

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y PODER LOCAL EN EL DESARROLLO DE UN BARRIO POPULAR*

Alejandro Saenz

I - INTRODUCCIÓN

El propósito de centrar esta investigación en los procesos locales - a pesar de los complejos procesos mundiales- se fundamenta, por un lado, en los lineamientos en los que hoy convergen diferentes posiciones de la Planificación Regional, y por otro, en el hecho de rescatar y resaltar valores, capacidades y actitudes propias que ayuden a contrarrestar la globalidad. A partir de un estudio de caso, se intenta aportar elementos que permitan una mejor comprensión de estos aspectos.

Para ello se ha delimitado un área de estudio en la cual se advierten - a pesar de su antigüedad - acciones de organización y participación de la comunidad. Estas permitieron, en su momento, el desarrollo del área, pasando de asentamiento ilegal a barrio residencial del suburbio mendocino. En la actualidad, aunque el grado de participación vecinal ha disminuido, aún se perciben actitudes y acciones que tienden a integrar a la comunidad. El estudio se completa con el análisis de los procesos espaciales y algunos no espaciales de la participación popular a nivel local en la consolidación del asentamiento ilegal y su impacto sobre el territorio.

II - ALCANCES Y ESTRUCTURA DEL ESTUDIO DE CASO

Fundamentación de la elección del área objeto de estudio

El Barrio San Martín reúne una serie de características que lo diferencian de otros barrios populares del Gran Mendoza.

* Síntesis del Seminario de Licenciatura dirigido por la Prof. Gladys Molina de Buono, 1995-1996, Carrera de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, U. N. C.

Primero - y principal -, la organización y participación espontánea de la comunidad en un espacio reducido, condujo a que el desarrollo del área fuera propiciado “desde adentro” y “desde abajo”. Ese desarrollo se manifiesta en las etapas evolutivas del barrio, pues a partir de un basural se transforma en un asentamiento ilegal que a fines de la década del ‘50 y principios del ‘60, avanza en su consolidación.

También para esa época, la preocupación del Gobierno Provincial por solucionar el problema de las villas miseria, conduce a la fijación oficial del asentamiento al reconocer legalmente la ocupación de los terrenos (Furlani de Civit, et al, 1991: 58). Así, el Barrio San Martín constituye uno de los primeros antecedentes sobre este tema.

Hoy, con una antigüedad de más de 40 años, se destaca tanto por contrastes como por similitudes con la ciudad, y con los asentamientos ilegales en general. A partir de ello, surge el interrogante sobre la superación o no de su marginalidad. Por estas razones se ha decidido concretar el estudio de caso en el área del Barrio San Martín. La investigación se organiza sobre tres ejes principales: la reconstrucción histórica de su evolución, la valoración crítica de los móviles sociales en relación con las nuevas propuestas en Planificación Regional, y la influencia de la participación y las ONGs en el desarrollo espacial.

Caracterización del espacio elegido; sitio y posición relativa

El Barrio San Martín se ubica en el oeste de la ciudad de Mendoza, en los departamentos de Las Heras y Capital (ver Figura N° 1). Forma parte de la aglomeración del Gran Mendoza, constituida por el área de edificación continua de los departamentos de Las Heras, Capital, Godoy Cruz, Luján, Guaymallén y Maipú.

El sitio ocupa una superficie de 139 has. sobre el piedemonte mendocino. Está dividido en 118 manzanas, incluyendo las baldías y las destinadas a espacios verdes, de formas y tamaños distintos pero ordenadas.

Al oeste del barrio se emplaza el antiguo aeroparque comercial y sanitario de la ciudad. Hacia el noreste, se encuentran los barrios ‘Infanta Mercedes de San Martín’, ‘Cooperativa Sargento Cabral’ y ‘Ferroviario’ y el ‘Club Deportivo Jorge Newbery’. Por el sureste, en el departamento

Capital, se observan propiedades ocupadas por entidades del 'Gobierno de Mendoza', luego el 'Barrio Cano' y la villa 'Lavandería de Cano', el 'Hospital Lagomaggiore', terrenos del 'Ejército Argentino' (Liceo Militar General Espejo) y los barrios 'Flores sur', 'Soberanía Nacional' y 'Olivares'.

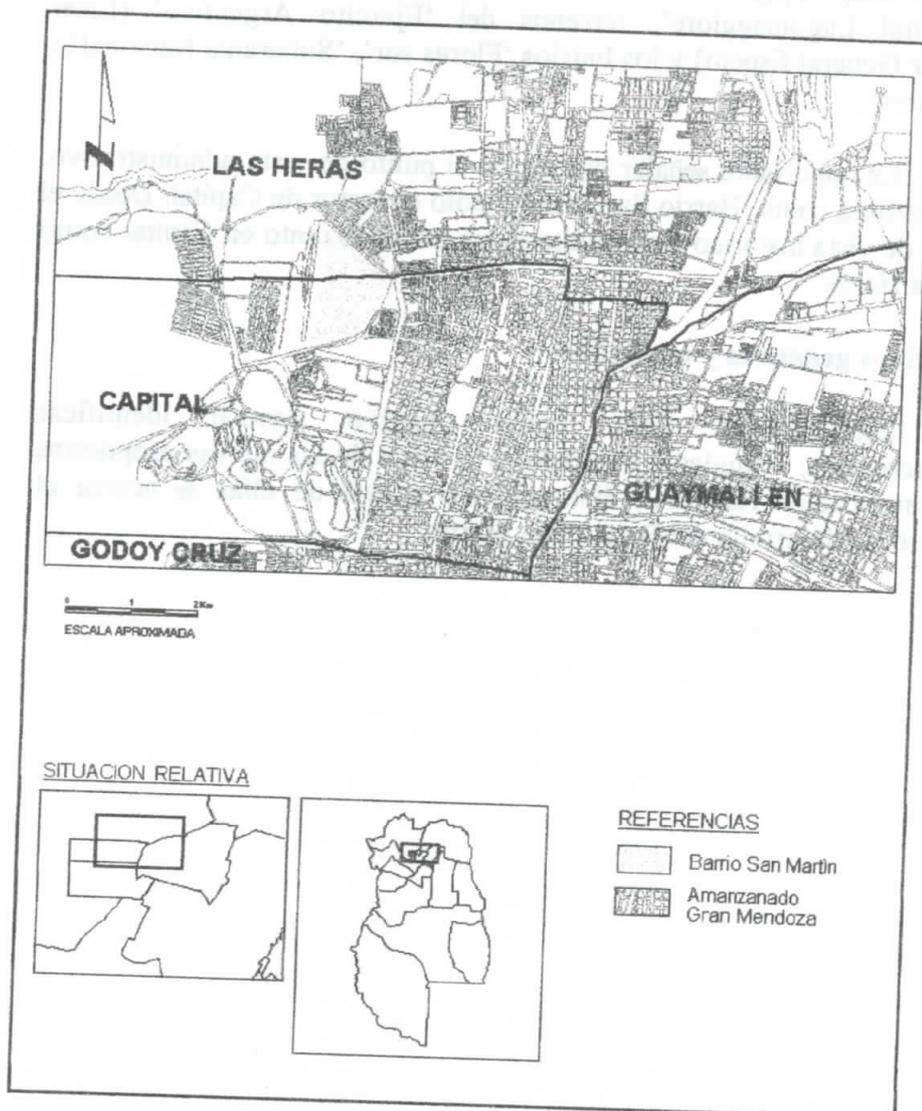
Es importante señalar que desde el punto de vista administrativo, se considera como 'Barrio San Martín' sólo el sector de Capital. Desde el punto de vista histórico y comunitario, se extiende tanto en Capital como en Las Heras.

Objetivos generales y específicos

Este trabajo tiene como objetivo general identificar características, actitudes e indicadores propios de las nuevas propuestas de Planificación Regional, distinguiendo a cuál de ellas se acerca el proceso de desarrollo del Barrio San Martín.



FIGURA N° 1: "Barrio San Martín. Posición relativa"



FUENTE: "Sistema de Información Ambiental", Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, 1991.

Se proponen como objetivos específicos:

- ### Conocer el proceso de formación y consolidación del asentamiento.
- ### Evaluar los cambios que ha producido dicho proceso, desde la fundación del barrio hasta la actualidad.

Analizar de qué forma el área objeto de estudio y su desarrollo se vieron influenciados por la organización y participación comunitaria, y las ONGs; distinguiendo cuál de los agentes —espontáneo o inducido— tuvo mayor incidencia.

III - SURGIMIENTO, DESARROLLO, CONSOLIDACIÓN Y PROBLEMAS DEL ASENTAMIENTO

El Barrio San Martín ha atravesado por diferentes momentos jurídicos y poblacionales, los que han dejado una huella espacial definida. La reconstrucción histórica de su evolución no sólo permite lograr el primer objetivo propuesto sino que también pone en evidencia la capacidad organizativa de la población, y las políticas territoriales puestas en práctica. La descripción se realiza, en su mayoría, a partir de las dos obras de Llorens (1972; 1984) y se organiza en etapas ordenadas cronológicamente, aunque en algunos casos se ha creído conveniente resaltar ciertos hitos o momentos clave.

El proceso de ocupación se inicia en 1931 con la llegada de la primer familia que se instala con un permiso escrito de la 'Dirección de Parques'. Las familias "autorizadas" se habían radicado al oeste de las defensas aluvionales de la Ciudad de Mendoza, en las inmediaciones de las 150 has. utilizadas como basural, y tan sólo a 450 metros del nacimiento del colector aluvional 'Zanjón de los Ciruelos'. Estos dos elementos, basural y colector, demuestran que el asentamiento se originó en un sitio absolutamente desfavorable.

En marzo de 1959 se constituyó una comisión provisoria con diez personas, entre ellos el sacerdote jesuita José María Llorens, con la intención de comenzar una cooperativa que diera una solución de fondo a los problemas y necesidades de los vecinos.

El acelerado crecimiento, por un lado, y el hecho de autorreconocerse como ocupantes ilegales de tierras fiscales, por otro, los condicionaban para reclamar los servicios básicos y la urbanización que necesitaban. La urgencia por dar solución a estos problemas llevó a que los dirigentes de la Cooperativa tomaran medidas de emergencia. El agua se consiguió instalando un surtidor dentro del asentamiento, conectado ilegalmente a la 'Dirección General de Minería', sobre la calle Boulogne Sur Mer. La energía eléctrica se obtenía "colgándose" de las líneas que

pasaban fuera de la villa. La urbanización se planificó con la colaboración de un arquitecto y un agrimensor amigos. Se loteó y urbanizó en forma provisoria.

El 17 de enero de 1963 se afectan 50 has. de las 280 pertenecientes a la 'Dirección de Parques' para ser vendidas a la 'Cooperativa Integral Barrio San Martín'. Los dirigentes de la Cooperativa, al sospechar que el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) no cumpliría con las condiciones que el decreto le exigía, decidieron dar un segundo paso urbanístico en el sector noreste.

El 5 de marzo de 1965 se consiguió la legalización absoluta y definitiva de las 50 has. cuando la Cooperativa logro escriturar sus terrenos. El mismo año se construyó el puente que une el Barrio San Martín con el Barrio Cano por encima de las defensas aluvionales y se concretó el primer recorrido del transporte público de pasajeros dentro del barrio. Ambos hitos tuvieron el doble efecto de generar las primeras manifestaciones de aceptación del barrio por parte del resto de la ciudad y de afianzar el sentido de integración ya existente en las 1.000 familias que lo habitaban. El agua aún era ilegal.

A fines del '65 se concretó la tercera etapa urbanística, siempre dentro de las 50 has. Hasta la fecha, el sector sureste de la Cooperativa estaba superpoblado y absolutamente desordenado. En cambio, el suroeste permanecía despoblado, por lo que se pensó preparar diez manzanas en este sector para que absorbieran el exceso de habitantes del área contigua. Entre 1966 y 1967 se concretó este cuarto y último paso del plan de urbanización trazado por la Cooperativa.

La distribución poblacional en 1967 era la siguiente: 800 familias ocupaban las 50 has. de la Cooperativa Integral; otras 50 familias estaban instaladas al norte de ésta (departamento Las Heras) en terrenos del IPV; y otras 250 al sur, también en terrenos del Instituto. Ninguna de las familias situadas en predios del IPV había recibido beneficio alguno de urbanización; a pesar de las obligaciones contractuales.

Bajo estas circunstancias surge la 'Cooperativa Libertador de Desarrollo y Progreso' que se hizo cargo de las 20 has. ubicadas entre la Cooperativa Integral y el 'Colector aluvional Papagayos'. El 13 de noviembre de 1969 se constituye la 'Cooperativa Cruz del Sur'

haciéndose cargo de 19 has. al norte de la Cooperativa Integral. El 25 de febrero del año siguiente se crea la 'Cooperativa 25 de Febrero' quedando a su cargo 14 has. del sector noreste. Por último, la 'Cooperativa Aconcagua Oeste' se responsabiliza de las 20 has. restantes en el extremo noroeste del barrio.

Aproximadamente 20 años después de la organización efectiva de los vecinos (creación de la Cooperativa Integral en 1959), la consolidación y fijación del asentamiento se reflejaba en algunas obras de infraestructura física y equipamiento comunitario, y en ciertas concesiones por parte del Estado. Fue también durante el período 1973-'83 que el Gobierno Municipal comenzó a considerar al Barrio San Martín como un sector más de la ciudad.

IV - UN ESPACIO URBANO COMO PRODUCTO SOCIAL

Descripción del sistema residencial

Como en todo territorio organizado, o al menos ocupado, existen distintos objetos materiales, tales como el medio ecológico y/o las transformaciones que el hombre introduce en él —en consecuencia, una serie de relaciones espaciales entre ellos—. Y también objetos inmateriales, como las actividades que en él se realizan, y los parámetros culturales y sociales con los que se manejan sus habitantes —con sus correspondientes relaciones no espaciales—. Ambos conjuntos y sus relaciones interactúan entre sí; este es el principio de una compleja relación hombre-medio que, según Chadwick (1973), está compuesta por cuatro subsistemas. (ver Figura N° 2).

FIGURA N° 2: "Esquema hombre-naturaleza"



FUENTE: CHADWICK, 1973: 25.

Dicho esquema también puede ser aplicado al Barrio San Martín en cualquier etapa de su evolución. La figura N° 3 muestra el estado del barrio en dos de esos momentos.

Este primer acercamiento permite ver, en la situación intermedia, el peso que tiene el sistema de valores sobre el sistema espacial. De hecho, el circuito que completan estos dos elementos, más el sistema natural, es tanto o más importante que el circuito que se describe entre los cuatro elementos. En efecto, sumadas las actitudes participativas y las aspiraciones individuales, desencadenaron procesos y acciones que repercutieron más directamente en el territorio que en las actividades personales. A su vez, cada logro conseguido en el ordenamiento, adaptación y administración del espacio, reforzó y retroalimentó positivamente el subsistema de valores de los habitantes llevando al barrio, no sólo a una situación de crecimiento —entendido éste como expansión territorial— sino esencialmente a un estado de desarrollo. **Se percibe a partir de esta situación, un primer indicador de la endogeneidad del proceso al surgir éste desde la comunidad organizada.**

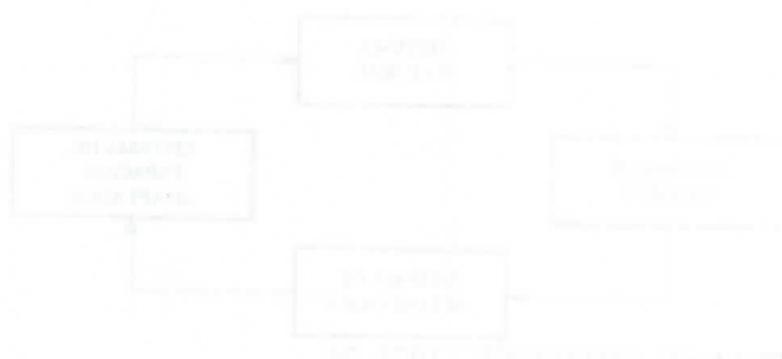
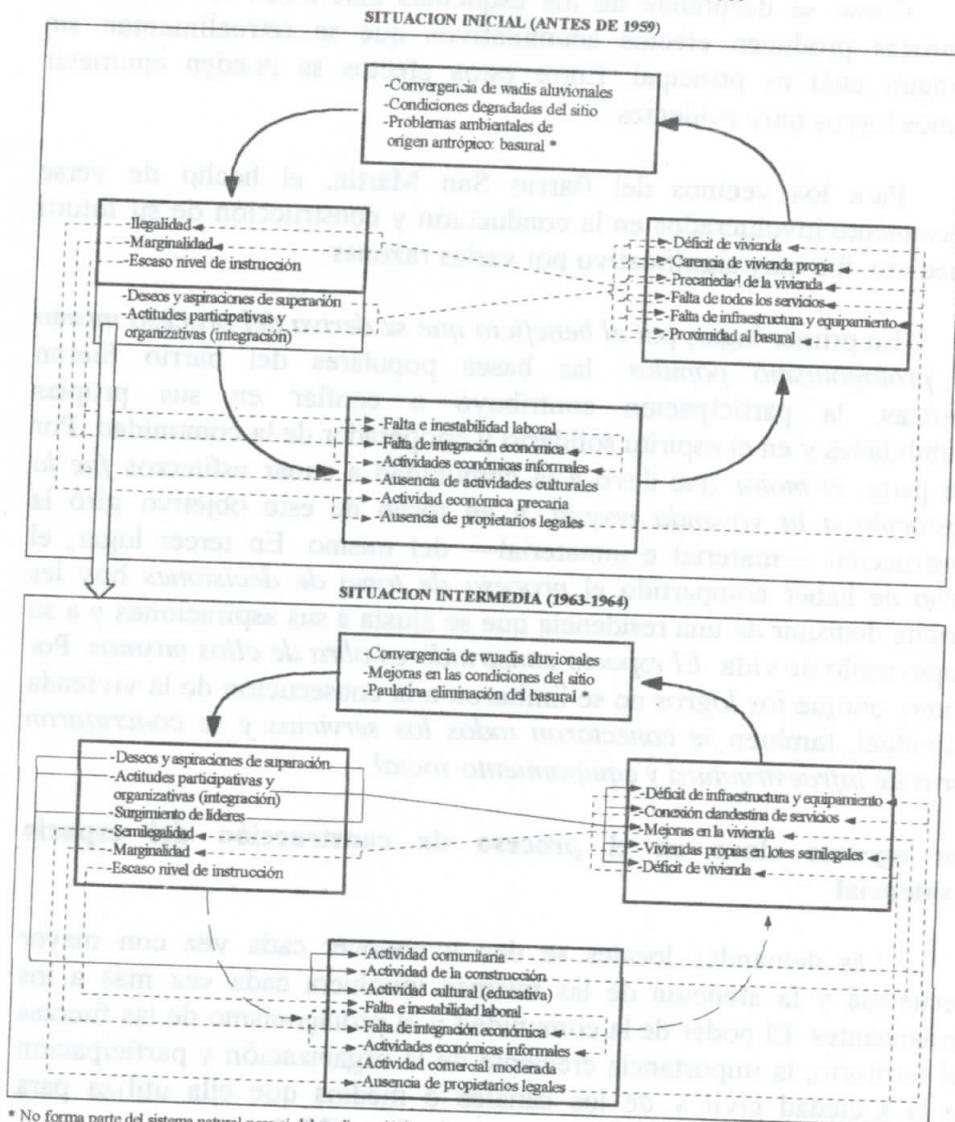


FIGURA N° 3: "Barrio San Martín. Ubicación de problemas en las etapas inicial e intermedia de su evolución"



* No forma parte del sistema natural pero sí del medio ecológico.

FUENTE: adaptación del Sistema hombre-naturaleza (Chadwick, op. cit.) a partir de trabajo de campo. Alejandro SAENZ, abril '96.

Sin embargo, este diagnóstico meramente descriptivo sólo introduce en el conocimiento parcial de la realidad del barrio, por lo que es necesario complementarlo con un diagnóstico de lo vivido que — aunque complejo — permite una apreciación más acabada, y un acercamiento a los objetivos propuestos.

Los beneficios de la acción

Como se desprende de los esquemas anteriores, las relaciones recíprocas producen efectos acumulativos que se retroalimentan sin distinguir cuál es principal. Entre estos efectos se pueden enumerar algunos logros muy evidentes.

Para los vecinos del Barrio San Martín, el hecho de verse directamente involucrados en la conducción y construcción de su futuro inmediato, fue muy significativo por varias razones:

En primer lugar, por *el beneficio que se deriva del proceso mismo del protagonismo popular*: las bases populares del barrio fueron genuinas, la participación contribuyó a confiar en sus propias posibilidades y en el espíritu solidario y cooperador de la comunidad. Por otra parte, *el motor* que llevó a la comunidad a aunar esfuerzos *fue la aspiración a la vivienda propia*, y en torno de este objetivo giró la construcción —material e inmaterial— del mismo. En tercer lugar, el hecho de haber compartido el *proceso de toma de decisiones* hoy les permite disfrutar de una residencia que se ajusta a sus aspiraciones y a su propio estilo de vida. *El espacio construido es obra de ellos mismos*. Por último, porque *los logros* no se limitaron a la consecución de la vivienda individual; también *se conectaron todos los servicios y se concretaron obras de infraestructura y equipamiento social*.

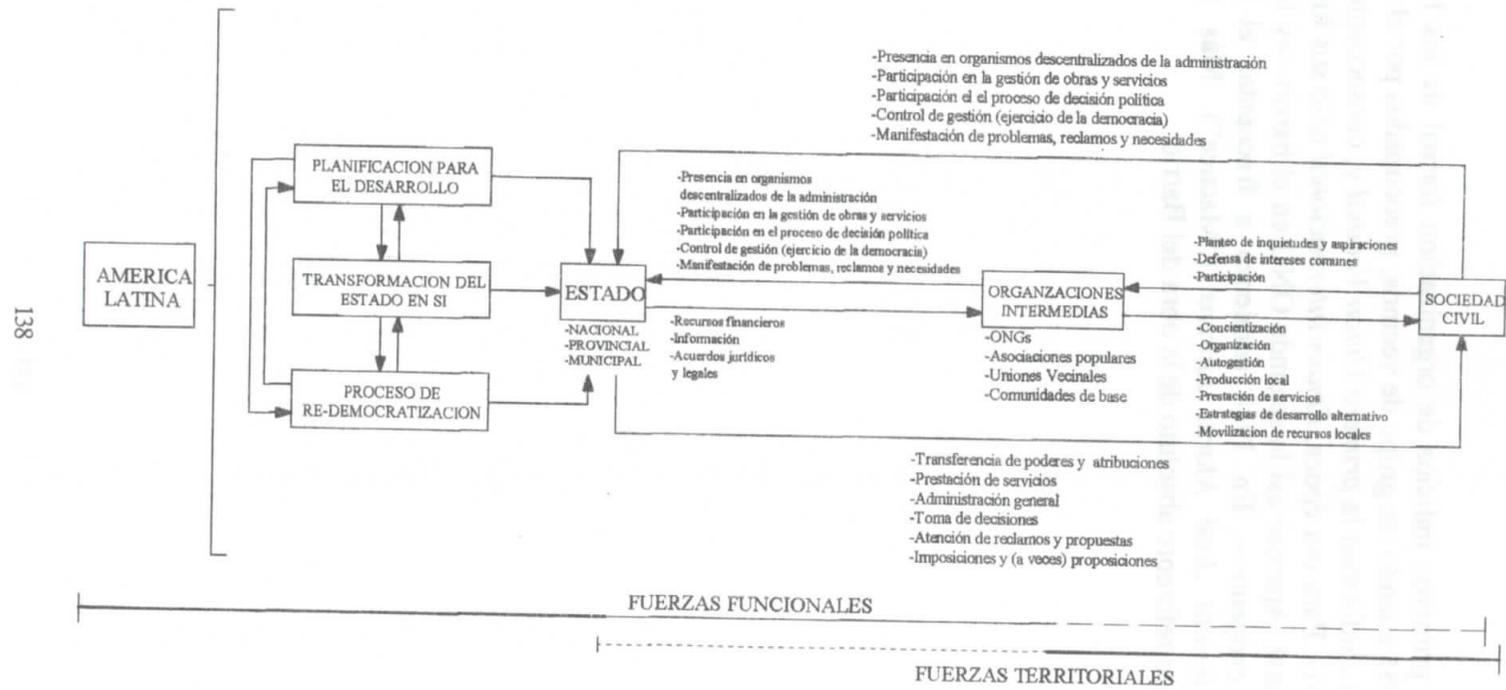
Los agentes clave en el proceso de construcción del espacio residencial

Las demandas locales se dan a conocer cada vez con mayor frecuencia y la atención de las mismas involucra cada vez más a los demandantes. El poder de la comunidad y el protagonismo de las fuerzas del territorio, la importancia creciente de la organización y participación de la sociedad civil y de los canales o medios que ella utiliza para manifestarse, se pueden sintetizar según la figura N° 4.

Al comenzar esta evaluación se expresó que el desarrollo urbano en este barrio es esencialmente *endógeno*. Una revisión de los principales agentes involucrados en el proceso, permite confirmar esta opinión.

Los primeros indicios de organización formal de los habitantes datan de 1955 cuando un grupo de vecinos, preocupados por el futuro de sus familias conforman la *primera Unión Vecinal* y, consecuentemente la primera ONG. Para esa época, *Emaús internacional* unió sus fuerzas a la Unión Vecinal. Aparece así la segunda ONG en el barrio —y la primera de origen exógeno—. En 1958 comienza a frecuentar el barrio el sacerdote jesuita *José María Llorens* (“Macuca”). Más tarde, se convertiría en referente absoluto de la obra del Barrio

FIGURA N° 4: "Flujos e interacciones entre actores y ámbitos participativos"



FUENTE: elaboración propia a partir de bibliografía consultada. Alejandro SAENZ, febrero '96.

San Martín por el gran esfuerzo de organización, participación y gestión que llevaría adelante. Comienza así a trabajar formalmente la segunda ONG exógena al barrio: la Iglesia Católica. Entre el 14 de marzo y el 7 de junio de 1959 se constituye la *Cooperativa Integral*, institución que jugaría un papel decisivo en el ordenamiento y desarrollo general del barrio. Con posterioridad a la *Cooperativa Integral*, se constituyeron las *otras cuatro* cooperativas que —aunque propias del barrio— fueron inducidas por *aquella*. El papel de estas organizaciones en el desarrollo del barrio ha sido de importancia vital. Se formaron después, *otras agrupaciones espontáneas con actividad social y recreativa*.

Una vez consolidado el asentamiento, proliferaron nuevas agrupaciones y organizaciones propias del lugar. También instituciones oficiales como el 'Centro Educativo de Nivel Secundario 3-415 (CENS)'. La '*Junta Comunitaria*' es un caso particular de ONG, en tanto que está constituida sólo por representantes de las instituciones propias del barrio, con el objetivo de resolver problemas que afectan a los pobladores.

Evaluación de la participación de la comunidad

Quizás el aspecto más sobresaliente del estudio de caso presentado es que permite comprobar que algunas consideraciones teóricas se pueden llevar a la práctica; que los logros se pueden conseguir con el solo antecedente de la experiencia. En este sentido, el Barrio San Martín constituye un ejemplo de "*planificación sin planificadores*". La espontaneidad de la misma, y el compromiso de los actores involucrados permitió una positiva y constante superación de la realidad que estaban viviendo. La situación actual del barrio demuestra que la planificación y gestión no formal han dado quizás mejores resultados que en casos de planificación formal. Es indudable que uno de los medios más importantes para lograr el desarrollo del barrio ha sido la organización y participación de la comunidad. La opinión de los vecinos consultados al respecto es la siguiente:

- La mayoría afirma que "el barrio no sería lo mismo si los vecinos no hubieran participado, pero ahora que la gente ya tiene su casa y su lote, no participa tanto".
- Más de la mitad aún pertenece a alguna organización del barrio, a pesar de la antigüedad del mismo.
- Más de la mitad participó en la solución de los problemas que mencionaron.

- La gran mayoría considera que la comunidad en general toma participación en la solución de los problemas.

Sin embargo, la percepción del barrio por parte de sus habitantes - realidad subjetiva - es vaga respecto de la fecha de conexión de los servicios y de la cantidad de escuelas primarias; pero se asemeja a la realidad objetiva en la cantidad de servicios con que cuenta el barrio, la cantidad de escuelas secundarias y de centros de salud y la existencia de la comisaría.

V - Conclusión

El objetivo general se cumple al haber identificado en el área de estudio, características que permiten afirmar que el desarrollo ha sido propiciado desde las bases. En él han primado: las fuerzas del territorio, organizado y estructurado —propias del desarrollo agropolitano (Friedman y Weaver, 1979) y del desarrollo regional o local (Boisier, 1991)—; el grupo humano y la satisfacción de sus necesidades —aspectos característicos del desarrollo a escala humana (Max-Neef, et al, 1986)—; y el manejo responsable de los recursos (sociales, territoriales, ambientales) —cualidad ésta del desarrollo sustentable (CEPAL, 1991)—. Aunque resulta difícil discernir a cuál de las propuestas se acerca este caso —ya que se aprecian matices de todas ellas— sí se puede asegurar que:

- El asentamiento ha experimentado un verdadero proceso de **desarrollo** y no un mero crecimiento o consolidación.
- El proceso ha sido iniciado en la escala local. Ni las metas, los medios, los recursos, o la gestión, fueron sugeridos o proporcionados desde niveles superiores de decisión, sino todo lo contrario: **desde abajo**.
- El desarrollo no ha sido inducido desde afuera. La iniciativa y el proceso mismo fueron gestados y ejecutados por y en la comunidad, es decir **desde adentro**.

A partir de estas tres afirmaciones —y de la última en particular— se puede deducir la endogeneidad del proceso, rasgo que no siempre está presente en casos de desarrollo local.

Al revisar la reconstrucción histórica del proceso de formación y consolidación del asentamiento, se concluye que hubieron factores positivos que coexistieron simultáneamente y que no en todos los proyectos autogestionados se dan. Algunos de ellos son:

- Una comunidad consciente de sus derechos y sus capacidades, con objetivos claros y una organización interna coherente.
- Accionar religioso muy comprometido; profundamente político pero absolutamente no partidario.
- Colaboración desinteresada de algunos profesionales.
- Apoyo (incluso financiero) de entidades extranjeras.
- Algunos reconocimientos y concesiones gubernamentales.

Antes de evaluar los cambios producidos por el proceso de desarrollo —siguiendo con la revisión de los objetivos propuestos— es necesario recordar algunas consideraciones previas:

- La *meta* que movilizó a la comunidad a organizarse fue la consecución de la vivienda propia en terrenos propios.
- Uno de los *medios* más importantes para alcanzar ese fin fue la participación activa de los vecinos; creando para ello organizaciones intermedias —cooperativas— que permitieron lograr tal objetivo.
- El *desarrollo* del barrio se produjo en función de estos dos aspectos mencionados; consecuentemente, los cambios experimentados a partir de ese proceso se reflejan y evalúan en relación a la participación popular y la satisfacción de la necesidad de vivienda.

Hechas estas consideraciones, se pueden, finalmente, enunciar los cambios generales producidos por el proceso de desarrollo. Partiendo de los resultados obtenidos mediante el trabajo de campo, la bibliografía, y el tratamiento de la información específica sobre el caso analizado, se puede afirmar que la participación vecinal ha variado según las necesidades colectivas, tendiendo a disminuir a medida que se conquistaban ciertas reivindicaciones - tales como vivienda y servicios básicos - y se consolidaba el barrio.

Respecto del tercer objetivo, y después de haber analizado la forma en que el área objeto de estudio y su desarrollo se han visto influenciados por las ONGs, y la organización y participación comunitaria, se puede decir que estos dos elementos han sido fundamentales para la transformación y el ordenamiento territorial

conseguidos en este asentamiento en particular. Si se tiene en cuenta que los barrios 'Flores' y 'Olivares' ya existían cuando el Barrio San Martín aún era un basural, y se compara la situación actual de los tres, el estudio de caso presentado muestra la evolución y el progreso que su comunidad pudo lograr. Mientras que los otros dos asentamientos - si bien se hallan consolidados - aún continúan siendo villas miseria.

Finalmente, el conocimiento un poco más profundo de la realidad actual e histórica del barrio, permite enunciar algunas hipótesis (quizás útiles para un futuro trabajo) que ayuden a completar el panorama sobre el mismo.

- Las primeras cooperativas - particularmente la 'Cooperativa Integral'- han sufrido un proceso de "corrupción", donde el interés común ha sido reemplazado por el interés personal y político de los dirigentes.
- Varios de los emprendimientos y proyectos populares que se están llevando a cabo en el barrio, están dirigidos - o han sido inducidos - por técnicos-profesionales no residentes en él.

Para algunos autores, experiencias como éstas de desarrollo local, son consideradas como meros paliativos asistencialistas, incapaces de producir algún cambio dirigido hacia el crecimiento, la igualdad, la autonomía y la democratización; para otros, estos proyectos son la panacea a los problemas de la pobreza (económica) y el desarrollo de las bases. Concluida esta investigación, se puede afirmar que el Barrio San Martín constituye, por un lado, un ejemplo concreto de que los sectores marginales poseen capacidad propia de organización y gestión; que son capaces de ser artífices de su propio destino, mediante prácticas responsables y coherentes. Por otro lado, es un antecedente concreto - y espontáneo - de las nuevas concepciones de planificación del desarrollo, ya que se produce cuando éstas aún no estaban vigentes.

Referencias bibliográficas

BOISIER, S, 1991, "El difícil arte de hacer región", en: *América Latina local y regional*, II Simposio Internacional de la Universidad de Varsovia, Centro de Estudios Latinoamericanos (C.E.S.L.A.).

C.E.P.A.L., 1991, "Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable", LC/R. 1002, Rev. 1.

CHADWICK, G., 1973, "Una visión sistemática del planeamiento", Barcelona, Gili.

FRIEDMAN, J. y WEAVER, C., 1979, "Territorio y función", Madrid, Instituto de Administración Local.

FURLANI DE CIVIT, M. , M. GUTIÉRREZ DE MANCHÓN, E. PÉREZ ROMAGNOLI, R. RICHARD JORBA y M. ZAMORANO, 1991, "Villas miseria en Mendoza, Argentina. Soluciones propuestas y realidades concretadas", en: **Revista Interamericana de Planificación**, Guatemala, SIAP, vol. XXIV, N° 94, pp. 41-71.

LLORENS, J. (S.J.), 1986, "Desde el lugar de los pobres", Mendoza, Alfa.

LLORENS, J. (S.J.), 1972, "Opción fuera de la ley", Mendoza, La Tarde.

MAX-NEEF, M., A. ELIZALDE y M. HOPENHAYN, 1986, "Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro", en: **Development Dialogue**, Número especial, CEPANUR, Fundación Dag Hammarsklöld.