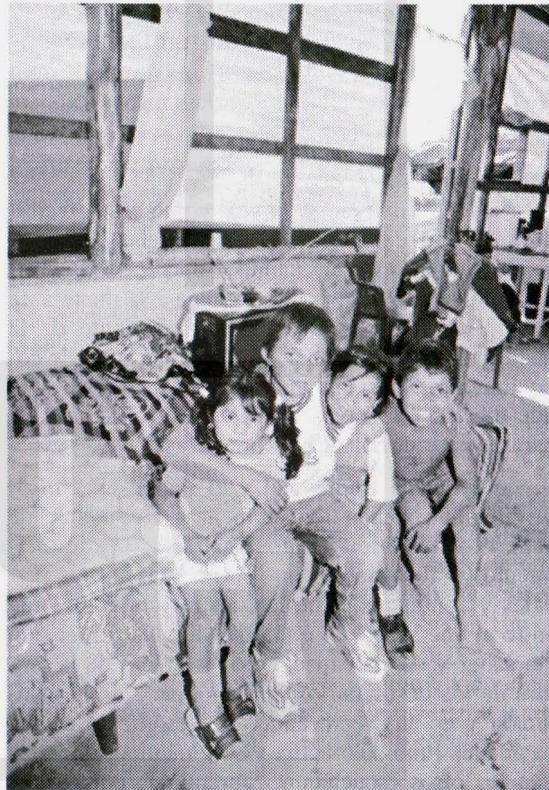
resuelven con instrumentos técnicos y metodológicos, que garantizan “democracia, representación, consenso”, etc. Se han cambiado las formas. Pero los procesos comunicacionales y relacionales pasan inadvertidos, porque son embolsados en lo “participativo”. El avance es importante, pero no sólido, dado los desmanes políticos y la fragilidad del financiamiento técnico. Aparte de que los nuevos procesos participativos tienen la tentación de encubrir el autoritarismo, ya sea por la vía política o por la técnica. Además, los esfuerzos para promover la participación no significan, de manera mecánica, que los procesos de comunicación sean más democráticos y transparentes o que no padezcan de una fuerte dosis de inducción, por parte de las instituciones municipales o de las organizaciones no gubernamentales.

Cuando una institución tiene capacidad para ejecutar proyectos, muchos procesos comunicacionales están establecidos de antemano. Los técnicos y promotores “están preparados” para “informar” a las comunidades sobre las posibilidades y sobre lo que éstas tienen que hacer. Por lo tanto, se trata únicamente de seguir unos pasos y cumplir unos requisitos. No se inventa nada. Es la vieja forma de relacionarse, la cual sigue operando con varios disfraces. El técnico es el que sabe; los otros, los que no saben; los primeros pronuncian discursos “adecuados al ambiente”, mientras los otros los escuchan para comprender. Esto es lo que ocurre muchas veces en los procesos de planificación participativa. Los instrumentos son llenados con lo que la gente dice. De esta manera, se obtiene un producto compacto, rápido, ordenado, “representativo”, “dinámicamente” participativo y con “mucho validez”. Los técnicos establecen qué es lo que los otros tienen que responder y esta emisión es “vacuada” en formatos livianos. Aun utilizando diversas técnicas de grupo, el curso de las situaciones comunicacionales está establecido, inducido por la técnica. Y no es que no se requiera de un orden para sistematizar la información de las situaciones, sino que el uso de estas técnicas evita y congela las intersubjetividades.

En los talleres de planificación participativa, los conflictos socioculturales y organizacionales normales se omiten antes del encuentro. Si bien en estos talleres los conflictos están presentes, la

meta es seleccionar o dar prioridad a los proyectos posibles, lo cual no pocas veces es difundido de múltiples formas por los intereses políticos de los concejos municipales. No pocas veces, las comunidades se ven así “alineadas” en una agenda establecida con anterioridad. En teoría, en las jornadas participativas, el receptor (las comunidades) tendría la posibilidad de emitir una opinión y no ser solamente receptor. Podría convertirse en emisor de “igual valor y peso”. En el plano comunicativo, algunos argumentarían que esta emisión indica la existencia de una retroalimentación genuina de las comunidades. Sin embargo, esta “retroalimentación es una trampa, ella se produce, si es que eso ocurre, a partir de un proceso que otro ha iniciado; responde a reglas del juego puestas por otro, se adapta a lo que el receptor considera que el emisor quiere escuchar”²⁹.

De esta forma, lo participativo y la retroalimentación comunitaria tienen que incorporar otras



29. Daniel Prieto Castillo (1995). *Comunicación, medios y cultura*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Programa Organización y Administración para el Desarrollo Rural, p. 142

ópticas y otros procesos ya mencionados: las prácticas socioculturales, la disposición democrática de reglas de juego, mayor transparencia, fortalecimiento organizacional y un ejercicio más prolongado y profundo de intercambio local y comunitario, sin perder de vista la necesidad de cambiar lo establecido y las relaciones de poder

Aun cuando hay intercambio de diversas problemáticas o necesidades, el coordinador, el técnico o el facilitador es un emisor privilegiado, en este contexto. Es el portavoz de la oferta institucional y detrás de él, están los fondos. "Quienes trabajan dentro de la lógica del esquema tradicional, asumen casi siempre la posición de emisores privilegiados, deciden de qué hablar (esto es, el contenido de los mensajes) y cómo hablar (la forma de los mismos) y lo hacen aunque desconozcan por completo el esquema tradicional... La sociedad está organizada a partir de emisores privilegiados y como uno crece entre ellos, termina por considerarlos algo natural. A la vez, como se ha recibido una formación dentro de tales reglas de juego, lo más lógico es que cuando a uno le toca emitir con alguna cuota de poder, lo haga a la manera de un emisor privilegiado... El representante de la institución tiene el saber, se dedica a difundir conocimientos y espera una respuesta positiva a lo que dice, sea a través de palabras o prácticas. Y para ello a menudo utiliza amenazas"³⁰.

El esquema tradicional y el papel del emisor privilegiado tienen los elementos siguientes, de acuerdo a Daniel Prieto Castillo: condicionamiento (o al menos intento) de las respuestas verbales y conductuales de los destinatarios; división entre el que sabe y el que no sabe; descalificación del saber y de las capacidades prácticas de la cultura de los destinatarios; protagonismo de la institución y de sus representantes; despilfarro de capacidades (uno solo actúa y es dinámico, mientras que los otros escuchan y "aprenden", puesto que

no tienen nada que aportar); excesiva confianza en el poder de los mensajes: con una campaña o un discurso se pretende cambiar la vida ajena³¹. No es extraño, entonces, que el discurso de los técnicos y promotores sea un mensaje pensado expresamente para ser difundido y que los otros lo reciban como información sustancial para sus vidas y quehaceres. Así se produce la relación, el discurso de la institución y de los proyectos, los cuales todos tienen que saber y adaptarse.

Así, la relación entre la institución y la comunidad se desarrolla, por lo general, de una forma asimétrica. En la emisión del discurso se juega la posibilidad de un proyecto. La institución tiene "algo" que ofrecer y esa es la llave de entrada y de poder frente a "los otros". El poder comunicacional descansa en sus recursos, tiene capacidad para poner las reglas del juego y para hacer circular el discurso institucional en la localidad. Por lo general, las instituciones tienen ya una forma esta-

En la planificación participativa municipal y comunitaria es donde se están desarrollando procesos comunicacionales importantes y experiencias interesantes. Ahí se intenta cambiar la forma de vinculación entre el gobierno local y la comunidad, abriendo espacios políticos y socioculturales.

blecida de operación y de relación. La institución no negocia sus formas operativas. Por lo tanto, la relación se articula y está normada mucho antes de ponerse en marcha. El intercambio y la relación están pre-establecidas en formatos técnicos. Si se violan estas reglas del juego, éste se termina o simplemente no hay juego. Al no plantear desde el inicio una relación más democrática, resulta que unos lo saben todo y lo tienen que decir todo, mientras que los otros responden a lo que emisores piden o quieren escuchar. Es así como se producen procesos de imposición disfrazados, donde "los otros" asumen roles de obediencia y "aceptación". Aquí, al menos, ocurren dos procesos importantes, los cuales muchas veces escapan a la percepción metodológica a la hora de desarrollar proyectos. Es evidente que "entre emisores y receptores hay complicidades, mutuos acercamientos y satisfacciones, compromisos varios, aunque esta relación sea desigual..."³². Pese a que las insti-

30. *Ibíd.*, p. 143.

31. *Ibíd.*, p. 144.

32. Alfaro, *op. cit.*, p. 23.

tuciones asumen un rol de emisor privilegiado y son el interlocutor con más poder, surge, de una manera simultánea, un proceso de "aceptación-resistencia" por parte de las comunidades, puesto que ellas ven "algo que ganar" en el establecimiento de esta relación. Le otorgan un sentido pragmático al intercambio, subordinando así los discursos y representaciones institucionales.

Aquí es, precisamente, donde se genera la otra dinámica del proceso comunicacional en las prácticas culturales. Por experiencia propia, intercambios o percepciones, las comunidades también han aprendido a relacionarse con las instituciones y articulan, de manera pragmática, esta relación, desde sus expectativas. Lo hacen desde su condición de marginalidad y pobreza y con una mezcla de su capacidad para gozar y para el humor, para subvertir y resistir las reglas, para burlar o evadir los controles, para usar máscaras frente a las instituciones. Se trata de "estrategemas de encubrimiento y disimulación, de engaño a la autoridad y volteamiento de las jerarquías"³³. Han aprendido a relacionarse con el binomio del asistencialismo-autoritarismo y a sacar provecho a las desigualdades relacionales. Si para conseguir un proyecto hay que decirle "sí", lo dirán. Asumirán así la esperanza y el riesgo, sin perder de vista el proyecto ofrecido.

Al comienzo, la institución pone sus reglas. Si las cumplen, al final, hay un "premio". Por eso, la comunidad (y los concejos municipales) está "obligada" a "tratar" bien a los representantes de la institución. Los conflictos socioculturales se agazapan. Sin embargo, en el fondo, la actitud pragmática (conductas, visiones, expresiones) es hacer que la institución ejecute el proyecto. Para seducir a la institución, también usan los temas y los términos discursivos que circulan en el ambiente institucional, gubernamental, político y de los medios de comunicación. Hacen una re-funcionalización de la oferta cultural que circula, la cual mezclan en la producción y reproducción de sentidos. Esto es lo que el concepto de *hibridación cultural*³⁴ pretende explicar.

Institucionalmente, se busca que las comunidades se apropien de los proyectos, pero, dados los planteamientos técnicos actuales, estos propósitos son cuestionables. Aun cuando la utilidad y la pro-

iedad de los proyectos sean evidentes, los enfoques instrumentales no están absorbiendo estas prácticas socioculturales. Eso es lo complejo. Su posible vía de acercamiento e intercambio sólo es posible por medio de enfoques que integren y se sumerjan en la cultura. La apropiación, vista desde la óptica cultural y referida a los aprendizajes discursivos, "ocurre solo cuando las personas las han incorporado a su manera de ser, en los espacios de la vida cotidiana... Se trata de un largo y complejo proceso que está sujeto a la interlocución cotidiana y a la negociación con nuestros modos históricos de ser"³⁵. Esta apreciación puede ser utilizada para aproximarse a la apropiación de los proyectos. Esto se da cuando el proyecto se integra a la manera de ser como práctica y sedimento sociocultural.

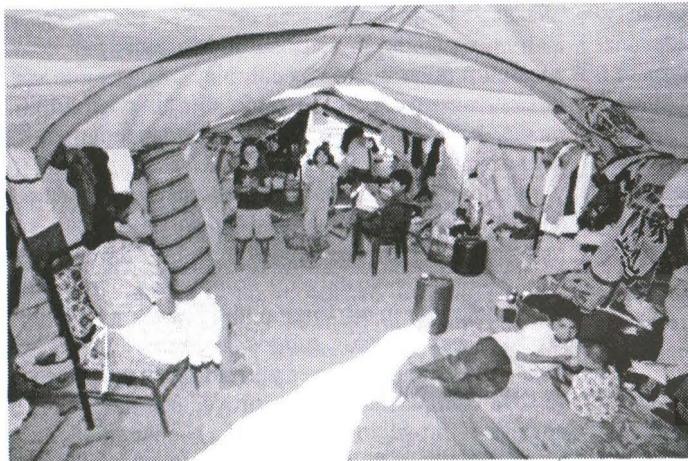
Existen muchas situaciones importantes que quedan fuera de los esquemas institucionales actuales. Lo especializado limita la acción de promotores y técnicos. La gente no solo "es" receptora de discursos técnicos. Los promotores, como emisores privilegiados, ingresan al mundo comunitario receptor, con códigos sin decodificar. Sea en asambleas o en encuentros individuales, tienen respuestas pre-elaboradas, sin importarles la recepción, por parte de "los otros". Creyendo que el método y la técnica marcan el rumbo de su intervención, ingresan "inocentemente" en un terreno conflictivo. Las suspicacias, los celos y las rivalidades comunitarias son procesos permanentes, que desbordan la metodología de los proyectos y que no pocas veces complican su ejecución. Los promotores y técnicos navegan sin rumbo, ni sentido, como en un mar de gruesas capas cotidianas y de veloces corrientes sumergidas.

El papel de los técnicos y promotores es "insertarse" en las comunidades. En consecuencia, se ven obligados a agregarse el apellido de "apolíticos" para así proyectar una imagen de neutralidad y credibilidad inmediata. Se cree que lo "técnico" garantiza su integración. Con dinámicas de grupo, pretenden "ablandar" el terreno. En breve tiempo, buscan disminuir las percepciones y actitudes de resistencia de los participantes en una comunidad, en un evento y en los proyectos (la inversión institucional), apoyados en la aplastante técnica y en

33. Martín-Barbero, *op. cit.*, p. 77.

34. Néstor García Canclini (1989). *Culturas híbridas*. México.

35. Grajeda, *op. cit.*, p. 56.



una metodología “apolítica”. Esto no es otra cosa que otorgar al método y a la técnica una autoridad por encima de la gente. En muchas comunidades, estos procedimientos pueden “disipar” el descontento causados por la pobreza y la marginación. Buscan entre-tener (tener entre tejidos) en la madeja “neutral” de la gestión, de los procedimientos técnicos y de las buenas intenciones.

6. Dos experiencias

En las páginas siguientes, analizamos los casos de las organizaciones *Cooperative Housing Foundation* (Fundación para la Vivienda Cooperativa) y Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral, ambas dedicadas a ejecutar proyectos de vivienda popular.

*Cooperative Housing Foundation*³⁶ es una institución estadounidense con varios componentes de cooperación, delimitados territorialmente. Opera con fondos de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). Uno de los componentes más activos ha sido el programa *Mitch Integral Reconstruction Activities* (MIRA), dedicado a la reconstrucción después de la devastación ocasionada por esta tormenta tropical (1998). Este programa se ejecuta en oriente y en el Bajo Lempa. Hasta 1992,

Cooperative Housing Foundation había ejecutado un total de dieciséis proyectos de condominio³⁷. Es de las pocas organizaciones extranjeras autorizadas para ejecutar proyectos de construcción.

La Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral³⁸ es una organización no gubernamental que desarrolló proyectos de vivienda para refugiados durante el conflicto. En los años noventa, articuló convenios con el Fondo Nacional de Vivienda Popular y con el Viceministerio de Vivienda. Si bien sigue captando recursos de la cooperación extranjera, con los cuales ha conformado un

fondo rotativo, junto con FUNDASAL, es de las pocas organizaciones no gubernamentales autorizadas para ejecutar proyectos de vivienda con dinero del Fondo Nacional de Vivienda Popular.

La vivienda promovida por *Cooperative Housing Foundation* es donada, sin comprar los terrenos. El valor aportado por las familias beneficiarias es el valor de su trabajo realizado como auxiliares de albañilería, el cual es controlado y medido durante el proceso constructivo. Ante la poca o nula existencia de terrenos municipales o nacionales, la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral, por lo general, compra el terreno, a partir de la existencia de una demanda en firme de familias o comunidades. Es así como esta fundación construye viviendas a través de un convenio con el Fondo Nacional de Vivienda Popular, con dinero proveniente del Programa de contribuciones, en el contexto de los denominados Nuevos Asentamientos Organizados.

6.1. Los requisitos institucionales

Los requisitos son los parámetros prácticos que las instituciones establecen y difunden entre las comunidades. Es información que filtra el acceso a los proyectos de vivienda a las familias pobres. Con

36. La información sobre la institución *Cooperative Housing Foundation* y sus proyectos fueron proporcionadas por el gerente regional y por personal de promoción social. No fue posible obtener documentación formal y oficial.

37. “Estudio de desarrollo físico y social de la vivienda en condominio en el AMSS”, sf., p. 7.

38. La información obtenida de Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral es producto de “Investigación del modelo de proyectos de vivienda de Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral” (1998), realizada por el autor, la cual fue proporcionada por las distintas instancias de la institución, así como por los directivos y las comunidades de los proyectos investigados.

estos requisitos se miden los ingresos económicos familiares, la relación legal de la propiedad (terreno o vivienda) y la aceptación del método para

construir con un proceso de ayuda mutua. Sobre esos ejes se inicia el establecimiento de la relación con las comunidades.

Cuadro 1
Requisitos institucionales

Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral	Cooperative Housing Foundation
Ingreso no mayor a dos salarios mínimos	Ingreso no mayor a dos salarios mínimos, desempleo, no ser "profesional" ni tener empleo fijo
No tener propiedad alguna, solvencia emitida por la municipalidad	El terreno donde se construirá debe estar inscrito en el Registro de la Propiedad
Constituir un núcleo familiar	Constituir un núcleo familiar
Habitar en las instalaciones provisionales en el terreno	Haber sido afectado por el huracán Mitch
Trabajar en ayuda mutua, como auxiliares de albañilería	Trabajar en ayuda mutua, como auxiliares de albañilería
Cancelar el crédito, a varios años plazo	Vivir durante diez años en la vivienda construida
No vender, ni enajenar ni traspasar la vivienda durante cinco años	No vender la vivienda durante diez años

6.2. Esquemas para desarrollar los proyectos

Las dos instituciones declaran que el origen de cada proyecto es producto de la solicitud de "la comunidad". Por lo tanto, en ellos se genera una lógica de *reproducción institucional* (relacional, metodológica, técnica y financiera). Ninguna de las dos instituciones ofrece proyectos habitacionales en general, si éstos no cuentan con respaldo financiero para ejecutarlos. Esto es importante en el plano comunicacional, porque repercute en la "iniciativa"

del proceso de comunicación. La iniciativa se da cuando existen fondos para respaldar proyectos concretos. Mientras no existe esta "condición", la "recepción" institucional de las solicitudes comunitarias es incierta.

Es posible establecer el orden de los procesos elementales que se producen en cada uno de los proyectos y, a partir de ellos, hacer una relación con los procesos comunicacionales, aun cuando el proyecto concreto enfrenta sus propios conflictos.

Cuadro 2
Procedimientos generales del proceso de proyectos

Actividad
1 Identificación de beneficiarios
2 Información inicial de beneficiarios potenciales
3 Contacto con la comunidad potencial
4 Procesamiento, análisis y decisión institucional
5 Asambleas de información e intercambio
6 Organización de ayuda mutua
7 Firma de documentos de compromiso
8 Reubicación de las familias en terrenos o lotes
9 Verificación de las familias
10 Proceso constructivo
11 Finalización del proyecto
12 Post seguimiento

Un promotor de la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral tiene la impresión de que "La planificación muchas veces se circunscribe a la ejecución del proyecto como tal. La presión es realizar el proyecto... porque esa es la cara o respuesta que se le da al donante o al que ha otorgado los fondos. Pero realmente muy poco hacemos por vincular los proyectos como la solución a una necesidad de desarrollo del municipio. Lo otro es que, en sí mismo, esa actividad, no la vemos como un proceso. Tenemos una mentalidad muy proyectista"³⁹.

La ejecución de proyectos descansa en dos componentes: el "técnico", donde se concentran los diseños y la ejecución de la obra constructiva, y, la "promoción", que vincula la oferta institucional con los beneficiarios. En la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral, además, operan otras estructuras para dar seguimiento al crédito familiar y para proporcionar asistencia legal. Al utilizar un modelo interinstitucional, intervienen el Fondo Nacional de Vivienda Popular, el Viceministerio de Vivienda y las alcaldías municipales. El proceso de ayuda mutua está pensado para aprender haciendo. En cambio, *Cooperative Housing Foundation* se limita al aspecto práctico del aprendizaje de albañilería y a normar oralmente que "todos trabajan para todos". La Fundación Salvadoreña de Apoyo

Integral desarrolla, además, una serie de capacitaciones comunitarias. A veces, la "promoción" se limita a la selección de los beneficiarios, utilizando para ello filtros económicos.

6.3. Recursos de relación y comunicación

Los procesos comunicacionales, que surgen durante el proceso de gestión y ejecución de los proyectos de vivienda, se activan en las asambleas comunitarias, a las cuales asisten los técnicos y promotores, en las capacitaciones, durante las visitas y la supervisión de los técnicos y promotores de las instituciones, en el levantamiento de censos, el llenado de formatos de documentación y solicitudes, en las oficinas, en cuanto espacios de información, consulta o negociación, durante la firma de los convenios de cooperación entre los beneficiarios y las instituciones.

6.4. Datos de los proyectos de vivienda

Las viviendas son construidas con bloques de cemento, lámina de fibrocemento o teja, incluyendo puertas y ventanas. Lo novedoso de *Cooperative Housing Foundation* es que sus viviendas cuentan con una ventana de emergencia y escaleras internas, para evacuaciones helitransportadas, en caso de inundación.

Cuadro 3
Datos generales de los proyectos

Institución	Proyecto	Ubicación	Cantidad	Dimensión m_	Año
Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral	Nueva Esperanza	San Nicolás Lempa, Tecoluca, San Vicente	85	21	1997
	Santa Fe	San Sebastián, San Vicente	192 (52)	21	1998-99
	San José	San Fco. Gotera, Morazán	454	30	1997
<i>Cooperative Housing Foundation</i>	Paniagua	Puerto Parada, Usulután	19	30	2000
	Las Flores	Puerto Parada, Usulután	19	30	2000

En la ejecución de los proyectos se utilizaron distintos diseños institucionales y se desarrollaron distintas experiencias, en cuanto a la composición

y procedencia de los beneficiarios, en los mecanismos institucionales y financieros, y en sus resultados.

39. Elías Mclara, 1 de julio de 2001.

Comunidad Nueva Esperanza

Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral

Cantón San Nicolás Lempa, Municipio de Teoluca, San Vicente.

Las 85 familias, desplazadas durante el conflicto armado, que habitaban en derechos de vía de la calle a San Carlos Lempa, gestionaron con la alcaldía municipal y la fundación la construcción de las viviendas. Presionadas por el avance de la maquinaria que nivelaba el terreno en el derecho de vía, decidieron construir su proyecto de vivienda en una cancha de fútbol, próxima al puente sobre el río Lempa, lo cual generó un conflicto con otras comunidades, que utilizaban el terreno durante sus fiestas.

El proyecto fue iniciado en septiembre de 1996, siendo concluido en febrero de 1997.

Comunidad Santa Fe

Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral

Municipio de San Sebastián, San Vicente.

Después de varios años de gestión, ante un claro riesgo financiero, la fundación consigue que el Banco de los Trabajadores financie la adquisición del terreno, ubicado en las afueras del casco municipal. El recurso financiero externo, un interlocutor de mucho peso, complicó y desbordó el "modelo normal", afectando la ejecución y los requerimientos institucionales del proyecto. Las 192 familias, que en su mayoría habitaban en mesones o alquilaban, se integran al proyecto. Después de una prolongada reubicación, retardada por complicaciones en la integración comunitaria, conflictos por filiaciones políticas locales y comunitarias y requerimientos institucionales, el proyecto pudo comenzar.

El proyecto comenzó en septiembre de 1998, habiendo concluido sólo su primera parte, 52 viviendas, en febrero de 1999.

Comunidad San José

Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral

Municipio de San Francisco Gotera, Morazán.

El proyecto surge con la movilización de la directiva de la comunidad desplazada, compuesta por 227 familias que habitaban caminos y terrenos, ubicados en los alrededores del cementerio municipal. Con el apoyo de la fundación adquirieron el terreno. El proyecto benefició a 454 familias. Estas construyeron sus viviendas sin asistencia técnica institucional. La alcaldía duplicó a los beneficiarios originales porque eran seguidores de su mismo partido político. Ordenó la realización de obras de terracería innecesarias, utilizando para ello parte de los fondos donados. La obra ejecutada dio origen a un proceso de erosión del terreno donde se encuentra el proyecto, junto al río San Francisco, el desagüe de la ciudad.

El proyecto fue iniciado en junio de 1996, siendo concluido en enero de 1997.

Comunidades Las Flores y Paniagua

Cooperative Housing Foundation

Municipio Puerto Parada, Usulután

Las comunidades de Las Flores y Paniagua, así como otras comunidades de pescadores de la Bahía de Jiquilisco y del Bajo Lempa, fueron inundadas por las lluvias del huracán Mitch. La Agencia Internacional para el Desarrollo con el programa de reconstrucción integral (*MIRA*), ejecuta proyectos de vivienda. Antes, las familias vivían en campos de ramas de coco y sobrevivían de la pesca y la extracción de curiles. Los proyectos beneficiaron sólo a las familias propietarias del lote, aún cuando hubo otras que también habían sido afectadas o vivían en los derechos de vía. No se hizo diseño urbanístico y, por tanto, las viviendas fueron construidas de forma dispersa. Las complicaciones surgieron cuando las directivas comunales inscribieron en los listados a personas que no llenaban los requisitos institucionales. En las dos comunidades se construyó un total de 38 viviendas.

El proyecto comenzó en marzo y fue finalizado en agosto de 2000.

7. El proceso comunicacional

El presupuesto del cual partimos es que la relación establecida en estos proyectos de vivienda, es de ayuda y cooperación por parte de instituciones que promueven el desarrollo en comunidades identificadas como pobres, marginales y vulnerables.

Las dos instituciones tienen el mismo concepto general de ayuda mutua en la ejecución de proyectos. Esta dinámica tiene dos vertientes. La primera es que se trata de una "ayuda" de la institución a la comunidad y la segunda es que se desarrolla una relación de cooperación solidaria en el interior de la comunidad, durante la ejecución del proyecto. En esta relación, los beneficiarios aportan su trabajo como mano de obra no calificada y, en virtud de ello, desarrollan labores auxiliares de albañilería, en el proceso de construcción. Se supone, además, que los beneficiarios son personas "pobres", que no tienen recursos para adquirir una vivienda segura, con espacios físicos mínimos para desarrollar sus actividades (dormir, comer, cocinar, lavar, estar, almacén, etc.) y con servicios básicos (energía, agua, sistemas de drenaje, etc.)

La relación establecida se fundamenta en que unos tienen los recursos y están dispuestos a proporcionarlos, en ciertas condiciones; mientras que los otros no los tienen, pero los aceptan porque los necesitan y porque no tienen otra opción, a mediano o largo plazo, para condicionar o negociar la aceptación del ofrecimiento. No están en posición para rechazarlo. "El que propone un proyecto, ya construye un lugar y un rol frente al que supuestamente recibe utilidades y puede reproducir las mismas desigualdades que se quieren cuestionar"⁴⁰. Se establece, pues, una relación dinámica que identifica a cada interlocutor. El pobre se re-identifica como pobre, y un determinado discurso o una infraestructura no necesariamente podrá hacer que deje de percibirse como tal. En ese sentido, es muy importante, desde el inicio, identificar el carácter y las implicaciones de esta relación así como a sus actores. Esta relación fluye desde la comunicación y sus representaciones culturales.

Las razones para decidir la ejecución de un proyecto de vivienda pueden ser muchas. Para *Cooperative Housing Foundation* ha sido determinante la delimitación territorial, establecida por

los afectados por el Mitch. La Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral, por su lado, primero sondea, registra las demandas locales, estudia el costo de los terrenos y calcula la reproducción financiera institucional. Las alcaldías son, a este propósito, un espacio local donde circula información, existen relaciones y fluyen las solicitudes comunitarias. Por lo tanto, las instituciones obtienen información sobre posibles puntos de partida para intervenir.

Los contactos iniciales con las comunidades o las familias, una vez decidida la ejecución de un proyecto de vivienda, es una iniciativa de las instituciones. Aunque, de hecho, la condición de pobreza es más antigua que la posibilidad real de ejecutar un proyecto de vivienda. Las dos instituciones estudiadas matizan, en el uso discursivo, que habrían llegado porque habrían sido "invitadas" y aceptadas por la comunidad. Es así como la intervención institucional encuentra legitimación local y discursiva. El contacto inicial ocurre, por lo general, en asambleas. En ellas, utilizan medios orales y recursos gráficos (como papelógrafos elaborados con anticipación) para exponer sus propósitos. En estos contactos, las instituciones buscan verificar si sus requisitos son aceptados. Las comunidades también tienen un objetivo claro: obtener información y determinar los márgenes de los que disponen para participar en el proyecto.

Esta labor de relación y comunicación ("trabajo de promoción") es también un sondeo de las condiciones económicas y legales de las familias. Al verificar a los beneficiarios potenciales con los requisitos, muchas veces se comienza con un grupo y se termina con otro. Dado que las puertas están abiertas, tanto la institución como los beneficiarios potenciales buscan cruzar su umbral de la mejor forma posible. En realidad es un proceso de seducción. Uno busca la legitimación pública de su reproducción institucional, mientras que el otro persigue el beneficio práctico, que incluye captar y apropiarse de los usos discursivos. Es una lógica sencilla. Es como lanzar a la suerte el ingreso al proyecto, tanto de los que cumplen como de los que no cumplen con los requisitos. ¿Quién no quisiera tener una buena casa nueva? Además, no hay que olvidar que en las relaciones institucionales ha habido tanta demagogia, que, al final, la gente termina aceptando cualquier ofrecimiento discursivo,

40. Alfaro, *op. cit.*, p. 28.

con tal de no perder una oportunidad real, aún cuando para ello deba ocultar información a la institución. No tiene nada que perder y sí mucho que ganar.

Es así cómo las comunidades y sus directivas se disponen a obtener el mayor provecho posible de la relación iniciada y cómo, por otro lado, las instituciones no logran un registro completo de su proceso de intervención, ni tienen un control adecuado del cumplimiento de los requisitos. La institución inicia un proceso de recuperación de información individual, con instrumentos para hacer diagnósticos ejecutados por técnicos o promotores. En dichas herramientas existe una fuerte tendencia a limitar el registro de información personal, familiar, el nivel de ingresos y otros aspectos socioeconómicos, materiales y legales (la propiedad de la tierra y de otros bienes) de las familias, las formas organizativas y la gestión comunitaria.

En Las Flores y Paniagua, un técnico de *Cooperative Housing Foundation* recuperó la información de las familias (territorialmente cercanas) en un día, entrando y saliendo de las casas, y verificando los listados proporcionados por los directivos. La impresión fue que el ingeniero era un hombre "serio y de pocas palabras", que "no daba espacio para la conversación". "Era un señor que dos palabras y al puesto. No se comunicaba mucho. O sea que él pasaba aquí aprobando esta casa y no más cinco minutos a buscar otra. Él no se sentaba... él era rápido para todo eso"⁴¹. El técnico llegó a verificar y a llenar un instrumento de información familiar. Es claro que la relación está supeditada a la herramienta técnica. Las instituciones están más preocupadas por ejecutar sus procedimientos que por conocer más a las comunidades, a los "otros", estableciendo una relación de cooperación más horizontal. Se impone el procedimiento técnico, lo cual atrofia la percepción. De esa forma, la inmersión sociocultural es muy superficial.

Este momento de aproximación comunicacional es tan determinante como la colocación de bloques de concreto, las pruebas de laboratorio de los suelos o la finalización de la vivienda. Es allí donde los técnicos caminan en penumbra, desde una perspectiva relacional. No tienen las suficientes luces para tener claridad, porque la práctica y los instrumentos de intervención son unilaterales,

poco comunicativos y superficiales. Tanto que les impiden una percepción mejor (o más completa) de las prácticas culturales comunitarias. En la memoria de directivos de Puerto Parada se reproducen aún las frases de algunos miembros de la comunidad: "Ustedes metan los papeles y si los aprueban, eso es. Nosotros no vamos a hacer bulla", desafiando así los requisitos institucionales.

Retomemos los requisitos de la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral y *Cooperative Housing Foundation* para que una familia pueda llegar a ser beneficiada con la construcción de una vivienda básica o un módulo habitacional. Los requisitos constituyen la delimitación poblacional de sus proyectos y, supuestamente, la identificación de los más pobres o los más afectados de entre los pobres. Hay una diferencia sustancial en el concepto de beneficiarios. Mientras *Cooperative Housing Foundation* busca familias legalmente propietarias del terreno y no beneficia a población migrante, la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral busca familias sin propiedad. El factor propiedad del terreno, para *Cooperative Housing Foundation*, tiende a ser una barrera muy fuerte. Para la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral, el desarrollo de los proyectos choca muchas veces con la capacidad de pago de la gente. "Incluso, es un poco cerrada la posición, en términos de que si la gente no califica para créditos, se queda fuera. Entonces, allí siento que se desvirtúa, justamente, la misión que tiene la institución. Y entonces, ¿qué tipo de solución darle justamente a gente que tiene menos capacidad? Allí es donde ha habido conflictos. Porque siempre se piensa que el proyecto hay que ejecutarlo a como dé lugar y bueno, si al final, 'si sólo estos califican, sólo con estos lo hacemos'... Siento que a veces se ve feo que de un grupo de 200 ó 300 familias, que tienen la necesidad, por criterios puramente de crédito, se deje fuera a un montón de gente. Entonces es un conflicto. Creo que el problema es la forma de evaluar las cuestiones y que desgraciadamente [no] se está manejando muy bien, en las comunidades, porque a la gente, si no le sabes plantear muy bien las cosas, te dicen: '¿y bueno, cómo es que ustedes dicen que apoyan si realmente están dejando gente por fuera? ¿Cómo dicen que apoyan si tienen una tasa de interés del tanto por ciento? Que ellos consideran muy alta en relación a lo que es la banca'⁴².

41. José Daniel Flores, directivo de Comunidad Paniagua, 5 de junio de 2001.

42. Melara, 1 de julio de 2001.

En las experiencias de los proyectos de Paniagua y Las Flores, Puerto Parada, varios beneficiarios y pobladores manifestaron no haber tenido claridad completa de todos los requisitos desde el inicio. Incluso los directivos de los comités de proyectos se quejaron de falta de claridad. Otros afirmaron haber tenido claridad, aunque al firmar un documento convenio con *Cooperative Housing Foundation* aparecieron condiciones que no fueron expresadas por la institución al proponer su plan, por ejemplo, la posibilidad de vender o alquilar el inmueble. La ejecución del proyecto de Puerto Parada se complicó e incluso llegó a detenerse por la participación de dos maestros. Su inclusión en la lista de los beneficiarios fue avalada y encubierta por las mismas directivas, pese a que sabían que *Cooperative Housing Foundation* no permitía la participación de "personas con profesión". En un determinado momento, los directivos alegaron que desconocían que fueran maestros.

En el proyecto de Santa Fe, San Sebastián, hubo otro incumplimiento de los requisitos. Muchas familias, habitantes en mesones de San Sebastián, permanecían durante el día en el terreno y en las instalaciones provisionales, realizando algunas actividades cotidianas. Durante el día, los promotores y técnicos de la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral, FONAVIPO y del Viceministerio de Vivienda podrían verificar que cumplían con el requisito de permanecer en el terreno; sin embargo, al amanecer y al atardecer, se podían ver largas columnas de gente que salía o retornaba a pie a la ciudad, evadiendo la permanencia obligatoria.

En el proyecto de San José (San Francisco Gotera) se filtraron, con el aval de la alcaldía, numerosas familias que ya poseían viviendas en la cabecera departamental, pero "pasaron los controles" como desplazados por la guerra. Estas familias estaban afiliadas al partido que gobernaba la alcaldía (ARENA). Esta inclusión provocó un conflicto serio en la composición de la comunidad que estaba constituyéndose.

Es un hecho que las instituciones son deficientes por reducir a lo técnico la dimensión relacional con las comunidades a lo técnico. "El trabajo con la comunidad debe ser un trabajo de permanencia del promotor allí, en el lugar. Es involucrarse no solo con el problema de la necesidad de vivienda,

sino conocer a todas las familias, incluso los problemas particulares. Porque muchas veces se da el fenómeno de violencia intra-familiar, por ejemplo, que a la hora de ejecución de los proyectos o en la etapa de ayuda mutua resultan como conflictos. O a la hora que se va a escriturar el inmueble a favor de la familia, por ejemplo, hay conflictos entre parejas que no se han entendido y uno se entera hasta muy tarde"⁴³, lo que rompería de inmediato el requisito de la conformación del grupo familiar. Por eso, la intervención de las instituciones es delicada y no pocas veces riesgosa, en cuanto al cumplimiento de su misión y sus metas. Debido a estas deficiencias en sus enfoques, los sondeos o diagnósticos que se limitan a un registro socioeconómico (el cual siempre es importante) o que reducen la relación comunicacional a discursos unipersonales frente a las familias o los grupos comunitarios, si bien posibilitan intercambios públicos que aproximan las identidades (problemas, disponibilidades, pensamientos y sentimientos), no pueden abarcar otras dimensiones privadas y "ocultas", opacas y agazapadas de la vida comunitaria. Estas dimensiones son las que, al final, causan impacto en la ejecución de los proyectos.

Las instituciones se preocupan más por sí mismas que por ver las dinámicas desde los otros. "Las asambleas siguen siendo un lugar clave donde se construyen las instituciones. Y allí los lenguajes son formales, desordenados y constreñidos a la acción, dificultando la participación y educación de sus integrantes. No se trabaja la cercanía, la subjetividad, menos aún se procesa la configuración de la opinión como objetivo de cohesión interna, tanto a nivel individual como colectivo... [es] el modo cómo se procesan los diálogos en medio de mucha experiencia, pero también de tanta crisis sin salida, lo que afecta no sólo el uso de la palabra, sino la capacidad de escuchar... Desde una propuesta pragmática y de corto alcance que se impone cada vez más, no es posible plantearse la relatividad de una ayuda que genera más dependencia"⁴⁴. Entonces, ¿cuál es la relación comunicativa y cultural que se forja en los proyectos? Una relación que mide sus utilidades y beneficios con distintos instrumentos, donde se mejoran comunidades y familias, y se reproducen instituciones. Es una relación donde predomina el emisor técnico-económico, quien no se preocupa por escuchar; se trata de una

43. *Ibíd.*

44. Alfaro, *op. cit.*, p. 56.

relación “dominante”, surgida de la manipulación de los recursos frente a familias necesitadas, pero expertas en la sobrevivencia. Es una relación marcada por lo temporal, lo eventual, lo esporádico, por el silencio adecuado, lo superficial, culturalmente tangencial, incapaz de identificarse con los goces, los humores, los temores y algunos usos oscuros. Una relación de presencias formales, controladoras y autoritarias, frente a las cuales los sectores populares despliegan una enorme experiencia cultural —la guerra, por ejemplo, pudo desarrollarse por la existencia de complicidades múltiples, creatividad y ocultamiento.

Las instituciones asumen la existencia de diversas redes organizacionales comunitarias. De hecho, existen y son interlocutores, aunque no siempre producto de procesos democráticos. En el país siguen existiendo formas autoritarias, las cuales se han reproducido en los sectores marginados y las instituciones se “apoyan” en estas redes. *Cooperative Housing Foundation* y la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral se apoyan en estas redes, pero también promueven y obligan, en la práctica, a formar una organización dentro de las comunidades: el comité de proyecto. Este se justifica por la especificidad de las tareas, siendo los directivos comunitarios los que, por lo general, asumen la dirección de este comité de proyecto. La Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral, por su manera de trabajar, al articular los interlocutores incluye a instituciones gubernamentales y locales. Por lo tanto, la emisión privilegiada se fragmenta en varios emisores determinantes. Se reproduce así una articulación interinstitucional fluida y depurada con mayor capacidad para incidir de manera positiva en los proyectos. Es inevitable, sin embargo, que, en algunos casos, estos emisores sean generadores de conflictos y distorsiones, que se retroalimentan en la comunidad. En cambio, *Cooperative Housing Foundation* mantiene centralizada la emisión, pero la fragmentación, en la interlocución comunitaria, se da por el requisito no uniforme, que establece que el beneficiario debe ser propietario del terreno.

La Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral encontró en San Nicolás Lempa una mayor fluidez, producto de un mayor entendimiento entre las instituciones. En San Sebastián, el proyecto se complicó por causa de los procesos institucionales locales y las formas de articulación económica, que

propiciaron el surgimiento de interlocutores inesperados. Estos últimos descarrilaron el proyecto. A lo largo del proceso, cada actor añadió tramas que la institución no pudo desenredar. La pérdida de la autoridad y de la dirección institucional desarticuló las formas de relacionarse con y en la comunidad, fragmentando la interlocución, la cual se volvió conflictiva. Las precedencias, las costumbres y los alineamientos políticos locales de cada agrupamiento no pudieron ser articulados de manera coherente por el discurso y las propuestas institucionales. A lo largo del proceso se establecieron otras redes comunicacionales, en las cuales aumentó el rumor y la disputa grupal.

En Las Flores y Paniagua, *Cooperative Housing Foundation*, debido al requisito de propiedad legal del terreno, los proyectos se realizan en una comunidad ya constituida, sin beneficiar a todos sus miembros. En la “formación de interlocutores” se produjo una separación, de hecho, entre los beneficiados y los no beneficiados, lo cual tuvo repercusiones posteriores. Según la percepción de una beneficiada, Marta Hortensia Flores “cuando una directiva hace un bien a unos y a otros no, se crean problemas. La gente levanta calumnias, expresan descontentos. La gente dice que el río (las inundaciones) afecta a todos”⁴⁵.

El modelo de intervención contempla formas de información, promoción o transmisión del sentido de los procedimientos, pero no se puede prever por completo la complejidad comunitaria, mucho menos si no anticipa la carga subjetiva de sentido de las acciones, las expectativas y las relaciones. Por eso, para apreciar el aprendizaje es preciso abordar la experiencia desde los conflictos, porque en ellos interactúan y se relacionan los interlocutores, y porque en medio de ellos es donde se hacen visibles las espesuras de las constituciones socioculturales. Es preciso hacer una re-lectura de cada procedimiento de intervención que redimensione los pasos y espacios críticos.

Es indudable que la concertación y articulación de distintas instituciones es una ruta necesaria para resolver problemas de desarrollo, puesto que ello propicia acercamiento de visiones y misiones, ahorra recursos, promueve el intercambio de experiencias y posibilita mejores condiciones de vida para la población. La experiencia indica que, en la

45. Marta Hortensia Flores, beneficiaria de Proyecto Paniagua, 29 de mayo de 2001.

ejecución de proyectos, este tipo de diseños institucionales implica no sólo concertar planes, compromisos y resultados, sino también debe superar la deficiencia en los diseños comunicacionales y la humanización de las relaciones, muchas de las cuales son unilaterales y verticales. No hay esfuerzo para dar unidad discursiva al esfuerzo interinstitucional frente a las comunidades, sus interlocutores. Esta deficiencia provoca conflictos que perjudican no sólo al proyecto [el convenio y la inversión], sino también a los beneficiarios. Los promotores deben manejar bien “la parte de relación y de gestión con las alcaldías y de coordinación con otras instancias. Hasta ese nivel, incluso, está limitado el papel del promotor social en Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral. Casi siempre es el técnico... En San Sebastián desgraciadamente la relación con la comunidad no se manejó bien con la alcaldía y tampoco nos pusimos de acuerdo con el Banco de los Trabajadores en el discurso... La definición de roles, en algún momento estuvo clara, pero el manejo con la comunidad tiene que hacerlo solo uno... estábamos manejando distintos discursos, [lo que] contribuyó a un problema que ya venía dándose dentro de la comunidad, que había interés político de por medio, allí hubo conformación de agrupamientos de partido”⁴⁶. Finalmente, el problema no es que la gente tenga identificaciones políticas, sino que las instituciones asuman esas representaciones y sean más transparentes.

Los conflictos entre instituciones y comunidades no son arbitrarios. Mucho depende del modelo de intervención que puede significar un proyecto, cuya ejecución responde más al procedimiento técnico, que a la dinámica interna de las comunidades. Los proyectos son una oportunidad para el encuentro de formaciones y expectativas de cada una de las partes. Hay acoplamientos y seducciones, pero también choques y equilibrios difíciles. En la práctica, las situaciones conflictivas son originadas, por ejemplo, por prácticas corruptas (San Francisco Gotera) y manipulación política institucional, las cuales producen fracturas internas en las comunidades. Una vez producidas, son difíciles de recuperar.

En Puerto Parada, el conflicto comenzó con el incumplimiento de las directivas comunitarias. *Co-*

perative Housing Foundation fue engañada. La advertencia fue clara: si no pagan, hay demanda judicial, lo cual presionó a la directiva y a las familias. La fundación perdió la confianza de la comunidad y ésta se fracturó. La crisis se solucionó, pero quedó la cicatriz. Los directivos no pudieron abordar el problema de manera consistente. Mientras uno acepta que “metieron ese cusuco” [algo oculto en la relación], otro sostiene que el error está en los controles de la fundación: “nosotros les dijimos: el hombre llenó los requisitos, los presentamos, los aprobaron, ¿por qué hasta hoy, ya casi por terminarle la casa, se la están entreteniendo?”⁴⁷. La fundación no fue capaz de enterarse y rectificar a tiempo esta “práctica desleal”. La directiva respondió “que la solución no la teníamos nosotros, sino que la institución, porque nosotros como beneficiarios de las viviendas, las habíamos solicitado pues. Si habíamos hecho la solicitud era porque nosotros no alcanzábamos para hacer una casita de estas. Ahora si no alcanzábamos para hacerla, ¿cómo íbamos a tener el dinero para cancelarles esto?”⁴⁸. La comunidad llegó a plantear la demolición de las viviendas. Si bien *Cooperative Housing Foundation* califica como una desfachatez, los directivos señalan que se ofendieron mutuamente y que aquélla los intimidó.

Rescatar estas percepciones puede ser “duro”. Sin embargo, es necesario, puesto que las instituciones no reconocen públicamente estas relaciones ni formas comunicativas conflictivas con las comunidades. Hay poca autocritica en cuanto a sus propias actividades; se ocultan en la presentación técnica. La experiencia demuestra cuán peligroso es no cuestionar el proceso relacional. Los proyectos siguen siendo vistos como meros procesos técnicos, como “reingeniería social”, cuyos “resultantes” agregan cambios actitudinales en la población.

En San Sebastián ocurrió un proceso interesante, que se dislocó y generó una cadena de incoherencias interinstitucionales y en las relaciones con los beneficiarios. Al ingresar, de manera experimental, el Banco de los Trabajadores, algunos beneficiarios separaron su compromiso de pago del terreno del de la vivienda. Se abrieron espacios para regatear, calcular y negociar. Entonces, la relación mercantil desplazó a la de cooperación y ayuda

46. Melara, 010701

47. José Luis Flores Melara, directivo de Las Flores, Puerto Parada, 7 de junio de 2001.

48. Flores Melara, 7 de junio de 2001.

mutua. El Fondo Nacional para la Vivienda Popular hizo un planteamiento de donación, el cual fue asumido por la alcaldía —y también por el ingeniero de otra fundación no invitada— para rebatir el discurso del crédito de la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral. Bastó articular un discurso político con elementos técnicos para darle fuerza y así manipular las resistencias y los descontentos comunitarios. La participación de personas o de instituciones extrañas al proyecto fue aceptada por una parte de los beneficiarios, creándose así una red de relaciones no contempladas en los procedimientos institucionales. Circularon información y discursos que alteraron e incluso rompieron el procedimiento institucional, fracturando las relaciones con la comunidad, que se había comenzado a constituir. El discurso y su circulación fueron subversivos: rompieron el orden, generaron rumores, crearon percepciones contradictorias, que promotores y técnicos no tuvieron capacidad para negociar y resolver. Al verse sumergidos en esta trama de respaldos institucionales contradictorios, las familias encontraron espacios para la distorsión, el desafío y el riesgo.

La dinámica de las relaciones comunitarias va más allá de las representaciones organizacionales locales, las actividades laborales, artesanales o de sobrevivencia, las identificaciones o pertenencias ideológicas, políticas, deportivas o religiosas. En ellas se mezclan liderazgos diversos, fuentes de opinión e información locales, las cuales constituyen formas de agrupamiento y uso de formas, códigos, espacios y recursos en la comunicación cotidiana. Influyen también las procedencias “históricas”, las vecindades territoriales, el uso de caminos, identificaciones de género, prácticas diarias, recepción y utilización de mensajes o programas de los medios y otras pertenencias e identificaciones que, al final, se condensan en dinámicas comunicacionales, relacionales y culturales. Estas, en un momento y espacio determinados, se insertan en un proceso de gestión y construcción de viviendas. Entonces es cuando todas las cargas se ponen en marcha.

De ahí la importancia de identificar y analizar ciertos factores que muchos técnicos consideran irrelevantes, cuando se entra en contacto con las comunidades. Sólo el análisis cuidadoso proporciona indicios para tratar de percibir y entender las relaciones comunitarias. En realidad, los conflictos comunitarios pueden reflejar sólo la punta del iceberg de los sentidos generados en ellos. Ahí donde, precisamente, pueden surgir los valores más nobles y racionales, aquellos que procuran la integración y el bien común, así como también aquellos otros más oscuros, instintivos, mal intencionados y nefastos. Estas dos series de valores se encuentran mezclados, tejidos en los usos mercantiles, los deseos democráticos y la solidaridad auténtica.

Los conflictos entre instituciones
y comunidades no son arbitrarios.
Mucho depende del modelo de
intervención que puede significar un
proyecto, cuya ejecución responde más
al procedimiento técnico, que a la
dinámica interna de las comunidades.

El conflicto causado por el favoritismo político de la alcaldía de San Francisco Gotera, provocó que los desplazados de la guerra se tomaran de forma pacífica el terreno donde se construirían las viviendas, en protesta por la exclusión de más de 50 familias. Esto les permitió negociar su inclusión, pero marcó la integración comunitaria en el proceso.

Esta fragmentación impidió mayor poder para negociar el precio de los materiales de construcción, la reconstitución organizacional de la nueva comunidad y la posibilidad para gestionar otros proyectos. Aun así, la directiva con su liderazgo tradicional, cuestionado, desgastado y vinculado al aparato burocrático militar local se puso al frente del movimiento y gestionó pequeños servicios.

En Santa Fe, San Sebastián, las relaciones comunitarias tienen una explicación más compleja, vinculada con la conflictividad institucional y financiera. Había dos vertientes: el tipo de vivienda anterior y la trama de influencia política local. El que buena parte de los beneficiarios habitara en mesones y alquilara vivienda en el casco municipal (con limitaciones, pero con servicios) y el establecimiento de relaciones más “urbanas” provocaron una fuerte resistencia cultural para adaptarse a la exigencia de habitar las champas provisionales. Esto significaba cambiar sus costumbres y generaba disonancias en las relaciones comunitarias. La

percepción entre las obligaciones y los derechos con las familias que ya estaban viviendo en el terreno, pero en condiciones precarias, sin acceso directo al agua y durante la época de lluvias, eran contradictorias. Así, se construyeron otras redes de comunicación, identificación y expectativas. El “grupo urbano”, durante las caminatas tejió otras formas de agrupamiento, percepciones y actitudes de resistencia y desafío a los procedimientos institucionales. En este contexto de prácticas diferentes, en relación con el proyecto, se insertaron y reprodujeron recelos políticos locales. La valoración política de la alcaldía del FMLN sobre la selección de los beneficiarios dinamizó la conflictividad cultural, mientras que los beneficiarios iniciales, aquellos que gestionaron el proyecto, se aferraron a la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral. Las acusaciones entre la alcaldía y las otras instituciones condujeron a una pelea a golpes entre los beneficiarios. Posteriormente, el alcalde se hacía acompañar de policías cuando asistía a una asamblea. El proyecto original iba directo al despeñadero.

Este conflicto fue provocado, en parte, por las instituciones, el cual fue reproducido después por la comunidad, en sus conversaciones diarias con familiares y vecinos. Mientras tanto, en las asambleas, se argumenta con fuerza. En Las Flores y Paniagua, dos situaciones complicaron las relaciones internas. Ambas se originaron en la aplicación de procedimientos institucionales. Por un lado, los beneficiarios fueron separados del resto de la comunidad; y, por el otro, hubo conflicto entre ellos y la directiva, porque el proyecto se detuvo, al descubrirse el incumplimiento. Al principio, entre las familias más pobres, las cuales no fueron beneficiadas, hubo un fuerte malestar. Estas acusaron a la directiva de preferencias en la selección de los beneficiarios. La selectividad del proyecto acentuó las diferencias internas existentes. De esta manera, se producían diálogos entre niños que comentaban, “a mí me construyeron una casa buena y a vos no”. Es claro que, en su percepción y en su construcción de identidad, el niño reproduce la de sus padres.

Es interesante que *Cooperative Housing Foundation* no comunicara directamente a la comunidad su decisión de beneficiar a sólo 19 de 42 familias afectadas por el Mitch, en Paniagua, sino que empleara a un directivo de la comunidad. Lo

mismo hizo en Las Flores. De esta manera, la fundación evadió, inicialmente, el descontento comunitario. Los directivos pasaron un muy mal rato por los reclamos de las familias que exigían una explicación y pidieron a la fundación que explicara a las familias no beneficiadas su decisión “para que vieran de que no éramos nosotros los que no queríamos” incluirlos en el proyecto. Es así como *Cooperative Housing Foundation Housing* se vio obligada a repetir los requisitos, incluso a quienes no tenían más que champas de palmeras, en la orilla de la calle. La directiva gestionó con la alcaldía de Usulután la donación de un terreno, ubicado cerca de la Carretera del Litoral, para las familias excluidas. Pero éstas, pronto volvieron a Puerto Parada, porque “en el lugar no se encuentra trabajo... El trabajo que la gente de aquí está acostumbrada a hacer es la pesca, la curileada. Entonces, la gente se sintió muy restringida pues, al trabajo”⁴⁹. Pesaron más sus costumbres y la sobrevivencia. Este caso cuestiona la llamada “apropiación”, tan promovida por las instituciones, pero que no integró los procesos culturales. En realidad, se intentó hacer una “extracción social” de un hábitat a otro.

Los directivos, en un momento determinado, estuvieron decididos a llevar a la cárcel a los maestros si éstos no pagaban el reembolso exigido por *Cooperative Housing Foundation*. El conflicto desgastó tanto a los directivos que estaban pensando en renunciar a su cargo al terminar su período, debido a “las duras experiencias que uno tiene, acusaciones, hablan y toda la cuestión”⁵⁰. La separación creó resistencia y circulación de rumores. Los no beneficiados desanimaban a los otros para que no siguieran construyendo sus casas. Algunos hablaron de cuestiones “políticas”, otros de estafa o que la fundación les cobraría las viviendas. Hubo versiones de naturaleza religiosa, como quienes dijeron que “nadie regala nada y si lo regala, es porque algo quiere”, en el sentido de que el diablo ganaría en el “futuro” a quienes hubieran aceptado el proyecto. Estas creencias circularon en la conversación cotidiana y tuvieron tanto impacto que algunas familias que cumplían con los requisitos para participar como beneficiarias, no aceptaron la vivienda, puesto que creían que tendrían “el sello de la bestia” y el diablo se apoderaría de ellas, en el futuro. En dos películas, promocionadas y proyectadas en la comunidad por una congregación religiosa, “El infierno ar-

49. *Ibid.*

50. *Ibid.*

diente” y “El rapto”, se menciona, precisamente, “el sello de la bestia”. Algunos directivos incluso investigaron las siglas *C.H.F.* de *Cooperative Housing Foundation*, en reacción al rumor que sostenía que era una referencia al “triple seis”, y que C.H.F. tal vez “fuera una organización espiritual buscando lo profético, acerca de ese sello y todo eso”⁵¹.

Finalmente, la construcción de un proyecto de viviendas puede durar seis meses. Los comités de proyectos deben evitar el desperdicio de materiales y contabilizar las horas de trabajo de la ayuda mutua. Los técnicos, por su lado, garantizan “la buena obra”. El método aplicado es “aprender haciendo” y la ayuda mutua contempla la contratación de un maestro de obra y albañiles que colocan los bloques y levantan la estructura. Acabados como las puertas, son dados a subcontratistas. Los beneficiarios hacen labores auxiliares de albañilería y logística, lo cual les facilita aprender otras actividades. Sin embargo, las dos fundaciones aquí estudiadas, operan de manera diferente. En los proyectos de *Cooperative Housing Foundation*, el comité cesa en sus funciones al terminar la obra; mientras que en la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral, es la base para la directiva de la nueva comunidad.

En todos los proyectos, excepto en el de San José, los beneficiarios formaron grupos de ayuda mutua, puesto que la construcción corrió por cuenta de cada familia. En el modelo normal, como San Sebastián, los grupos se forman por polígonos. En San Marcos Lempa, estos grupos se integraron por simpatías; mientras que en Puerto Parada se hizo por medio de listas y también por simpatías. En estas actividades participaron las mujeres, los jóvenes y los niños. Aunque las tareas son nuevas y pesadas, el entusiasmo se mantiene por la esperanza de obtener una vivienda. Los beneficiarios se relacionan más con el maestro de la obra y los albañiles. A veces, aquéllos son considerados “delicados”, o sea, exigentes y estrictos. El hecho de que la vivienda sea donada totalmente, en el caso de C.H.F., repercute en las relaciones prácticas. Con facilidad surge la amenaza del discurso impositivo y vertical. Por esa razón, en algunos casos, los albañiles no mostraban mayor interés en el acabado de las viviendas.

Por otra parte, si el jefe del grupo de ayuda mutua, seleccionado por los mismos beneficiarios, no acudía al trabajo o no organizaba a los demás, el interés y la participación decaían, lo cual era resentido por los beneficiarios. La consecuencia inmediata era la desorganización del trabajo⁵². El esfuerzo desigual y no correspondido causó tensiones en las relaciones. Sin embargo, es la otra cara de la moneda. Por trabajar en el proyecto, los beneficiarios abandonaban otras actividades que les generaban ingresos. Por eso, “cuando vieron que el proyecto se alargó... decidían ir a trabajar y dejar la construcción”⁵³. Los pescadores, por ejemplo, trabajaban en el proyecto durante el día y salían a pescar al mar por la noche. Algunas veces, las relaciones del maestro de obra con la comunidad se deterioraban por no prestar atención a los conocimientos comunitarios. En Puerto Parada, las lluvias causaban periódicamente inundaciones y pérdidas cuantiosas. La comunidad sabía “que iba a llover... y [el maestro de obra] decía ‘hay que hacerlo, a mí me interesa que esto salga ligero’... Cabal, se nos desbordaba. A veces lo que zanjeábamos, se inundaba y después había que sacar el agua”⁵⁴.

Las dos fundaciones mostraron interés en la participación de las mujeres en sus proyectos, “a ellos les gustaba más que las mujeres trabajaran, como que les gusta que la mujer aparezca en la actividad”⁵⁵. Pero las beneficiarias tienen percepciones diferentes. “Algunos albañiles no querían que yo trabajara porque yo era mujer y según ellos no iba a rendir. Los albañiles querían que yo les pusiera un mozo, pero el mozo ganaba hasta las doce del mediodía 50 colones y mi marido ganaba 42 diarios. El maestro de obra trató de presionarme con eso... Si yo pudiera, ¿cree que yo quisiera estar trabajando? Si esto es pesado. Incluso yo sufrí un aborto... Si yo estoy acá es porque no tengo para pagar el mozo... Allí es donde yo sufrí tanto, tanto, en este proceso. Pero lo hacía sabiendo el premio que había al final de todo esto. No, porque habían veces que yo ya no quería ir porque andar con esa concretera, yo le aseguro... Ahora yo me acuesto en una mi hamaca, feliz. Ya ni me acuerdo de todo lo que trabajé...”⁵⁶.

51. Marta Hortensia Flores, Marta Hortensia, 29 de mayo de 2001.

52. José Daniel Flores, 5 de junio de 2001.

53. Flores Melara, 7 de junio de 2001.

54. Marta Hortensia Flores, 29 de mayo de 2001.

55. José Daniel Flores, 5 de junio de 2001.

56. Marta Hortensia Flores, 29 de mayo de 2001.

8. Conclusiones

Los proyectos de instituciones como *Cooperative Housing Foundation* y la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral son una contribución importante para solucionar el déficit de vivienda del país. Proporcionan una infraestructura a familias que viven en pobreza y vulnerabilidad. Es evidente que el problema nacional de vivienda no se solucionará con proyectos dispersos. De ahí la necesidad de impulsar no sólo proyectos, sino la urgencia de *políticas y programas nacionales de vivienda, en el marco de una voluntad política estratégica* por parte del Estado. Mientras no existan otros contextos o se construyan otras fuerzas o estrategias nacionales, es obligación de éste convocar a las distintas fuerzas nacionales así como también a la cooperación extranjera para establecer un programa de soluciones habitacionales de largo alcance.

La problemática de la vivienda debe ser prioritaria en la agenda municipal. Los gobiernos locales deben fortalecer e integrar su capacidad y establecer relaciones más transparentes y cercanas, en cuanto al uso de los recursos, las gestiones y las relaciones de poder.

Las instituciones, por otro lado, deben evaluar e integrar sus modelos de intervención. No sólo fortalecer la relación con "los otros", alrededor de procedimientos técnicos, sino también enfrentar el reto de establecer una relación más democrática, solidaria y abierta a las dinámicas y prácticas culturales de los beneficiarios, quienes son, finalmente, los que demandan la integración al desarrollo. Asimismo, deben hacer una re-lectura, en cuanto a los requerimientos que imponen, porque con frecuencia excluyen a las familias en extrema pobreza. Finalmente, deben brindar apoyo más permanente a los procesos de organización e integración comunitaria, desde una óptica de intercambio y aprendizaje mutuo.

Las instituciones dedicadas a la construcción de viviendas para los desposeídos debieran establecer convenios para trabajar de manera conjunta, desde diversas perspectivas. De esta manera, su combate contra la pobreza y la marginalidad sería más eficaz. Este es un desafío que pone a prueba la inteligencia y la capacidad de estas instituciones. En cualquier caso, los proyectos no debieran estar supeditados a los intereses organizacionales, financieros ni al afán por la eficiencia, sino a los intereses de las comunidades a las cuales deben

beneficiar. Esto implica también la articulación de un discurso coherente, que reconozca los diferentes aportes y promueva al mismo tiempo la integración de las comunidades. Partiendo del intercambio y la negociación para alcanzar una meta, debe contribuir al enriquecimiento humano de las relaciones que surgen a raíz de la intervención. Por lo tanto, es indispensable romper las zonas oscuras u opacas de las relaciones entre las instituciones y las comunidades. De actuar con transparencia, crear nuevas formas de articulación interinstitucional y promover la capacidad organizacional y productiva en la zona de intervención.

Las instituciones y las organizaciones deben desarrollar una política de información y comunicación coherente con y desde las comunidades, en los diferentes espacios en los cuales se ejecuta un proyecto de vivienda. Deben tener capacidad para analizar e interactuar con las prácticas culturales de sus interlocutores. De aquí debieran surgir formas nuevas de relación, distintas de una simple reproducción institucional y de las ya establecidas desde la hegemonía del poder existente. En este sentido, el apoyo en la solución de los conflictos comunitarios, surgidos a raíz de la ejecución de los proyectos, debiera orientarse a buscar alternativas, desde las prácticas culturales de las comunidades. Es necesario, por lo tanto, valorar el aprendizaje local y descartar la imposición de la disposición técnica, e incluso judicial, porque éstas no contribuyen a la integración de la comunidad, ni permiten la apropiación cultural de nuevas formas de relación. El esquema de intervención debe buscar al mismo tiempo lo individual y colectivo, lo público y privado, la información formal, la informal y el rumor y así aprender de lo diurno y lo "nocturno".

La recuperación, en estas circunstancias, de algunas prácticas y usos comunitarios vuelve una necesidad la superación de una concepción "inocente" de las comunidades, la cual a veces linda con la manipulación política. Esta percepción se da cuando las instituciones se presentan como las portadoras más calificadas de las soluciones de los pobres. Preocupadas por cumplir con los requisitos técnicos que ellas mismas han articulado y con los financieros que otros les imponen, pierden la perspectiva de la relación orientada al fortalecimiento cultural del desarrollo social y caen en lo que pudiera ser calificado como "neo-asistencia-lismo", un esquema que reproduce las relaciones de poder establecidas.